

# GIẢM NGHÈO Ở VIỆT NAM: THÀNH TỰU VÀ THÁCH THỨC



VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM

**GIẢM NGHÈO Ở VIỆT NAM:  
THÀNH TỰU VÀ THÁCH THỨC**

HÀ NỘI, 3/2011



## LỜI CẢM ƠN

Báo cáo này do nhóm nghiên cứu thuộc Viện Khoa học Xã hội Việt Nam (VASS) bao gồm Nguyễn Thắng (Trưởng nhóm), Nguyễn Thị Thu Phương, Trần Ngô Minh Tâm, Lê Đặng Trung và Nguyễn Thị Thu Hằng (Trung tâm Phân tích và Dự báo - CAF), xây dựng với sự hỗ trợ chuyên môn và hậu cần của Trần Thị Lan Anh, Phạm Minh Thái, Nguyễn Thị Vân Hà, Nguyễn Thị Thanh Tú, Nguyễn Thủy Chung, Nguyễn Thị Nguyệt Anh và Nguyễn Thị Hải Oanh. Báo cáo này chủ yếu dựa trên các kết quả nghiên cứu được thực hiện trong khuôn khổ Đánh giá nghèo 2008-2010 do Viện Khoa học Xã hội Việt Nam điều phối dưới sự chỉ đạo của Giáo sư Đỗ Hoài Nam, Chủ tịch Viện Khoa học Xã hội Việt Nam, và với sự tham gia của các viện nghiên cứu cũng như các nhà nghiên cứu và các chuyên gia độc lập trong và ngoài Viện Khoa học Xã hội Việt Nam. Các cơ quan thực hiện Đánh giá nghèo có sự tham gia của người dân năm 2008 bao gồm Viện Dân tộc học và Viện Kinh tế Việt Nam (cả hai đều thuộc Viện Khoa học Xã hội Việt Nam), Viện Khoa học Lao động và Xã hội (thuộc Bộ Lao động – Thương binh và Xã hội), Trung tâm Tư vấn Chính sách Nông nghiệp (thuộc Viện nghiên cứu Chính sách và Chiến lược phát triển Nông nghiệp Nông thôn, Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn) và Trung tâm Phát triển và Hội nhập (một tổ chức phi chính phủ của Việt Nam). Tác giả của các báo cáo kỹ thuật đầu vào cho Đánh giá nghèo 2008 - 2010 gồm có Bob Baulch (chuyên gia độc lập), Bùi Trinh (Tổng cục Thống kê), Chế Tương Như (Đại học Quốc gia Úc – ANU), Paulette Castel (chuyên gia độc lập), Đặng Văn Kỳ (Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn), Hoàng Thị Thanh Hương (Đại học Kinh tế Quốc dân - NEU), Tom Kompas (ANU), Lê Thúc Dục (CAF), Nguyễn Ngọc Anh (Trung tâm Nghiên cứu Chính sách và Phát triển - DEPOCEN), Nguyễn Việt Cường (NEU), Nguyễn Tam Giang (chuyên gia độc lập), Nguyễn Quang Hà (Bộ Lâm nghiệp Việt Nam), Nguyễn Thị Thanh Hà (CAF), Nguyễn Thị Minh Hòa (CAF), Nguyễn Đức Nhật (DEPOCEN), Nguyễn Thị Thu Phương (CAF), Phạm Thái Hưng (NEU), Phạm Thị Ánh Tuyết (CAF), Phạm Văn Hà (Học viện Tài chính, Bộ Tài chính), Phùng Đức Tùng (Trung tâm Nghiên cứu và Tư vấn Đông Dương), Tô Trung Thành (NEU), Vũ Hoàng Đạt (CAF) và Vũ Hoàng Linh (IRC). Công tác biên tập do Nguyễn Thu Hương (CAF) và Lê Nguyệt Hàn Giang (thực tập viên, CAF) thực hiện.

Đánh giá nghèo này đã nhận được sự hỗ trợ về kỹ thuật và tài chính từ một số đối tác phát triển quốc tế của Việt Nam như Ngân hàng Thế giới, Cơ quan Phát triển Quốc tế của Úc (AusAID), Quỹ Ford Foundation, Bộ Phát triển Quốc tế của Anh (DFID), Ngân hàng Phát triển Châu Á (ADB), v.v... Nhóm xây dựng báo cáo đã nhận được sự hỗ trợ chuyên môn của Martin Rama, Valerie Kozel, Carrie Tuck, Francisco Ferreira, và James Anderson thuộc Ngân hàng Thế giới, cũng như những ý kiến đóng góp quý báu từ Nguyễn Tiến Phong, Trợ lý Đại diện và Trưởng ban Xã hội và Giảm nghèo (UNDP tại Việt Nam); Deepak Mishra, Chuyên gia Kinh tế trưởng (Ngân hàng Thế giới tại Việt Nam); và Francois Roubaud, Chuyên gia Cao cấp (Viện nghiên cứu Phát triển, Thể chế và Phân tích dài hạn, Pháp). Chúng tôi cũng xin gửi lời cảm ơn đến các đại biểu tham dự ba cuộc hội thảo tham vấn ở cấp vùng với các nhà hoạch định chính sách và các nhà nghiên cứu của Việt Nam được tổ chức tại Hà Nội, Đà Nẵng và Thành phố Hồ Chí Minh vào tháng Tám năm 2010, cũng như các đại biểu tham gia hội thảo tổ chức tại văn phòng của Ngân hàng Thế giới tại Việt Nam vào ngày 28 tháng Mười năm 2010 và hội thảo với các đối tác phát triển quốc tế của Việt Nam tổ chức tại Viện Khoa học Xã hội Việt Nam vào ngày 29 tháng Mười Một năm 2010.

# MỤC LỤC

|   |    |
|---|----|
| Lời cảm ơn.....   | 5  |
| Mục lục .....   | 7  |
| Danh mục các từ và chữ viết tắt.....  | 9  |
| Danh mục bảng, hình và hộp .....  | 13 |
| Tóm tắt tổng quan .....   | 15 |
| Lời nói đầu .....   | 27 |
| Chương I. Xu hướng gần đây trong công cuộc giảm nghèo ở Việt Nam.....   | 31 |
| 1. Thành tựu ấn tượng, song tiến độ không đồng đều .....  | 31 |
| 2. Động thái nghèo và các hàm ý chính sách về giảm nghèo .....  | 46 |
| Chương II. Giảm nghèo trong bối cảnh kinh tế mới trong giai đoạn sau khi Việt Nam gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO)..... | 53 |
| 1. Bối cảnh kinh tế mới trong giai đoạn sau khi Việt Nam gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO).....                          | 53 |
| 2. Duy trì ổn định kinh tế vĩ mô để giảm nghèo bền vững .....   | 55 |
| 2.1. Tình hình kinh tế vĩ mô trong giai đoạn sau khi Việt Nam gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO) .....                    | 55 |
| 2.2. Tác động của bất ổn kinh tế vĩ mô đến người nghèo và người có thu nhập thấp .....  | 57 |
| 2.3. Các biện pháp duy trì ổn định kinh tế vĩ mô vì mục tiêu tăng trưởng kinh tế và giảm nghèo bền vững.....                      | 62 |
| 3. Củng cố an sinh xã hội nhằm giảm nghèo bền vững .....  | 65 |
| 3.1. Các biến cố các hộ gia đình Việt Nam đang đối mặt.....   | 65 |

|   |    |
|---|----|
| 3.2. Hệ thống an sinh xã hội ở Việt Nam:<br>Hiệu quả và Các biện pháp cải tiến nhằm giảm nghèo bền vững .....                             | 67 |
| 4. Mở rộng cơ hội cho người nghèo và người thu nhập thấp được tham gia<br>và được hưởng lợi tối đa từ tiến trình tăng trưởng kinh tế..... | 74 |
| 4.1. Cải thiện khả năng di chuyển của người lao động.....   | 74 |
| 4.2. Cải thiện năng suất nông nghiệp và tăng hiệu quả sử dụng<br>nguồn lực cho sản xuất nông nghiệp .....                                 | 77 |
| 5. Giảm nghèo cho nhóm đồng bào các dân tộc thiểu số .....  | 83 |
| Chương III. Những thách thức ở phía trước.....  | 87 |
| Tài liệu tham khảo.....   | 91 |
| Phụ lục: Mô tả đặc điểm dân số theo động thái nghèo .....   | 94 |



## DANH MỤC CÁC TỪ VÀ CHỮ VIẾT TẮT

|         |   |
|---------|---|
| ADB     | Asian Development Bank – Ngân hàng Phát triển Châu Á  |
| ANU     | Australian National University – Đại học Quốc gia Úc  |
| AusAID  | Australian Agency for International Development – Cơ quan Phát triển Quốc tế của Úc                             |
| CAR     | Capital Adequacy Ratio – Hệ số an toàn vốn  |
| CAF     | Centre for Analysis and Forecasting – Trung tâm Phân tích và Dự báo   |
| CEMA    | Committee on Ethnic Minority Affairs -Ủy ban Dân tộc  |
| CGE     | Computable General Equilibrium – Mô hình cân bằng tổng thể khả tính   |
| CPI     | Consumer Price Index – Chỉ số giá tiêu dùng   |
| DEPOCEN | Development and Policies Research Center – Trung tâm Nghiên cứu Chính sách và Phát triển                        |
| DFID    | Department for International Development – Bộ Phát triển Quốc tế của Anh  |
| DIAL    | Développement, Institutions & Analyses de Long terme – Viện nghiên cứu Phát triển, Thể chế và Phân tích dài hạn |
| ECD     | Early Childhood Development – Phát triển Đầu đời  |
| EM      | Ethnic Minority – Dân tộc thiểu số  |
| EVN     | Vietnam Electricity – Điện lực Việt Nam   |
| FDI     | Foreign Direct Investment – Đầu tư trực tiếp nước ngoài   |
| FII     | Foreign Indirect Investment – Đầu tư gián tiếp nước ngoài   |
| GDP     | Gross Domestic Product – Tổng sản phẩm quốc nội   |
| GSO     | General Statistical Office – Tổng cục Thống kê  |
| ICOR    | Incremental Capital Output Ratio – Tỷ lệ tăng vốn trên sản phẩm đầu ra  |
| IMF     | International Monetary Fund – Quỹ Tiền tệ Quốc tế   |

|           |   |
|-----------|---|
| IRC       | Indochina Research and Consulting – Trung tâm Nghiên cứu và Tư vấn Đông Dương   |
| LMP       | Labor Market Program/Policy – Chương trình/Chính sách thị trường lao động   |
| MDGs/VDGs | Millennium Development Goals/Vietnam Development Goals – Mục tiêu phát triển thiên niên kỷ/Mục tiêu phát triển của Việt Nam |
| MOLISA    | Ministry of Labor, Invalids and Social Affairs – Bộ Lao động – Thương binh và Xã hội  |
| MPI       | Ministry of Planning and Investment – Bộ Kế hoạch và Đầu tư   |
| MRD       | Mekong River Delta – Đồng bằng sông Cửu Long  |
| NEU       | National Economics University – Đại học Kinh tế Quốc dân  |
| NGO       | Non-Government Organization – Tổ chức phi chính phủ   |
| NTP PR    | National Targeted Program for Poverty Reduction – Chương trình mục tiêu quốc gia về giảm nghèo                              |
| ODA       | Official Development Assistance – Hỗ trợ phát triển chính thức  |
| PCE       | Per Capita Expenditure – Chi tiêu bình quân đầu người   |
| PMUB      | Participatory Monitoring of Urban Poverty – Giám sát nghèo đô thị có sự tham gia của người dân                              |
| PPA       | Participatory Poverty Assessment – Đánh giá nghèo có sự tham gia của người dân  |
| RIM       | Rapid Impact Monitoring – Đánh giá nhanh tác động   |
| RRD       | Red River Delta – Đồng bằng sông Hồng   |
| SBV       | State Bank of Vietnam – Ngân hàng Nhà nước Việt Nam   |
| SEDP      | Socio-Economic Development Plan – Kế hoạch Phát triển kinh tế – xã hội  |
| SIDA      | Sweden International Development Agency – Cơ quan Phát triển Quốc tế Thụy Điển  |
| SMEs      | Small and Medium sized Enterprises – Doanh nghiệp vừa và nhỏ  |
| SOEs      | State-Owned Enterprises – Doanh nghiệp nhà nước   |
| TOT       | Terms of Trade – Giá cánh kéo   |
| TFP       | Total Factor Productivity – Năng suất tổng hợp  |
| UN        | United Nations – Liên Hiệp Quốc   |
| UNDP      | United Nations Development Program – Chương trình Phát triển Liên Hiệp Quốc   |

|        |  |
|--------|--|
| UNICEF | United Nations International Children’s Emergency Fund – Quỹ Bảo trợ trẻ em Liên Hiệp Quốc |
| USD    | United States Dollar – Đô la Mỹ  |
| VASS   | Vietnam Academy of Social Sciences – Viện Khoa học Xã hội Việt Nam                         |
| VHLSS  | Vietnam Household Living Standards Survey – Điều tra mức sống hộ gia đình Việt Nam         |
| VND    | Vietnam Dong – Đồng Việt Nam   |
| VSS    | Vietnam Social Security – Bảo hiểm Xã hội Việt Nam   |
| WB     | World Bank – Ngân hàng Thế giới  |
| WEF    | World Economic Forum – Diễn đàn Kinh tế Thế giới   |
| WTO    | World Trade Organization – Tổ chức Thương mại Thế giới                                     |



# DANH MỤC BẢNG, HÌNH VÀ HỘP

## BẢNG

|   |    |
|---|----|
| Bảng 1. Đặc tính chung của người nghèo ở nông thôn .....  | 34 |
| Bảng 2. Đặc tính của người nghèo ở Việt Nam.....  | 37 |
| Bảng 3. Chênh lệch trong tiến độ giảm nghèo (đơn vị: %) .....   | 41 |
| Bảng 4. Các phát hiện về động thái nghèo của Đánh giá nghèo<br>với sự tham gia của người dân năm 2008 ..... | 49 |
| Bảng 5. Nghèo và chi tiêu của các nhóm dân tộc thiểu số<br>ở vùng nông thôn năm 2006 .....                  | 84 |
| Bảng 6. Tỷ lệ nghèo dựa trên thu nhập ở Hà Nội<br>và Thành phố Hồ Chí Minh năm 2009 .....                   | 88 |

## HÌNH

|  |    |
|--|----|
| Hình 1. Giảm nghèo ở Việt Nam giai đoạn 1993-2008 (đơn vị: %) .....  | 32 |
| Hình 2. Các chỉ số phi thu nhập của người nghèo (đơn vị: %).....   | 33 |
| Hình 3. Tỷ lệ nghèo và phân bố nghèo ở cấp tỉnh .....  | 43 |
| Hình 4. Chênh lệch trong chi tiêu bình quân đầu người (PCE)<br>giữa các nhóm dân cư khác nhau.....                             | 44 |
| Hình 5. Phân bố chi tiêu bình quân đầu người giai đoạn 1993-2008<br>ở Việt Nam (đơn vị: 1.000 VND theo giá cố định 1993) ..... | 46 |
| Hình 6. Động thái nghèo đô thị .....   | 49 |

|   |    |
|---|----|
| Hình 7. Tình hình kinh tế vĩ mô ở Việt Nam trong giai đoạn 1990-2010.....   | 56 |
| Hình 8. Nguy cơ đối mặt với nhiều loại rủi ro của các hộ gia đình<br>(đơn vị: % số hộ gia đình) .....   | 58 |
| Hình 9. Các cách ứng phó với rủi ro của các hộ gia đình (%) .....   | 67 |
| Hình 10: Ngân sách Nhà nước Việt Nam dành cho an sinh xã hội, 2009<br>(đơn vị: tỷ VND) .....  | 68 |
| Hình 11: Hệ thống an sinh xã hội ở Việt Nam .....   | 69 |
| Hình 12. Tỷ lệ tham gia của doanh nghiệp và độ bao phủ<br>của bảo hiểm xã hội đến người lao động ở Việt Nam .....   | 72 |
| Hình 13. Phân bố cơ hội việc làm theo vùng trong khu vực doanh nghiệp<br>chính thức năm 2007 và tỷ lệ nghèo năm 2008 (đơn vị: %) .....                                | 75 |
| Hình 14. Xu hướng di cư ở Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh<br>(đơn vị: % tổng số dân nhập cư).....   | 76 |
| Hình 15. Giá cánh kéo (TOT) trong sản xuất lúa gạo ở Việt Nam (1985-2006) .....   | 77 |
| Hình 16. Hiệu quả sử dụng nguồn lực cho sản xuất lúa gạo<br>ở Đồng bằng sông Cửu Long (MRD), Đồng bằng sông Hồng (RRD)<br>và các vùng còn lại (Khác), 1985-2006. .... | 78 |
| Hình 17. Giá gạo bán lẻ trong nước và giá gạo giao lên tàu<br>(FOB) trong năm 2008 (đơn vị: USD/tấn).....   | 81 |
| Hình 18. Sự thay đổi của khoảng cách nghèo ở nông thôn.....   | 85 |
| Hình 19. Các kết quả phân tách trung bình của chênh lệch<br>chi tiêu bình quân đầu người giữa nhóm Kinh/Hoa<br>và nhóm đồng bào dân tộc thiểu số.....                 | 86 |
| Hình 20. Nghèo đa chiều tại Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh.....  | 89 |

## **HỘP**

|   |    |
|---|----|
| Hộp 1. Các đặc tính của người nghèo theo nhận định của đánh giá nghèo<br>với sự tham gia của người dân..... | 34 |
|---|----|

## TÓM TẮT TỔNG QUAN

**Nhìn lại: Thành tựu ấn tượng, song không đồng đều và chưa bền vững.**

Việc nhìn lại hai thập kỷ qua cho thấy Việt Nam đã đạt được những thành tựu ấn tượng trong giảm nghèo. Tăng trưởng kinh tế diễn ra trên diện rộng đã đem lại những cải thiện đáng kể về chất lượng cuộc sống cho hầu hết người dân. Theo tính toán của Tổng cục Thống kê trên cơ sở sử dụng chuẩn nghèo tính theo chi tiêu của Tổng cục Thống kê và Ngân hàng Thế giới, tỷ lệ nghèo đã giảm liên tục trong vòng khoảng hai thập kỷ, từ 58 phần trăm năm 1993 xuống còn 37,4 phần trăm năm 1998, 28,9 phần trăm năm 2002, 16 phần trăm năm 2006 và 14,5 phần trăm năm 2008 và nhờ đó mà khoảng gần 30 triệu người đã thoát nghèo trong giai đoạn này. Đây là thành tựu rất ấn tượng đã được cộng đồng quốc tế ghi nhận và đánh giá cao.

Chất lượng cuộc sống của ngay cả những người còn chưa thoát nghèo cũng được cải thiện đáng kể trong giai đoạn này. Cụ thể, sự thiếu hụt tiêu dùng của người nghèo ở mức trung bình so với ngưỡng nghèo, được đo bằng tỷ lệ khoảng cách nghèo cũng đã giảm liên tục từ 18,5 phần trăm năm 1993 xuống mức rất thấp là 3,5 phần trăm năm 2008. Thước đo khác về mức độ trầm trọng của nghèo đói (chỉ số này dành trọng số cao cho nhóm những người nghèo nhất) cũng đã giảm từ 7,9 phần trăm năm 1993 xuống còn 1,2 phần trăm năm 2008. Các chỉ số phi thu nhập như sự tiếp cận của người nghèo đến các dịch vụ xã hội cơ bản và cơ sở hạ tầng (giáo dục, y tế, điện, đường đi, nước, vệ sinh môi trường...) cũng khẳng định xu hướng rất tích cực này. Nổi bật là nếu vào năm 1993, chưa đến 37 phần trăm người nghèo được sử dụng điện, thì nay gần 90 phần trăm người nghèo đã có điện vào nhà.

Những đặc tính của nhóm người nghèo cũng đã thay đổi đáng kể trong giai đoạn này. Quy mô hộ của một gia đình nghèo điển hình giảm từ 5,2 người xuống còn 4,8 người, còn tỷ lệ người sống phụ thuộc giảm từ 55 phần trăm năm 1993 xuống còn 49,7 phần trăm năm 2008, mặc dù tỷ lệ này vẫn luôn cao hơn so với các hộ gia đình không nghèo trong suốt giai đoạn này. Về giáo dục, tỷ lệ hộ nghèo có chủ hộ học hết bậc tiểu học tăng lên, nhưng tỷ lệ hộ nghèo với chủ hộ có trình độ học vấn cao hơn bậc tiểu học lại giảm xuống. Điều này cũng phần nào giải thích tại sao các hộ nghèo chuyển

đổi cơ cấu sản xuất khá chậm, với tỷ lệ hộ nghèo làm nông nghiệp giảm với tiến độ khá khiêm tốn, từ 51,3 phần trăm năm 1993 xuống còn 47,3 phần trăm năm 2008. Đáng chú ý là, việc ngày càng sẵn có các phương tiện truyền thông cho người nghèo được ghi nhận là một trong những thay đổi chính quan sát được giữa vòng Đánh giá nghèo với sự tham gia của người dân (PPA) năm 2008 và hai vòng PPA trước đó tiến hành vào năm 1999 và 2003. Hệ quả là người nghèo, đặc biệt là nhóm đồng bào dân tộc thiểu số, đã dần dần chuyển từ cảnh thiếu phương tiện để tiếp cận thông tin đến cảnh thiếu khả năng hấp thụ và sử dụng thông tin hiệu quả để cải thiện sinh kế cũng như mức sống của mình. Sự thay đổi lớn nhất trong đặc tính của nhóm người nghèo là tỷ lệ hộ nghèo có chủ hộ là người dân tộc thiểu số tăng mạnh từ 17,7 phần trăm năm 1993 lên 40,7 phần trăm năm 2008. Như vậy, vấn đề nghèo đang có xu hướng tập trung nhiều hơn ở nhóm đồng bào dân tộc thiểu số, một phần là do tiến độ không đồng đều trong giảm nghèo giữa các nhóm dân cư khác nhau.

Trong thực tế, mặc dù tất cả các nhóm dân cư đều được hưởng lợi từ tăng trưởng kinh tế cao được duy trì trong suốt hai thập kỷ qua, mức độ tham gia của các nhóm dân cư khác nhau vào tiến trình phát triển lại khác nhau, dẫn đến những chênh lệch đáng kể giữa các nhóm dân cư về chất lượng cuộc sống, về sở hữu tài sản hiểu theo nghĩa rộng (bao gồm khả năng tiếp cận đất đai, các dịch vụ xã hội cơ bản và trình độ học vấn) và về tiến độ giảm nghèo. Như đã được thể hiện trong sự thay đổi đặc tính của nhóm người nghèo, sự khác biệt lớn nhất về thành tựu giảm nghèo là giữa nhóm Kinh/Hoa và nhóm đồng bào các dân tộc thiểu số, với nhóm Kinh/Hoa có mức giảm nghèo từ 53,9 phần trăm năm 1993 xuống chỉ còn 9 phần trăm năm 2008, nhanh hơn đáng kể so với nhóm đồng bào dân tộc thiểu số (từ 86,4 phần trăm năm 1993 xuống còn 50,3 phần trăm năm 2008). Mặc dù việc giảm nghèo diễn ra nhanh đối với cả hai nhóm dân cư ở nông thôn và thành thị, song tỷ lệ nghèo ở nông thôn (66,4 phần trăm năm 1993 và 18,7 phần trăm năm 2008) vẫn cao hơn đáng kể so với tỷ lệ nghèo ở thành thị (25,1 phần trăm năm 1993 và 3,3 phần trăm năm 2008). Cũng có sự chênh lệch giữa các vùng miền, với vùng Đông Nam Bộ và Đồng bằng sông Hồng là những nơi giảm nghèo diễn ra nhanh hơn hẳn so với các vùng khác, với kết quả là tỷ lệ nghèo giảm xuống chỉ còn một con số là 3,5 phần trăm ở Đông Nam Bộ và 8,1 phần trăm ở Đồng bằng sông Hồng vào năm 2008. Giảm nghèo diễn ra chậm nhất ở vùng Tây Bắc là nơi có nhiều người dân thuộc nhóm đồng bào người dân tộc thiểu số sinh sống và có mức độ kết nối thấp với thị trường toàn quốc, dẫn đến tỷ lệ nghèo vẫn còn ở mức cao là 45,7 phần trăm năm 2008, giảm từ mức 81 phần trăm của năm 1993. Nằm giữa hai nhóm này là các vùng Đông Bắc, Tây Nguyên, và Bắc Trung Bộ với tỷ lệ nghèo vào năm 2008 tương tự nhau (tương ứng là 24,3 phần trăm, 24,1 phần trăm và 22,6 phần trăm), và đều cao hơn đáng kể so với vùng Nam Trung Bộ (13,7 phần trăm). Cũng vẫn còn có sự chênh lệch đáng kể trong nội bộ mỗi nhóm dân cư. Cụ thể, trong nhóm đồng bào các dân tộc thiểu số, tỷ lệ nghèo vẫn còn ở mức cao tới 83,4 phần trăm đối với đồng



bào người H-mông và 75,2 phần trăm đối với đồng bào các dân tộc thiểu số ở Tây nguyên, song ở mức thấp hơn đáng kể là 23,1 phần trăm đối với đồng bào dân tộc Khơ Me và 32,1 phần trăm đối với đồng bào dân tộc Tày. Sự đa dạng cũng thể hiện khá rõ trong nhóm người nghèo, trong đó có sự khác biệt đáng kể về nguyên nhân gây ra tình trạng nghèo.

Như vậy, xã hội Việt Nam ngày nay đã trở nên đa dạng hơn nhiều so với hơn hai thập kỷ trước đây khi đất nước mới bắt đầu thực hiện công cuộc Đổi Mới. Mặc dù Việt Nam đã thoát khỏi danh sách các nước nghèo nhất, song một bộ phận dân cư vẫn chưa thoát hẳn khỏi bẫy nghèo đói. Điều này cho thấy, khác với 20 năm trước đây, khi một chính sách có thể có tác động tích cực đến mọi nhóm dân cư thì ngày nay cần có những chính sách phức tạp và tinh tế hơn, trong đó cần tính đến đặc thù của từng nhóm thì mới có thể đạt hiệu quả cao trong việc giảm nghèo và giúp đất nước tránh được “bẫy bất bình đẳng”.

### **Nghèo ở trạng thái tĩnh và trạng thái động, và các hàm ý chính sách**

Phân tích động thái nghèo giúp tiếp tục làm rõ sự đa dạng của nhóm người nghèo, và sự khác biệt giữa nghèo ở trạng thái tĩnh và nghèo ở trạng thái động là điều cần phải được chú ý khi xây dựng các chính sách giảm nghèo. Cụ thể, phân tích động thái nghèo trên cơ sở sử dụng bộ số liệu điều tra lặp đối với cùng một nhóm hộ gia đình được thực hiện trong ba cuộc Điều tra mức sống hộ gia đình Việt Nam (VHLSS) vào các năm 2002, 2004 và 2006 cho thấy, mặc dù tỷ lệ nghèo giảm đều đặn từ 28,9 phần trăm năm 2002 xuống còn 16 phần trăm năm 2006, 35 phần trăm dân số trong giai đoạn này đã từng ở trong trạng thái nghèo, trong đó có một phần tư (hay 9,3 phần trăm tổng dân số) vẫn đang sống trong cảnh nghèo kinh niên (tức là họ liên tục nghèo trong suốt giai đoạn này) và ba phần tư còn lại có sự thay đổi trong trạng thái nghèo. Trong số những người có trạng thái nghèo thay đổi (tức là khi thì thuộc nhóm nghèo, khi thì không), những người thoát nghèo bền vững (tức là nghèo trong năm đầu của giai đoạn là 2002, nhưng thoát nghèo trong những năm tiếp theo là 2004 và 2006) chiếm 11,3 phần trăm tổng dân số (hay trên 30 phần trăm dân số nghèo) và nhóm còn lại - những người có thể được gọi bằng thuật ngữ “nghèo nhất thời” - chiếm 14,4 phần trăm tổng dân số (hay trên 40 phần trăm dân số nghèo).

Phân tích chi tiết hơn cho thấy có những khác biệt đáng kể giữa các nhóm dân tộc về động thái nghèo. Đối với các nhóm dân tộc thiểu số, những người nghèo kinh niên chiếm tỷ lệ cao nhất 39,2 phần trăm, tiếp theo là những người nghèo nhất thời (29,4 phần trăm), nhóm thoát nghèo bền vững (12,8 phần trăm), và nhóm chưa bao giờ nghèo (chỉ có 18,6 phần trăm). Đối với nhóm người Kinh/Hoa, trật tự này gần như là đảo ngược, với nhóm chưa bao giờ nghèo chiếm 70 phần trăm dân số, theo sau là nhóm nghèo nhất thời (12,2 phần trăm), nhóm những người thoát nghèo bền vững

(11,8 phần trăm) và nhóm những người nghèo kinh niên (6,1 phần trăm). Việc phân tích động thái nghèo cũng cho thấy các dân tộc thiểu số chiếm tỷ lệ lớn trong nhóm nghèo kinh niên, ước tính khoảng 47,1 phần trăm. Xét trên mặt địa lý, vùng Bắc Trung Bộ chiếm tỷ lệ lớn nhất trong nhóm nghèo kinh niên (32,6 phần trăm), tiếp theo là các vùng núi phía Bắc (24,9 phần trăm), Tây Nguyên (21,8 phần trăm) và Đồng bằng sông Cửu Long (10,4 phần trăm), trong khi tỷ lệ này chỉ rất nhỏ ở miền Đông Nam Bộ (0,8 phần trăm) và khá thấp ở Đồng bằng sông Hồng (3,8 phần trăm). Nhóm nghèo kinh niên này cũng có đặc điểm là có điều kiện ban đầu (tức là vào thời điểm năm 2002) không thuận lợi, với tỷ lệ người sống phụ thuộc vào chủ hộ cao (30,7 phần trăm so với tỷ lệ trung bình cả nước 16,3 phần trăm), với tỷ lệ chủ hộ chưa qua giáo dục tiểu học cao đến bất thường (57,8 phần trăm so với tỷ lệ trung bình cả nước 31,5 phần trăm), thiếu điện (36,8 phần trăm so với tỷ lệ trung bình của cả nước là 11,9 phần trăm) và thiếu nước sạch (87,1 phần trăm so với tỷ lệ trung bình của cả nước là 57,2 phần trăm). Đối với nhóm thoát nghèo bền vững, tỷ lệ các chủ hộ đã hoàn thành giáo dục phổ thông cơ sở cao (37 phần trăm) so với nhóm nghèo kinh niên (11 phần trăm) và nghèo nhất thời (27,1 phần trăm) là đặc điểm đáng chú ý nhất.

Cần có các giải pháp chính sách khác nhau đối với hai nhóm nghèo kinh niên và nghèo nhất thời. Đối với nhóm nghèo kinh niên, do nhóm này có trạng thái nghèo ở dạng tĩnh nên hỗ trợ xã hội, trong đó bao gồm các chương trình mục tiêu giảm nghèo là phù hợp. Khi thực hiện các giải pháp này, điều quan trọng là phải cải thiện việc xác định hộ nghèo và đưa ra hình thức hỗ trợ phù hợp cho từng nhóm đối tượng dựa trên đặc tính cũng như nhu cầu đa dạng của những người nghèo để giảm thiểu rò rỉ, mở rộng độ bao phủ và tăng mức hỗ trợ, đồng thời đơn giản hóa cả khâu thiết kế cũng như khâu thực hiện chương trình nhằm giảm chi phí giao dịch và tránh tâm lý ỷ lại của những người nghèo nhận được hỗ trợ. Hiện nay, các cuộc thảo luận về nghèo đói ở Việt Nam, đặc biệt là các giữa các nhà hoạch định chính sách, chủ yếu xoay quanh các chương trình mục tiêu giảm nghèo. Tuy nhiên, các chương trình này có thể không thực sự hiệu quả trong việc hỗ trợ nhóm nghèo nhất thời vì danh sách hộ nghèo chỉ được cập nhật hàng năm, và đôi khi phụ thuộc vào “chỉ tiêu” về tỷ lệ hộ nghèo được cấp trên để ra, trong khi việc thoát nghèo hay rơi vào trạng thái nghèo lại diễn ra nhanh hơn dưới tác động của các cú sốc (việc làm, sức khỏe, thiên tai, dịch bệnh v.v...). Do đó, tuy các chương trình mục tiêu giảm nghèo đóng vai trò quan trọng, song vẫn là không đủ khi mà trạng thái động của nghèo đói ngày càng phổ biến hơn trong bối cảnh Việt Nam đẩy mạnh cải cách và hội nhập, đặc biệt sau khi đất nước gia nhập WTO vào đầu năm 2007. Do vậy để có thể giúp người nghèo thoát nghèo một cách bền vững, đồng thời bảo vệ những người không nghèo khỏi bị rơi vào nghèo đói trong bối cảnh kinh tế mới, đòi hỏi phải tiếp cận đến vấn đề giảm nghèo một cách toàn diện thông qua việc mở rộng cơ hội, giảm thiểu rủi ro và khả năng bị tổn thương và nâng cao chất lượng nguồn vốn con người.

## **Mở rộng cơ hội và giảm thiểu rủi ro trong bối cảnh kinh tế mới của giai đoạn sau khi Việt Nam gia nhập WTO**

Việt Nam có thêm nhiều cơ hội cũng như thách thức sau khi gia nhập WTO vào đầu năm 2007 do những thay đổi diễn ra tại đường biên giới (giảm thuế nhập khẩu và gỡ bỏ các rào cản phi thuế quan đối với thương mại), bên ngoài biên giới (khả năng tiếp cận lớn hơn với các thị trường nước ngoài và cơ chế giải quyết tranh chấp của WTO) và bên trong biên giới (mở cửa thị trường dịch vụ, phân phối, thay đổi về khuôn khổ pháp lý và điều tiết). Vì vậy, việc gia nhập WTO được nhiều nhà phân tích đánh giá như là sự mở đầu của vòng cải cách kinh tế tiếp theo với những tác động đáng kể đến tăng trưởng kinh tế và giảm nghèo tại Việt Nam. Mặc dù về tổng thể những tác động đến nền kinh tế của việc Việt Nam gia nhập WTO được đánh giá là tích cực và cả ba nhóm thay đổi nêu trên đều rất quan trọng, song chính những thay đổi bên trong đường biên giới đóng vai trò quan trọng nhất. Đặc biệt, về vấn đề tự do hóa tài chính đối ngoại, kinh nghiệm quốc tế cho thấy việc có các cơ chế điều tiết và giám sát chặt chẽ là rất quan trọng để một quốc gia có thể tối đa hóa lợi ích và giảm thiểu rủi ro liên quan tới quá trình này. Tính biến động cao cũng như tính dễ bị tổn thương do các biến cố gây ra bởi các luồng vốn quốc tế đã gây bất ổn tại các nước chưa có cơ chế điều tiết vốn ngắn hạn hoàn chỉnh. Ở Việt Nam, những vấn đề tiềm tàng này chưa được nắm bắt trong những năm đàm phán gia nhập, mà chỉ xuất hiện sau đó trong vài năm đầu hậu gia nhập.

Do vậy, ba năm đầu của giai đoạn hậu gia nhập WTO đã chứng kiến nhiều thử thách và khó khăn, đặc biệt là những bất ổn về kinh tế vĩ mô. Nhiều nhà phân tích tin rằng một phần của vấn đề là do có quá nhiều luồng vốn lớn đổ vào Việt Nam dưới nhiều hình thức khác nhau, đặc biệt là các khoản đầu tư gián tiếp tăng đột biến trong năm 2007 do các nhà đầu tư nước ngoài kỳ vọng cao vào cơ hội sinh lời khi Việt Nam gia nhập WTO. Có thể nói rằng Việt Nam chưa có đủ kinh nghiệm để quản lý hiệu quả các luồng vốn đầu tư gián tiếp lớn để có thể tránh được các “tác dụng phụ” không mong muốn. Điều này kết hợp với tình trạng “đô la hóa” kéo dài trong nhiều năm đã gây nhiều khó khăn cho chính sách tiền tệ và chính sách tỷ giá. Các chính sách ứng phó sau đó lại không thành công trong việc “trung tính hóa” các luồng vốn này, gây ra lạm phát cao, tạo ra bong bóng tài sản và những mất cân đối vĩ mô lớn.

Sau khi trải qua giai đoạn lạm phát cao và mất cân đối vĩ mô lớn vào nửa đầu năm 2008, Việt Nam lại bị ảnh hưởng mạnh bởi cuộc khủng hoảng kinh tế - tài chính toàn cầu; cả hai sự kiện này đều có tác động đáng kể đến người nghèo và người thu nhập thấp, đặc biệt là nhóm lao động nhập cư và nông dân sản xuất một số nhóm hàng nông sản xuất khẩu. Những nhóm này còn chịu những tác động của suy thoái môi trường, bão lũ và các cú sốc khác có xu hướng ngày một gia tăng. Cụ thể, phân tích số liệu Điều tra mức sống hộ gia đình năm 2008 (VHLSS 2008) cho thấy phần đông dân

số cho rằng mình bị ảnh hưởng nặng hơn nhiều bởi các cơn bão giá so với bởi các loại rủi ro khác như thiên tai, những biến cố về sức khỏe hoặc mất việc làm v.v... Phân tích kết quả khảo sát nghèo đô thị gần đây nhất tiến hành năm 2009 tại Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh cho thấy tác động của lạm phát cao lên người thu nhập thấp ở đô thị còn lớn hơn: 69 phần trăm trong nhóm có thu nhập thấp nhất trong ngũ phân vị cho rằng mình bị “ảnh hưởng mạnh” bởi lạm phát cao, vượt xa các loại biến cố khác (các con số tương ứng là 28 phần trăm dân số đô thị ở hai thành phố này cho rằng mình bị ảnh hưởng bởi các biến cố về sức khỏe và ít hơn 10 phần trăm đối với mỗi loại biến cố còn lại). Hơn nữa, việc Việt Nam hội nhập sâu hơn vào nền kinh tế thế giới sẽ tiếp tục tạo ra hiệu ứng hội tụ với lợi thế ngày càng gia tăng cho các thành phố có vị trí gần cảng biển, dẫn đến sự hội tụ của các cơ hội việc làm và tạo thu nhập tại các địa bàn này. Những năm qua cũng đã chứng kiến việc chuyển dịch các nguồn lực tài chính từ khu vực nông nghiệp và nông thôn sang các ngành dịch vụ và công nghiệp đang phát triển mạnh tại các vùng đô thị, và điều này còn gây ra các bong bóng tài sản. Việc chuyển đổi đất nông nghiệp thành đất công nghiệp, dịch vụ và khu đô thị cũng gây những quan ngại về các tác động bất lợi cho những người thu nhập thấp ở nông thôn, có thể làm gia tăng thêm tình trạng bất bình đẳng. Đây mới chỉ là danh sách chưa đầy đủ của các vấn đề mới phát sinh, song nó cũng đã cho thấy cần phải có một loạt các hành động chính sách thích hợp để giảm thiểu rủi ro và mở rộng cơ hội nhằm đạt được giảm nghèo nhanh và bền vững.

Để giảm thiểu khả năng bị tổn thương, Việt Nam cần quản lý tốt hơn các rủi ro mang tính hệ thống ở cấp độ nền kinh tế cũng như những rủi ro ở cấp hộ gia đình hoặc cấp từng cá nhân. Để giảm thiểu rủi ro mang tính hệ thống, cần quản lý thận trọng kinh tế vĩ mô thông qua việc thực hiện các chính sách kinh tế vĩ mô và tài chính một cách nhất quán, trong đó bao gồm các nội dung là (i) xác định tốc độ tự do hóa tài chính phù hợp và xây dựng cơ chế giám sát và điều tiết hiệu quả; (ii) tránh rủi ro đạo đức có xu hướng gia tăng trong khu vực doanh nghiệp nhà nước và hệ thống ngân hàng trong những năm gần đây ở Việt Nam; (iii) quản lý phòng ngừa bong bóng tài sản một cách hiệu quả; (iv) quản lý tốt hơn nữa các chính sách vĩ mô thông qua việc nâng cao tính dễ tiên liệu và sự nhất quán giữa các chính sách tài khóa và tiền tệ và tăng tính linh hoạt của tỷ giá hối đoái... Các biện pháp này dường như có vẻ không liên quan trực tiếp đến người nghèo và người có thu nhập thấp, nhưng chúng thực sự giúp đất nước tránh được các cuộc khủng hoảng có khả năng xóa đi các thành tựu giảm nghèo như đã thấy ở một số nước châu Á trong giai đoạn khủng hoảng tài chính châu Á vào những năm 1997-1998.

Để giúp người nghèo và những người dễ bị tổn thương ứng phó tốt hơn với các rủi ro ở cấp hộ gia đình hay cá nhân, hệ thống an sinh xã hội cần được củng cố, hoàn thiện và đổi mới đáng kể. Nông dân và người lao động nhập cư, vốn chiếm tỷ lệ lớn nhất trong tổng dân số, hiện đang đối mặt với những rủi ro đáng kể do độ bao phủ

còn rất hạn chế của hệ thống an sinh xã hội chính thức. Cụ thể, theo số liệu Điều tra lao động năm 2007, khu vực nông nghiệp và khu vực doanh nghiệp phi nông nghiệp không chính thức chiếm tương ứng khoảng 50 phần trăm và 24 phần trăm tổng số lao động. Rất ít người trong số hai nhóm lao động này tham gia hệ thống bảo hiểm xã hội (bắt buộc hay tự nguyện). Ngay cả trong khối doanh nghiệp chính thức, nơi có 16 phần trăm tổng số lao động làm việc (số còn lại làm việc trong khối các cơ quan nhà nước), cũng chỉ có 51 phần trăm người lao động tham gia bảo hiểm xã hội vào năm 2008, với mức đóng góp bảo hiểm xã hội chỉ có 7,6 phần trăm so với mức đóng góp theo luật định là 23 phần trăm. Việc trốn đóng bảo hiểm xã hội diễn ra khá phổ biến ở các doanh nghiệp tư nhân trong nước. Hệ quả là vào năm 2009, chỉ có 9,4 triệu hay 18 phần trăm người lao động được đóng bảo hiểm xã hội bắt buộc, trong khi chỉ có 50.000 người tham gia đóng bảo hiểm xã hội tự nguyện. Độ bao phủ của bảo hiểm y tế tốt hơn đáng kể, với 30 triệu người tham gia bảo hiểm y tế bắt buộc và 11 triệu người đóng bảo hiểm y tế tự nguyện. Tuy nhiên, khi khủng hoảng kinh tế toàn cầu có tác động mạnh nhất đến Việt Nam vào đầu năm 2009 thì những công nhân bị nghỉ việc phải nộp lại thẻ bảo hiểm y tế cho chủ lao động nếu như muốn nhận trợ cấp thôi việc, làm giảm khả năng giúp chống chọi lại sốc của loại hình bảo hiểm này. Cùng với việc thực thi các quy định về đóng góp bảo hiểm thất nghiệp kể từ tháng 1 năm 2009 và chi trả bảo hiểm thất nghiệp kể từ tháng 1 năm 2010, điều này có thể sẽ thay đổi, vì công nhân bị mất việc vẫn được giữ bảo hiểm y tế. Tuy nhiên, cần phải có thời gian để các cơ chế vận hành có hiệu quả. Các mạng lưới an sinh xã hội phi chính thức, bao gồm tín dụng phi chính thức và hỗ trợ từ gia đình/cộng đồng, cho đến nay vẫn hoạt động tốt và đóng vai trò quan trọng giúp giảm thiểu tác động của cuộc khủng hoảng kinh tế toàn cầu đến Việt Nam. Tuy nhiên, hệ thống này sẽ chịu sức ép ngày một lớn do quá trình đô thị hóa đang làm thay đổi nhanh chóng cơ cấu gia đình, từ gia đình nhiều thế hệ sang gia đình hạt nhân. Do đó, cần ưu tiên củng cố và hoàn thiện hệ thống an sinh xã hội chính thức, trong đó chú trọng mở rộng độ bao phủ và cải thiện việc thực thi luật để bảo vệ người già và những người chịu tác động của các biến cố không lường trước được khỏi rơi vào vòng đói nghèo.

Để thực hiện được điều này, hai quá trình chuyển đổi - từ lao động nông nghiệp sang lao động phi nông nghiệp có năng suất cao hơn và thu nhập tốt hơn, và từ khu vực phi chính thức sang khu vực chính thức - cần được khuyến khích. Trong khối doanh nghiệp chính thức, các quy định về tham gia bảo hiểm xã hội cần được đảm bảo thực hiện tốt hơn. Đối với khối doanh nghiệp phi chính thức, cần nâng cao nhận thức và đơn giản hóa thủ tục để khuyến khích người lao động tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện. Đối với quá trình chuyển đổi thứ nhất - chuyển đổi lao động nông nghiệp sang lao động trong công nghiệp và dịch vụ nhằm giúp tăng cả nhận thức và nhu cầu đối với bảo hiểm xã hội nhờ người lao động có thu nhập cao hơn - các biện pháp nhằm cải thiện tính linh hoạt về địa lý của thị trường lao động là rất quan trọng, vì điều này giúp người dân ở những tỉnh nông nghiệp nghèo có thể tham gia tốt hơn

vào quá trình tăng trưởng hiện đang dựa nhiều vào các ngành chế tạo có định hướng xuất khẩu và sử dụng nhiều lao động tại các vùng đô thị. Do vậy nên đề xuất về việc áp dụng một mã số an sinh xã hội duy nhất cho từng cá nhân nhằm đảm bảo họ có thể nhận được lợi ích từ hệ thống an sinh xã hội ở bất cứ nơi nào họ đến làm ăn sinh sống nên được cân nhắc xem xét nghiêm túc, đặc biệt trong bối cảnh công nghệ thông tin phát triển mạnh và quan trọng hơn nữa là hệ thống thuế thu nhập cá nhân gần đây đã được mở rộng để áp dụng rộng rãi. Điều này cũng giúp tăng năng lực cạnh tranh quốc tế của các doanh nghiệp Việt Nam nhờ cơ hội lựa chọn và tuyển dụng người lao động của họ được mở rộng. Đối với quá trình chuyển đổi thứ hai, các chính sách giúp giảm chi phí của việc chuyển đổi doanh nghiệp phi chính thức thành doanh nghiệp chính thức sẽ khuyến khích các doanh nghiệp phi chính thức đăng ký kinh doanh, và ngược lại. Để thực hiện được điều đó có thể đề xuất một hệ thống an sinh xã hội lũy tiến nhằm hỗ trợ các doanh nghiệp có dưới 10 lao động, trong đó áp dụng mức đóng góp bảo hiểm xã hội (và lợi ích nhận được từ bảo hiểm xã hội) thấp hơn nhằm phù hợp với khả năng đóng góp của các doanh nghiệp vừa và nhỏ, và của các hộ kinh doanh. Khi đó, các lợi ích an sinh xã hội sẽ khuyến khích đẩy mạnh việc đăng ký kinh doanh của các doanh nghiệp vừa và nhỏ.

Do các doanh nghiệp vừa và nhỏ đóng vai trò quan trọng trong việc tạo công ăn việc làm và thu nhập, đặc biệt là cho người lao động có tay nghề thấp nên các doanh nghiệp này cần được hỗ trợ, trước hết là bằng cách xóa bỏ các ưu đãi có lợi cho các doanh nghiệp nhà nước lớn gây bất lợi cho các doanh nghiệp vừa và nhỏ. Một sân chơi bình đẳng cần được tạo ra trong mọi lĩnh vực kinh doanh, đặc biệt là về khả năng tiếp cận tín dụng ngân hàng. Việt Nam cũng cần khai thác sử dụng các công cụ chính sách phù hợp với quy định của WTO nhằm hỗ trợ khu vực nông thôn để tạo việc làm cho nhiều người dân nghèo.

Chính sách tài khóa có lẽ là công cụ mạnh nhất mà Chính phủ có trong tay. Các kết quả về giảm nghèo và giảm bất bình đẳng có thể được cải thiện thông qua việc tăng tính lũy tiến của hệ thống thuế (đặc biệt là thuế tiêu thụ đặc biệt đối với hàng xa xỉ phẩm và thuế tài sản) đối với phần thu ngân sách và việc phân bổ các khoản chi ngân sách có lợi cho các tỉnh nghèo và các lĩnh vực có tiềm năng hỗ trợ người nghèo, nhất là các khoản chi đầu tư cho lĩnh vực xã hội - đối với phần chi ngân sách. Cụ thể, mặc dù những khoản trợ giá đáng kể cho việc sử dụng điện hiện nay rõ ràng sẽ cần phải được loại bỏ dần để đảm bảo ngành có thể hoạt động bền vững, có thể cần phải tăng tính lũy tiến của giá điện để người khá giả hơn cũng như người sử dụng nhiều điện sẽ phải chịu gánh nặng lớn hơn trong các đợt điều chỉnh giá điện trong tương lai, đồng thời với việc thực hiện các chính sách và biện pháp hỗ trợ để giảm thiểu tác động của việc tăng giá điện lên người nghèo và người thu nhập thấp. Hiện vẫn còn dư địa để công cụ chính sách tiền tệ có thể phân bổ tín dụng có lợi hơn cho khu vực nông thôn và các chính sách thương mại hiện có cần xóa bỏ các sai lệch gây bất lợi cho khu vực này.

Tóm lại, việc lồng ghép đánh giá tác động đến nghèo đói và bất bình đẳng trong phân tích các chính sách vĩ mô là một nội dung quan trọng của cách tiếp cận toàn diện đến việc giảm nghèo. Nếu không có các giải pháp chủ động và toàn diện thì giảm nghèo sẽ có “độ tro” cao hơn đối với tăng trưởng kinh tế.

### **Giảm nghèo đối với nhóm đồng bào dân tộc thiểu số**

Có lẽ “độ tro” của giảm nghèo đối với tăng trưởng kinh tế thể hiện khá rõ ở nhóm đồng bào các dân tộc thiểu số, mặc dù vấn đề này đã được Chính phủ quan tâm đặc biệt thông qua một loạt các chính sách và chương trình được thực hiện trong hơn một thập kỷ qua. Phân tích sâu các bộ số liệu của Điều tra mức sống hộ gia đình được thực hiện trong nhiều năm khác nhau cho thấy chênh lệch về chi tiêu bình quân đầu người ở khu vực nông thôn giữa nhóm Kinh/Hoa và nhóm đồng bào các dân tộc thiểu số đã tăng từ 51 phần trăm năm 1998 lên đến 74 phần trăm năm 2006. Những phân tích này cũng cho thấy nguyên nhân của sự chênh lệch trong phúc lợi là do cả sự chênh lệch về nguồn lực (bao gồm cơ cấu hộ gia đình, trình độ giáo dục, sở hữu đất đai, các đặc điểm ở cấp xã), và chênh lệch trong hiệu quả sử dụng nguồn lực, mỗi nhóm nguyên nhân gây ra 50 phần trăm chênh lệch về phúc lợi. Do đó, để giúp đồng bào dân tộc thiểu số tăng cường sự tham gia và hưởng lợi từ tiến trình tăng trưởng, các giải pháp cần hướng đến việc tăng cường nguồn lực cũng như nâng cao hiệu quả sử dụng nguồn lực của nhóm đồng bào dân tộc thiểu số. Để tăng cường nguồn lực, các chính sách cần giúp đồng bào dân tộc thiểu số có khả năng tiếp cận tốt hơn các dịch vụ xã hội, cơ sở hạ tầng, việc làm có thu nhập... Để nâng cao hiệu quả sử dụng nguồn lực, cần có các giải pháp giảm thiểu rào cản ngôn ngữ, cải thiện chất lượng giáo dục, và tránh có những định kiến về năng lực của nhóm đồng bào dân tộc thiểu số...

### **Công cuộc giảm nghèo còn chưa được hoàn tất và cần được tiếp tục duy trì**

Việt Nam đã trở thành nước thu nhập trung bình ở mức thấp và đặt mục tiêu tham vọng là về cơ bản trở thành một quốc gia công nghiệp hóa theo hướng hiện đại vào năm 2020 và tránh được “bẫy thu nhập trung bình” trong giai đoạn sau đó. Mặc dù Việt Nam đã thoát khỏi danh sách các nước nghèo nhất, song không có nghĩa là công cuộc giảm nghèo đã được hoàn tất.

Điều chúng ta biết được từ các thông tin và số liệu hiện có là vẫn còn một chặng đường dài phải đi để giúp cho số đông đồng bào dân tộc thiểu số thoát hẳn khỏi nghèo đói (có thể phải cần nhiều thế hệ do nghèo trong nhóm này mang tính cơ cấu) hay là để cải cách hệ thống an sinh xã hội theo hướng phổ cập hóa song vẫn đảm bảo tính bền vững về mặt tài chính (việc thực hiện điều này có thể cần nhiều thập kỷ). Tuy nhiên, các dữ liệu hiện có không cho thấy được các hình thức nghèo có nhiều khả năng sắp phát sinh, cũng như không cho thấy hình thức hiện tại nào có nhiều khả năng sẽ trở nên trầm trọng hơn trong tương lai gần.

Nghèo đô thị thuộc nhóm vấn đề này. Các cuộc Điều tra mức sống hộ gia đình cho thấy tỷ lệ nghèo đô thị hiện nay ở mức thấp, và điều này đã được khẳng định lại bởi các kết quả tính toán dựa trên cơ sở số liệu Điều tra Nghèo đô thị được Cục Thống kê Hà Nội và Cục Thống kê Thành phố Hồ Chí Minh thực hiện trong năm 2009. Tuy nhiên việc xem xét số liệu hiện tại và quá khứ có thể không giúp nhiều cho việc dự đoán diễn biến của nghèo đô thị trong tương lai bởi tính đa chiều của nghèo (cụ thể là các vấn đề như ô nhiễm, an toàn cá nhân, điều kiện làm việc và nhà ở thấp, khả năng bị lạm dụng v.v...) sẽ trở nên ngày càng nghiêm trọng đối với người lao động nhập cư có thu nhập thấp. Những người này được xác định là không thuộc nhóm nghèo nếu chỉ dựa trên các thước đo thu nhập hoặc chi tiêu. Nếu có thể đo được tính đa chiều của phúc lợi và của nghèo đói thì bức tranh về tình trạng nghèo đô thị có thể đã khác đi. Hiện nay đã có một số nỗ lực phân tích nghèo đa chiều dựa trên cơ sở số liệu của Điều tra nghèo đô thị 2009 nêu trên. Các kết quả nghiên cứu này cho thấy vấn đề lớn nhất liên quan đến nghèo đa chiều ở Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh là độ bao phủ thấp của hệ thống an sinh xã hội chính thức, tiếp theo là thiếu hụt trong việc tiếp cận đến dịch vụ về nhà ở và nhà ở có chất lượng. Ngoài ra, như được thấy trong các cuộc khảo sát thực địa gần đây, ngày càng có nhiều cặp vợ chồng trẻ lao động xa quê quyết định cho con ở lại sống cùng với họ, thay vì gửi con về quê nhờ ông bà nuôi hộ. Điều này có thể sẽ làm thay đổi diện mạo của nghèo đô thị nói chung và nghèo trẻ em ở vùng đô thị nói riêng. Hơn nữa, để tránh bẫy thu nhập trung bình, Việt Nam cần giải quyết vấn đề nghèo trẻ em ngay từ bây giờ, vì đầu tư vào Phát triển Đầu đời có tác động quan trọng đến các kết quả về vốn con người sau này và có hiệu quả cao hơn hẳn so với nếu như can thiệp được thực hiện trong giai đoạn muộn hơn.

Bất bình đẳng cũng có thể sẽ gia tăng đáng kể trong trung và dài hạn nếu không có các giải pháp phù hợp và chủ động. Các chỉ số bất bình đẳng được sử dụng phổ biến cho thấy bất bình đẳng chỉ tăng nhẹ vào những năm 90, nhưng giữ ổn định và thậm chí còn giảm nhẹ trong thập niên đầu của thế kỷ 21. Tuy nhiên những số liệu này có thể không hoàn toàn giống với những gì nhiều người dân bình thường quan sát thấy trong thực tế cuộc sống. Cũng giống như trường hợp nghèo đô thị, có thể có vấn đề liên quan đến khung chọn mẫu, và trong cách tính giá trị nhà cửa. Cũng có thể có các lý do kinh tế như tầng lớp trung lưu được đo bằng 3 nhóm giữa trong ngũ phân vị đã cải thiện được đáng kể mức sống của mình trong thập kỷ qua. Tuy nhiên, giống như trường hợp nghèo đô thị, số liệu của quá khứ có thể không đặc biệt hữu dụng trong việc dự đoán tình trạng bất bình đẳng trong tương lai bởi một số lý do, trong đó có ảnh hưởng của quá trình đô thị hóa và hội nhập đang diễn ra ngày càng nhanh có xu hướng làm tăng thêm chênh lệch trong thu nhập giữa những người có trình độ và kỹ năng cao và những người có trình độ và kỹ năng thấp (thường là những người nghèo và người thu nhập thấp).



Bất bình đẳng trong thu nhập có thể dẫn đến sự không đồng đều trong việc tham gia vào quá trình hoạch định chính sách như kinh nghiệm quốc tế đã cho thấy. Ở Việt Nam, sự tham gia này trở nên ngày càng quan trọng, do xã hội đang trở nên ngày càng đa dạng, dẫn đến việc nảy sinh nhiều xung đột lợi ích giữa các nhóm khác nhau. Kiến thức và kỹ năng là hai trong số những yếu tố quan trọng đối với việc tham gia một cách hiệu quả của người nghèo trong các dự án phát triển ở cấp địa phương cũng như trong việc lồng ghép đánh giá tác động đến nghèo đói và bất bình đẳng vào trong phân tích các chính sách vĩ mô. Việc thực hiện điều này không dễ dàng và đòi hỏi nhiều thời gian, do vậy các tổ chức xã hội ở cấp cơ sở có định hướng hỗ trợ người nghèo và các cơ quan nghiên cứu cần đóng vai trò quan trọng trong việc hỗ trợ người nghèo trong quá trình này.

Cuối cùng, biến đổi khí hậu hiện là một trong những vấn đề trung tâm trong chương trình nghị sự toàn cầu và trong thực tế đã bắt đầu có tác động đáng kể đến nhiều vùng dễ bị ảnh hưởng của thiên tai ở Việt Nam. Vấn đề này sẽ càng trở nên cấp thiết hơn trong thời gian tới. Vì vậy, Việt Nam cần chủ động tham gia vào chương trình nghị sự toàn cầu về biến đổi khí hậu; cần sớm hiểu rõ các tác động đến nghèo đói và phân bổ thu nhập của vấn đề biến đổi khí hậu để có những giải pháp kịp thời và phù hợp.



## LỜI NÓI ĐẦU

Trong thập niên 90 của thế kỷ 20 và những năm đầu của thế kỷ 21, Việt Nam đã đạt được tốc độ tăng trưởng kinh tế nhanh và trên diện rộng, qua đó đã đạt được những thành tựu ấn tượng về giảm nghèo trên cả phương diện vật chất và tinh thần. Điều tra mức sống hộ gia đình (VHLSS, tiến hành năm 1993, 1998, 2002, 2004 và 2006) và các phân tích đánh giá nghèo trước đây cho thấy Việt Nam đã có tốc độ giảm nghèo đáng kể trong giai đoạn 1993-2006. Trong thời gian này, GDP thực tế tính theo đầu người tăng 7,5 phần trăm hàng năm, trong khi tỷ lệ nghèo giảm hơn hai phần ba và khoảng 25 triệu người đã thoát nghèo. Tuy nhiên hiện nay cũng như trong giai đoạn tới đây, Việt Nam có thể sẽ gặp nhiều thách thức trong việc duy trì tốc độ tăng trưởng cao và tốc độ giảm nghèo đầy ấn tượng này. Báo cáo cập nhật nghèo 2006 do Viện Khoa học Xã hội Việt Nam thực hiện đã xác định một số thách thức trước mắt như sau:

- Tác động của tăng trưởng kinh tế lên giảm nghèo có thể giảm và do vậy có thể cần phải có tốc độ tăng trưởng cao hơn để giảm mỗi điểm phần trăm trong tỷ lệ nghèo;
- Trong khi đó, để có thêm được mỗi điểm phần trăm trong tăng trưởng kinh tế cần phải có mức đầu tư cao hơn nếu Việt Nam không thể cải thiện hiệu quả đầu tư, tức là giảm chỉ số ICOR. Hệ quả là công cuộc giảm nghèo có thể sẽ trở nên tốn kém hơn trong giai đoạn tới;
- Tính dễ bị tổn thương đang trở thành một thách thức ngày càng lớn do nhiều hộ gia đình tuy thoát nghèo song vẫn còn ở mức cận nghèo, cộng thêm nhiều cú sốc ngắn hạn tiềm ẩn trong bối cảnh Việt Nam hội nhập sâu hơn vào nền kinh tế thế giới trong giai đoạn sau khi gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới WTO;
- Tiến độ giảm nghèo đối với nhóm đồng bào dân tộc thiểu số vẫn còn hạn chế, có thể là do nhóm này chưa tận dụng được đầy đủ các cơ hội do quá trình tăng trưởng nhanh tạo ra.

Những khó khăn thách thức này đã trở nên rõ nét hơn từ 5 năm trở lại đây. Hơn nữa, có một sự đồng thuận cao trong nhận định rằng Việt Nam vẫn chưa được khai thác hết những tiềm năng phát triển to lớn của mình. Để duy trì và phát huy những thành tựu đầy ấn tượng về tăng trưởng và giảm nghèo, Việt Nam cần đẩy nhanh cải cách chính sách và thể chế để tăng trưởng nhanh, bình đẳng và hướng tới người nghèo nhiều hơn. Chính phủ và các doanh nghiệp cần có những phản ứng thích hợp và kịp thời đối với các thách thức mới phát sinh liên quan đến tăng trưởng và giảm nghèo. Một điều quan trọng là xác định các nhân tố quyết định của tiến độ và xu hướng để có thể phản ứng với các thay đổi bằng những điều chỉnh chính sách thích hợp. Để thực hiện việc này đòi hỏi các nhà hoạch định chính sách phải tiếp cận được những bằng chứng đáng tin cậy được cung cấp kịp thời trên cơ sở sử dụng các phương pháp khoa học và số liệu tin cậy. Đánh giá nghèo 2008-2010 do các cán bộ nghiên cứu và các chuyên gia đến từ nhiều cơ quan và tổ chức của Việt Nam thực hiện dưới sự điều phối của Viện Khoa học Xã hội Việt Nam với sự hỗ trợ về tài chính và kỹ thuật của các tổ chức quốc tế như Ngân hàng Thế giới tại Việt Nam, Cơ quan Phát triển Quốc tế của Úc (AusAID), Quỹ Ford Foundation, Bộ Phát triển Quốc tế của Anh (DFID), Ngân hàng Phát triển châu Á (ADB), v.v... và sự tham gia trực tiếp của Oxfam Anh và Action Aid (Anh). Các hoạt động nghiên cứu được thực hiện nằm trong nỗ lực chung nhằm cung cấp cho các nhà hoạch định chính sách những cơ sở và bằng chứng khoa học về các vấn đề liên quan đến nghèo và bất bình đẳng, với những khuyến nghị chính sách rút ra từ các nghiên cứu có hàm lượng phân tích cao, phù hợp cả về mặt chính sách lẫn bối cảnh.

Đánh giá nghèo 2008-2010 được tiến hành trong bối cảnh Việt Nam đang thực hiện các cam kết WTO và theo dõi tiến độ thực hiện các mục tiêu thiên niên kỷ (MDGs) và mục tiêu phát triển của Việt Nam (VDGs). Đánh giá nghèo 2008-2010 được thực hiện nhằm cung cấp các bằng chứng nghiên cứu phục vụ cho các quá trình hoạch định chính sách quan trọng, bao gồm quá trình xây dựng Chiến lược phát triển kinh tế xã hội 10 năm (2011-2020) và Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm (2011-2015). Đánh giá nghèo 2008-2010 cũng nhằm cung cấp những tư vấn chính sách có luận cứ khoa học về các vấn đề liên quan đến giảm nghèo nhanh và bền vững dựa trên tăng trưởng kinh tế.

Báo cáo tổng hợp này tóm tắt các kết quả chính đúc kết từ các nghiên cứu khác nhau được thực hiện trong giai đoạn 2008-2010 theo nhiều chủ đề như động thái nghèo, nghèo ở nhóm đồng bào các dân tộc thiểu số, nghèo ở nông thôn, bất bình đẳng, an sinh xã hội, v.v... Kết quả của những nghiên cứu này đã được trình bày và thảo luận trong các cuộc hội thảo kỹ thuật được tổ chức trong năm 2009 với sự tham gia đông đảo của các nhà nghiên cứu và chuyên gia Việt Nam và quốc tế; tại ba cuộc hội thảo tham vấn ở cấp vùng được tổ chức tại Hà Nội, Đà Nẵng và Thành phố Hồ Chí Minh vào tháng Tám năm 2010; và tại hội thảo với các đối tác phát triển quốc

tế của Việt Nam vào tháng Mười một năm 2010. Các cuộc hội thảo này có sự tham gia của các nhà hoạch định chính sách và các chuyên gia nghiên cứu đến từ Trung ương và địa phương, cũng như đại diện của nhiều nhà tài trợ đa phương và song phương và các tổ chức phi chính phủ quốc tế và đã nhận được những đóng góp ý kiến vô cùng quý báu. Nhiều kết quả nghiên cứu đã được phổ biến dưới nhiều hình thức khác nhau bao gồm các báo cáo về chính sách gửi đến các nhà hoạch định chính sách cấp cao, các bài trình bày tại các cuộc hội thảo tập trung vào chính sách giảm nghèo cũng như thông qua việc phát hành ấn phẩm Báo cáo Đánh giá nghèo với sự tham gia của người dân 2008.

Để mở rộng cơ sở bằng chứng nghiên cứu, báo cáo tổng hợp cũng dựa trên kết quả của các nghiên cứu tiến hành song song như Giám sát nghèo đô thị và nông thôn do Oxfam Anh và Action Aid Việt Nam thực hiện; Đánh giá nhanh về tác động của khủng hoảng kinh tế toàn cầu đến Việt Nam được thực hiện trong nhiều vòng với sự trợ giúp của Ngân hàng Thế giới, Quỹ Nhi đồng Liên Hiệp Quốc (UNICEF), Chương trình Phát triển Liên Hiệp Quốc (UNDP) và Quỹ Ford Foundation; và Đánh giá sâu nghèo đô thị với sự hỗ trợ của UNDP; và các nghiên cứu khác.

Báo cáo này hy vọng sẽ cung cấp cho độc giả những thông tin có giá trị về các vấn đề quan trọng liên quan đến tình trạng nghèo và công cuộc giảm nghèo tại Việt Nam.

**Chủ tịch Viện Khoa học Xã hội Việt Nam**  
**Giáo sư Đỗ Hoài Nam**



## **Chương I.**

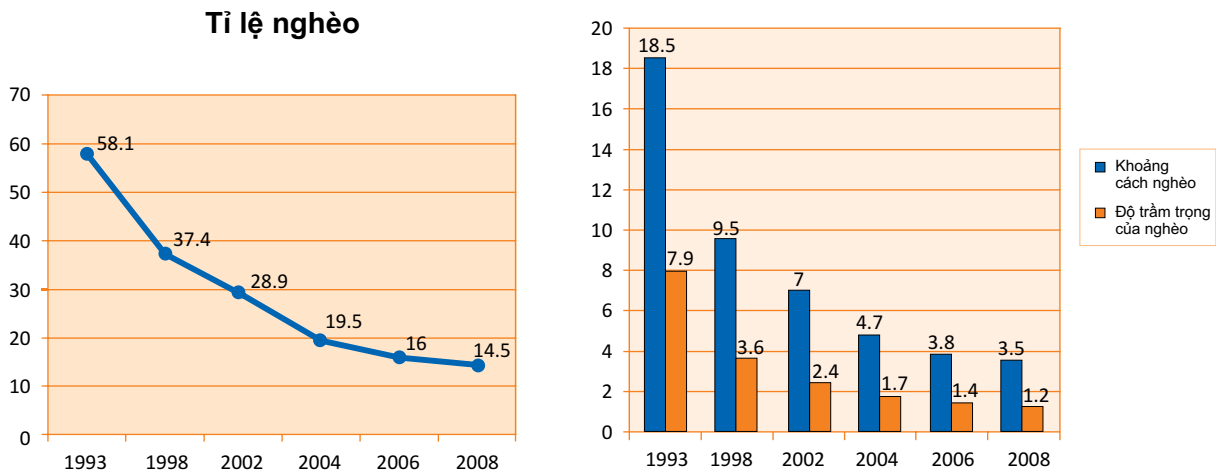
# **XU HƯỚNG GẦN ĐÂY TRONG CÔNG CUỘC GIẢM NGHÈO Ở VIỆT NAM**

### **1. Thành tựu ấn tượng, song tiến độ không đồng đều**

Chương này mở đầu bằng đánh giá về các xu hướng giảm nghèo ở Việt Nam trong hai thập kỷ qua, nhằm tạo cơ sở cho các phân tích tiếp theo về những thách thức đối với Việt Nam trong công cuộc giảm nghèo trong trung và dài hạn. Để làm được điều này, chúng tôi sử dụng chuẩn nghèo dựa trên chi tiêu của Tổng cục Thống kê (GSO) và Ngân hàng Thế giới do chuẩn nghèo này cho phép thực hiện việc phân tích so sánh các chỉ số nghèo quan trọng trong sáu cuộc Điều tra mức sống hộ gia đình do Tổng cục Thống kê thực hiện với sự hỗ trợ của UNDP và SIDA từ năm 1993. Thông tin chi tiết về cách mà GSO và Ngân hàng Thế giới thiết lập và điều chỉnh chuẩn nghèo chung cũng như chuẩn nghèo lương thực theo thời gian có thể được tham khảo trong Ngân hàng Thế giới (1999).

Nhìn lại thời gian qua cho thấy những thành tựu đã đạt được trong công cuộc giảm nghèo tại Việt Nam thực sự là rất ấn tượng. Tăng trưởng kinh tế bền vững trên diện rộng trong suốt hai thập kỷ qua đã cải thiện chất lượng cuộc sống cho hầu hết tất cả người dân. Theo tính toán của Tổng cục Thống kê, tỷ lệ nghèo đã giảm liên tục từ 58 phần trăm năm 1993 xuống còn 37,4 phần trăm năm 1998, 28,9 phần trăm năm 2002, 16 phần trăm năm 2006 và 14,5 phần trăm năm 2008 (xem Hình 1, bên trái). Ước tính có khoảng 28 triệu người đã thoát nghèo trong hai thập kỷ qua. Kết quả này đã giúp Việt Nam hoàn thành trước thời hạn một trong những Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ quan trọng nhất và do đó đã được cộng đồng quốc tế ghi nhận và đánh giá cao.

**Hình 1. Giảm nghèo ở Việt Nam giai đoạn 1993-2008 (đơn vị: %)**

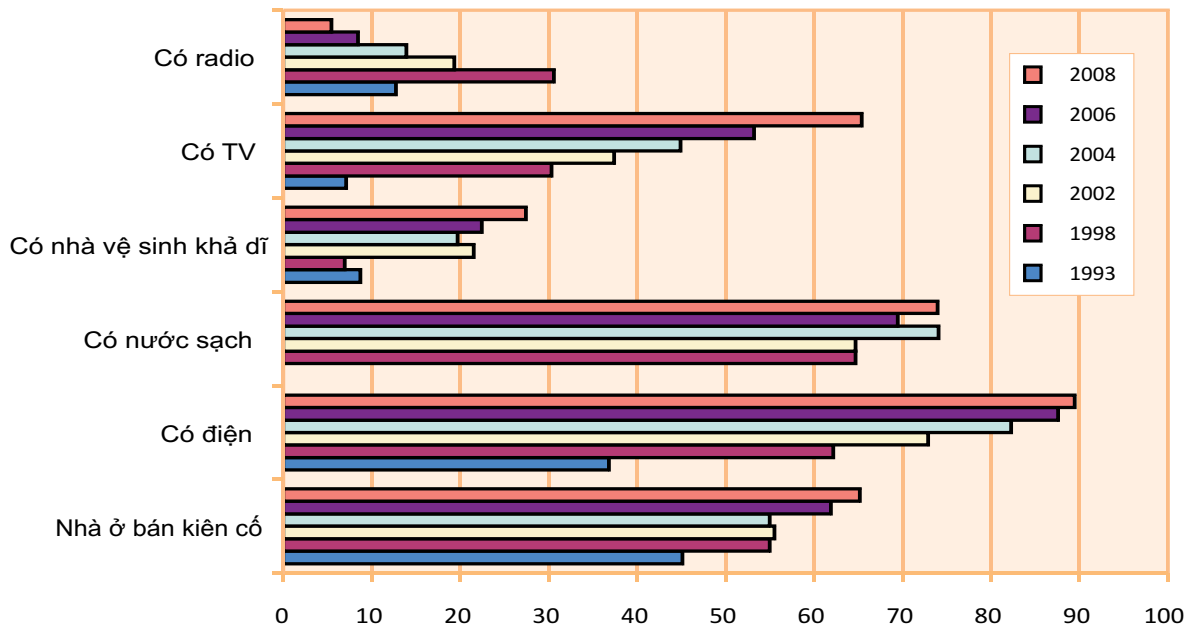


*Nguồn: Tổng cục Thống kê*

Chất lượng cuộc sống của những người còn chưa thoát nghèo cũng được cải thiện đáng kể trong giai đoạn này. Cụ thể, sự thiếu hụt tiêu dùng của người nghèo ở mức trung bình so với ngưỡng nghèo, được đo bằng tỷ lệ khoảng cách nghèo cũng đã giảm liên tục từ 18,5 phần trăm năm 1993 xuống mức rất thấp là 3,5 phần trăm năm 2008. Thước đo khác về mức độ trầm trọng của nghèo đói (chỉ số này dành trọng số cao cho nhóm những người nghèo nhất) cũng đã giảm từ 7,9 phần trăm năm 1993 xuống còn 1,2 phần trăm năm 2008 (xem Hình 1, bên phải). Các chỉ số phi thu nhập như sự tiếp cận của người nghèo đến các dịch vụ cơ bản và cơ sở hạ tầng (giáo dục, y tế, điện, đường, nước sạch, vệ sinh môi trường...) cũng khẳng định xu hướng rất tích cực này (xem Hình 2). Nổi bật là nếu vào năm 1993, chưa đến 37 phần trăm người nghèo được sử dụng điện, thì nay gần 90 phần trăm người nghèo đã có điện vào nhà. Giảm sử dụng đài phát thanh (radio) cùng với sự gia tăng rõ rệt trong việc sử dụng vô tuyến truyền hình (TV) cho thấy người nghèo đang từ bỏ các phương tiện giải trí và thông tin cũ để chuyển sang sử dụng các phương tiện hiện đại. Thật vậy, các phương tiện truyền thông ngày càng sẵn có và nằm trong khả năng chi trả của người nghèo được ghi nhận là một trong những thay đổi chính quan sát được giữa vòng Đánh giá nghèo với sự tham gia của người dân (PPA) năm 2008 và hai vòng PPA trước của các năm 1999 và 2003. Do vậy mà các đặc tính của người nghèo, đặc biệt là của đồng bào dân tộc thiểu số, đã dần chuyển từ thiếu thông tin sang thiếu khả năng hấp thụ và sử dụng thông tin để cải thiện đời sống cũng như điều kiện sống của họ (VASS, 2009).



**Hình 2. Các chỉ số phi thu nhập của người nghèo (đơn vị: %)**



*Nguồn: Ước tính dựa trên số liệu của các cuộc Điều tra mức sống hộ gia đình*

Những đặc tính khác của người nghèo cũng thay đổi khá đáng kể trong giai đoạn này. Phân tích dữ liệu thu thập được từ các cuộc Điều tra mức sống hộ gia đình VHLSS (xem Bảng 2), quy mô hộ của một gia đình nghèo điển hình giảm từ 5,2 người xuống còn 4,8 người, còn tỷ lệ người sống phụ thuộc giảm từ 55 phần trăm năm 1993 xuống còn 49,7 phần trăm năm 2008, mặc dù tỷ lệ này vẫn luôn cao hơn so với các hộ gia đình không nghèo trong suốt giai đoạn này. Về giáo dục, tỷ lệ hộ nghèo có chủ hộ học hết bậc tiểu học tăng lên, nhưng tỷ lệ hộ nghèo với chủ hộ có trình độ học vấn cao hơn bậc tiểu học lại giảm xuống. Điều này cũng phần nào giải thích tại sao các hộ nghèo chuyển đổi cơ cấu sản xuất khá chậm, với tỷ lệ hộ nghèo làm nông nghiệp giảm với tiến độ khá khiêm tốn, từ 51,3 phần trăm năm 1993 xuống còn 47,3 phần trăm năm 2008, trong khi tỷ lệ hộ làm nghề nông trong toàn bộ dân cư trong cùng thời kỳ giảm mạnh hơn hẳn, từ 35,8 phần trăm trong năm 1993 xuống 27,2 phần trăm trong năm 2008. Sự thay đổi lớn nhất trong đặc tính của nhóm người nghèo là tỷ lệ hộ nghèo có chủ hộ là người dân tộc thiểu số tăng mạnh từ 17,7 phần trăm năm 1993 lên 40,7 phần trăm năm 2008. Như vậy, vấn đề nghèo đang có xu hướng tập trung nhiều hơn ở nhóm đồng bào dân tộc thiểu số, một phần là do tiến độ không đồng đều trong giảm nghèo giữa các nhóm dân cư khác nhau. Có thể bổ sung thêm mô tả về các đặc tính của nhóm người nghèo bằng cách sử dụng các kết quả thu được từ một số đánh giá nghèo với sự tham gia của người dân được thực hiện tại khu vực nông thôn và đô thị như được trình bày trong Hộp 1.

## Hộp 1. Các đặc tính của người nghèo theo nhận định của đánh giá nghèo với sự tham gia của người dân

**Nghèo nông thôn:** Một đánh giá nghèo với sự tham gia của người dân do VASS phối hợp thực hiện vào năm 2008 tại 5 tỉnh Lạng Sơn, Hải Dương, Kon Tum, Bình Thuận và An Giang đã cho thấy là các đặc tính sau đây là khá phổ biến trong nhóm người nghèo tại tất cả các địa bàn khảo sát (xem Bảng 1).

**Bảng 1. Đặc tính chung của người nghèo ở nông thôn**

| Vốn tài nguyên thiên nhiên   |  |
|------------------------------|--|
| <b>Đất đai</b>               | Thiếu đất canh tác   |
| Vốn tài chính                |  |
| <b>Tình trạng tín dụng</b>   | Thiếu vốn vay  |
|                              | Nợ nần chồng chất  |
|                              | Phải vay tiền ngân hàng để mua lương thực thực phẩm  |
| Vốn vật chất                 |  |
| <b>Chỗ ở, hàng tiêu dùng</b> | Nhà cửa tạm bợ, đồ nội thất giá trị thấp   |
| Vốn con người                |  |
| <b>Tình trạng gia đình</b>   | Các hộ gia đình mới chia tách  |
| <b>Hiểu biết</b>             | Kinh nghiệm làm việc rất hạn chế   |
|                              | Ít hiểu biết   |
| <b>Trình độ học vấn</b>      | Tình trạng bỏ học là rất phổ biến vì trẻ em cũng kiếm việc làm để giúp đỡ cha mẹ<br>Khó thuyết phục trẻ em đến trường học<br>Không học hết bậc tiểu học, hoặc thậm chí có nhiều người lớn đang đi làm chưa đọc thông viết thạo |
| <b>Tình trạng sức khỏe</b>   | Chủ hộ gia đình là người cao tuổi và/hoặc có sức khỏe kém hay tàn tật  |

*Nguồn: Dựa trên Đánh giá nghèo có sự tham gia của người dân do VASS phối hợp thực hiện năm 2009*

Đánh giá nghèo định tính này cũng tìm ra một số đặc tính của người nghèo hiện diện tại một số (không phải tất cả) các địa bàn khảo sát như sau:

(i) **Nhân khẩu:** có nhiều con (đặc biệt là con nhỏ);

- (ii) **Lao động và việc làm:** thiếu lao động trong nhà; thiếu việc làm; thiếu cơ hội việc làm phi nông nghiệp; sinh kế dựa vào nông nghiệp: làm nông nghiệp tự cung tự tiêu hoặc làm thuê cho các hộ nông dân khác; làm thuê cho người khác trên các ruộng trên núi; sinh kế chính phụ thuộc vào trồng lúa;
- (iii) **Đất đai:** cả ruộng thông thường và ruộng bậc thang một vụ đều có chất lượng thấp; đất dốc và thường xuyên bị ngập úng hoặc khô hạn; sử dụng đất thiếu hiệu quả: năng suất thấp do không tận dụng được các công nghệ tiên tiến cũng như vẫn sản xuất độc canh; thiếu nỗ lực cải tạo lại phần đất được nhà nước phân chia;
- (iv) **Tài sản:** thiếu tài sản phục vụ được cho sản xuất, nên phải làm thuê cho người khác; không nuôi gia súc hoặc chỉ nuôi 1 con; ít đầu tư vào lâm nghiệp;
- (v) **Vốn con người:** hiểu được tiếng Việt còn hạn chế (đối với nhóm đồng bào dân tộc thiểu số); không tiếp thu được kiến thức kỹ thuật hoặc thậm chí không có ý thức học hỏi; không quan tâm đến việc sử dụng các công nghệ tiên tiến hoặc nếu có thì sử dụng không hiệu quả;
- (vi) **Độ gắn kết với bên ngoài:** sống ở các vùng xa xôi hẻo lánh (chủ yếu là đối với nhóm đồng bào dân tộc thiểu số); gần như cách biệt với cộng đồng người Kinh (đối với nhóm đồng bào dân tộc thiểu số); thiếu thông tin về giá cả và thị trường;
- (vii) **Vốn thể chế:** bị chi phối bởi thương lái, họ thu mua sản phẩm với giá thấp rồi bán ra với giá cao hơn nhiều;
- (viii) **Vốn xã hội:** còn yếu, và còn một vài vấn đề xã hội như các tệ nạn cờ bạc, rượu chè hiện diện trong một nhóm nhỏ người nghèo.

Có thể thấy rằng thông tin định tính từ PPA 2008 cho thấy mặc dù có khá nhiều đặc tính chung song nhóm dân số nghèo vẫn rất đa dạng, với nhiều gia cảnh và lý do khác nhau dẫn đến nghèo. Điều này đã được khẳng định lại rõ nét hơn trong một số hội thảo tham vấn ở cấp vùng do VASS tổ chức trong khuôn khổ Đánh giá nghèo này.

**Nghèo đô thị:** Cũng tương tự với các kết quả nghiên cứu định lượng của các cuộc Điều tra mức sống hộ gia đình đặc trưng toàn quốc được trình bày trong Bảng 2 dưới đây, giám sát nghèo đô thị với sự tham gia của người dân do Oxfam Anh và Action Aid thực hiện từ năm 2008 cũng chứng tỏ tỷ lệ nghèo đô thị ở các địa bàn khảo sát Hải Phòng và Thành phố Hồ Chí Minh là thấp. Tuy nhiên, khó có thể giảm tỷ lệ này xuống mức thấp hơn nữa. Theo lời những người dân địa phương được phỏng vấn, một hộ nghèo đô thị điển hình có các đặc tính sau:

- (i) **Nghề nghiệp và thu nhập:** Là những người lao động phi chính thức hoặc người bán hàng rong có thu nhập thấp và không ổn định; hoặc quá tuổi lao động hoặc không có khả năng lao động
- (ii) **Cơ cấu hộ gia đình:** có nhiều con hoặc có người trong gia đình ốm đau bệnh tật nên phải sống phụ thuộc
- (iii) **Trình độ học vấn của thành viên trong gia đình:** chưa tốt nghiệp trung học cơ sở
- (iv) **Nhà ở:** nhà mái lợp tôn 1 tầng
- (v) **Tài sản:** 100 phần trăm có cả xe đạp lẫn ti vi; ở Hải Phòng ít hộ có xe máy, trong khi đó ở Thành phố Hồ Chí Minh thì 100 phần trăm có xe máy rẻ tiền
- (vi) **Vay mượn:** nhiều người có nhu cầu vay từ Ngân hàng Chính sách Xã hội, song không có nhiều người đủ tiêu chuẩn để được vay
- (vii) **Tham gia vào các hoạt động xã hội:** không phổ biến ở Hải Phòng; cũng có người tham gia song rất ít tại Thành phố Hồ Chí Minh

*Nguồn: Oxfam Anh và Action Aid (2009), trang 22*

Hơn nữa, cuộc khảo sát này cũng cho thấy rằng người nghèo và người có thu nhập thấp ở các khu vực thành thị thường tập trung sống ở các huyện ngoại vi mới được đô thị hoá gần đây. Tại các khu vực này, cơ sở hạ tầng như điện, nước, giao thông, thoát nước thường có chất lượng kém; do vậy, giá cả nhà đất là tương đối thấp nên nằm trong khả năng chi trả của nhóm người này hơn. Những người nghèo nhất ở đô thị thường có chung một số điểm bất lợi đặc trưng nhất định như là bị tàn tật, ốm đau kéo dài, tuổi già hoặc nhiễm HIV/AIDS. Một số người nghèo đô thị khác thì còn khả năng lao động song lại có nhiều con nhỏ sống phụ thuộc vào mình (Oxfam Anh và Action Aid, 2009, trang 25-26).

Có thể thấy rằng mặc dù Việt Nam trên tổng thể đã đạt được những thành tựu ấn tượng, song tiến độ giảm nghèo không đồng đều giữa các nhóm dân cư khác nhau. Tuy tất cả các nhóm dân cư đều được hưởng lợi từ tăng trưởng kinh tế cao được duy trì trong suốt hai thập kỷ qua, song mức độ tham gia của các nhóm dân cư khác nhau vào tiến trình phát triển lại không đồng đều, dẫn đến những chênh lệch đáng kể giữa các nhóm dân cư về tiến độ giảm nghèo và về chất lượng cuộc sống (được tính bằng chi tiêu bình quân theo đầu người). Các phần tiếp theo sẽ phân tích nhận định này sâu hơn.

**Bảng 2. Đặc tính của người nghèo ở Việt Nam**

|  | 1993  |             | 1998  |             | 2002  |             | 2004  |             | 2006  |             | 2008  |             |
|--|-------|-------------|-------|-------------|-------|-------------|-------|-------------|-------|-------------|-------|-------------|
|  | Nghèo | Không nghèo | Nghèo | Không nghèo | Nghèo | Không nghèo | Nghèo | Không nghèo | Nghèo | Không nghèo | Nghèo | Không nghèo |
| <b>Nhân khẩu hộ</b>                              |       |             |       |             |       |             |       |             |       |             |       |             |
| Quy mô hộ  | 5.2   | 4.6         | 5.4   | 4.4         | 5.0   | 4.2         | 5.0   | 4.2         | 5.0   | 4.1         | 4.8   | 4.0         |
| % thành viên là nữ                               | 51.6  | 52.2        | 52.1  | 51.2        | 51.5  | 50.1        | 51.3  | 50.3        | 52.1  | 50.8        | 52.8  | 50.8        |
| % thành viên dưới 17 tuổi                        | 47.2  | 35.8        | 46.0  | 32.8        | 42.9  | 30.6        | 42.5  | 29.0        | 40.8  | 27.2        | 38.8  | 25.7        |
| % thành viên nam trên 60 tuổi và nữ trên 55 tuổi | 7.8   | 11.4        | 8.8   | 12.7        | 8.8   | 10.6        | 9.9   | 11.0        | 10.4  | 11.9        | 10.9  | 12.5        |
| % chủ hộ là người dân tộc                        | 17.7  | 4.5         | 27.2  | 5.2         | 26.6  | 4.9         | 34.4  | 5.6         | 39.1  | 6.9         | 40.7  | 7.0         |
| % chủ hộ là nam                                  | 77.5  | 67.7        | 80.4  | 70.4        | 82.0  | 73.5        | 79.9  | 73.4        | 79.5  | 73.7        | 78.7  | 73.8        |

**Bảng 2. Đặc tính của người nghèo ở Việt Nam (tiếp)**

|  | 1993  |             | 1998  |             | 2002  |             | 2004  |             | 2006  |             | 2008  |             |
|--|-------|-------------|-------|-------------|-------|-------------|-------|-------------|-------|-------------|-------|-------------|
|  | Nghèo | Không nghèo | Nghèo | Không nghèo | Nghèo | Không nghèo | Nghèo | Không nghèo | Nghèo | Không nghèo | Nghèo | Không nghèo |
| <b>Trình độ học vấn</b>                |       |             |       |             |       |             |       |             |       |             |       |             |
| Chủ hộ: % trình độ tiểu học            | 24.7  | 24.1        | 23.4  | 20.4        | 26.0  | 23.1        | 26.4  | 23.3        | 28.5  | 23.6        | 27.8  | 24.2        |
| Chủ hộ: % trình độ cơ sở               | 26.2  | 19.9        | 22.3  | 21.8        | 25.3  | 27.0        | 20.0  | 25.5        | 18.9  | 27.2        | 17.7  | 26.8        |
| Chủ hộ: % trình độ phổ thông           | 3.5   | 6.1         | 3.4   | 6.5         | 4.6   | 10.0        | 3.5   | 9.6         | 2.2   | 9.9         | 3.4   | 10.2        |
| Chủ hộ: % trình độ cao đẳng kỹ thuật   | 6.7   | 12.4        | 6.1   | 14.8        | 1.1   | 7.7         | 2.3   | 11.0        | 1.8   | 10.8        | 2.4   | 11.6        |
| Chủ hộ: % trình độ sau đại học         | 0.4   | 4.4         | 0.2   | 4.4         | 0.1   | 5.3         | 0.0   | 5.8         | 0.2   | 5.6         | 0.0   | 5.7         |
| Vợ/chồng: % trình độ tiểu học          | 21.1  | 22.9        | 19.5  | 20.9        | 25.6  | 25.1        | 26.3  | 24.6        | 28.4  | 26.7        | 27.4  | 27.1        |
| Vợ/chồng: % trình độ cơ sở             | 25.9  | 17.3        | 22.9  | 20.7        | 24.9  | 27.7        | 20.7  | 28.3        | 19.4  | 27.8        | 17.6  | 28.4        |
| Vợ/chồng: % trình độ phổ thông         | 3.6   | 5.4         | 4.1   | 5.9         | 3.5   | 9.3         | 2.6   | 8.3         | 1.9   | 8.6         | 2.3   | 8.7         |
| Vợ/chồng: % trình độ cao đẳng kỹ thuật | 4.0   | 11.0        | 2.7   | 11.5        | 0.5   | 6.8         | 0.1   | 8.6         | 0.4   | 8.1         | 1.0   | 8.2         |
| Vợ/chồng: % trình độ sau đại học       | 0.5   | 3.7         | 0.1   | 3.5         | 0.0   | 4.4         | 0.1   | 4.7         | 0.0   | 4.6         | 0.0   | 5.4         |

**Bảng 2. Đặc tính của người nghèo ở Việt Nam (tiếp)**

|  | 1993  |             | 1998  |             | 2002  |             | 2004  |             | 2006  |             | 2008  |             |
|--|-------|-------------|-------|-------------|-------|-------------|-------|-------------|-------|-------------|-------|-------------|
|  | Nghèo | Không nghèo | Nghèo | Không nghèo | Nghèo | Không nghèo | Nghèo | Không nghèo | Nghèo | Không nghèo | Nghèo | Không nghèo |
| <b>Việc làm</b>                            |       |             |       |             |       |             |       |             |       |             |       |             |
| % thành viên không có việc làm             | 40.3  | 38.6        | 40.9  | 38.6        | 44.3  | 42.6        | 43.5  | 41.2        | 44.1  | 41.3        | 42.2  | 41.3        |
| % thành viên làm nông nghiệp               | 51.3  | 35.8        | 51.1  | 36.2        | 46.5  | 28.8        | 47.6  | 28.6        | 46.5  | 27.4        | 47.3  | 27.2        |
| % thành viên làm công nghiệp hoặc xây dựng | 4.4   | 9.8         | 4.3   | 9.1         | 5.1   | 11.3        | 5.0   | 12.2        | 6.0   | 12.7        | 7.0   | 12.7        |
| % thành viên làm dịch vụ                   | 4.1   | 15.9        | 3.7   | 16.1        | 4.2   | 17.4        | 3.9   | 18.1        | 3.5   | 18.6        | 3.5   | 18.8        |
| % thành viên có tay nghề                   | 0.9   | 4.4         | 4.2   | 14.1        | 4.4   | 17.2        | 3.7   | 17.7        | 4.6   | 19.4        | 5.5   | 21.9        |
| % thành viên là lao động giản đơn          | 58.5  | 56.5        | 54.9  | 47.3        | 51.3  | 39.9        | 52.8  | 40.9        | 51.4  | 39.2        | 52.3  | 36.6        |

**Bảng 2. Đặc tính của người nghèo ở Việt Nam (tiếp)**

|   | 1993  |             | 1998  |             | 2002  |             | 2004  |             | 2006  |             | 2008  |             |
|---|-------|-------------|-------|-------------|-------|-------------|-------|-------------|-------|-------------|-------|-------------|
|   | Nghèo | Không nghèo | Nghèo | Không nghèo | Nghèo | Không nghèo | Nghèo | Không nghèo | Nghèo | Không nghèo | Nghèo | Không nghèo |
| <b>Nhà ở và tiếp cận các dịch vụ cơ bản</b> |       |             |       |             |       |             |       |             |       |             |       |             |
| % có nhà ở kiên cố                          | 10,5  | 23,9        | 6,5   | 20,1        | 5,8   | 21,1        | 4,7   | 24,4        | 5,3   | 26,7        | 7,5   | 31,2        |
| % có nhà ở bán kiên cố                      | 45,1  | 49,3        | 55,0  | 61,3        | 55,5  | 60,3        | 55,0  | 59,6        | 61,9  | 59,8        | 65,2  | 57,9        |
| % có điện                                   | 36,8  | 63,1        | 62,2  | 86,3        | 72,9  | 93,0        | 82,3  | 96,3        | 87,6  | 97,6        | 89,5  | 98,9        |
| % có nước sạch                              | 77,1  | 81,2        | 64,7  | 81,2        | 64,7  | 83,5        | 74,1  | 90,7        | 69,5  | 90,2        | 74,0  | 92,5        |
| % có nhà vệ sinh sạch sẽ                    | 8,7   | 31,2        | 6,9   | 36,4        | 21,5  | 56,1        | 19,7  | 59,4        | 22,4  | 64,6        | 27,4  | 70,2        |
| % có ti vi                                  | 7,1   | 40,8        | 30,3  | 67,9        | 37,4  | 77,8        | 44,9  | 84,9        | 53,2  | 89,1        | 65,4  | 92,7        |
| % có radio                                  | 12,7  | 41,4        | 30,6  | 48,2        | 19,3  | 27,5        | 13,9  | 20,6        | 8,4   | 12,8        | 5,4   | 6,9         |

*Nguồn: Ước tính dựa trên số liệu Điều tra mức sống hộ gia đình VHLSS*

Tiến độ không đồng đều trong công cuộc giảm nghèo có thể được nhìn thấy khá rõ trong Bảng 3. Như đã được phản ánh trong mô tả sơ lược về sự thay đổi của nhóm dân cư nghèo, sự khác biệt lớn nhất về thành tựu giảm nghèo là giữa nhóm Kinh/Hoa và nhóm đồng bào các dân tộc thiểu số, với nhóm Kinh/Hoa có mức giảm nghèo từ 53,9 phần trăm năm 1993 xuống tới chỉ còn 9 phần trăm năm 2008, nhanh hơn đáng kể so với nhóm đồng bào dân tộc thiểu số (từ 86,4 phần trăm năm 1993 xuống còn 50,3 phần trăm năm 2008). Phân tích chi tiết hơn về tình trạng nghèo của đồng bào dân tộc thiểu số do Baulch và các tác giả khác (2009) thực hiện cũng cho thấy có sự chênh lệch đáng kể trong nội bộ mỗi nhóm dân cư. Cụ thể, trong nhóm đồng bào các dân tộc thiểu số, tỷ lệ nghèo vẫn còn ở mức cao tới 83,4 phần trăm đối với đồng bào người H-mông và 75,2 phần trăm đối với các dân tộc thiểu số ở Tây Nguyên, song ở mức thấp hơn đáng kể là 23,1 phần trăm đối với đồng bào dân tộc Khơ Me và 32,1 phần trăm đối với đồng bào dân tộc Tày.



**Bảng 3. Chênh lệch trong tiến độ giảm nghèo (đơn vị: %)**

|  | 1993 | 1998 | 2002 | 2004 | 2006 | 2008 |
|--|------|------|------|------|------|------|
| <b>Cả nước</b>                             | 58,1 | 37,4 | 28,9 | 19,5 | 16,0 | 14,5 |
| <b>Chênh lệch giữa Thành thị-Nông thôn</b> |      |      |      |      |      |      |
| Thành thị                                  | 25,1 | 9,0  | 6,7  | 3,6  | 3,9  | 3,3  |
| Nông thôn                                  | 66,4 | 44,9 | 35,6 | 25,0 | 20,4 | 18,7 |
| <b>Chênh lệch giữa các vùng</b>            |      |      |      |      |      |      |
| Đồng bằng sông Hồng                        | 61,4 | 28,6 | 22,4 | 12,1 | 8,8  | 8,1  |
| Vùng Đông Bắc                              | 78,9 | 55,8 | 38,4 | 29,4 | 25   | 24,3 |
| Vùng Tây Bắc                               | 81,0 | 73,4 | 68   | 58,6 | 49   | 45,7 |
| Bắc Trung Bộ                               | 74,5 | 48,1 | 43,9 | 31,9 | 29,1 | 22,6 |
| Nam Trung Bộ                               | 47,2 | 34,5 | 25,2 | 19   | 12,6 | 13,7 |
| Tây Nguyên                                 | 61,2 | 57,9 | 51,8 | 33,1 | 28,6 | 24,1 |
| Đông Nam Bộ                                | 40,0 | 13,5 | 10,6 | 5,4  | 5,8  | 3,5  |
| Đồng bằng sông Cửu Long                    | 47,1 | 36,9 | 23,4 | 19,5 | 10,3 | 12,3 |
| <b>Chênh lệch giữa các dân tộc</b>         |      |      |      |      |      |      |
| Kinh/Hoa                                   | 53,9 | 31,1 | 23,1 | 13,5 | 10,3 | 9,0  |
| Đồng bào dân tộc thiểu số                  | 86,4 | 75,2 | 69,3 | 60,7 | 52,3 | 50,3 |

*Nguồn: Tổng cục Thống kê*

Sự chênh lệch giữa nông thôn và thành thị trong tiến trình giảm nghèo là rõ rệt: mặc dù cả dân số nông thôn và thành thị đều đã có tiến bộ giảm nghèo nhanh chóng, nhưng tỷ lệ nghèo ở khu vực nông thôn cao hơn đáng kể so với khu vực thành thị trong tất cả sáu năm mà Tổng cục Thống kê thực hiện Điều tra mức sống hộ gia đình.

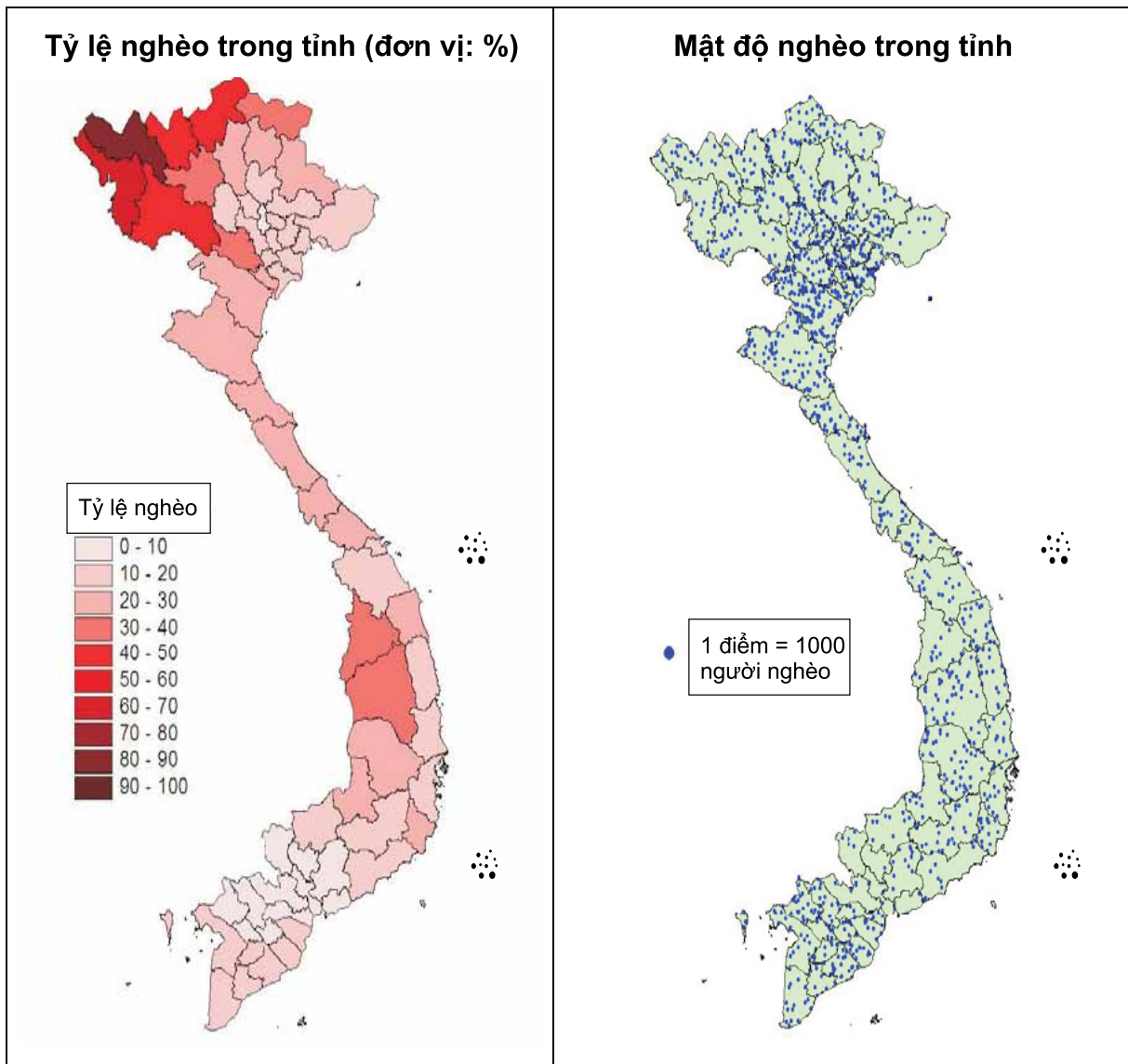
Cũng có sự chênh lệch giữa các vùng miền, với vùng Đông Nam Bộ và Đồng bằng sông Hồng là những nơi giảm nghèo diễn ra nhanh hơn hẳn so với các vùng

khác, với kết quả là tỷ lệ nghèo chỉ còn một con số là 3,5 phần trăm ở Đông Nam Bộ và 8,1 phần trăm ở Đồng bằng sông Hồng vào năm 2008, tương ứng giảm từ mức 40 phần trăm và 61,4 phần trăm vào năm 1993. Giảm nghèo diễn ra chậm nhất ở vùng Tây Bắc là nơi có nhiều người dân thuộc nhóm đồng bào người dân tộc thiểu số sinh sống và có mức độ kết nối thấp với thị trường toàn quốc, dẫn đến tỷ lệ nghèo vẫn còn ở mức cao là 45,7 phần trăm năm 2008, giảm từ mức 81 phần trăm của năm 1993. Nằm giữa hai nhóm này là các vùng Đông Bắc, Tây Nguyên, và Bắc Trung Bộ với tỷ lệ nghèo vào năm 2008 tương tự nhau (tương ứng là 24,3 phần trăm, 24,1 phần trăm và 22,6 phần trăm), và đều cao hơn đáng kể so với vùng Nam Trung Bộ (13,7 phần trăm). Một bức tranh “rõ nét hơn” về sự phân bố của nhóm dân cư nghèo theo không gian cũng như chênh lệch về tỷ lệ nghèo ở cấp tỉnh đã được xây dựng bằng phương pháp lập bản đồ nghèo. Phương pháp ước lượng cho khu vực nhỏ được áp dụng để xác định các yếu tố có quan hệ với tình trạng nghèo dựa trên số liệu của VHLSS năm 2006 và sau đó áp dụng các yếu tố tương quan này để ước lượng tỷ lệ nghèo ở cấp tỉnh và cấp huyện dựa trên số liệu từ một mẫu lớn hơn đáng kể lấy từ Tổng điều tra Nông nghiệp và Thủy sản nông thôn 2006. Phương pháp này rất hữu ích bởi vì những phân tích như thế không thể được trực tiếp thực hiện dựa trên dữ liệu VHLSS vì kích thước của mẫu là không đủ để đưa ra ước tính đáng tin cậy ở cấp tỉnh và cấp huyện. Hình 3 cho thấy rằng mặc dù tỷ lệ nghèo là cao hơn ở các tỉnh miền núi phía Bắc và Tây Nguyên song đa số người nghèo đang tập trung ở các vùng đồng bằng. Đặc điểm quan trọng này của phân bố nghèo theo không gian cần phải được tính đến khi xây dựng các chính sách và chiến lược giảm nghèo.

Chênh lệch giữa các nhóm dân cư về đời sống vật chất (đo bằng chỉ tiêu bình quân theo đầu người) cũng khá rõ ràng (xem Hình 4). Chênh lệch giữa người nghèo và người không nghèo liên tục nới rộng thêm trong thời gian từ năm 1993 đến năm 2008, với mức chỉ tiêu bình quân đầu người của người nghèo giảm xuống chỉ bằng 30 phần trăm mức tương ứng của người không nghèo trong năm 2008, trong khi trong năm 1993 tỷ lệ này vẫn đạt 40 phần trăm. Chênh lệch giữa các nhóm dân tộc cũng vẫn còn lớn sau khi khoảng cách đã bị nới rộng từ năm 1993 đến 2004 và ổn định kể từ đó. Chênh lệch giữa nông thôn và thành thị thì tương đối ổn định tại thời điểm bắt đầu và kết thúc của giai đoạn 1993-2008, mặc dù ở giữa giai đoạn có những thay đổi nhất định. Về chênh lệch giữa các vùng miền, đồng bằng sông Hồng bắt kịp tương đối nhanh với khu vực giàu nhất mà thường làm cột mốc để so sánh là vùng Đông Nam Bộ. Vùng Tây Bắc tụt hậu khá xa so với Đông Nam Bộ và chưa cho thấy bất kỳ dấu hiệu nào sẽ bắt kịp trong tương lai gần. Sau khi tụt hậu xa hơn so với Đông Nam Bộ, các vùng Tây Nguyên và Bắc Trung Bộ đã khá thành công trong việc thu hẹp khoảng cách xuống bằng với mức năm 1993, trong khi các vùng Nam Trung Bộ và đồng bằng sông Cửu Long thì lại chưa thực hiện được việc này. Về chênh lệch giữa các nhóm ngũ phân vị, nhóm ngũ phân vị thứ ba và thứ tư đã được cải thiện trở lại trong thập niên đầu của thế kỷ 21 sau khi tụt hậu xa phía sau ngũ phân vị đầu trong những năm 90,

còn ngũ phân vị thứ hai và ngũ phân vị cuối cùng thì lại đang ngày càng cách xa nhóm đầu tiên. Thành tựu khá tốt của các nhóm ngũ phân vị thứ hai và thứ ba, đại diện cho tầng lớp trung lưu, có thể giải thích tại sao chỉ số Gini quốc gia lại chỉ tăng khiêm tốn từ 0,33 năm 1993 lên 0,37 năm 2002 và kể từ đó vẫn ổn định xung quanh mức này. Chỉ số Gini ở mức này có thể coi là chấp nhận được trong bối cảnh và với trình độ phát triển hiện tại của Việt Nam. Một phân tích chuyên sâu hơn về bất bình đẳng trong các khía cạnh khác như đất đai, giáo dục và việc tiếp cận với các dịch vụ công cơ bản của Phạm Ánh Tuyết và các tác giả khác (2009) cũng khẳng định những xu hướng bất bình đẳng chung này.

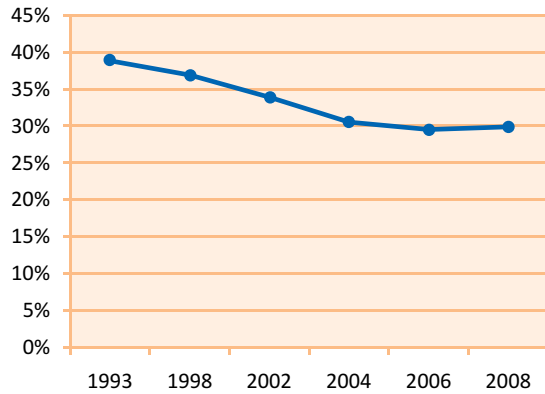
**Hình 3. Tỷ lệ nghèo và phân bố nghèo ở cấp tỉnh**



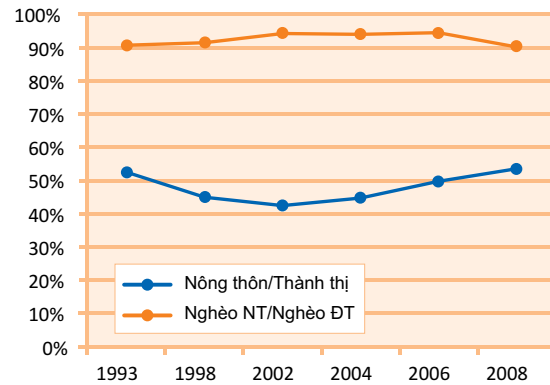
*Nguồn: Nguyễn Việt Cường và các tác giả khác (2009)*

## Hình 4. Chênh lệch trong chi tiêu bình quân đầu người (PCE) giữa các nhóm dân cư khác nhau

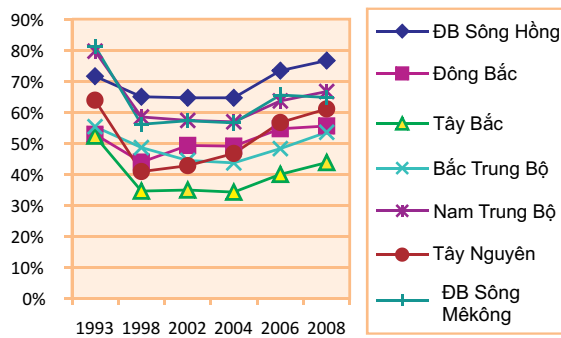
**Chênh lệch giữa người nghèo và người không nghèo**  
(PCE của người không nghèo = 100%)



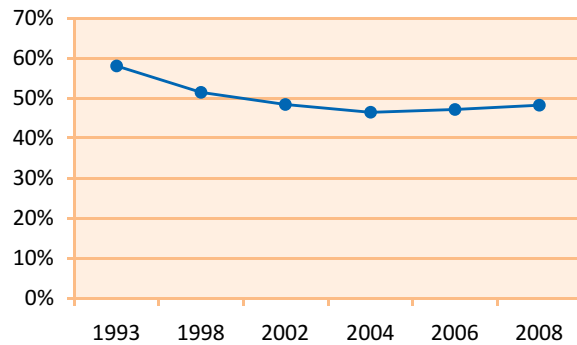
**Chênh lệch Nông thôn - Thành thị**  
(Chuẩn so sánh: Thành thị = 100%)



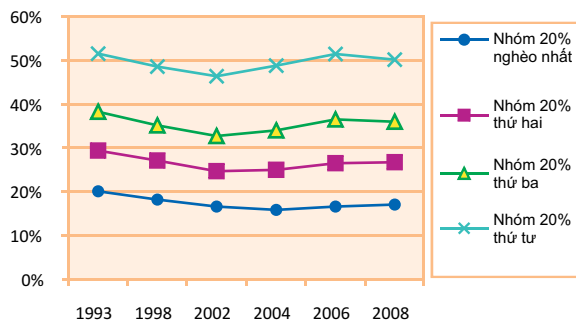
**Chênh lệch giữa các vùng**  
(PCE của Đông Nam Bộ = 100%)



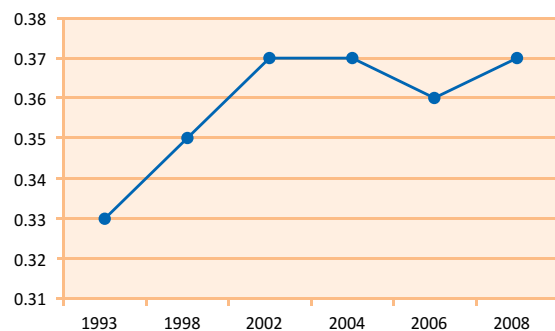
**Chênh lệch giữa các nhóm dân tộc**  
(PCE của nhóm người Kinh/Hoa = 100%)



**Chênh lệch giữa các nhóm ngũ phân vị**  
(PCE của ngũ phân vị cao nhất = 100%)



**Chỉ số Gini**

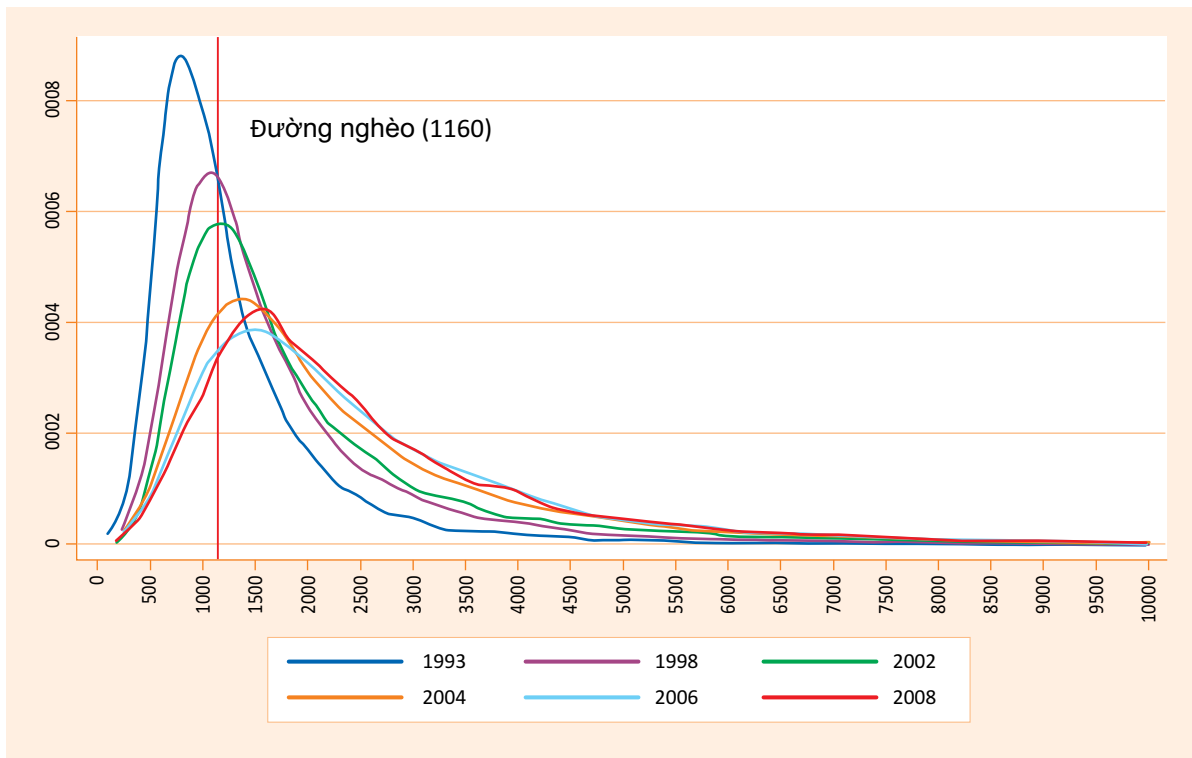


Nguồn: Tính toán dựa trên số liệu VHLSS

Mặc dù các loại chênh lệch khác nhau có sự thay đổi khác hẳn nhau như đã mô tả trên đây, nhưng tất cả đều có một đặc điểm chung là các chênh lệch này đều gia tăng đáng kể từ năm 1993 đến năm 2008. Như vậy, xã hội Việt Nam ngày nay đã trở nên đa dạng hơn nhiều so với hơn hai thập kỷ trước đây khi đất nước mới bắt đầu thực hiện công cuộc Đổi Mới. Mặc dù Việt Nam đã thoát khỏi danh sách các nước nghèo nhất, song một bộ phận dân cư vẫn chưa thoát hẳn khỏi bẫy nghèo đói. Điều này cho thấy, khác với 20 năm trước đây, khi một chính sách có thể có tác động tích cực đến mọi nhóm dân cư thì ngày nay cần có những chính sách phức tạp và tinh tế hơn, trong đó cần tính đến đặc thù của từng nhóm thì mới có thể đạt hiệu quả cao trong việc giảm nghèo và giúp đất nước tránh được “bẫy bất bình đẳng”.

Kết quả phân tích ở trên cũng chỉ ra rằng để tiếp tục duy trì các thành tựu giảm nghèo đã đạt được trước đây, các chính sách cần thúc đẩy kinh tế không những chỉ tăng trưởng nhanh mà còn phải công bằng và vì người nghèo. Nhận định này tiếp tục được củng cố bằng cách phân tích những thay đổi trong phân bố chi tiêu bình quân đầu người trong toàn bộ dân cư. Hình 5 cho thấy, chủ yếu nhờ vào tăng trưởng kinh tế nhanh và sự gia tăng tương ứng về chi tiêu bình quân đầu người diễn ra trong hai thập kỷ qua, đường cong chi tiêu đã chuyển dịch sang phải và trở nên phẳng hơn đáng kể. Hệ quả là, tỷ lệ dân số có mức chi tiêu bình quân đầu người ở ngay dưới mức nghèo đã giảm xuống. Cụ thể, tỷ lệ dân số có mức chi tiêu bình quân theo đầu người trong khoảng dưới 10 phần trăm (hay dưới 20 phần trăm) so với chuẩn nghèo giảm từ 8,3 phần trăm (hay 17,8 phần trăm) trong năm 1993 xuống còn 3,4 phần trăm (hay 6,9 phần trăm) trong năm 2008. Điều này có nghĩa là, nếu tất cả các yếu tố khác không đổi, theo thời gian giảm nghèo sẽ trở nên “trơ” hơn với tăng trưởng kinh tế, tức là sẽ đòi hỏi một tốc độ tăng trưởng kinh tế cao hơn để đạt được mỗi điểm phần trăm giảm nghèo tiếp theo. Trong bối cảnh suy giảm hiệu suất của đầu tư quốc gia, có thể đòi hỏi một mức đầu tư cao hơn cho mỗi điểm phần trăm tiếp theo của tăng trưởng kinh tế. Hệ quả là tiến độ giảm nghèo có thể trở nên ngày càng “tốn kém” hơn trong những năm tới nếu như không có được một mô hình tăng trưởng hiệu quả, công bằng và vì người nghèo.

**Hình 5. Phân bố chi tiêu bình quân đầu người giai đoạn 1993-2008 ở Việt Nam (đơn vị: 1.000 VND theo giá cố định 1993)**



*Nguồn: Xây dựng của nhóm soạn thảo báo cáo này, dựa trên số liệu VHLSS*

## 2. Động thái nghèo và các hàm ý chính sách về giảm nghèo

Phân tích động thái nghèo giúp tiếp tục làm rõ sự đa dạng của nhóm người nghèo, và sự khác biệt giữa nghèo ở trạng thái tĩnh và nghèo ở trạng thái động là điều cần phải được chú ý khi xây dựng các chính sách giảm nghèo. Cụ thể, phân tích động thái nghèo (Bob Baulch và Vũ Hoàng Đạt, 2010) trên cơ sở sử dụng bộ số liệu điều tra lặp đối với cùng một nhóm hộ gia đình được thực hiện trong ba cuộc Điều tra mức sống hộ gia đình Việt Nam (VHLSS) vào các năm 2002, 2004 và 2006 cho thấy, mặc dù tỷ lệ nghèo giảm đều đặn từ 28,9 phần trăm năm 2002 xuống còn 16 phần trăm năm 2006, 35 phần trăm dân số trong giai đoạn này đã từng ở trong trạng thái nghèo, trong đó có một phần tư (hay 9,3 phần trăm tổng dân số) vẫn đang sống trong cảnh nghèo kinh niên (tức là họ liên tục nghèo trong suốt giai đoạn này) và ba phần tư còn lại có sự thay đổi trong trạng thái nghèo. Trong số những người có trạng thái nghèo thay đổi (tức là khi thì thuộc nhóm nghèo, khi thì không), những người thoát nghèo bền vững (tức là nghèo trong năm đầu của giai đoạn là 2002, nhưng thoát nghèo trong những năm tiếp theo là 2004 và 2006) chiếm 11,3 phần trăm tổng dân số (hay trên 30 phần trăm dân số nghèo) và nhóm còn lại - những người có thể

được gọi bằng thuật ngữ “nghèo nhất thời” - chiếm 14,4 phần trăm tổng dân số (hay trên 40 phần trăm dân số nghèo). Một kỹ thuật tinh tế hơn về phân tích đường bao (contour analysis) áp dụng cho bộ số liệu điều tra lặp này cho thấy một số lượng lớn các hộ gia đình ở Việt Nam vẫn rất dễ bị tái nghèo<sup>1</sup>. Ngoài ra, nhóm nghèo kinh niên vừa có cả chỉ tiêu trung bình lẫn chỉ tiêu trung vị thấp nhất xét theo giá trị thực, một điều không phải luôn luôn xảy ra<sup>2</sup>.

Phân tích chi tiết hơn cho thấy có những khác biệt đáng kể giữa các nhóm dân tộc về động thái nghèo (xem phần Phụ lục). Đối với các nhóm dân tộc thiểu số, những người nghèo kinh niên chiếm tỷ lệ cao nhất 39,2 phần trăm, tiếp theo là những người nghèo nhất thời (29,4 phần trăm), nhóm thoát nghèo bền vững (12,8 phần trăm), và nhóm chưa bao giờ nghèo (chỉ có 18,6 phần trăm). Đối với nhóm người Kinh/Hoa, trật tự này gần như là đảo ngược, với nhóm chưa bao giờ nghèo chiếm 70 phần trăm dân số, theo sau là nhóm nghèo nhất thời (12,2 phần trăm), nhóm những người thoát nghèo bền vững (11,8 phần trăm) và nhóm những người nghèo kinh niên (6,1 phần trăm). Việc phân tích động thái nghèo cũng cho thấy đồng bào các dân tộc thiểu số chiếm tỷ lệ lớn trong nhóm nghèo kinh niên, ước tính khoảng 47,1 phần trăm. Xét về mặt địa lý, vùng Bắc Trung Bộ chiếm tỷ lệ lớn nhất trong nhóm nghèo kinh niên (32,6 phần trăm), tiếp theo là các vùng núi phía Bắc (24,9 phần trăm), Tây Nguyên (21,8 phần trăm) và Đồng bằng sông Cửu Long (10,4 phần trăm), trong khi tỷ lệ này chỉ rất nhỏ ở miền Đông Nam Bộ (0,8 phần trăm) và khá thấp ở Đồng bằng sông Hồng (3,8 phần trăm). Nhóm nghèo kinh niên này cũng có đặc điểm là có điều kiện ban đầu (tức là vào thời điểm năm 2002) không thuận lợi, với tỷ lệ người sống phụ thuộc vào chủ hộ cao (30,7 phần trăm so với tỷ lệ trung bình cả nước là 16,3 phần trăm), với tỷ lệ chủ hộ chưa qua giáo dục tiểu học cao đến bất thường (57,8 phần trăm so với tỷ lệ trung bình cả nước là 31,5 phần trăm), thiếu điện (36,8 phần trăm so với tỷ lệ trung bình của cả nước là 11,9 phần trăm) và thiếu nước sạch (87,1 phần trăm so với tỷ lệ trung bình của cả nước là 57,2 phần trăm). Đối với nhóm thoát nghèo bền vững, tỷ lệ các chủ hộ đã hoàn thành giáo dục phổ thông cơ sở cao (37 phần trăm) so với nhóm nghèo kinh niên (11 phần trăm) và nghèo nhất thời (27,1 phần trăm) là đặc điểm đáng chú ý nhất.

Trong cùng nghiên cứu này, phân tích kinh tế lượng về động thái nghèo ở nông thôn (phương pháp này cho phép so sánh tương ứng bằng cách kiểm soát các biến số thích hợp) xác nhận rằng một số đặc điểm địa lý và đặc điểm hộ gia đình (như dân tộc, thiếu trình độ học vấn, và sống ở tại miền Bắc Việt Nam) có ảnh hưởng lớn có thể kìm giữ các hộ gia đình trong cảnh nghèo kinh niên, trong khi giáo dục

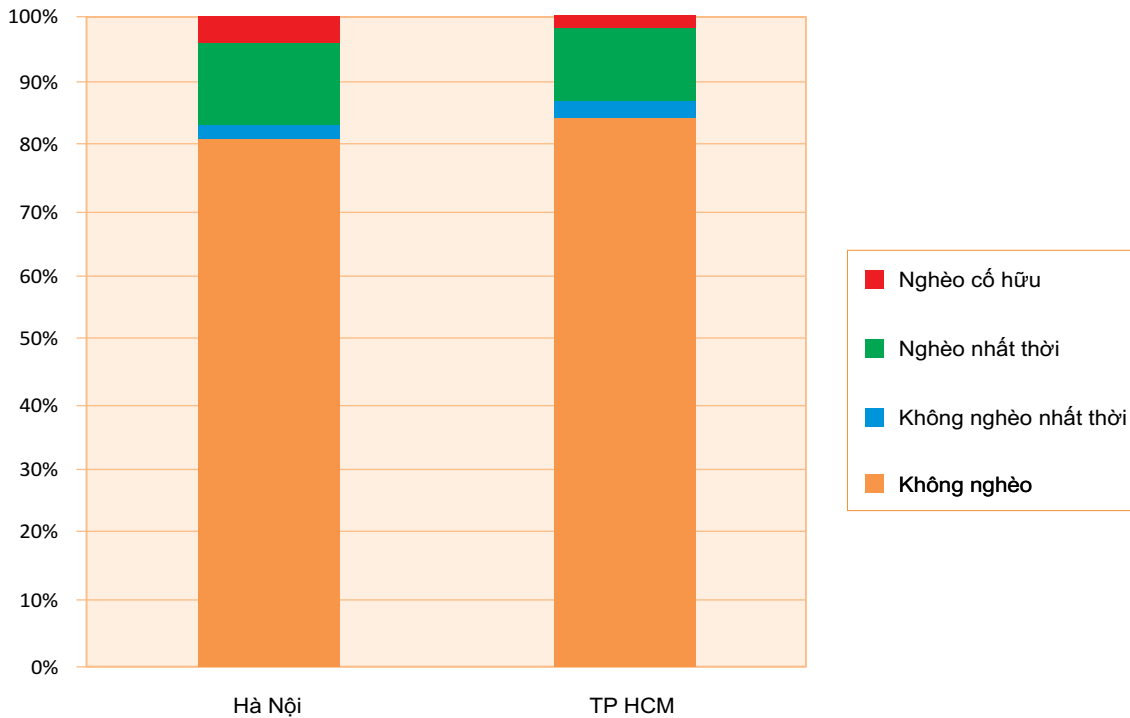
1. Nghiên cứu này đã thực hiện một mô hình mô phỏng nhỏ để đánh giá tác động của việc tăng giá lương thực và nhiên liệu vào cuối năm 2007-2008 lên tình trạng nghèo ở Việt Nam. Ví dụ, nếu chi phí lương thực trong năm 2006 được điều chỉnh theo chỉ số gia tăng giá lương thực, thực phẩm trong giai đoạn từ tháng Mười Hai năm 2006 đến tháng Mười năm 2008 thì số hộ gia đình được ước tính là đã thoát nghèo trong giai đoạn từ năm 2002 đến năm 2006 sẽ giảm 45%.
2. Ví dụ, tại nông thôn miền nam Ấn Độ, Gaiha (1989) phát hiện ra rằng các hộ gia đình rơi vào vòng nghèo đói có thu nhập bình quân đầu người thấp nhất (Bob Baulch và Vũ Hoàng Đạt, 2010).

ở bậc trung học và bậc cao hơn cung cấp nền tảng cho nhiều người thoát khỏi cảnh nghèo. Điều này cho thấy rằng các đặc tính cơ cấu chi phối nghèo kinh niên ở các vùng nông thôn của Việt Nam. Do đó, sẽ mất một thời gian dài, thậm chí là nhiều thế hệ, để giúp nhóm này thoát được khỏi đói nghèo. Tuy không thể thay đổi được một số đặc điểm như dân tộc và trình độ học vấn của chủ hộ<sup>1</sup> hay tỷ lệ thành viên sống phụ thuộc, v.v... song cần tránh để tránh xảy ra tình trạng nghèo dai dẳng qua nhiều thế hệ<sup>2</sup> bằng cách chủ động thực hiện các can thiệp của Chính phủ nhằm tạo điều kiện cho trẻ em ở mọi nơi được giáo dục và có được những kỹ năng thích hợp để có thể kiếm được công ăn việc làm hưởng lương trong các ngành và các vùng đang phát triển nhanh hơn ở Việt Nam. Di cư, đặc biệt là các luồng di cư từ nông thôn ra thành thị, đóng vai trò quan trọng trong vấn đề này, nhất là trong bối cảnh đô thị hóa đang diễn ra nhanh ở Việt Nam. Phân tích dữ liệu Khảo sát nghèo đô thị 2009 của Nguyễn Việt Cường và các tác giả khác (2010) cũng phát hiện ra rằng nghèo nhất thời là một vấn đề cấp thiết ngay cả tại hai nơi giàu nhất là Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh. Hình 6 cho thấy rằng ngay cả khi chuẩn nghèo tương đối cao là 1 triệu VND/tháng (hoặc xấp xỉ 2 USD/ngày theo giá trị đồng đô la hiện tại) được sử dụng tại cả hai thành phố, thì người nghèo mang tính cơ cấu (hoặc nghèo kinh niên) chỉ chiếm một phần nhỏ trong dân số Hà Nội (4,2 phần trăm) và thậm chí một phần nhỏ hơn trong dân số Thành phố Hồ Chí Minh (1,6 phần trăm). Trong khi đó, tỷ lệ người nghèo ngẫu nhiên (nghèo ngẫu nhiên tương tự với nghèo nhất thời ở nhiều khía cạnh) ở mức cao hai con số là 12,5 phần trăm tại Hà Nội và 11,1 phần trăm tại Thành phố Hồ Chí Minh.

- 
1. Nghiên cứu của Lê Thúc Dục và các tác giả khác (2011) cho thấy rằng trình độ học vấn của những người chăm sóc trẻ em có tác động tích cực rõ ràng lên việc giảm thiểu các vấn đề như thiếu cân, chậm phát triển, hay là gánh nặng việc nhà của trẻ em (trẻ em không còn thời gian để tự học hoặc đi học thêm nếu phải làm việc nhà nhiều). Tất cả những điều này đều giúp nâng cao nguồn vốn con người trẻ em và do đó, làm giảm khả năng rơi vào vòng nghèo đói cho những đứa trẻ này trong tương lai. Nghiên cứu này do đó tiếp tục nhấn mạnh vai trò của giáo dục trong công cuộc giảm nghèo, không chỉ ở hiện tại mà còn có tác động cả đến tương lai.
  2. Theo UNICEF (2009), trẻ em trong các hộ gia đình sống dưới chuẩn nghèo có xu hướng dễ rơi vào cảnh nghèo hơn so với các trẻ em khác.



**Hình 6. Động thái nghèo đô thị**



*Ghi chú:* **Nghèo cố hữu:** nghèo cả về thu nhập và tài sản (nhân khẩu; trình độ học vấn; nhà ở; loại việc làm) ; **Nghèo nhất thời:** nghèo về thu nhập, nhưng không nghèo về tài sản.

*Nguồn:* Nguyễn Việt Cường và các tác giả khác (2010)

Đánh giá nghèo với sự tham gia của người dân (PPA) do VASS phối hợp thực hiện trong năm 2008 đã đưa ra một danh sách đầy đủ hơn giải thích về các thay đổi trong trạng thái nghèo (Bảng 4).

**Bảng 4. Các phát hiện về động thái nghèo của Đánh giá nghèo với sự tham gia của người dân năm 2008**

| Các trường hợp thoát nghèo thành công |  |
|---------------------------------------|--|
| <b>Vốn tài chính</b>                  | Chủ động cao trong việc tự đi xin vay hay trong việc sử dụng vốn vay được để giảm nghèo hiệu quả |
|                                       | Nhận được tiền bồi thường cho đất đai bị địa phương thu hồi để xây dựng cơ sở hạ tầng            |
|                                       | Có tiền tiết kiệm (tại một số địa bàn)   |

|  |   |
|--|---|
| <b>Lao động</b>                                      | Vốn con người tương đối tốt   |
|  | Có nhiều con nhưng con cái lớn có trình độ học vấn cao hơn và có việc làm nên có khả năng đỡ đần gia đình   |
|  | Cha mẹ có sức khỏe tốt và chăm chỉ làm việc   |
| <b>Điều kiện tự nhiên</b>                            | Ít thiên tai và bệnh dịch trong cây trồng trong các năm gần đây (tại một số địa bàn)  |
|  | Có đất và có nhiều tài sản phục vụ cho sản xuất, bao gồm cả đất thuận canh tác có giá trị hoặc có chất lượng cao, hay đất ở các vị trí thuận lợi để làm cơ sở sản xuất hay làm cửa tiệm bán lẻ  |
| <b>Nhận thức, lối sống</b>                           | Có quyết tâm thoát nghèo cao, có ý chí học hỏi các kỹ thuật mới, có nhận thức tốt   |
|  | Năng động và biết cân bằng hợp lý giữa tiêu dung và tiết kiệm để có vốn đầu tư vào sản xuất trong tương lai.  |
|  | Không nghiện rượu   |
|  | Có độ tin cậy tín dụng cao  |
| <b>Hỗ trợ bên ngoài</b>                              | Các chương trình giảm nghèo, đặc biệt là các chương trình liên quan đến cơ sở hạ tầng hoặc hỗ trợ tích cực cho sản xuất hoặc giá thành sản phẩm (tại một số địa bàn)  |
|  | Đồng bào dân tộc thiểu số nhận được hỗ trợ đáng kể từ Nhà nước cũng như các cơ quan không trực thuộc Nhà nước thông qua các chương trình giảm nghèo chung cho người dân lẫn các chương trình dành riêng cho các dân tộc thiểu số (cung cấp đất canh tác, giống mới, phân bón; giao kèo bảo vệ rừng; trợ cấp giá cả; thay thế nhà cửa tạm bợ, v.v...) (tại một số địa bàn) |
|  | Tận dụng được tốt hỗ trợ của Nhà nước (tại một số địa bàn)  |
|  | Nhà nước phối hợp thực hiện các biện pháp và chương trình giảm nghèo với sự tham gia của toàn thể cộng đồng   |
|  | Các chính sách và chương trình trợ giúp tạo việc làm ổn định  |
|  | Các chương trình cho vay vốn để sản xuất và kinh doanh  |
| <b>Sinh kế mới, hình thức sản xuất hay giống mới</b> | Tiếp cận được với các chương trình đào tạo và vận dụng được các kiến thức mới học được vào sản xuất   |
|  | Một số người dân tộc thiểu số mà nhận thức tốt, làm việc chăm chỉ và nắm vững ngôn ngữ tiếng Việt được chọn để thử nghiệm các hình thức trồng trọt hay chăn nuôi mới (tại một số địa bàn). Giống mới, cây trồng năng suất cao, mở rộng đất canh tác, giá thành sản phẩm trồng trọt trên thị trường tăng (tại một số địa bàn).   |

|   |   |
|---|---|
| <b>Năng lực</b>                                       | Tận dụng được tốt các cơ hội từ các cơ quan cũng như các chương trình và chính sách giảm nghèo (tại một số địa bàn)   |
|   | Tiếp cận được tốt với thông tin và quyết định được đúng đắn về các vấn đề liên quan đến sản xuất  |
| <b>Các trường hợp mới rơi xuống dưới ngưỡng nghèo</b> |   |
| <b>Rủi ro</b>   | Tai nạn hiểm nghèo (trong sản xuất và kinh doanh)   |
|   | Mắc phải bệnh nặng hoặc bệnh kinh niên, mất đi lao động chủ chốt trong gia đình   |
|   | Thiên tai, bệnh dịch trong cây trồng hay vật nuôi, mất mùa  |
|   | Các rủi ro khác trong sản xuất  |
| <b>Lao động, việc làm</b>                             | Thiếu lao động  |
|   | Lười làm việc   |
|   | Trình độ học vấn thấp   |
| <b>Thay đổi về nhân khẩu</b>                          | Có nhiều con hoặc người phụ thuộc   |
|   | Hộ gia đình mới chia tách   |
| <b>Tác động xã hội</b>                                | Bắt buộc phải tổ chức và/hoặc tham gia vào một số nghi lễ lớn như ma chay, cưới hỏi. Những chi phí này đôi khi khiến cho người cận nghèo, thậm chí người khá giả hơn thế, bị đẩy vào cảnh nghèo túng, nợ nần. |
|   | Các tệ nạn xã hội như rượu chè, cờ bạc (tại một số địa bàn)   |
| <b>Các trường hợp vẫn nằm dưới ngưỡng nghèo</b>       |   |
| <b>Vốn tự nhiên</b>                                   | Không có đất hoặc thiếu đất canh tác, thiếu vốn và thiếu tài sản có thể sử dụng cho sản xuất  |
|   | Có đất nhưng thiếu vốn để đầu tư  |
|   | Có đất nhưng quá lười biếng nên không cải tạo   |
| <b>Lao động, việc làm</b>                             | Lệ thuộc vào việc làm tự do   |
| <b>Nhận thức, lối sống</b>                            | Trình độ học vấn và nhận thức thấp  |
|   | Thiếu tính năng động  |

|                         |  |
|-------------------------|--|
| <b>Rủi ro</b>           | Mắc phải các bệnh kinh niên                      |
|                         | Lạm phát   |
| <b>Nhân khẩu</b>        | Thiếu lao động và/hoặc có nhiều người phụ thuộc  |
|                         | Phải trả tiền học cho con                        |
| <b>Tác động xã hội</b>  | Phong tục tập quán, chi phí cho ma chay cưới hỏi |
| <b>Hỗ trợ bên ngoài</b> | Thiếu hỗ trợ kỹ thuật                            |

*Nguồn: VASS (2009)*

Cần có các giải pháp chính sách khác nhau đối với hai nhóm nghèo kinh niên và nghèo nhất thời. Đối với nhóm nghèo kinh niên, do nhóm này có trạng thái nghèo ở dạng tĩnh nên hỗ trợ xã hội, trong đó bao gồm các chương trình mục tiêu giảm nghèo là phù hợp. Khi thực hiện các giải pháp này, điều quan trọng là phải cải thiện việc xác định hộ nghèo và đưa ra hình thức hỗ trợ phù hợp cho từng nhóm đối tượng dựa trên đặc tính cũng như nhu cầu đa dạng của những người nghèo để giảm thiểu rò rỉ, mở rộng độ bao phủ và tăng mức hỗ trợ, đồng thời đơn giản hóa cả khâu thiết kế cũng như khâu thực hiện chương trình nhằm giảm chi phí giao dịch và tránh tâm lý ỷ lại của những người nghèo nhận được hỗ trợ. Hiện nay, các cuộc thảo luận về nghèo đói ở Việt Nam, đặc biệt là các giữa các nhà hoạch định chính sách, chủ yếu xoay quanh các chương trình mục tiêu giảm nghèo. Tuy nhiên, các chương trình này có thể không thực sự hiệu quả trong việc hỗ trợ nhóm nghèo nhất thời vì danh sách hộ nghèo chỉ được cập nhật hàng năm, và đôi khi phụ thuộc vào chỉ tiêu về tỷ lệ hộ nghèo được cấp trên đề ra, trong khi việc thoát nghèo hay rơi vào trạng thái nghèo lại diễn ra nhanh hơn dưới tác động của các cú sốc (việc làm, sức khỏe, thiên tai, dịch bệnh v.v...). Do đó, tuy các chương trình mục tiêu giảm nghèo đóng vai trò quan trọng, song vẫn là không đủ khi mà trạng thái động của nghèo đói ngày càng phổ biến hơn trong bối cảnh Việt Nam đẩy mạnh cải cách và hội nhập, đặc biệt sau khi đất nước gia nhập WTO vào đầu năm 2007. Do vậy để có thể giúp người nghèo thoát nghèo một cách bền vững đồng thời bảo vệ những người không nghèo khỏi bị rơi vào nghèo đói trong bối cảnh kinh tế mới đòi hỏi phải tiếp cận đến vấn đề giảm nghèo một cách toàn diện thông qua việc mở rộng cơ hội, giảm thiểu rủi ro và khả năng bị tổn thương, và nâng cao chất lượng nguồn vốn con người.

## **Chương II.**

# **GIẢM NGHÈO TRONG BỐI CẢNH KINH TẾ MỚI TRONG GIAI ĐOẠN SAU KHI VIỆT NAM GIA NHẬP TỔ CHỨC THƯƠNG MẠI THẾ GIỚI (WTO)**

Chương này sẽ bắt đầu bằng thảo luận về bối cảnh kinh tế mới trong thời kỳ hậu gia nhập WTO ở Việt Nam. Sau đó sẽ là thảo luận về những cơ hội và thách thức mới phát sinh trong bối cảnh này, trong đó chú trọng đặc biệt đến cách ứng phó với các rủi ro mang tính hệ thống ở cấp độ nền kinh tế, cũng như với các rủi ro ở cấp hộ gia đình hoặc cấp cá nhân, và cách tạo ra nhiều cơ hội hơn cho người nghèo và người thu nhập thấp trong bối cảnh kinh tế mới. Cụ thể, các vấn đề liên quan đến duy trì ổn định kinh tế vĩ mô, tăng cường hệ thống an sinh xã hội, mở rộng cơ hội và nâng cao năng lực cho người nghèo và người thu nhập thấp sẽ được thảo luận kỹ. Chương này sẽ kết thúc bằng phân tích về tình trạng nghèo của đồng bào các dân tộc thiểu số, nhóm này có xu hướng tụt lại so với nhóm Kinh/Hoa.

### **1. Bối cảnh kinh tế mới trong giai đoạn sau khi Việt Nam gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO)**

Quá trình Đổi Mới kéo dài hơn 20 năm đã cùng song hành với quá trình hội nhập nhất quán của Việt Nam với nền kinh tế thế giới. Trong hai thập kỷ qua, Việt Nam đã thực hiện tự do hóa thương mại ở cấp đơn phương, song phương, khu vực và đa phương. Việc gia nhập WTO của Việt Nam vào đầu năm 2007 được coi như là một cột mốc quan trọng trong quá trình hội nhập của đất nước. Một số nhà phân tích coi đây là điểm khởi đầu của vòng cải cách kinh tế tiếp theo tạo ra những thay đổi trong môi trường chính sách và kinh doanh, và qua đó có tác động to lớn đến tăng trưởng kinh tế và giảm nghèo ở Việt Nam. Nhiều thay đổi lớn đã diễn ra trên diện rộng tại đường biên giới cũng như bên ngoài và bên trong biên giới. Các thay đổi bên ngoài biên giới bao gồm cơ hội tiếp cận thị trường nước ngoài lớn hơn cho Việt Nam, đặc biệt là thông qua việc loại bỏ hạn ngạch đối với hàng may xuất khẩu, ngành đã tạo

công ăn việc làm cho nhiều người lao động có tay nghề thấp, cũng như thông qua các cơ chế giải quyết tranh chấp dành riêng cho thành viên WTO mà Việt Nam đã bắt đầu tận dụng để đấu tranh với hành vi kinh doanh bất công bằng của một số đối tác thương mại đối với các mặt hàng giày dép và thủy sản xuất khẩu của mình. Hai ngành xuất khẩu này đều tạo cơ hội thu nhập cho nhiều công nhân nhập cư có tay nghề thấp và nhiều người lao động nông thôn. Các thay đổi tại đường biên giới bao gồm việc giảm bớt các rào cản thương mại bằng cách cắt giảm thuế nhập khẩu và dỡ bỏ nhiều rào cản phi thuế quan. Các thay đổi phía trong biên giới bao gồm việc mở cửa các ngành dịch vụ và phân phối, cũng như cải cách luật và thể chế đúng theo yêu cầu đã đặt ra trong cam kết của Việt Nam khi gia nhập WTO. Các bước này sẽ giúp Việt Nam đẩy nhanh quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường, với những tác động tích cực đến tăng trưởng kinh tế và giảm nghèo.

Tuy nhiên, thách thức luôn đi đôi với cơ hội. Trước tiên, cả việc hạ thấp mức thuế nhập khẩu từ mức bình quân trước khi gia nhập WTO là 17,4 phần trăm xuống mức trần là 13,4 phần trăm vào cuối thời kỳ chuyển tiếp lẫn việc dỡ bỏ các rào cản thương mại phi thuế quan sẽ dẫn đến sự cạnh tranh lớn hơn từ các công ty nước ngoài, đặc biệt là từ các nước trong khu vực cũng đang sản xuất hàng loạt các sản phẩm tương tự với sản phẩm của Việt Nam. Nguyên tắc đối xử quốc gia có nghĩa là doanh nghiệp trong nước phải cạnh tranh với các công ty nước ngoài trên cơ sở bình đẳng mà không dựa vào hỗ trợ của Chính phủ như họ đã quen được hưởng trong quá khứ. Các cam kết WTO khác đòi hỏi Chính phủ Việt Nam chỉ được sử dụng các công cụ chính sách phù hợp với quy định của WTO để tăng cường năng lực cạnh tranh của các doanh nghiệp trong nước, thúc đẩy xuất khẩu và khuyến khích đầu tư vào các lĩnh vực hoặc khu vực nhất định để đạt được các mục tiêu phát triển của đất nước.

Vì vậy, khi gia nhập WTO, một số công cụ chính sách mà trước đây Chính phủ Việt Nam có thể sử dụng cũng như một số công cụ chính sách công nghiệp được các nước Đông Á sử dụng rộng rãi trong giai đoạn đầu phát triển kinh tế xã hội của họ thì nay không được sử dụng nữa. Cụ thể, việc cần phải tuân thủ các biện pháp đầu tư liên quan đến thương mại sau khi gia nhập WTO có nghĩa là tín dụng ưu đãi của nhà nước và thuế nhập khẩu phụ thuộc vào tỷ lệ nội địa hoá đều không còn tồn tại ngay khi Việt Nam trở thành thành viên WTO. Chính phủ cũng không thể tiếp tục cung cấp các khoản trợ cấp dưới hình thức ưu đãi đầu tư gắn liền với hiệu quả hoạt động xuất khẩu sau thời hạn cho phép là 5 năm. Ưu đãi đặc biệt cho các doanh nghiệp nhà nước nói chung và các doanh nghiệp kinh doanh nhà nước nói riêng khá phổ biến trong thời kỳ trước khi gia nhập WTO nay cũng bị loại bỏ. Hơn nữa, Việt Nam là một trong số ít những thành viên WTO vẫn còn bị quy kết một cách bất công và không có cơ sở là một “nền kinh tế phi thị trường”. Bất lợi đáng kể này có thể sẽ vẫn tiếp diễn cho đến tận năm 2018, trừ khi Việt Nam có những nỗ lực thoát khỏi tình trạng này sớm hơn. Cho đến lúc đó, các đối tác kinh doanh có thể dễ dàng áp dụng những biện

pháp “chống bán phá giá” gây ảnh hưởng nghiêm trọng lên các công ty, người lao động và hộ gia đình Việt Nam. Như vậy, Việt Nam rất dễ bị tổn thương bởi chế độ bảo hộ của các đối tác thương mại đang có xu hướng gia tăng trong và sau giai đoạn khủng hoảng kinh tế toàn cầu.

Đối với tự do hóa tài chính đối ngoại, kinh nghiệm quốc tế cho thấy việc có được các cơ chế điều tiết và giám sát thích hợp là rất quan trọng để một quốc gia có thể tối đa hóa lợi ích và giảm thiểu rủi ro liên quan đến quá trình này. Tính biến động cao cũng như tính dễ bị tổn thương do các luồng vốn quốc tế không ổn định gây ra đã tạo ra những bất ổn tại các nước chưa có cơ chế điều tiết luồng vốn ngắn hạn phù hợp. Ở Việt Nam, những vấn đề tiềm ẩn này chưa được nhìn nhận một cách thấu đáo trong quá trình đàm phán gia nhập WTO. Các hậu quả dưới dạng bất ổn kinh tế vĩ mô và tác động lên người nghèo và người thu nhập thấp sẽ được thảo luận chi tiết trong phần tiếp theo.

Tóm lại, cả cơ hội và rủi ro đều đã tăng đáng kể từ khi Việt Nam gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO) vào đầu năm 2007. Mặc dù về tổng thể các tác động thực sự của việc gia nhập WTO đến tăng trưởng kinh tế và giảm nghèo dự kiến là tích cực, và cả ba loại thay đổi nêu trên đều quan trọng, song các thay đổi bên trong biên giới và chính sách ứng phó với cả ba loại thay đổi đó đóng vai trò quan trọng nhất trong việc quyết định các kết quả cuối cùng.

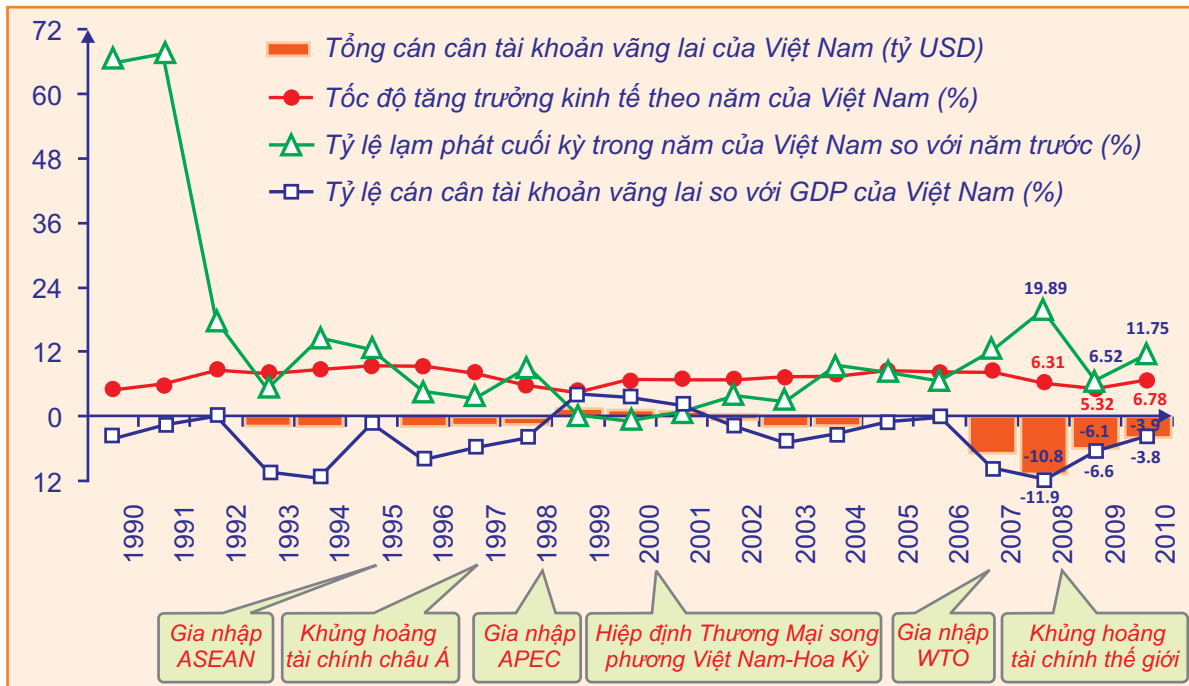
## **2. Duy trì ổn định kinh tế vĩ mô để giảm nghèo bền vững**

### **2.1. Tình hình kinh tế vĩ mô trong giai đoạn sau khi Việt Nam gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO)**

Ổn định kinh tế vĩ mô thường được cho là một thế mạnh tương đối của Việt Nam trước khi gia nhập WTO và luôn nhận được điểm số cao nhất trong những yếu tố được coi là các cấu phần tạo nên chỉ số năng lực cạnh tranh của Diễn đàn Kinh tế Thế giới (WEF) trong giai đoạn chuẩn bị gia nhập WTO. Trong năm 2006, ngay trước khi gia nhập, trong khi xếp hạng tổng thể của Việt Nam là 77, ổn định kinh tế vĩ mô của quốc gia được xếp hạng 53, cao nhất trong số tất cả các cấu phần tạo nên chỉ số cạnh tranh tổng thể của Việt Nam. Tuy nhiên, trong giai đoạn sau khi gia nhập WTO, tình hình đã đảo ngược. Về tổng thể, Việt Nam được xếp hạng 75 nhưng ổn định kinh tế vĩ mô chỉ được xếp hạng 112 trong năm 2009, thấp hơn nhiều so với mười hai cấu phần còn lại. (Nguồn: <http://www.weforum.org/en/initiatives/gcp/Global%20Competitiveness%20Report/index.htm>). Các số liệu kinh tế vĩ mô của Việt Nam cho thấy rất rõ ràng là tình hình kinh tế vĩ mô của Việt Nam đã bị xấu đi. Hình 7 cho thấy năm 2007 đánh dấu sự bắt đầu của bất ổn kinh tế vĩ mô với tỷ lệ lạm phát đạt mức hai con số (12 phần trăm). Trong năm tiếp theo, 2008, cả lạm phát và thâm hụt tài khoản vãng lai đạt đến đỉnh là 19,9 phần trăm và 11 phần trăm GDP, cao nhất ở Việt Nam

từ năm 1992. Điều này cho thấy các rủi ro mang tính hệ thống đã có chiều hướng gia tăng kể từ năm 2007.

**Hình 7. Tình hình kinh tế vĩ mô ở Việt Nam trong giai đoạn 1990-2010**



Nguồn: Tổng cục Thống kê (GSO), Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (SBV), Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF) và Ngân hàng Thế giới (WB)

Nhiều nhà phân tích tin rằng một phần của vấn đề là do có quá nhiều luồng vốn lớn đổ vào Việt Nam dưới nhiều hình thức khác nhau, đặc biệt là các khoản đầu tư gián tiếp tăng đột biến trong năm 2007 do các nhà đầu tư nước ngoài kỳ vọng cao vào cơ hội sinh lời lớn sau khi Việt Nam gia nhập WTO. Cụ thể, đầu tư gián tiếp nước ngoài (FII) trong năm 2007 đạt 8,9 tỷ USD, trái ngược hẳn với quy mô đầu tư nhỏ hơn đáng kể trong giai đoạn trước khi gia nhập WTO ở mức 0,6; 0,7 và 2,1 tỷ USD trong các năm 2004, 2005 và 2006. Xét về giá trị tương đối, FII trong năm 2007 bằng 12,7 phần trăm của GDP, vượt xa con số tương ứng của các nền kinh tế đang nổi lên khác trong cùng năm (Trung Quốc: 0,7 phần trăm; Indonesia: 0,1 phần trăm; và Hàn Quốc: 2,4 phần trăm) và ngay cả của Việt Nam vào các năm trước đó (Nguồn: Merrill Lynch, 2008). Có thể nói rằng Việt Nam chưa có đủ kinh nghiệm để quản lý có hiệu quả các luồng vốn đầu tư gián tiếp lớn chảy vào để có thể tránh được các tác động bất lợi, điều này cùng với tình trạng “đô la hóa” kéo dài đã gây khó khăn rất lớn cho chính sách tiền tệ và chính sách tỷ giá hối đoái. Các chính sách ứng phó sau đó lại không thành công trong việc “trung tính hóa” các luồng vốn này, dẫn đến lạm phát cao và gây ra bong bóng tài sản và các mất cân đối vĩ mô lớn. Hệ quả là tâm lý thị trường đã nhanh chóng chuyển từ lạc quan



và kỳ vọng cao sang lo sợ vào giữa năm 2008. Việc điều hành kinh tế vĩ mô không hiệu quả vì thế đã làm trầm trọng thêm các vấn đề về cơ cấu vốn có của Việt Nam (bao gồm hiệu quả đầu tư công thấp, cơ sở hạ tầng yếu kém và thiếu nguồn vốn con người được coi là những nút thắt đang cản trở tăng trưởng), dẫn đến thâm hụt ngân sách và thâm hụt thương mại ngày càng gia tăng. Hệ quả là bất ổn kinh tế vĩ mô đã kéo dài từ năm 2007, một thực tế mà ít người lường được trước trong quá trình gia nhập WTO. Sau khi trải qua giai đoạn lạm phát cao và mất cân đối vĩ mô nghiêm trọng vào nửa đầu năm 2008, Việt Nam lại chịu sự tác động mạnh của cuộc khủng hoảng kinh tế - tài chính toàn cầu vào đầu năm 2009. Các biến cố này đã đặt ra thách thức thực sự cho cả tăng trưởng kinh tế cũng như giảm nghèo tại Việt Nam. Hiện có nhiều bằng chứng về mức độ ảnh hưởng sâu rộng của sự mất ổn định kinh tế vĩ mô lên nền kinh tế nói chung và người lao động và các hộ gia đình có thu nhập thấp nói riêng, nhờ có một số lượng đáng kể các nghiên cứu chuyên sâu, trong đó bao gồm cả nghiên cứu định tính và định lượng được thực hiện trong khuôn khổ của Đánh giá nghèo 2008-2010 và của Đánh giá nhanh về tác động của cuộc khủng hoảng kinh tế toàn cầu đến các doanh nghiệp, người lao động và hộ gia đình Việt Nam.

## **2.2. Tác động của bất ổn kinh tế vĩ mô đến người nghèo và người có thu nhập thấp**

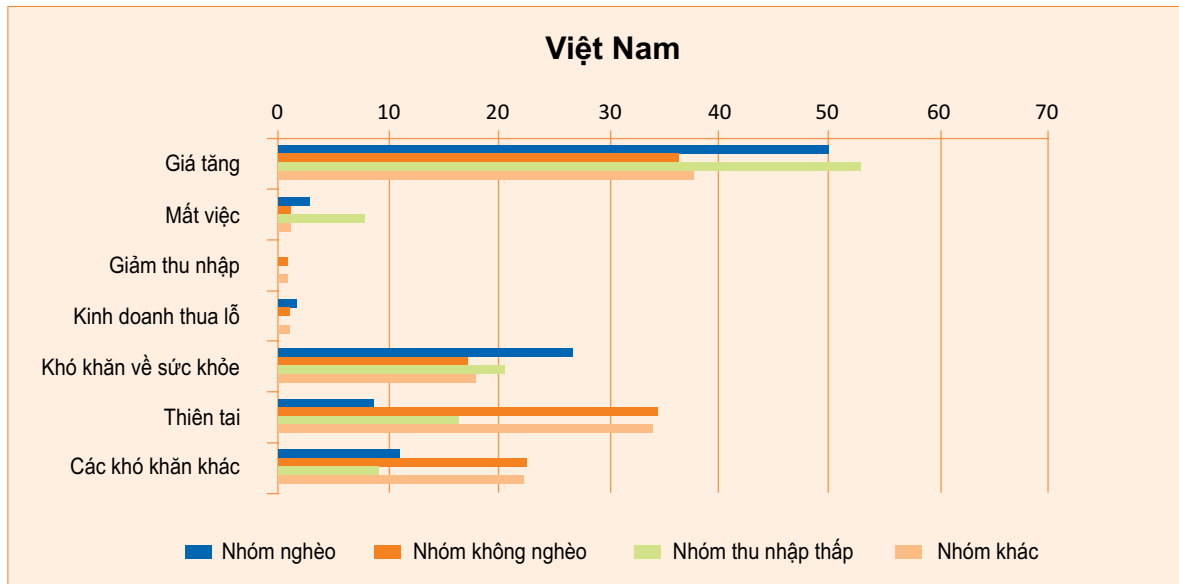
Nghiên cứu của Nguyễn Việt Cường (2009) đã sử dụng số liệu Điều tra mức sống hộ gia đình (VHLSS) cho các năm 2002, 2004 và 2006 để mô phỏng tác động của các đợt tăng giá ở Việt Nam trong năm 2008 đến tình trạng nghèo khi giữ các yếu tố khác không đổi. Nghiên cứu này cho thấy lạm phát năm 2008 đã có những tác động rõ rệt đến tình trạng nghèo, nâng tỷ lệ nghèo lên 2,1 điểm phần trăm. Phải thừa nhận rằng con số này có thể cao hơn so với diễn biến thực tế về tác động lạm phát đến tình trạng nghèo bởi nghiên cứu dựa trên giả định tỷ lệ mức tiêu dùng trên thu nhập không thay đổi<sup>1</sup>. Song số liệu Điều tra hộ gia đình VHLSS 2008 đã cho thấy tiến độ giảm nghèo năm 2008 giảm sút khi tỷ lệ nghèo chỉ giảm 1,5 điểm phần trăm trong hai năm 2006-2008 (từ 16 phần trăm năm 2006 giảm xuống 14,5 phần trăm năm 2008) so với các đợt giảm 3,5 và 19,5 điểm phần trăm vào các năm 2004-2006 và 2002-2004. Tiến độ giảm nghèo bị chậm lại ở phần lớn các nhóm dân số. Tuy còn có những nguyên nhân khác gây nên việc giảm sút tiến độ này như tỷ lệ những người ở ngay dưới ngưỡng nghèo giảm đi, song phân tích số liệu Điều tra mức sống hộ gia đình năm 2008 cho thấy rõ ràng việc lạm phát tăng cao vào năm 2008 mà đã kéo theo sự suy giảm của ngành xây dựng<sup>2</sup> sử dụng nhiều lao động là một trong những nguyên nhân chính dẫn

1. Giả định này có thể không phù hợp với giả thuyết Chi tiêu theo vòng đời/Thu nhập bền vững mà giả thuyết này cho rằng người ta thường điều chỉnh tiêu dùng của mình trong dài hạn, dẫn đến tỷ lệ tiêu dùng chia cho thu nhập tăng cao hơn trong các thời điểm khó khăn và ngược lại.

2. Ngành xây dựng đã tăng trưởng ở mức hai chữ số trong giai đoạn 2005-2007 (10,9% trong năm 2005, 11% trong năm 2006 và 12,2% trong năm 2007), nhưng đã thu hẹp lại 0,38% trong năm 2008 khi Chính phủ thắt chặt chính sách tiền tệ và tài khóa để làm nguội bớt nền kinh tế quá nóng của năm 2008.

đến tiến độ giảm nghèo bị chậm lại. Các phân tích khác đã cho thấy phần lớn người dân đã bị ảnh hưởng bởi đợt bão giá, với phạm vi tác động lớn hơn so với các loại rủi ro khác (xem Hình 8).

**Hình 8. Nguy cơ đối mặt với nhiều loại rủi ro của các hộ gia đình (đơn vị: % số hộ gia đình)**



*Ghi chú:* “Người thu nhập thấp” là nhóm 20 phần trăm dân số có thu nhập thấp nhất

*Nguồn:* Trần Ngô Minh Tâm và Lê Đăng Trung 2010, dựa trên nghiên cứu số liệu từ VHLSS 2008

Các khảo sát khác được thực hiện gần đây còn cho thấy lạm phát cao tác động đáng kể đến nghèo và bất bình đẳng tại các vùng nông thôn và thành phố Việt Nam. Các cuộc phỏng vấn với cán bộ và người dân địa phương tại nhiều vùng nông thôn trên khắp cả nước được thực hiện trong khuôn khổ của Đánh giá nghèo với sự tham gia của người dân (PPA) năm 2008 cho thấy rủi ro từ lạm phát cao năm 2008 đã gây ra ảnh hưởng nghiêm trọng đến mọi tầng lớp dân cư, bao gồm cả người giàu cũng như người nghèo, người Kinh/Hoa cũng như đồng bào dân tộc thiểu số; và tất cả những người được phỏng vấn đều nhận xét đây là mối quan ngại lớn nhất của họ. Tác động của lạm phát đến người nghèo là một trong những vấn đề nổi bật mà Đánh giá nghèo với sự tham gia của người dân được thực hiện vào năm 2008 (VASS 2009) khác biệt so với các vòng đánh giá tương tự được thực hiện vào năm 1993 và 2003 (VASS, 2009, trang 50).

Tại các khu vực đô thị, phân tích số liệu thu thập từ khảo sát nghèo đô thị tại hai thành phố lớn nhất của Việt Nam là Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh thực hiện vào cuối năm 2009 cũng cho thấy lạm phát chính là rủi ro lớn nhất, tác động đến 69 phần trăm dân số thuộc nhóm 20 phần trăm người có thu nhập thấp nhất, và có phạm vi tác động lớn hơn hẳn so với các biến cố khác (biến cố về sức khỏe tác động đến 28

phần trăm và các loại biến cố khác chỉ ảnh hưởng chưa đến 10 phần trăm người dân thuộc nhóm 20 phần trăm thu nhập thấp nhất ở hai thành phố này<sup>1</sup>). Điều đặc biệt ở đây là câu hỏi được đặt ra tập trung vào các rủi ro mà hộ gia đình phải hứng chịu trong vòng 12 tháng trước lúc điều tra hồi tháng 10, 11 năm 2009, vì vậy đã bao gồm được cả các tác động của cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu. Các cuộc phỏng vấn thực hiện trong khuôn khổ một chương trình khác về Đánh giá nhanh tác động của khủng hoảng kinh tế toàn cầu đến Việt Nam được thực hiện vào đầu năm 2009 cũng đã đưa ra kết luận tương tự: phần lớn những người được phỏng vấn đều có ký ức sâu về tác động của lạm phát. Họ cho rằng giá cả leo thang chính là vấn đề lớn nhất ngay tại thời điểm cao trào của tác động của khủng hoảng toàn cầu đến kinh tế trong nước – tức là khi mà tình trạng giờ làm việc bị cắt giảm, hay thậm chí công nhân mất việc đi kèm với sự sụt giảm đáng kể của thu nhập danh nghĩa diễn ra trên diện rộng.

Ngoài ra, khảo sát thực tế trong chương trình Giám sát nghèo đô thị 2008 (PMUB 2008) do các tổ chức Oxfam Anh và Action Aid thực hiện (Oxfam Anh và Action Aid, 2009) cho thấy giá lương thực thực phẩm và một số dịch vụ tăng cao hồi năm 2008 trong khi mức lương<sup>2</sup> và trợ cấp xã hội không tăng tương ứng đã gây khó khăn rất lớn đối với phần lớn người nghèo và cận nghèo ở đô thị. Do sức mua giảm, người nghèo và người có thu nhập thấp ở đô thị dành phần lớn nguồn thu nhập cho lương thực thực phẩm và các nhu cầu thiết yếu khác như điện, nước, ga, v.v... , đến mức không còn để tiết kiệm. Điều này làm tăng tính dễ bị tổn thương, đặc biệt khi phải đối mặt với nhiều nguy cơ như đau ốm, bệnh tật. Lạm phát năm 2008 gây ra tác động không đồng đều đến các nhóm người nghèo và thu nhập thấp. Những người không lao động (người đã nghỉ hưu, người lao động có vấn đề về sức khỏe) là những người chịu ảnh hưởng lớn nhất bởi mức thu nhập danh nghĩa của họ tăng chậm hoặc không tăng. Cơ bản giá năm 2008 cũng đã có tác động mạnh đến người lao động nhập cư có thu nhập thấp. So với người dân địa phương, người lao động nhập cư còn phải chi thêm cho các khoản như tiền thuê nhà, tiền điện nước giá cao<sup>3</sup>, mọi chi phí đều tăng cao năm 2008, cộng thêm giá cả lương thực tiếp tục leo thang. Tiền tiết kiệm và tiền gửi về quê chiếm phần lớn nguồn thu nhập của họ, ước tính vào khoảng 23-28 phần trăm<sup>4</sup> (Oxfam Anh và Action Aid 2009, trang 56), vì vậy cắt giảm những nguồn này sẽ dẫn đến ảnh hưởng đến nông thôn với nhiều tác động bất lợi đến giảm nghèo nông thôn, đặc biệt khi di cư đã trở thành mối liên kết quan trọng giữa nông thôn với thành thị.

Tại các vùng nông thôn, các cuộc phỏng vấn được thực hiện trong khuôn khổ PPA 2008 cho thấy lạm phát đã có những tác động tiêu cực đến đời sống của nhiều

1. Nguồn: Thống kê về Nghèo đô thị năm 2009, Cục Thống kê Hà Nội và Cục Thống kê Thành phố Hồ Chí Minh.
2. Thu nhập tại các địa bàn khảo sát tăng tối đa là 10-20%, trong khi giá cả của hầu hết các mặt hàng và dịch vụ đều tăng 30-50% trong năm 2008 (Oxfam Anh và Action Aid, 2009, trang 59).
3. Người nhập cư luôn bị tính giá điện nước cao gấp 2 đến 4 lần so với người dân địa phương, bởi họ không có công tơ mét riêng nên phải chịu một mức giá cao hơn (2.000 đồng tiền điện và 7.000 đồng/m<sup>3</sup> tiền nước năm 2008) cho chủ nhà, giá thuê nhà tăng 20-30% năm 2008 (Oxfam Anh và Action Aid 2009, trang 56).
4. Nguồn: Oxfam Anh và Action Aid (2009), trang 56.

người dân, đặc biệt là những người không trồng lúa. Tại các vùng không trồng lúa được khảo sát trong khuôn khổ của PPA 2008, giá cả lương thực tăng cao đã làm chậm tiến độ chuyển dịch cơ cấu chăn nuôi trồng trọt, quy trình sản xuất và tiến độ giảm nghèo. Ví dụ tại tỉnh Kon Tum, khảo sát thực hiện trong khuôn khổ PPA 2008 cho thấy nhiều nguyên vật liệu đầu vào tăng giá lên mức hai đến ba lần, trong khi các hộ nghèo thường mua nguyên vật liệu trả chậm, dẫn đến việc họ phải chịu những mức giá còn cao hơn nữa. Các chi phí cho cây giống, phân bón và lao động không ngừng gia tăng, một số hộ gia đình không còn khả năng tiếp tục đầu tư vào các giống cây công nghiệp lâu năm như cây cao su, cà phê, tiêu và bời lời nhót. Tuy nhiên, sự biến động của chi phí sản xuất lúa cũng như giá bán lẻ gạo tăng cao đã tạo ra ảnh hưởng nhiều chiều đến các vùng trồng lúa. Ví dụ như ở vùng Đồng bằng sông Cửu Long, có cả những người được lợi cũng như những người bị thiệt từ tình hình giá cả leo thang, và ranh giới giữa họ đôi khi còn chưa được rõ ràng, dẫn đến nhiều ý kiến trái chiều về vấn đề này. Trong khi nhiều người dân địa phương rất lo lắng do chi phí sản xuất và giá bán lẻ gạo không ngừng gia tăng, có một bộ phận những người trồng lúa lại vui mừng do lợi nhuận từ giá gạo tiếp tục tăng. Nhóm người hưởng lợi này thường bao gồm các hộ gia đình có diện tích sản xuất lớn và nguồn lực tài chính ổn định cộng với một chút may mắn giúp họ bán được gạo vào đúng thời điểm thuận lợi khi giá gạo ở mức cao. Nhưng đối với nhiều người sản xuất lúa gạo, giá gạo tăng nhưng giá cả đầu vào cũng tăng, đặc biệt khi họ bán lúa gạo sai thời điểm do họ buộc phải bán để giải quyết nhu cầu cấp bách về sản xuất và tiêu dùng trong bối cảnh không có nguồn tài chính dồi dào. Do vậy một số người được phỏng vấn đã nhấn mạnh tác động lên bất bình đẳng của giá lương thực thực phẩm tăng cao, làm nới rộng khoảng cách giữa các hộ có đủ và các hộ không có đủ nguồn lực tài chính và đất đai.

Kết quả từ các cuộc khảo sát định tính được thực hiện tại khu vực nông thôn và thành phố như đã nêu trên cũng nhất quán với kết quả đạt được từ nghiên cứu định lượng về tác động của tăng giá lương thực đến nghèo và bất bình đẳng do Vũ Hoàng Linh và Paul Glewwe thực hiện năm 2009 trên cơ sở sử dụng số liệu điều tra hộ gia đình năm 2006 có tính đại diện ở cấp quốc gia. Nghiên cứu này cho thấy giá lương thực tăng cao nhìn chung là có lợi đối với Việt Nam là nước xuất khẩu gạo, nhưng sự phân bổ lợi ích và thiệt hại không đồng đều giữa các nhóm dân cư, trong đó có 57 phần trăm các hộ gia đình sẽ bị thiệt khi giá sản xuất và giá bán lẻ lương thực tăng 20 phần trăm. Cụ thể, nếu giá gạo tăng 20 phần trăm sẽ làm giảm phúc lợi của 54 phần trăm các hộ gia đình ở nông thôn và 92 phần trăm các hộ gia đình ở đô thị. Đối với tác động đến nghèo đói, nếu giá lương thực tăng lên 50 phần trăm có thể làm tăng đáng kể tỷ lệ nghèo<sup>1</sup>.

---

1. Các kết quả này nhạy cảm với giả định quan trọng về sự tăng đồng đều của giá thành sản xuất và giá của lương thực, bởi các công ty lương thực lớn tuy ít về số lượng nhưng lại có nguồn tài chính dồi dào nên thường có vị thế đàm phán tốt hơn so với các nhà sản xuất nhỏ lẻ, số lượng rất đông nhưng đều bị hạn chế về tài chính. Do vậy, những người sản xuất lương thực ở nông thôn không được hưởng lợi tương ứng từ các khoản tăng giá bán lẻ lương thực đến người tiêu dùng cuối cùng.

Ngay tiếp theo cơn bão giá năm 2008 là một biến cố lớn khác xảy ra vào đầu năm 2009, khi cuộc khủng hoảng kinh tế bùng nổ tại Mỹ hồi quý IV năm 2008 nhanh chóng lan sang các quốc gia trên thế giới. Biến cố bên ngoài này đã ảnh hưởng nặng nề đến kinh tế Việt Nam chủ yếu thông qua kênh xuất khẩu do sự căng thẳng tín dụng và nhu cầu suy giảm ở các nước phương Tây. Khảo sát trong các ngành nghề xuất khẩu trong khuôn khổ chương trình Đánh giá nhanh tác động của khủng hoảng kinh tế toàn cầu (RIM) do Viện Khoa học Xã hội Việt Nam điều phối thực hiện từ quý I năm 2009 cho thấy, vào thời kỳ đỉnh điểm của tác động vào nửa đầu năm 2009, ngành công nghiệp chế tạo có định hướng xuất khẩu và sử dụng nhiều lao động đã chịu ảnh hưởng rất nặng nề, đặc biệt là các ngành chế biến gỗ, công nghiệp điện tử và các làng nghề thủ công. Các doanh nghiệp thủy sản, da giầy, may mặc cũng chịu tác động đáng kể. Do vậy các doanh nghiệp trong các ngành này đã phải cắt giảm sản xuất, dẫn đến cắt giảm giờ làm việc, thậm chí là cắt giảm nhân công. Ở thị trường lao động khu vực đô thị, những người lao động bị mất việc làm, hoặc “tự nguyện” thôi việc do số giờ làm việc giảm dẫn đến mức thu nhập hạn hẹp không đủ sống, đã chuyển sang khu vực phi chính thức. Khu vực phi chính thức đã phải đóng vai trò “người sử dụng lao động cuối cùng” trong bối cảnh kinh tế khó khăn, do đó cũng chịu sức ép của cung lao động tăng đáng kể, dẫn đến tình trạng thiếu việc làm gia tăng và thu nhập suy giảm trong khu vực này. Một số lao động bị mất việc ở khu vực đô thị đã trở về quê, gây ra áp lực không nhỏ đến thị trường lao động khu vực nông thôn. Tuy nhiên tình trạng này không kéo dài bởi những người này có khuynh hướng mau chóng quay trở lại để tìm việc làm ở khu vực đô thị.

Sự suy giảm cầu của thế giới đối với các sản phẩm xuất khẩu của Việt Nam chỉ diễn ra trong thời gian ngắn, với tác động giảm dần từ quý III năm 2009. Vào thời điểm diễn ra vòng gần đây nhất của Đánh giá nhanh tác động của khủng hoảng kinh tế toàn cầu RIM được thực hiện vào quý III năm 2010, khu vực xuất khẩu nhìn chung đã phục hồi hoàn toàn, tuy sự phục hồi diễn ra không đồng đều giữa các loại hình doanh nghiệp. Tuy các doanh nghiệp chế biến gỗ, may mặc, giầy dép, điện tử và du lịch đã có sự phục hồi mạnh, các doanh nghiệp thủy sản và các doanh nghiệp làm hàng thủ công lại có sự phục hồi khó khăn và chậm chạp<sup>1</sup>. Cùng với sự hồi phục của

---

1. Các cuộc phỏng vấn sâu với cấp quản lý của các công ty chế tạo có định hướng xuất khẩu, bao gồm cả các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài (FDI) thực hiện trong khuôn khổ chương trình RIM cho thấy sự phục hồi của xuất khẩu là nhờ một số các yếu tố như (i) các nhà nhập khẩu hàng Việt Nam ở nước ngoài đã bắt đầu cải thiện được khả năng tiếp cận tín dụng thương mại của họ sau khi chịu tác động của căng thẳng tín dụng do khủng hoảng kinh tế - tài chính toàn cầu gây ra; (ii) nhu cầu đối với nhiều mặt hàng xuất khẩu của Việt Nam tại các nước nhập khẩu có chiều hướng gia tăng trở lại nhờ sự hồi phục kinh tế tại các nước này, (iii) Trung Quốc, đối thủ cạnh tranh lớn nhất của Việt Nam tại các thị trường nhập sản phẩm xuất khẩu và cũng như tại Việt Nam đối với các sản phẩm thay thế nhập khẩu, đã bắt đầu rời bỏ các phân khúc thị trường có giá trị thấp để chuyển sang sản xuất các mặt hàng đem lại giá trị cao hơn, một phần do sự tăng giá của đồng Nhân dân tệ; (iv) rất nhiều các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài FDI đóng cửa các chi nhánh của họ tại các nước có chi phí sản xuất cao để chuyển sang các nước có chi phí sản xuất thấp hơn, trong đó có Việt Nam.

các ngành nghề xuất khẩu, các ngành không tham gia xuất nhập khẩu, đặc biệt là các ngành xây dựng và bán lẻ sử dụng nhiều lao động cũng đã có sự hồi phục mạnh mẽ, một phần nhờ vào gói kích cầu của Chính phủ Việt Nam thực thi vào năm 2009. Nhờ đó, thị trường lao động đã phục hồi mạnh kể từ quý III năm 2009, làm đảo ngược tình hình trên thị trường này từ tình trạng thiếu việc làm sang thiếu lao động. Tình trạng này vẫn tiếp diễn trong quý IV năm 2010 và những tháng đầu năm 2011. Tuy nhiên, lạm phát cao bắt đầu xuất hiện trở lại, và thách thức đối với phần lớn các doanh nghiệp, kể cả với những doanh nghiệp có sử dụng nhiều lao động, không phải là thiếu nhu cầu cho các sản phẩm của họ, mà là sự gia tăng giá cả nguyên vật liệu đầu vào, và lãi suất vay ngân hàng ở mức cao. Tình hình này khá giống với năm 2008 khi lạm phát tăng lên một cách bất thường.

Các khảo sát RIM và nghiên cứu của Cling và các tác giả khác năm 2009 cho thấy những bất ổn kinh tế vĩ mô năm 2008 và 2009 tuy không làm thất nghiệp tăng lên nhiều, song đã dẫn đến những điều chỉnh trên thị trường lao động dưới hình thức giảm giờ làm và/hoặc giảm tiền lương và thu nhập. Đặc biệt, mức lương danh nghĩa tụt xuống mức đáy vào quý I năm 2009, giảm khoảng 30-40 phần trăm so với mức giữa năm 2008. Lương danh nghĩa hoàn toàn hồi phục vào cuối quý III năm 2009, và lương thực tế (có tính đến yếu tố lạm phát) vào nửa cuối năm 2010 đã bắt đầu cao hơn mức của những tháng giữa năm 2008 (VASS, 2010). Tuy chưa có một đánh giá định lượng chặt chẽ nào về tác động đến nghèo của cuộc khủng hoảng kinh tế toàn cầu, song có thể thấy rõ rằng người lao động có thu nhập thấp đã hứng chịu tác động đáng kể bởi các biến cố vĩ mô kéo dài từ cuối năm 2007 đến nay tại Việt Nam, bao gồm các cơn bão giá và biến cố về việc làm liên tục xảy ra. Để có thể đánh giá một cách chặt chẽ về tác động của mất ổn định vĩ mô đến nghèo và giảm nghèo cần phải dựa vào số liệu chi tiết của Điều tra hộ gia đình 2010 (VHLSS 2010), song bộ số liệu này vẫn chưa được công bố. Tuy nhiên, thay vì chờ đợi đến lúc đó, cần phải có những biện pháp can thiệp kịp thời nhằm giảm thiểu rủi ro vĩ mô. Tuy các biện pháp chính sách này có thể không liên quan trực tiếp đến người nghèo và người có thu nhập thấp, nhưng lại có thể ngăn ngừa khủng hoảng có khả năng xóa sạch những thành tựu đã đạt được về giảm nghèo như kinh nghiệm của một số quốc gia Đông Á trong thời kỳ xảy ra khủng hoảng tài chính châu Á vào năm 1997-1998.

### **2.3. Các biện pháp duy trì ổn định kinh tế vĩ mô vì mục tiêu tăng trưởng kinh tế và giảm nghèo bền vững**

Để thực hiện việc này, cần quản lý kinh tế vĩ mô thận trọng với các chính sách kinh tế vĩ mô và tài chính chặt chẽ, vì điều này sẽ giúp Việt Nam tránh được các cuộc khủng hoảng nghiêm trọng có thể đe dọa đến cả tăng trưởng kinh tế cũng như giảm nghèo. VASS và Ngân hàng Thế giới (2010b) đề xuất một số lĩnh vực ưu tiên mà Việt Nam cần tập trung vào để đảm bảo ổn định kinh tế vĩ mô trên cơ sở phân biệt giữa các yếu tố rủi ro bên trong và bên ngoài nhằm đưa ra sự kết hợp hợp lý nhất giữa phản

ứng và cải cách chính sách. Cụ thể, để làm cho nền kinh tế linh hoạt và có sức chịu đựng cao hơn trước những cú sốc bên ngoài, điều quan trọng là phải xác định tốc độ tự do hóa tài chính phù hợp và thiết lập các khuôn khổ điều tiết và giám sát chặt chẽ đối với các luồng vốn đầu tư gián tiếp nước ngoài, trong đó đặc biệt chú trọng đến các quỹ đầu cơ ngắn hạn, cũng như đưa vào thực hiện các cơ chế phòng ngừa rủi ro về giá hàng hóa và tỷ giá hối đoái.

Ở thị trường trong nước, cần giải quyết các rủi ro ở tại gốc rễ của chúng - đó là các vấn đề yếu kém nội tại của nền kinh tế được đề cập ở trên: sự kém hiệu quả trong khu vực doanh nghiệp nhà nước, hoặc rủi ro đạo đức trong khu vực doanh nghiệp nhà nước và hệ thống ngân hàng có xu hướng gia tăng trong những năm gần đây. Sự chênh lệch lớn giữa tiết kiệm và đầu tư dẫn đến thâm hụt kép về ngân sách và tài khoản vãng lai phải được kìm giữ ở mức quản lý được, trước hết là bằng cách nỗ lực cắt giảm thâm hụt ngân sách lớn hiện nay. Cần phải chú trọng đặc biệt đến việc quản lý bong bóng tài sản để giảm bớt rủi ro trong hệ thống ngân hàng cũng như kiểm chế việc chi tiêu quá mức do giá trị tài sản bị thổi phồng. Chi tiêu quá mức làm giảm tỷ lệ tiết kiệm trong nước và do đó ảnh hưởng tiêu cực đến tăng trưởng dài hạn của Việt Nam. Tránh được các bong bóng tài sản giúp thu hẹp được khoảng cách tuyệt đối giữa người giàu và người nghèo, và qua đó góp phần kiểm chế sự gia tăng của bất bình đẳng.

Các biện pháp được thiết kế để giải quyết các vấn đề cơ cấu của nền kinh tế Việt Nam cần được sự yểm trợ của việc quản lý kinh tế vĩ mô tốt hơn. Để thực hiện điều này cần có những nỗ lực để nâng cao tính dễ tiên liệu và độ tin cậy của các chính sách, đảm bảo sự nhất quán giữa chính sách tiền tệ và tài khóa, làm cho tỷ giá hối đoái linh hoạt hơn để ứng phó tốt hơn với các cú sốc từ bên ngoài. Tất cả các bước này đều nhằm giúp giảm bớt cái giá phải trả cho việc đánh đổi giữa tăng trưởng và lạm phát trong ngắn hạn, một vấn đề đã khiến Việt Nam phải vật lộn trong bối cảnh lạm phát cao những năm gần đây. Quan trọng hơn, quản lý kinh tế vĩ mô cần góp phần tạo ra một môi trường thuận lợi cho đầu tư dài hạn có chất lượng cao, để qua đó giải quyết các điểm nghẽn cản trở phát triển và nâng cao năng lực sản xuất của đất nước với tác động lan tỏa tích cực tới các doanh nghiệp vừa và nhỏ sử dụng nhiều lao động cũng như lĩnh vực nông nghiệp và nông thôn. Hơn nữa, việc tăng thêm dư địa chính sách bằng cách cải thiện cân đối ngân sách và tăng thêm dự trữ ngoại tệ của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam trong thời kỳ kinh tế ổn định là rất quan trọng, vì điều này sẽ tạo điều kiện cho Chính phủ có đủ thời gian và năng lực để đối phó với các cú sốc và quan trọng hơn, để hướng tới việc giúp cho các nhà đầu tư và công chúng lấy lại được niềm tin vào nền kinh tế nước nhà và cải thiện tâm lý thị trường, từ đó sẽ góp phần giảm thiểu tính dễ tổn thương trước các cú sốc mang tính hệ thống ở cấp toàn bộ nền kinh tế.

Liên quan đến các vấn đề nêu trên, dự thảo gần đây của Kế hoạch Phát triển kinh tế xã hội 5 năm 2011-2015 (SEDP 2011-2015) vẫn đặt ra một số lo ngại liên quan đến

ổn định kinh tế vĩ mô. Trước tiên, mục tiêu lạm phát đề ra trong các tài liệu dự thảo gần đây nhất của SEDP 2011-2015 mà nhóm soạn thảo báo cáo này tiếp cận được (Bộ KH & ĐT, 2010) là không rõ ràng. Định hướng “kiềm chế lạm phát ở mức an toàn” (Bộ KH & ĐT, 2010, trang 70) không đủ cụ thể nên các nhà hoạch định chính sách có thể tự do điều chỉnh chỉ tiêu này trong một dải rộng và do đó có khả năng làm giảm độ tin cậy của chính sách tiền tệ cũng như các chính sách vĩ mô khác, dẫn đến giá cao của sự đánh đổi giữa tăng trưởng và lạm phát trong ngắn hạn như đã thấy trong những năm gần đây. Vì vậy, mục tiêu kiềm chế lạm phát cần được đặt ra cụ thể hơn, ví dụ, tỷ lệ lạm phát chỉ ở mức một chữ số, là mức hợp lý nhất cho các nước đang phát triển nhằm đạt được tăng trưởng nhanh, ổn định và bền vững theo như kết luận của các nghiên cứu thực chứng liên quốc gia. Thậm chí một tỷ lệ lạm phát thấp hơn, vào khoảng 5 phần trăm, cũng có thể cần được xem xét trong dài hạn để khôi phục niềm tin của dân chúng đã bị suy giảm trong những năm gần đây do lạm phát cao và mất ổn định kinh tế vĩ mô kéo dài. Thứ hai, theo thiết kế của bản dự thảo Kế hoạch, Việt Nam sẽ có một mất cân đối vĩ mô lớn là chênh lệch giữa tiết kiệm và đầu tư ở mức cao (xấp xỉ 10 phần trăm GDP). Khi đánh giá các thành tựu đã đạt được trong thời gian qua, dự thảo kế hoạch nhìn nhận tỷ lệ đầu tư so với GDP ở mức cao trong giai đoạn 2006-2010 (trung bình ở mức 42,5 phần trăm GDP/năm) như là thành tích, và vì vậy đặt mục tiêu cao cho chỉ tiêu này ở mức 40-41 phần trăm GDP/năm trong khi mục tiêu tiết kiệm trong nước chỉ đặt ra ở mức 31,4-31,7 phần trăm GDP trong giai đoạn 2011-2015. Điều này có nghĩa là dự thảo SEDP 2011-2015 đã thiết kế chênh lệch giữa tiết kiệm và đầu tư ở mức cao là vào khoảng 10 phần trăm GDP trong 5 năm tới và dự kiến rằng tiết kiệm nước ngoài sẽ bù vào khoảng lệch này. Điều này cần phải được xem xét lại thật kỹ lưỡng, đặc biệt cần đặt trong bối cảnh liên quan đến ổn định kinh tế vĩ mô cũng như khả năng của Việt Nam trong việc huy động vốn từ nước ngoài (theo hình thức FDI, FII hay ODA). Một nền kinh tế tăng trưởng nhanh với một lực lượng lao động trẻ, dồi dào và vô số cơ hội đầu tư tốt như Việt Nam rõ ràng là rất cần vốn, song chênh lệch giữa tiết kiệm và đầu tư lớn như được thiết kế trong dự thảo của SEDP sẽ dẫn đến thâm hụt tài khoản vãng lai lớn và do vậy gây ra một số quan ngại về mất ổn định kinh tế vĩ mô cũng như về tính dễ tổn thương của Việt Nam bởi các cú sốc từ bên ngoài. Hơn nữa, các khoản nợ công và nợ của khu vực tư nhân cao bằng ngoại tệ theo như thiết kế trong dự thảo này sẽ làm giảm đáng kể khả năng đối phó của Việt Nam trong trường hợp đất nước bị ảnh hưởng bởi các biến cố mang tính hệ thống ở cấp nền kinh tế, đặc biệt là trong bối cảnh đẩy mạnh hội nhập vào nền kinh tế thế giới trong giai đoạn sau khi gia nhập WTO. Vì vậy, cần đặt ra các mục tiêu rõ ràng hơn, cụ thể và thận trọng hơn cho các chỉ tiêu về thâm hụt ngân sách, thâm hụt tài khoản vãng lai và các khoản nợ công. Ví dụ mục tiêu về thâm hụt ngân sách và thâm hụt tài khoản vãng lai có thể dưới 4-5 phần trăm GDP và mục tiêu về các khoản nợ công dưới 40-50 phần trăm GDP. Các con số cụ thể cần được tính toán một cách triệt để và kỹ lưỡng hơn, song chung quy là cần phải thận trọng hơn để khôi phục lại niềm tin của người



dân. Cũng có những quan ngại về các luồng vốn đầu tư gián tiếp lớn lên đến 10-12 tỷ USD như được dự tính trong dự thảo SEDP 2011-2015, tức là gần xấp xỉ với nguồn vốn giải ngân ODA ổn định và dài hạn hơn được dự kiến ở mức 14-15 tỷ USD. Mặc dù các nguồn vốn đầu tư gián tiếp ổn định hơn của các nhà đầu tư chiến lược - những người cũng mang đến kinh nghiệm quản lý và có chiến lược đầu tư dài hạn - là cần thiết, song Việt Nam cần rất thận trọng với các khoản “tiền nóng” của các quỹ đầu cơ tài chính quốc tế, vì loại hình đầu tư này sẽ khiến cho Việt Nam rất dễ bị tổn thương bởi các cú sốc. Do đó, cần phải có cơ chế thích hợp để giám sát và điều tiết nguồn vốn đầu tư gián tiếp “dễ đến, dễ đi” và cần phải đưa cơ chế này vào trong SEDP 2011-2015.

### **3. Củng cố an sinh xã hội nhằm giảm nghèo bền vững**

#### **3.1. Các biến cố các hộ gia đình Việt Nam đang đối mặt**

Người nghèo và người có thu nhập thấp cũng dễ bị tổn thương bởi các rủi ro ở cấp độ cộng đồng, hộ gia đình và cá nhân.

Tại các khu vực nông thôn, thiên tai và dịch bệnh nằm trong số những rủi ro nghiêm trọng nhất đối với người nghèo. PPA năm 2008 cho thấy do ảnh hưởng của hạn hán và mất mùa, nhiều hộ gia đình nghèo ở Bình Thuận đã thiếu lương thực tiêu dùng và phải vay mượn từ các chủ nợ. Ở Lạng Sơn, hạn hán khiến cho nhiều hộ gia đình thiếu nước cho sản xuất và sinh hoạt hàng ngày, trong đó đặc biệt trầm trọng vào năm 2006 và đầu năm 2008. Để đối phó với tình trạng thiếu nước, họ phải tái sử dụng nước nhiều lần, gây ra nhiều ảnh hưởng tiêu cực đến an toàn thực phẩm, vệ sinh của con người và bảo vệ môi trường. Tại các địa điểm giám sát nghèo nông thôn của Oxfam Anh và Action Aid (2009), dấu hiệu của biến đổi khí hậu rất rõ rệt khi thời tiết đang ngày càng trở nên khắc nghiệt và khó lường hơn. Thời tiết đặc biệt lạnh vào cuối năm 2007 và đầu năm 2008 ở các tỉnh miền núi phía Bắc đã khiến cho gia súc chết hàng loạt, đồng thời làm giảm năng suất cây trồng và làm nhiều hộ gia đình lâm vào khó khăn trong việc giải quyết nợ nần. Giá gạo tăng do mưa và lạnh, khiến tỷ lệ nghèo cũng tăng theo (Oxfam Anh và Action Aid, 2009, trang 55-56).

Dịch bệnh cây trồng và vật nuôi cũng dẫn đến các hậu quả nghiêm trọng. Tại các điểm khảo sát trong khuôn khổ PPA 2008 ở Bình Thuận, nhiều hộ gia đình ở xã Đồng Tiến và Thuận Hoà thuộc huyện Hàm Thuận Bắc đã mất trắng tất cả vụ mùa do các dịch bệnh như rầy nâu lá, úa vàng và các bệnh lá khác trong vụ đông xuân 2006 - 2007. Nhiều hộ gia đình nghèo đã phải đi vay mượn nhiều để trang trải đầu tư nông nghiệp. Trong năm 2007, dịch lở mồm long móng và dịch plagiorchis-arcuatus dẫn đến chết bò hàng loạt ở Bình Thuận. Nhiều hộ gia đình bị mất 5-6 con bò, trong số đó hộ đã mua theo hình thức trả sau theo Nghị quyết 04 của Tỉnh.

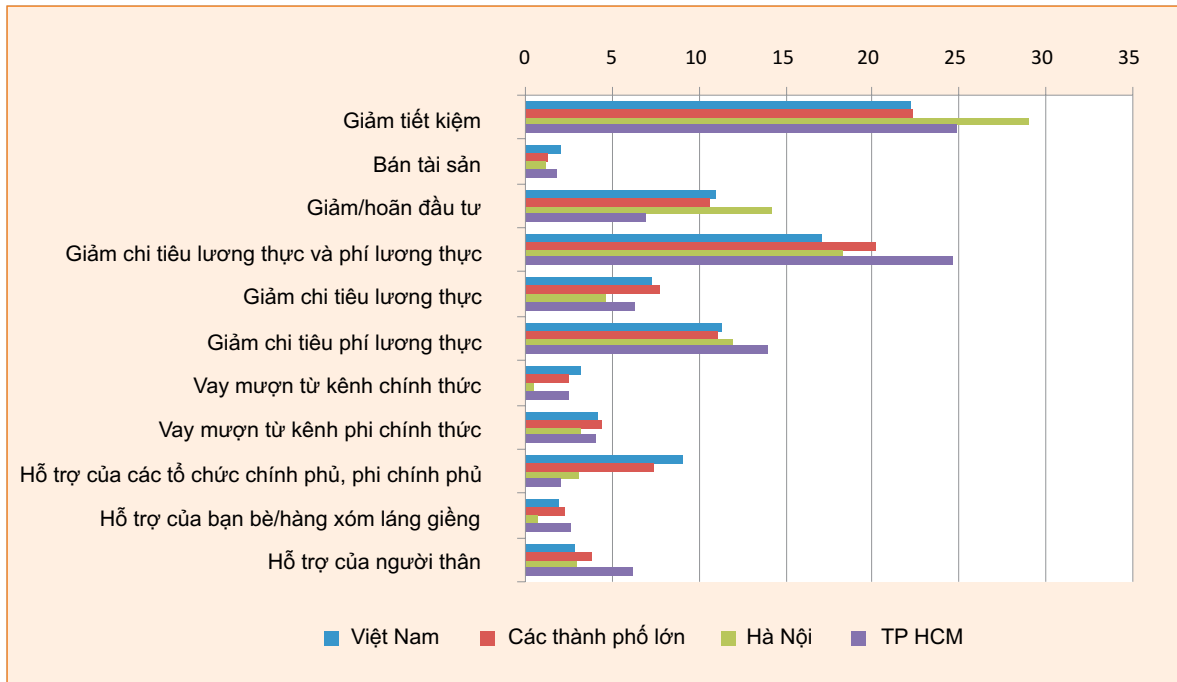
Bệnh tật cũng gây ra một vấn đề nghiêm trọng cho các hộ nghèo. Các thảo luận nhóm tập trung cùng cán bộ xã và nhân viên y tế tại các địa bàn khảo sát trong khuôn

khổ PPA 2008 cho thấy điều kiện sống và thói quen ăn uống thiếu vệ sinh cùng với việc thiếu các bữa ăn đầy đủ dinh dưỡng, điều kiện thời tiết khắc nghiệt, khối lượng công việc nặng nhọc và nhận thức thấp về các vấn đề chăm sóc sức khỏe gây ra nhiều bệnh tật cho người nghèo, qua đó dẫn đến việc các hộ gia đình mất đi lao động chủ chốt. Oxfam Anh và Action Aid (2009) xác nhận rằng người dân ở tất cả các khu vực điều tra xem “thiếu lao động” như nỗi lo lớn nhất của họ. Do đó bệnh tật với các hệ quả là mất lao động và chi phí chữa trị cao luôn là mối quan ngại lớn, đặc biệt là vì khả năng lao động thường là tài sản có giá trị nhất trong hộ gia đình, thậm chí có thể là tài sản duy nhất.

Oxfam và Action Aid (2009) cho rằng tại các khu vực đô thị, thu nhập không ổn định do thiếu việc làm phù hợp hoặc bệnh tật và các chi phí không lường trước được cho việc chữa bệnh là những rủi ro gây ra nhiều mối quan ngại nhất cho những người lao động ở đô thị. Tiếp theo thảo luận ở trên, Hình 8 cho thấy rằng các biến cố về sức khỏe được xếp hạng là rủi ro lớn thứ hai sau lạm phát, với gần 30 phần trăm số người được hỏi khẳng định rằng mình bị ảnh hưởng bởi loại biến cố này. Hơn nữa, một số nhóm người lao động nhất định thì lại gặp những rủi ro đặc thù. Ví dụ, người lái xe ô tô phải đối mặt với các rủi ro như dễ bị cướp vào ban đêm, hay có nguy cơ bị mắc các bệnh về đường hô hấp với cả hậu quả ngắn hạn lẫn dài hạn do phải tiếp xúc thường xuyên với bụi và khói ô nhiễm khi họ phơi mặt làm việc ngoài đường trung bình hơn 10 tiếng mỗi ngày.

Để đối phó, biện pháp phổ biến nhất với các hộ gia đình là sử dụng tiền tiết kiệm, tiếp theo là cắt giảm các khoản chi tiêu không phải cho thực phẩm (trên 20 phần trăm số hộ bị ảnh hưởng), sau đó đến việc trì hoãn đầu tư (trên 10 phần trăm số hộ bị ảnh hưởng). Chỉ còn lại ít hơn 10 phần trăm số hộ bị ảnh hưởng là phải viện đến các biện pháp khác. Khoảng 8 phần trăm số hộ bị ảnh hưởng nhận được trợ cấp từ Chính phủ Việt Nam, các tổ chức phi chính phủ (NGOs) hoặc các tổ chức tư nhân, mặc dù con số tương ứng tại hai thành phố lớn nhất là Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh nhỏ hơn đáng kể (Hình 9). Phân tích các dữ liệu thu được từ Khảo sát nghèo đô thị 2009 cho thấy rằng việc thiếu tiếp cận với an sinh xã hội đứng đầu danh sách các vấn đề liên quan đến nhiều khía cạnh của chất lượng cuộc sống chung của người Việt Nam, vượt hơn hẳn các loại thiếu thốn khác như chất lượng hay dịch vụ nhà ở không phù hợp v.v... (Nguồn: Nguyễn Bùi Linh và Lê Thị Thanh Loan, 2010).

**Hình 9. Các cách ứng phó với rủi ro của các hộ gia đình (%)**



*Ghi chú:* “Các tỉnh thành đứng đầu” gồm hai thành phố đặc biệt (Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh), các tỉnh thành trực thuộc trung ương (Hải Phòng, Đà Nẵng, Cần Thơ) và các tỉnh thành trực thuộc địa phương (Huế, Vinh, Đà Lạt, Nha Trang, Quy Nhơn, Buôn Ma Thuột).

*Nguồn:* Trần Ngô Minh Tâm và Lê Đặng Trung (2010), dựa trên số liệu VHLSS 2008

Trong bối cảnh Việt Nam ngày càng dễ bị tổn thương hơn bởi các rủi ro kinh tế, thiên tai và các loại rủi ro khác trong quá trình đẩy nhanh cải cách thị trường và hội nhập sâu hơn vào nền kinh tế thế giới, việc duy trì được thành tích giảm nghèo ấn tượng trong thời gian qua sẽ đòi hỏi phải tăng cường hệ thống an sinh xã hội để giảm bớt tác động của các rủi ro mang tính hệ thống ở cấp nền kinh tế cũng như ở cấp hộ gia đình và cá nhân, nhờ một số hợp phần của hệ thống này được tự động kích hoạt khi biến cố xảy ra. Câu hỏi về chính sách vì thế sẽ là liệu hệ thống an sinh xã hội ở Việt Nam có giúp bảo vệ có hiệu quả người dân, đặc biệt là người nghèo và thu nhập thấp, trước tác động của các cú sốc hay không.

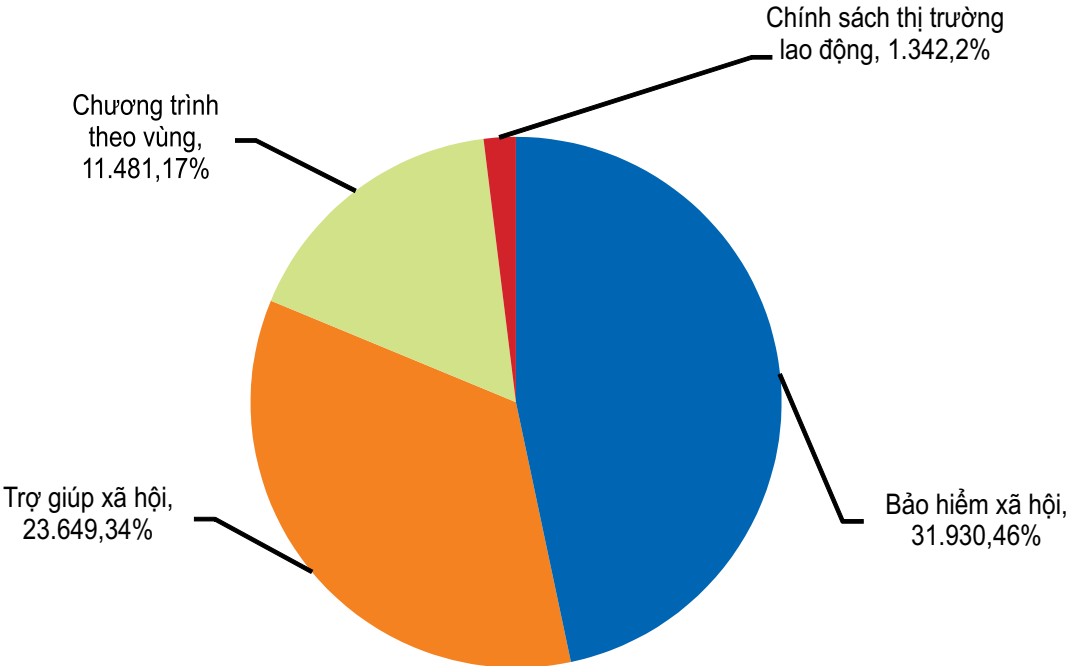
### 3.2. Hệ thống an sinh xã hội ở Việt Nam: Hiệu quả và Các biện pháp cải tiến nhằm giảm nghèo bền vững

Tại Việt Nam, hệ thống an sinh xã hội hiện tại bao gồm ba hợp phần chính<sup>1</sup> là

1. Cách phân loại này hơi khác so với với phân loại của ADB, theo đó an sinh xã hội gồm có 5 hợp phần: (1) chương trình/chính sách thị trường lao động; (2) bảo hiểm xã hội; (3) hỗ trợ xã hội; (4) các chương trình vi mô hoặc hỗ trợ theo địa bàn và (5) bảo trợ trẻ em (Nguồn: <http://www.adb.org/socialprotection/>).

bảo hiểm xã hội<sup>1</sup>, trợ giúp xã hội và các chương trình hỗ trợ theo địa bàn (xếp theo thứ tự giảm dần về chi phí tài chính). Trong năm 2009, chi cho bảo hiểm xã hội chiếm 47 phần trăm trong tổng chi của Chính phủ về an sinh xã hội, tiếp theo là hỗ trợ xã hội với 34 phần trăm và các chương trình hỗ trợ theo địa bàn<sup>2</sup> với 17 phần trăm. Các chương trình/chính sách việc làm (LMP) chỉ đóng một vai trò khiêm tốn trong hệ thống chiếm một phần ngân sách rất nhỏ là 2 phần trăm (Hình 10)<sup>3</sup>.

**Hình 10: Ngân sách Nhà nước Việt Nam dành cho an sinh xã hội, 2009 (đơn vị: tỷ VND)**

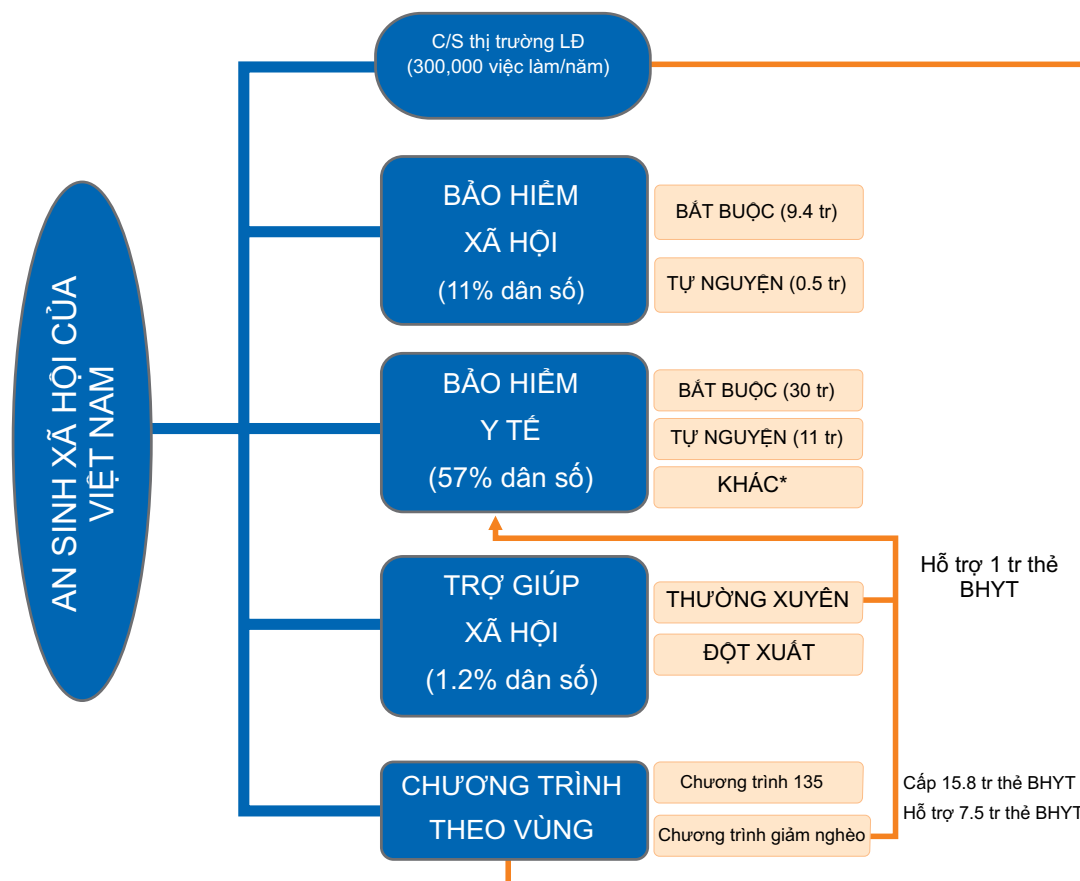


*Nguồn: Theo CAF (2010)*

1. Trong báo cáo này, “bảo hiểm xã hội” được hiểu là bao gồm tất cả các hợp phần của an sinh xã hội thuộc quyền quản lý của Bảo hiểm xã hội Việt Nam (VSS), gồm có bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế và bảo hiểm thất nghiệp.
2. Trong các chương trình hỗ trợ theo địa bàn, chi tiêu cho cứu trợ khẩn cấp cho nạn nhân của các thảm họa thiên nhiên chiếm 0,29 phần trăm GDP, có thể là không đủ vì Hình 8 cho thấy rủi ro về thiên tai chỉ đứng sau lạm phát trong danh sách các rủi ro lớn nhất theo nhận định của người dân.
3. Chi tiêu của Chính phủ cho an sinh xã hội bao gồm các khoản ngân sách của Nhà nước dành cho người về hưu dưới 95 tuổi, tiền trợ cấp thôi việc cho 200.000 công nhân, các khoản đóng góp cho bảo hiểm y tế, cũng như các khoản ngân sách dành cho trẻ em dưới 6 tuổi và trợ cấp cho người cận nghèo từ năm 2009. Hơn nữa, vào năm 2009, chi tiêu cho an sinh xã hội còn bao gồm tiền trợ cấp một lần cho người nghèo ăn Tết như một phần của chính sách kích cầu nhằm giảm thiểu các tác động tiêu cực của cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu.

Về mức độ bao phủ, bảo hiểm y tế dẫn đầu sau khi đã được mở rộng tới gần 57 phần trăm tổng dân số, vượt qua đáng kể mức bao phủ của bảo hiểm xã hội (11 phần trăm tổng dân số và 18 phần trăm lực lượng lao động, chủ yếu là chương trình bắt buộc, do chỉ có 50.000 người tham gia vào các chương trình tự nguyện) và trợ giúp xã hội (1,2 phần trăm tổng dân số). Hình 11 cho thấy một chương trình phi đóng góp thông qua việc cấp thẻ y tế miễn phí theo các chương trình trợ giúp xã hội và các chương trình mục tiêu quốc gia về giảm nghèo (P-135 và NTP PR) đã bổ sung rất hiệu quả cho chương trình bảo hiểm y tế dựa trên đóng góp. Nói cách khác, 43 phần trăm dân số không có được bảo hiểm về sức khỏe, trong khi 82 phần trăm lực lượng lao động không được bảo hiểm khi bị thất nghiệp hay bị giảm thu nhập do ốm đau, nghỉ đẻ hoặc do nghỉ hưu, v.v... Do đó có việc làm vẫn là chưa đủ để người lao động tham gia vào hệ thống bảo hiểm xã hội. Độ bao phủ hạn chế của an sinh xã hội đặt ra một mối quan ngại chính sách trong bối cảnh người dân phải đối mặt với nhiều loại rủi ro như được thấy trong Hình 8. Dưới đây sẽ trình bày chi tiết hơn về các hợp phần.

**Hình 11: Hệ thống an sinh xã hội ở Việt Nam**



*Ghi chú:* \* các đối tượng được hưởng/hỗ trợ BHYT từ nguồn ngân sách như người nghèo, người có hoàn cảnh khó khăn, trẻ em dưới 6 tuổi

*Nguồn:* Theo CAF (2010)

Chương trình việc làm quốc gia có một số hợp phần sau (i) hỗ trợ trong đào tạo và đào tạo lại (đối với người lao động thuộc nhóm đồng bào dân tộc thiểu số, người lao động ở nông thôn, người lao động và thanh niên tại các khu vực nông thôn đã chuyển đổi mục đích sử dụng đất nông nghiệp i), (ii) cung cấp tín dụng ưu đãi cho các doanh nghiệp sử dụng nhiều lao động, các hộ gia đình nông thôn nghèo/hộ gia đình có thành viên khuyết tật đang có kế hoạch mở rộng sản xuất, hoặc cho sinh viên đang có kế hoạch thành lập doanh nghiệp hoặc công ty riêng, và (ii) tạo điều kiện để kết nối cung cầu lao động. Theo MOLISA (2009), trong số khoảng 1,5 triệu người gia nhập lực lượng lao động hàng năm, khoảng 300.000 việc làm mới được tạo ra là nhờ vào chương trình việc làm; tuy nhiên, cần phải bằng chứng thực tế độc lập để kiểm định điều này hay để đánh giá tác động giảm nghèo của chương trình này.

Hợp phần trợ giúp xã hội nhắm tới các đối tượng được hưởng trợ cấp thường xuyên<sup>1</sup> (gồm có người cao tuổi từ 85 tuổi trở lên hoặc sống một mình, người tàn tật, bệnh nhân mắc các chứng rối loạn tâm thần, gia đình chỉ có bố hoặc mẹ nuôi con, trẻ mồ côi, và một số nhóm khác) và trợ cấp đột xuất (gồm các nạn nhân của thiên tai hay dịch bệnh). Đối tượng hưởng trợ cấp của hợp phần trợ giúp xã hội thường xuyên chỉ chiếm 1,2 phần trăm dân số, thấp hơn đáng kể so với tỷ lệ tương ứng lên đến 2,5-3 phần trăm ở các nước khác trong khu vực. Mức trợ cấp cơ bản chỉ bằng khoảng 33 phần trăm chuẩn nghèo nên không giúp người được hưởng trợ cấp có được mức sống tối thiểu. Trong số những người dân nghèo mà chiếm khoảng 34 phần trăm đối tượng hưởng trợ cấp xã hội, chỉ có 19 phần trăm là đã thoát nghèo được nhờ vào hợp phần này (MOLISA, 2009). Trên thực tế, hỗ trợ xã hội có thể sẽ trở thành một gánh nặng cho xã hội trong tương lai do hiện nay còn có nhiều người không được tham gia vào hệ thống bảo hiểm xã hội. Điều này sẽ được thảo luận kỹ hơn dưới đây.

Các chương trình hỗ trợ theo địa bàn và các chương trình mục tiêu giảm nghèo với hai chương trình then chốt là Chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo giai đoạn 2006-2010 và Chương trình 135, đã kết hợp được nhiều chính sách và chương trình khác nhau nhằm hỗ trợ các hộ gia đình nghèo cũng như phát triển kinh tế cộng đồng. Những chính sách/chương trình này được thiết kế nhằm phát triển cơ sở hạ tầng ở các xã, huyện nghèo và cải thiện việc tiếp cận của các hộ nghèo hay các hộ đồng bào dân tộc thiểu số đến tín dụng, bảo hiểm y tế, giáo dục, nhà ở, nước sạch, các dịch vụ khuyến nông, v.v... Trợ cấp của Nhà nước để miễn giảm học phí và cấp thẻ bảo hiểm y tế miễn phí cũng nằm trong số này. Tính toán dựa trên dữ liệu thu được từ các cuộc Điều tra mức sống hộ gia đình (VHLSS) cho thấy gần 40 phần trăm hộ nghèo trong danh sách của MOLISA đã tiếp cận được với tín dụng ưu đãi trong năm 2006 và 46 phần trăm tiếp cận được trong năm 2008. Đánh giá giữa kỳ của hai chương trình mục tiêu giảm nghèo này (Nguồn: MOLISA, CEMA và UNDP, 2009) được thực hiện

---

1. Quy định trong Sắc lệnh về người tàn tật, Sắc lệnh về người cao tuổi, và Nghị định Chính phủ số 67, 68.

vào năm 2008 đã xác định được một số lĩnh vực cần cải thiện để tăng hiệu quả giảm nghèo của các chương trình này. Các lĩnh vực đó bao gồm cải thiện việc xác định hộ nghèo<sup>1</sup> và đưa ra hình thức hỗ trợ phù hợp cho từng nhóm đối tượng dựa trên đặc tính cũng như nhu cầu đa dạng của những người nghèo để giảm thiểu rò rỉ, mở rộng độ bao phủ và tăng mức hỗ trợ. Cũng cần phải đơn giản hóa cả khâu thiết kế cũng như khâu thực hiện chương trình nhằm giảm chi phí giao dịch. Sự tham gia của người dân cũng như việc trao đổi ý kiến giữa chính quyền và người dân cũng cần được cải thiện. Sự cần thiết phải tránh tâm lý ỷ lại của những người nghèo nhận được hỗ trợ cũng được nhắc đến trong nhiều hội thảo và diễn đàn liên quan đến giảm nghèo. Đánh giá giữa kỳ năm 2008 cũng đề xuất rằng cần có sự gắn kết giữa các chương trình mục tiêu về giảm nghèo và chính sách, chương trình kinh tế, xã hội chung. Ví dụ, nếu như trách nhiệm về việc đảm bảo người nghèo tiếp cận được đến dịch vụ y tế và giáo dục được giao cho các bộ ngành liên quan thì có thể cải thiện được cả tính minh bạch cũng như giúp củng cố định hướng hỗ trợ người nghèo của các chính sách kinh tế và xã hội.

Hợp phần bảo hiểm xã hội có vai trò như là một cơ chế tự động bình ổn bằng cách thu vào các khoản đóng góp khi nền kinh tế đang đi lên và chi ra khi kinh tế đi xuống. Do vậy, hợp phần này liên quan rất mật thiết đến việc giải quyết vấn đề nghèo ở trạng thái động. Có một vài lý do để giải thích độ bao phủ thấp của hợp phần này. Cơ cấu việc làm đặc thù của Việt Nam là một lý do. Cụ thể, dữ liệu từ khảo sát lực lượng lao động năm 2007 cho thấy nông nghiệp và khu vực doanh nghiệp phi chính thức tương ứng chiếm khoảng 50 phần trăm và 24 phần trăm tổng số việc làm. Đa số người lao động trong các lĩnh vực này không tham gia bảo hiểm xã hội bắt buộc và chỉ có một số ít tham gia vào các chương trình tự nguyện. Việc mở rộng bảo hiểm xã hội tự nguyện đối với các lĩnh vực này tương đối khó khăn vì hai lý do. Trước tiên, người lao động trong nông nghiệp và khu vực doanh nghiệp phi chính thức thường có thu nhập thấp. Do đó các khoản đóng góp bảo hiểm xã hội dựa trên thu nhập của họ sẽ là không đáng kể, bởi vậy sau này lương hưu của những người này sẽ rất thấp và gần như chắc chắn không đủ để trang trải chi phí sinh hoạt thường xuyên. Thứ hai, yêu cầu đóng góp trong vòng ít nhất 20 năm sẽ cản trở việc mở rộng phạm vi bao phủ của chương trình bảo hiểm xã hội, vì có rất nhiều công nhân dự kiến sẽ nghỉ hưu trong vòng ít hơn hai mươi năm vì tuổi của họ đã qua 40 (đối với nam) và 35 (đối với nữ). Những người như thế sẽ đành phải chọn không tham gia bảo hiểm tự nguyện kể cả nếu ban đầu họ đã có thể có ý định tham gia.

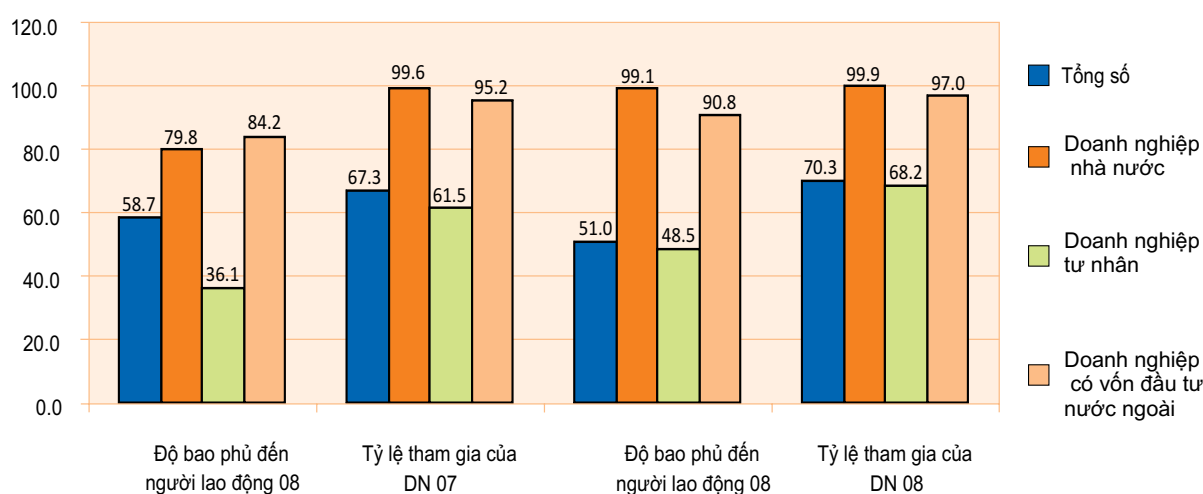
Hơn nữa, trong khu vực doanh nghiệp chính thức (chiếm 16 phần trăm tổng số việc làm, chỉ có 51 phần trăm tổng số người lao động tham gia đóng bảo hiểm xã hội trong năm 2008. Việc trốn đóng bảo hiểm xã hội diễn ra khá phổ biến ở các doanh

---

1. Đánh giá giữa kỳ 2008 chỉ ra rằng hệ thống xác định đối tượng hưởng trợ cấp còn chậm, cứng nhắc và không thực sự phù hợp với bối cảnh hiện tại khi việc rơi vào cảnh nghèo và thoát nghèo diễn ra thường xuyên.

ngiệp tư nhân trong nước (xem Hình 12). Ngay cả với các doanh nghiệp lựa chọn tham gia đóng góp, mức đóng góp trung bình chỉ đạt mức 7,6 phần trăm mức lương, trong khi mức đóng góp theo luật định là 23 phần trăm (Tô Trung Thành và Castel, 2009). Đây là hậu quả của việc các doanh nghiệp cố tình báo cáo mức lương của nhân viên thấp hơn thực tế để giảm mức đóng góp bảo hiểm xã hội. Sự thiếu hụt trong các khoản đóng góp bảo hiểm xã hội này sẽ cản trở việc mở rộng độ bao phủ cũng như làm suy giảm tính bền vững dài hạn về tài chính của hệ thống.

**Hình 12. Tỷ lệ tham gia của doanh nghiệp và độ bao phủ của bảo hiểm xã hội đến người lao động ở Việt Nam**



*Nguồn: CAF (2010), dựa trên Tổng điều tra doanh nghiệp và các bộ số liệu 2008*

Phân tích kinh tế lượng chi tiết hơn bộ dữ liệu của Tổng điều tra doanh nghiệp tìm ra một số đặc điểm doanh nghiệp ảnh hưởng đến sự tham gia đóng bảo hiểm xã hội của các doanh nghiệp. Cụ thể, nếu giữ tất cả các yếu tố khác không đổi, loại hình sở hữu có ảnh hưởng nhất định như đã được phân tích trên đây, và quy mô của doanh nghiệp cũng như vậy: công nhân của các doanh nghiệp lớn thường dễ có khả năng tham gia đóng bảo hiểm xã hội hơn so với công nhân của các doanh nghiệp nhỏ. Vị trí địa lý cũng là một yếu tố quyết định cả về sự tham gia của doanh nghiệp lẫn của công nhân vào chương trình bảo hiểm xã hội, với hai thành phố lớn nhất là Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh dẫn đầu về độ bao phủ, sau đó là các doanh nghiệp có trụ sở ở miền Bắc, tiếp đến là các doanh nghiệp ở miền Trung và miền Nam có khả năng tham gia như nhau. Đáng chú ý, các doanh nghiệp tham gia xuất nhập khẩu có xu hướng tham gia nhiều hơn so với các doanh nghiệp khác.

Bảo hiểm y tế có độ bao phủ cao hơn đáng kể và ở mức 57 phần trăm tổng dân số, song hệ thống này vẫn còn chưa được hoàn thiện. Có những vấn đề như chất



lượng cơ sở hạ tầng của hệ thống y tế thấp, cũng như vấn đề phân biệt đối xử đối với người sử dụng thẻ bảo hiểm y tế do doanh thu từ nhóm người này là ít hơn hẳn như được các phương tiện thông tin đại chúng đã phân tích. Tuy nhiên, khi khủng hoảng kinh tế toàn cầu có tác động mạnh nhất đến Việt Nam vào đầu năm 2009, thì những công nhân bị thôi việc phải nộp lại thẻ bảo hiểm y tế cho chủ lao động nếu như muốn nhận trợ cấp thôi việc và điều này làm giảm khả năng giúp chống chọi lại cú sốc của loại hình bảo hiểm này. Cùng với việc thực thi các quy định về đóng bảo hiểm thất nghiệp kể từ tháng 1 năm 2009 và chi trả bảo hiểm thất nghiệp kể từ tháng 1 năm 2010, tình trạng này có thể sẽ thay đổi, vì công nhân bị mất việc vẫn được giữ thẻ bảo hiểm y tế. Tuy nhiên, sẽ cần phải có thời gian để các cơ chế mới có thể vận hành có hiệu quả.

Bên cạnh hệ thống an sinh xã hội chính thức, các mạng lưới an sinh xã hội phi chính thức, bao gồm tín dụng phi chính thức và hỗ trợ từ gia đình/cộng đồng, cho đến nay vẫn hoạt động tốt và đã đóng vai trò quan trọng giúp giảm thiểu tác động của cuộc khủng hoảng kinh tế toàn cầu. Tuy nhiên, hệ thống này sẽ chịu sức ép ngày một lớn do quá trình đô thị hóa đang làm thay đổi nhanh chóng cơ cấu gia đình, từ gia đình nhiều thế hệ sang gia đình hạt nhân. Do đó, cần ưu tiên củng cố và hoàn thiện hệ thống an sinh xã hội chính thức, trong đó chú trọng mở rộng độ bao phủ và cải thiện việc thực thi luật để bảo vệ người già và những người chịu tác động của các biến cố không lường trước được để họ khỏi rơi vào vòng đói nghèo.

Để thực hiện được điều này, hai quá trình chuyển đổi lao động cần được khuyến khích là (i) chuyển từ khu vực nông nghiệp sang khu vực phi nông nghiệp có năng suất cao hơn và thu nhập tốt hơn, và (ii) chuyển từ khu vực phi chính thức sang khu vực chính thức. Trong khu vực doanh nghiệp chính thức, các quy định về tham gia bảo hiểm xã hội cần được đảm bảo thực hiện tốt hơn. Đối với khu vực doanh nghiệp phi chính thức, cần nâng cao nhận thức và đơn giản hóa thủ tục để khuyến khích người lao động tham gia đóng bảo hiểm xã hội tự nguyện. Đối với quá trình chuyển đổi thứ nhất – chuyển đổi lao động từ khu vực nông thôn sang khu vực công nghiệp và dịch vụ nhằm giúp tăng cả nhận thức và nhu cầu đóng bảo hiểm xã hội do người lao động có thu nhập cao hơn - các biện pháp nhằm cải thiện tính linh hoạt về địa lý của thị trường lao động là rất quan trọng vì điều này giúp người dân ở những tỉnh nông nghiệp nghèo có thể tham gia tốt hơn vào quá trình tăng trưởng dựa nhiều vào các ngành chế tạo có định hướng xuất khẩu và sử dụng nhiều lao động tập trung chủ yếu ở các vùng đô thị. Do vậy nên đề xuất về việc áp dụng một mã số an sinh xã hội duy nhất cho từng cá nhân nhằm đảm bảo họ có thể nhận được lợi ích từ hệ thống an sinh xã hội ở bất cứ nơi nào họ đến làm ăn sinh sống nên được cân nhắc xem xét nghiêm túc, đặc biệt trong bối cảnh công nghệ thông tin phát triển mạnh và quan trọng hơn nữa là hệ thống thuế thu nhập cá nhân gần đây đã được mở rộng để áp dụng rộng rãi – hệ thống này có thể được sửa đổi và mở rộng để phục vụ cho

cả hệ thống bảo hiểm xã hội. Điều này cũng giúp tăng năng lực cạnh tranh quốc tế của các doanh nghiệp Việt Nam nhờ cơ hội lựa chọn và tuyển dụng lao động của họ được mở rộng. Phần tiếp theo sẽ thảo luận đề xuất này chi tiết hơn. Đối với quá trình chuyển đổi lao động thứ hai, các chính sách giúp giảm chi phí của việc chuyển đổi doanh nghiệp phi chính thức thành doanh nghiệp chính thức sẽ khuyến khích các doanh nghiệp phi chính thức đăng ký kinh doanh, và ngược lại. Để thực hiện được điều đó có thể đề xuất một hệ thống bảo hiểm xã hội lũy tiến nhằm hỗ trợ các doanh nghiệp có dưới 10 lao động, trong đó áp dụng mức đóng góp bảo hiểm xã hội (và lợi ích nhận được từ bảo hiểm xã hội) thấp hơn và do vậy phù hợp với khả năng đóng góp của các doanh nghiệp vừa và nhỏ.

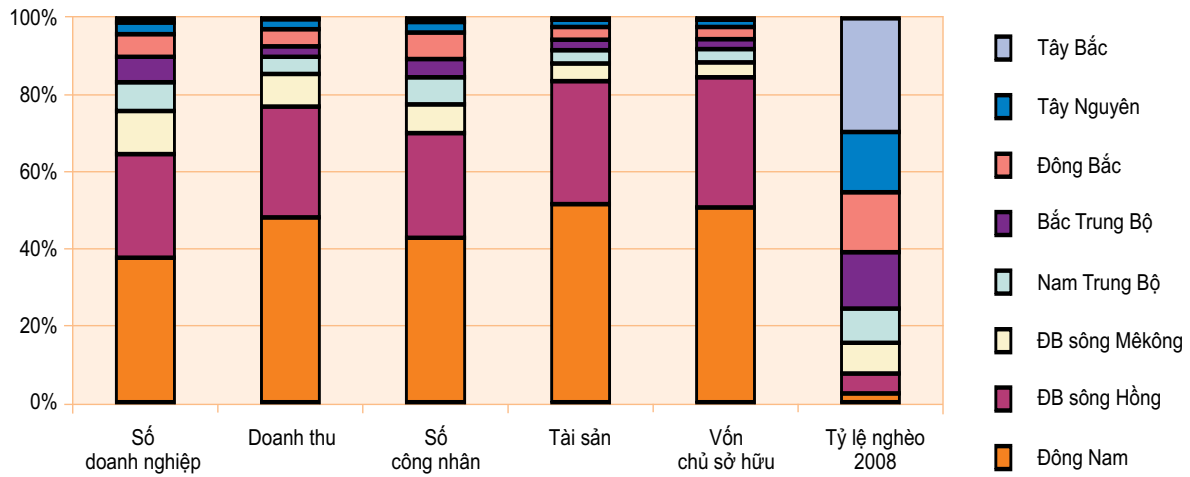
#### **4. Mở rộng cơ hội cho người nghèo và người thu nhập thấp được tham gia và hưởng lợi tối đa từ tiến trình tăng trưởng kinh tế**

Tăng trưởng kinh tế trên diện rộng được cho là yếu tố quan trọng nhất đã góp phần giúp giảm nghèo nhanh chóng ở Việt Nam trong hai thập kỷ qua. Trong tương lai, để duy trì những thành tựu giảm nghèo ấn tượng đã đạt được, cần tiếp tục duy trì và củng cố mẫu hình tăng trưởng có lợi cho người nghèo do giảm nghèo có “độ trợ” nhất định với tăng trưởng kinh tế như đã thảo luận trên đây. Để làm được điều này, như đã đề cập ở trên, cần giúp người lao động chuyển sang làm việc tại các ngành có năng suất cao hơn và thu nhập tốt hơn. Đối với những người vẫn tiếp tục làm nông nghiệp, cần giúp họ tăng năng suất nông nghiệp để nâng cao thu nhập của người dân ở các vùng nông thôn. Có một số công cụ chính sách mà Chính phủ có thể sử dụng để đạt được các kết quả phát triển quan trọng này.

##### **4.1. Cải thiện khả năng di chuyển của người lao động**

Như đã đề cập trên đây, để giúp người dân từ các tỉnh nghèo tham gia tốt hơn vào quá trình tăng trưởng vốn không phân bổ đều giữa các địa bàn khác nhau vì các lý do kinh tế, cần phải cải thiện khả năng di chuyển giữa các địa bàn của người lao động và tận dụng tối đa lợi ích của việc di cư từ nông thôn ra thành thị như là một mắt xích chủ chốt trong mối liên kết giữa nông thôn và thành thị. Hình 13 minh họa phân bổ tài sản và việc làm theo vùng của các doanh nghiệp có đăng ký kinh doanh. Đông Nam Bộ và Đồng bằng sông Hồng đứng đầu danh sách, với 64,6 phần trăm tổng số các doanh nghiệp, 77 phần trăm tổng doanh thu, 70,1 phần trăm tổng số việc làm, 83,6 phần trăm tổng tài sản và 84,6 phần trăm tổng số vốn từ cổ phiếu trong khu vực doanh nghiệp kinh doanh chính thức. Hình 13 cũng cho thấy sự phân bổ việc làm theo vùng trong khu vực chính thức gần như hoàn toàn tỷ lệ nghịch với phân bổ tỷ lệ nghèo theo vùng.

**Hình 13. Phân bố cơ hội việc làm theo vùng trong khu vực doanh nghiệp chính thức năm 2007 và tỷ lệ nghèo năm 2008 (đơn vị: %)**

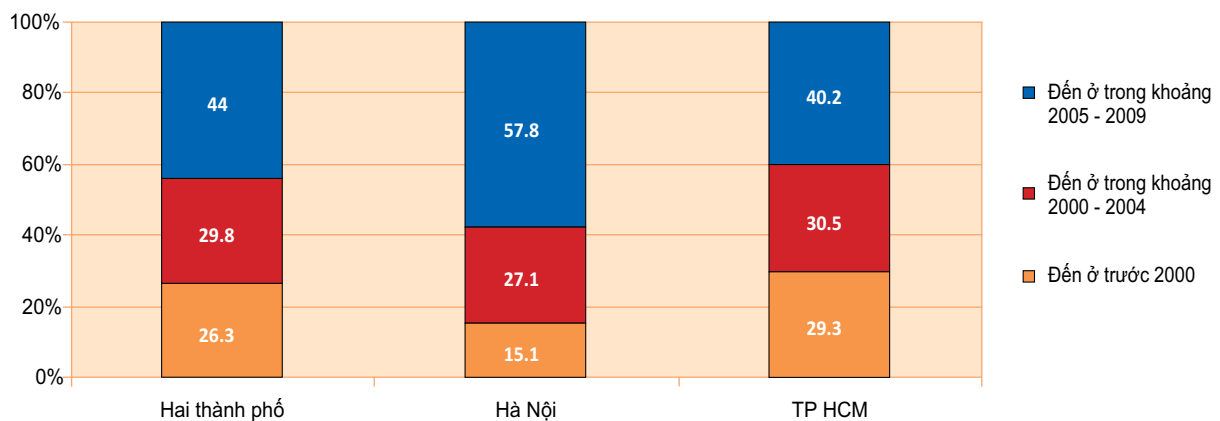


*Nguồn: Dựa trên số liệu của Tổng điều tra công nghiệp 2007, với 155.607 doanh nghiệp có đăng ký kinh doanh*

Quan trọng hơn, xu hướng này gần như chắc chắn sẽ tiếp tục trong tương lai, vì việc Việt Nam hội nhập sâu hơn vào nền kinh tế thế giới sẽ tiếp tục tạo ra hiệu ứng hội tụ với lợi thế ngày càng gia tăng cho các thành phố có vị trí gần cảng biển, dẫn đến sự hội tụ của các cơ hội việc làm và tạo thu nhập tại các địa bàn này. VASS (2007) cung cấp một số bằng chứng về vai trò của tiền mà người lao động nhập cư gửi về quê trong công cuộc giảm nghèo. Phân tích dữ liệu thu được từ khảo sát nghèo đô thị năm 2009 cho thấy số người nhập cư đến hai thành phố lớn nhất của Việt Nam chiếm tỷ lệ tương đối lớn trong tổng dân số tại hai thành phố này, 11,4 phần trăm tại Hà Nội và 20,6 phần trăm tại Thành phố Hồ Chí Minh; và số lượng lao động nhập cư vào các thành phố này dường như vẫn tiếp tục gia tăng (xem Hình 14). Mặt khác, nghiên cứu của Oxfam Anh và Action Aid (2009) cho thấy rằng những người nghèo di cư vẫn gặp nhiều khó khăn trong việc tiếp cận đến các dịch vụ xã hội, đặc biệt là giáo dục ở cấp trung học cơ sở và trung học phổ thông; và cũng rất khó tham gia được vào các chương trình mục tiêu giảm nghèo. Những rào cản này cản trở tác động lan tỏa từ phát triển đô thị đến công cuộc giảm nghèo ở các vùng nông thôn và cũng làm giảm hiệu quả của đầu tư tư nhân vào nguồn vốn con người ở nông thôn, bởi các rào cản ấy làm giảm đáng kể hiệu quả sử dụng nguồn vốn con người của người lao động nhập cư, do đó không khuyến khích người dân nông thôn trong việc tìm kiếm tri thức mới để phục vụ cho việc chuyển đổi cơ cấu sản xuất sang các ngành sản xuất và dịch vụ có năng suất cao hơn. Việc áp dụng một mã số an sinh xã hội duy nhất cho từng cá nhân từ khi mới sinh, như đã đề cập trên đây, sẽ giúp đảm bảo họ có thể nhận được lợi ích từ hệ thống an sinh

xã hội ở bất cứ nơi nào họ đến làm ăn sinh sống. Do vậy đây là một sáng kiến tốt để Chính phủ có thể xem xét nhằm thúc đẩy mối liên kết giữa nông thôn - thành thị nhằm hướng tới một sự phát triển đồng đều hơn giữa các vùng, nhất là trong bối cảnh tăng trưởng kinh tế có xu hướng không đồng đều giữa các địa bàn. Một điều khác mà Chính phủ có thể xem xét là thiết kế quy hoạch các vùng và các đô thị sao cho phù hợp với các xu hướng kinh tế toàn cầu dài hạn và chiến lược hội nhập cũng như các đặc điểm đặc trưng về địa lý và khí hậu của Việt Nam, ví dụ như đường bờ biển dài. Cần có cơ cấu hợp lý về quy mô cũng như vị trí của các đô thị để thúc đẩy tăng trưởng nhanh và bình đẳng, tránh sự xuất hiện của các “siêu đô thị” đang manh nha tại các vùng kinh tế trọng điểm. Điều này còn giúp cho lao động nhập cư cắt giảm được cả chi phí di dời (vì khoảng cách di cư từ nông thôn ra thành thị sẽ ngắn hơn) lẫn chi phí sinh hoạt (vì họ có thể tìm chỗ ở dễ dàng tại các thị trấn nhỏ hơn với đời sống không bị đắt đỏ).

**Hình 14. Xu hướng di cư ở Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh**  
(đơn vị: % tổng số dân nhập cư)



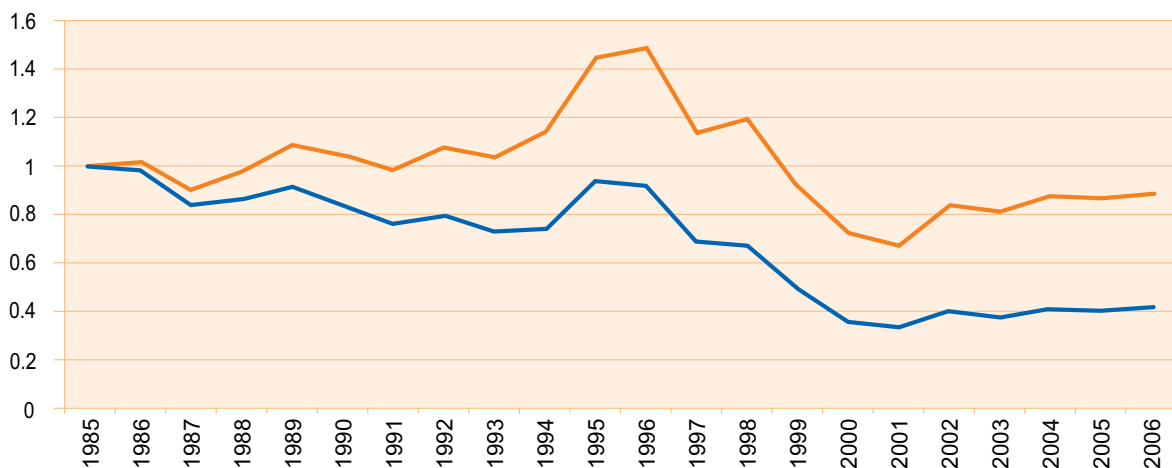
*Nguồn: Tính toán dựa vào số liệu của Khảo sát nghèo đô thị 2009*

Ngoài ra, nhiều người lao động (cả nhập cư lẫn tại chỗ) có tay nghề thấp làm việc cho các doanh nghiệp vừa và nhỏ và các hộ kinh doanh. Do các doanh nghiệp này đóng vai trò quan trọng trong việc tạo ra công ăn việc làm ở Việt Nam trong nhiều năm tới (Cling và các tác giả khác, 2009) nên họ cần được hỗ trợ, trước hết là bằng cách xóa bỏ các ưu đãi có lợi cho các doanh nghiệp nhà nước lớn gây ảnh hưởng bất lợi đến các doanh nghiệp vừa và nhỏ. Một sân chơi bình đẳng cần được tạo lập trong mọi lĩnh vực kinh doanh, đặc biệt là về khả năng tiếp cận tín dụng ngân hàng. Cling và các tác giả khác (2009) cũng đề xuất điều chỉnh các hoạt động đào tạo, dạy nghề hiện có cho phù hợp hơn với các nhu cầu và đặc điểm cụ thể của các doanh nghiệp trong khu vực phi chính thức.

## 4.2. Cải thiện năng suất nông nghiệp và tăng hiệu quả sử dụng nguồn lực cho sản xuất nông nghiệp

Việc đẩy nhanh quá trình chuyển đổi cơ cấu sản xuất từ nông nghiệp sang phi nông nghiệp không chỉ giúp đỡ những người thoát ly nông nghiệp nâng cao thu nhập và tiền gửi về quê (đối với lao động di cư)<sup>1</sup>, mà còn giúp đỡ được cả những người vẫn đang tiếp tục làm nông nghiệp. Điều này giúp gia tăng các tác động tích cực của các luồng di cư từ nông thôn ra thành thị đến công cuộc phát triển nông thôn nói chung và giảm nghèo ở nông thôn nói riêng. Do Việt Nam thiếu đất canh tác có chất lượng để phục vụ cho sản xuất nông nghiệp, nên bất cứ biện pháp gì có thể giúp cải thiện tỷ lệ đất bình quân cho một lao động sẽ giúp cải thiện năng suất nông nghiệp. Do đó, xu hướng di cư từ nông thôn ra thành thị trên thực tế vừa giúp cải thiện hiệu quả, vừa giúp giảm sự gia tăng bất bình đẳng. Trong một đất nước với đất đai manh mún như ở Việt Nam, tăng qui mô sản xuất thông qua tích tụ đất đai sẽ giúp nâng cao năng suất và từ đó, phần nào bù đắp lại được xu hướng thay đổi giá cánh kéo (TOT) và lợi suất đầu tư gây bất lợi cho sản xuất lúa gạo ở một số vùng của Việt Nam kể từ sau năm 2000 (Hình 15 và Hình 16).

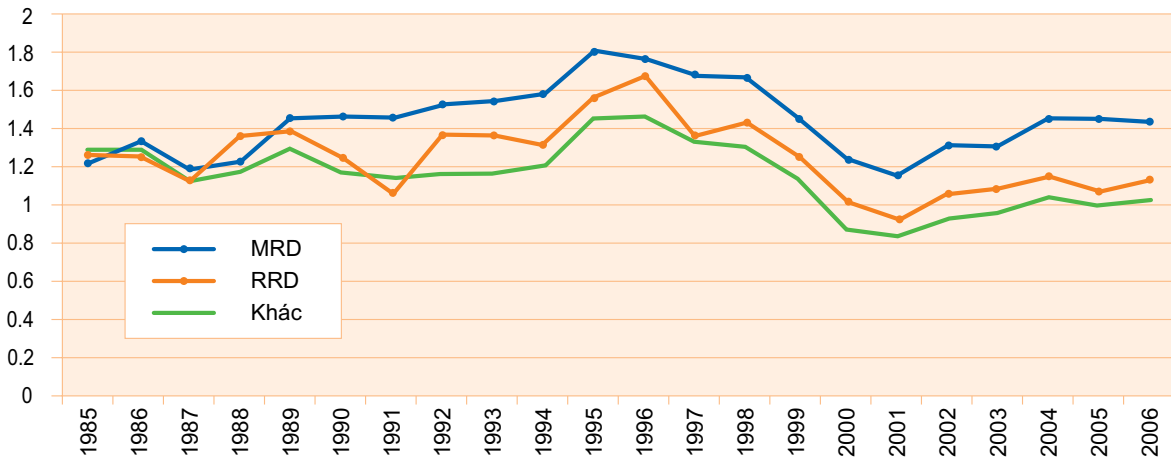
**Hình 15. Giá cánh kéo (TOT) trong sản xuất lúa gạo ở Việt Nam (1985-2006)<sup>2</sup>**



*Nguồn: Kompas và các tác giả khác (2009).*

1. Oxfam Anh và Action Aid (2009) ước tính rằng tiền lao động di cư gửi về quê chiếm từ 12 đến 16 phần trăm thu nhập của họ.
2. Bởi vì nhiều hộ gia đình không phân biệt rõ ràng giữa "lợi nhuận" và "tiền công lao động", nên ở đây TOT được tính bằng chỉ số giá gạo đầu ra chia cho chỉ số giá đầu vào, bao gồm và không bao gồm chi phí tiền công lao động. Cách tính thứ 2 cũng chính là thước đo theo đơn vị được tính bằng giá gạo đầu ra chia cho giá đầu vào sau khi trừ đi chi phí tiền công lao động, nghĩa là đồng thời là thước đo khoản dư lợi trên một đơn vị để lại cho nông dân. Cả 2 cách tính đều thể hiện một xu hướng tương tự như nhau.

**Hình 16. Hiệu quả sử dụng nguồn lực cho sản xuất lúa gạo ở Đồng bằng sông Cửu Long (MRD), Đồng bằng sông Hồng (RRD) và các vùng còn lại (Khác), 1985-2006.**



*Ghi chú:* Hiệu quả sử dụng nguồn lực được tính bằng tỷ lệ giữa tổng thu chia cho tổng chi phí đầu vào cho sản xuất lúa gạo

*Nguồn:* Kompas và các tác giả khác (2009a)

Điều này được khẳng định bởi kết quả nghiên cứu của Kompas và các tác giả khác (2009). Nghiên cứu này phân tích sản xuất lúa gạo một cách chi tiết. Sản xuất lúa gạo có tầm quan trọng rất lớn với 53 phần trăm tổng số hộ gia đình Việt Nam và hai phần ba tổng dân số nông thôn làm việc trong lĩnh vực này. Nghiên cứu này cho thấy các cải cách đất đai và thị trường ở Việt Nam đã làm thay đổi toàn bộ diện mạo của ngành sản xuất lúa gạo, từ quyền sở hữu và quản lý tập thể của hợp tác xã chuyển sang quyền sở hữu của hộ gia đình đối với đất đai, thị trường cạnh tranh trong nước và quyền tự quyết định của cá nhân đối với một loạt các hoạt động sản xuất nông nghiệp. Những thay đổi này đã dẫn đến sự gia tăng đáng kể sản lượng lúa gạo trong ba mươi năm qua. Nghiên cứu cũng cho thấy năng suất tổng hợp (TFP) đã tăng đáng kể ở các khu vực sản xuất lúa gạo lớn của đồng bằng sông Hồng và đồng bằng sông Cửu Long trong những năm đầu cải cách và sau đó, nhưng đồng thời cũng có bằng chứng rõ ràng là năng suất đã bắt đầu có chiều hướng suy giảm từ năm 2000. Phân tích kinh tế lượng sử dụng mô hình hiệu quả tối ưu cho thấy rằng những thửa ruộng lớn và ít bị phân chia manh mún cũng như ruộng đất ở các vùng trồng lúa lớn và ruộng đất được tưới tiêu tốt hơn thường có tỷ lệ vốn trên mỗi đơn vị canh tác cao hơn cũng như có tỷ lệ đất có quyền sở hữu đất rõ ràng lớn hơn và có tiếp cận tốt hơn đến các dịch vụ khuyến nông.

Tuy nhiên, PPA 2008 cho thấy có một số mối quan ngại của người dân về quyền sở hữu và sử dụng đất, về đất manh mún và về việc thiếu vốn tín dụng dành cho nông thôn hay các dịch vụ hỗ trợ sản xuất nông nghiệp. Các quá trình chuyển

đổi đất (tức là chuyển nhượng đất hoặc chuyển đổi mục tiêu sử dụng đất) và tích tụ ruộng đất (tức là mua bán và tập trung nhiều thửa đất lại với nhau) thường là kéo dài và có chi phí giao dịch quá cao, gây khó khăn cho việc khuyến khích người dân tham gia, đặc biệt là nông dân nghèo. Hơn nữa, mặc dù đã có một số nỗ lực tích tụ ruộng đất tại Việt Nam và đã đem lại một số lợi ích quan trọng (xem Ravallion và van de Walle, 2008), song vẫn còn có nhiều hạn chế đối với tổng diện tích ruộng đất được giao<sup>1</sup>. Một trong những trở ngại lớn nhất cho quá trình tích tụ ruộng đất là quyền sở hữu tài sản chưa được đảm bảo chắc chắn. Nhìn chung, ngay cả quá trình cấp giấy chứng nhận quyền sở hữu hay sử dụng đất cũng vẫn chưa được như mong đợi.

Những phát hiện này giúp đưa ra gợi ý về một số lĩnh vực mà Chính phủ có thể can thiệp để thực hiện mục tiêu nâng cao năng suất trong nông nghiệp và qua đó tăng thu nhập ở nông thôn. Những lĩnh vực này bao gồm tưới tiêu, dịch vụ khuyến nông, quyền sử dụng đất và mở rộng vốn tín dụng ở nông thôn. Tất cả các lĩnh vực này đều quan trọng và nằm trong tầm tay của Chính phủ với các công cụ chính sách có sẵn, song tín dụng nông thôn cần được quan tâm đặc biệt. Lý do là trong bối cảnh ngành công nghiệp và dịch vụ tăng trưởng mạnh sau khi Việt Nam gia nhập WTO, các nguồn lực tài chính đã được đổ vào các lĩnh vực này, đặc biệt là vào thị trường chứng khoán và bất động sản đô thị, làm giảm bớt nguồn lực dành cho lĩnh vực nông nghiệp và nông thôn. Nhiều ngân hàng nông thôn trước đây chủ yếu phục vụ khách hàng ở khu vực nông thôn đã được chuyển đổi thành ngân hàng đô thị, với sự tham gia của nhiều tập đoàn và tổng công ty nhà nước với tư cách cổ đông. Nguồn lực tài chính của nông thôn vì vậy đã bị suy giảm. Để xử lý vấn đề này, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (SBV) đã sử dụng đến một số biện pháp bao gồm nâng Hệ số an toàn vốn (CAR) trong việc cho vay để đầu tư chứng khoán và bất động sản, nhưng lại hạ tỷ lệ này đối với các khoản cho vay dành cho các chương trình liên quan đến nông nghiệp và các hoạt động sản xuất khác, cũng như các biện pháp khác để khuyến khích duy trì các nguồn lực tài chính ở lại với khu vực nông thôn. Đây là những bước đi đúng đắn, sẽ giúp đạt được tăng trưởng kinh tế bình đẳng và có lợi với người nghèo cũng như giảm thiểu rủi ro mang tính hệ thống ở cấp độ nền kinh tế thông qua việc làm “xì hơi” bong bóng tài sản. SBV có thể cần phải tiếp tục tìm kiếm các biện pháp sáng tạo hơn, phù hợp với các quy định của WTO để giảm chi phí vốn của hoạt động sản xuất nông nghiệp và các hoạt động ở nông thôn khác nhằm đạt được các kết quả phát triển tốt hơn.

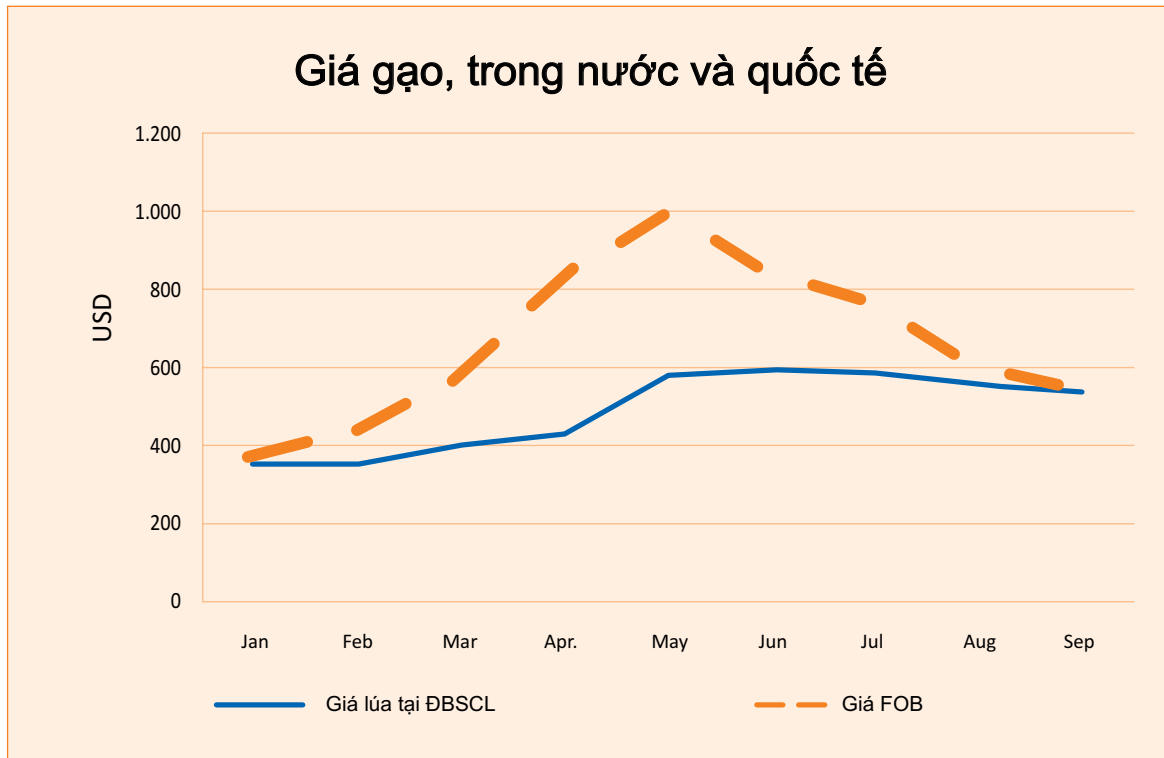
---

1. Trong năm 2007, Chính phủ Việt Nam đã nới lỏng các hạn chế về chuyển nhượng quyền sử dụng đất cho nông nghiệp hàng năm từ 3 lên 6 ha cho các vùng Đông Nam Bộ, Đồng bằng sông Cửu Long và Thành phố Hồ Chí Minh; và từ 2 lên 4 ha cho các tỉnh và thành phố khác. Đây là một thay đổi khiêm tốn nhưng vẫn đáng hoan nghênh đối với nhiều nông dân, nhưng phần lớn các trường hợp trồng lúa bên ngoài Đồng bằng sông Cửu Long vẫn là trên các khoảnh ruộng rất nhỏ và chỉ ở quy mô đủ sống cho hộ gia đình (GSO (VHLSS), 2004; VASS, 2009).

Về chính sách thương mại, đã có tranh luận sôi động về các hạn chế áp dụng đối với xuất khẩu gạo để đảm bảo an ninh lương thực trong nước trong bối cảnh giá lương thực thế giới tăng mạnh trong năm 2008. Việc hạn chế xuất khẩu gạo trong năm đó đã làm chênh lệch giữa giá gạo trong nước và quốc tế bị doãng ra (Hình 17), đạt mức cao nhất vào tháng 5 năm 2008, và lạm phát vào tháng đó cũng đạt đỉnh. Hạn chế xuất khẩu gạo là biện pháp có lợi cho người tiêu dùng gạo (bao gồm những người sống ở các vùng đô thị và các vùng nông thôn thiếu gạo), nhưng lại làm tổn thương nhiều nông dân ở Đồng bằng sông Cửu Long. Chính sách này tạo ra ba hiệu ứng là giảm lạm phát, hiệu quả và phân bổ thu nhập. Hiệu ứng giảm lạm phát vào thời điểm đó là đặc biệt quan trọng, vì thực tế là tâm lý thị trường lúc ấy chịu tác động mạnh của lạm phát, dẫn đến nhiều thành viên tham gia thị trường đã chuyển từ sản xuất sang đầu cơ. Để nghiên cứu các hiệu ứng về hiệu quả và bình đẳng tại Việt Nam, Kompas và các tác giả khác (2009) đã sử dụng một mô hình CGE bao gồm 28 mặt hàng và 8 vùng được xây dựng trên cơ sở bảng cân đối liên ngành năm 2005 của Tổng cục Thống kê để phân tích sự gia tăng mạnh của giá gạo thế giới, cũng như chính sách ứng phó của Việt Nam dưới hình thức hạn chế xuất khẩu. Mặc dù có một vài kết quả có lợi cho người nghèo đã được thể hiện rõ ràng, mô hình CGE và mô phỏng vi mô (dựa trên dữ liệu VHLSS 2006) đã cho thấy hạn ngạch áp dụng đối với xuất khẩu gạo tại thời điểm đó đã dẫn đến tiến tiến kiệm ở nông thôn (đo bằng tổng thu nhập trừ đi tổng chi phí sản xuất và tổng tiêu dùng của hộ gia đình) bị suy giảm. Hơn nữa, công cụ chính sách cứng nhắc này có thể tạo ra hành vi tìm kiếm đặc lợi và không khuyến khích các doanh nghiệp mở rộng thị phần xuất khẩu của họ hay hợp tác chặt chẽ với nông dân trong sản xuất lúa gạo chất lượng cao và thiết lập một thương hiệu quốc tế cho gạo Việt Nam.



**Hình 17. Giá gạo bán lẻ trong nước và giá gạo giao lên tàu (FOB) trong năm 2008 (đơn vị: USD/tấn)**



*Nguồn: Kompas và các tác giả khác (2009b)*

Mặc dù tình huống chính sách này đã qua, song vẫn cần xem xét thận trọng sự đánh đổi giữa các mục tiêu vĩ mô, vì cuộc khủng hoảng lương thực vẫn tiếp tục đe dọa trên quy mô toàn cầu. Trong bối cảnh này, một câu hỏi đặt ra là liệu Việt Nam có thể đối phó tốt hơn nếu vấn đề xảy ra một lần nữa trong tương lai hay không. Rõ ràng là chính sách hạn chế xuất khẩu gạo không thể hoàn toàn bị loại bỏ trong bối cảnh của một cuộc khủng hoảng lương thực toàn cầu, nhất là do giá lương thực là yếu tố chính làm lạm phát tăng ở Việt Nam, nên nếu không can thiệp kịp thời sẽ gây ra một tâm lý thị trường bất lợi, thậm chí có thể gây bất ổn nghiêm trọng khi mà đất nước đã trải qua một giai đoạn lạm phát kéo dài. Nhưng cũng khá rõ ràng là Việt Nam có thể đối phó tốt hơn bằng cách thu thuế xuất khẩu thay vì ban hành lệnh cấm xuất khẩu. Với khoản thu mà Chính phủ có được từ việc thu thuế xuất khẩu áp dụng trong những trường hợp đặc biệt như thế, Chính phủ có thể bù đắp một phần cho những thiệt hại của người sản xuất lúa thông qua hỗ trợ có định hướng dành cho các vùng trồng lúa dưới các hình thức đầu tư vào thủy lợi hay dịch vụ khuyến nông cho sản xuất lúa gạo, qua đó giúp đáp ứng một số nhu cầu sản xuất cấp thiết của người nông dân. Tóm lại, có thể đạt được kết quả phát triển tốt hơn bằng cách áp dụng một chính sách thương mại hợp lý với sự hỗ trợ của một chính sách tài khóa phù hợp.

Chính sách tài khóa là công cụ mạnh nhất mà Chính phủ có trong tay. Các kết quả về giảm nghèo và giảm bất bình đẳng có thể được cải thiện thông qua việc sử dụng các loại thuế lũy tiến, đặc biệt là thuế tiêu thụ đặc biệt đối với hàng xa xỉ phẩm và thuế tài sản trong phần thu ngân sách, và phân bổ các khoản chi ngân sách có lợi cho các tỉnh nghèo và các lĩnh vực có tiềm năng hỗ trợ người nghèo, nhất là các khoản chi đầu tư cho lĩnh vực xã hội trong phần chi ngân sách. Một chính sách tài khóa lũy tiến sẽ có lợi cho các tỉnh nghèo, đặc biệt là các tỉnh có nhiều đồng bào dân tộc thiểu số. Tuy nhiên, cần phải có thời gian để đánh giá được hiệu quả của thuế đất đai phi nông nghiệp, đặc biệt là để đánh giá xem điều luật này có thể giúp làm hạ “cơn sốt giá” bất động sản ở các thành phố lớn hay không, bởi cơn sốt này rõ ràng là tiêu cực cho cả ổn định kinh tế vĩ mô lẫn phúc lợi của người thu nhập thấp và người nghèo đô thị. Bằng chứng về tác động của chi tiêu ngân sách lên giảm bất bình đẳng vẫn còn khá hạn chế. Một trong những nghiên cứu hiếm hoi về chủ đề này, Hansen và các tác giả khác (2007), cho thấy sự phân bổ ngân sách cho các tỉnh có phần “vì người nghèo”. Cụ thể, nghiên cứu cho thấy rằng các tỉnh tăng trưởng có mức tăng trưởng cao và tỷ lệ nghèo thấp đã chuyển nộp nhiều tiền cho trung ương. Số tiền này sau đó được sử dụng để hỗ trợ các tỉnh nghèo, chủ yếu ở Tây Nguyên và miền núi phía Bắc. Phân tích ở cấp hộ gia đình cũng trong khuôn khổ nghiên cứu này thấy rằng những khoản chuyển giao này có tác động rất lớn lên tỷ lệ nghèo trong cả hai năm 2002 và 2004, đồng thời giúp cho các hộ gia đình khỏi rơi vào đói nghèo trong giai đoạn đó. Tuy nhiên, phân tích này có thể cần phải được cập nhật bởi các số liệu gần đây hơn để tăng tính xác thực với bối cảnh hiện tại.

Một vấn đề liên quan đến ngân sách mà gần đây đã trở nên cấp thiết là giá điện. Giá điện được nhìn nhận là còn thấp hơn nhiều so với mức cân bằng cung cầu, một phần do việc điều chỉnh giá điện rõ ràng đã không theo kịp với thay đổi của giá cả các mặt hàng khác trên thị trường. Ngay cả với lần tăng giá gần đây nhất theo Quyết định 269/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ, giá điện chỉ ở mức trung bình là 1.242 đồng/KWh (xấp xỉ 0,06 USD) từ ngày 1 tháng 3 năm 2011. Rất nhiều người vẫn cho rằng mức giá ấy vẫn còn thấp hơn đáng kể so với mức cân bằng dài hạn. Do vậy, nguồn cung điện lại càng bị thiếu hụt so với nhu cầu đang tăng mạnh, dẫn đến tần suất cúp điện ngày càng cao với nhiều ảnh hưởng tiêu cực đến sản xuất, hoạt động kinh doanh và cuộc sống hàng ngày. Vì vậy, mới đây Chính phủ đã công bố kế hoạch dần áp dụng giá điện theo cơ chế thị trường để thu hút các nguồn đầu tư tư nhân vào lĩnh vực này và khuyến khích sử dụng năng lượng hiệu quả hơn. Những thay đổi dự kiến này rõ ràng là cần thiết để đảm bảo tính bền vững của ngành điện cũng như để bảo vệ môi trường. Tuy nhiên, các tác động đến nghèo đói và bất bình đẳng của các thay đổi chính sách này cần được nghiên cứu tìm hiểu rõ hơn để làm sao thiết kế và thực thi các biện pháp bổ sung phù hợp nhất để bảo vệ người nghèo và người có thu nhập thấp. Việc nghiên cứu phân tích cần phải có thời gian để thực hiện, song có thể đưa ra ngay một vài đề xuất để xem xét. Trước tiên, tính lũy tiến trong hệ

thống giá điện có thể được tăng lên theo hướng để người khá giả cũng như người sử dụng nhiều điện sẽ phải chịu gánh nặng hơn trong những lần tăng giá điện trong tương lai, đồng thời với việc thực hiện các chính sách và biện pháp hỗ trợ để giảm thiểu tác động của việc tăng giá điện lên người nghèo và người thu nhập thấp. Thứ hai, gần đây Điện lực Việt Nam mới phát hành thẻ dùng điện trả trước, cho phép cư dân đô thị không có hộ khẩu thường trú vẫn trực tiếp mua được điện ở các mức giá hợp lý hơn so với những gì họ phải trả khi mua gián tiếp từ các chủ nhà trọ. Hình thức mua điện này nên được phát triển rộng để giúp người nhập cư không phải trả mức giá quá cao mà họ vẫn đang phải chịu.

Tóm lại, việc lồng ghép đánh giá tác động đến nghèo đói và bất bình đẳng trong phân tích các chính sách vĩ mô là một nội dung quan trọng của cách tiếp cận toàn diện đến việc giảm nghèo. Nếu không có các giải pháp chủ động và toàn diện thì giảm nghèo sẽ có “độ tro” cao hơn đối với tăng trưởng kinh tế.

### **5. Giảm nghèo cho nhóm đồng bào các dân tộc thiểu số**

Có lẽ “độ tro” của giảm nghèo đối với tăng trưởng kinh tế thể hiện khá rõ ở nhóm đồng bào các dân tộc thiểu số, mặc dù vấn đề này đã được Chính phủ quan tâm đặc biệt thông qua một loạt các chính sách và chương trình được thực hiện trong hai thập kỷ qua. Như đã thảo luận trên đây, nhiều người trong nhóm đồng bào dân tộc sống trong cảnh nghèo kinh niên, có nghĩa là họ nghèo ngay cả trong thời kỳ nền kinh tế đang đi lên, và còn nghèo hơn khi nền kinh tế gặp khó khăn. Bằng chứng cho thấy một cách thuyết phục rằng các nhóm dân tộc thiểu số tụt hậu hơn đáng kể so với nhóm người Kinh/Hoa nếu xét về tiến độ giảm nghèo. Vì vậy, vấn đề nghèo ở dân tộc thiểu số sẽ được phân tích chi tiết hơn ở đây.

Phân tích sâu các bộ số liệu thu được từ các cuộc Điều tra mức sống hộ gia đình tiến hành trong các năm khác nhau do Baulch và các tác giả khác (2009) thực hiện đã đi đến một số kết luận. Trước tiên, có sự không đồng nhất đáng kể giữa các nhóm dân tộc thiểu số khác nhau về chất lượng cuộc sống cũng như về tình trạng nghèo (Bảng 5). Do đó, nếu sử dụng một cách phân tích dựa trên phân chia thành hai nhóm đa số/thiểu số đơn thuần (phương pháp phân tích này được sử dụng rộng rãi do Điều tra hộ gia đình có qui mô mẫu hạn chế) sẽ không làm rõ được nhiều sự khác biệt rất quan trọng giữa từng nhóm dân tộc thiểu số.

**Bảng 5. Nghèo và chi tiêu của các nhóm dân tộc thiểu số ở vùng nông thôn năm 2006**

| Nhóm dân tộc                       | Tỷ lệ nghèo (%) | Khoảng cách nghèo (%) | Chi tiêu bình quân đầu người (triệu VND) | Số quan sát |
|------------------------------------|-----------------|-----------------------|--|-------------|
| Kinh/Hoa                           | 13.5            | 2.7                   | 4.267                                    | 5,875       |
| Khơ Me-Chăm                        | 34.6            | 5.8                   | 2.819                                    | 122         |
| Tày-Thái-Mường-Nùng                | 45.2            | 11.1                  | 2.729                                    | 420         |
| Các dân tộc khác miền núi phía Bắc | 72.4            | 26.1                  | 1.878                                    | 239         |
| Tây Nguyên                         | 73.6            | 25.7                  | 1.955                                    | 198         |
| Các dân tộc khác                   | 50.1            | 23.5                  | 1.942                                    | 28          |
| <b>Tổng cộng</b>                   | 20.4            | 4.9                   | 3.936                                    | 6,882       |

*Nguồn: Baulch và các tác giả khác (2009)*

Thứ hai, đồng bào dân tộc thiểu số không thông thạo tiếng Việt sẽ có khả năng lâm vào cảnh nghèo gấp 1,9 lần so với những người dân tộc thiểu số thông thạo tiếng Việt và gấp 7,8 lần so với người Kinh/Hoa.

Thứ ba, trẻ em dân tộc thiểu số, ngoại trừ trẻ em Khơ Me và Chăm, thường có xu hướng bị suy dinh dưỡng cao hơn so với trẻ em người Kinh/Hoa, với tỷ lệ trẻ em dưới 24 tháng mắc chứng gầy còm ngày càng tăng trong giai đoạn từ năm 1998 đến năm 2006. Thiếu dinh dưỡng không chỉ phát sinh do mức sống thấp hơn, mà cũng do các yếu tố khác như trình độ học vấn của người mẹ, môi trường sống và tỷ lệ mắc các bệnh truyền nhiễm, đặc biệt là tiêu chảy. Do đó, có ý kiến đề xuất rằng đối với nhóm đồng bào dân tộc thiểu số cần: (i) khuyến khích cho con bú bằng sữa mẹ; (ii) cho các bà mẹ được nghỉ thai sản dài hơn; (iii) chú ý nhiều hơn đến các loại thực phẩm cai sữa dành cho trẻ dưới 24 tháng tuổi; (iv) giới thiệu các chương trình nâng cao kiến thức cho các bà mẹ về các vấn đề y tế; (v) giới thiệu các biện pháp để cải thiện mức sống và vệ sinh môi trường sống, đặc biệt là ở vùng sâu vùng xa.

Nghiên cứu này cũng xem xét chênh lệch trong tiêu dùng giữa nhóm Kinh/Hoa và các nhóm dân tộc thiểu số và nhận thấy rằng chênh lệch trong chi tiêu giữa hai

nhóm này tăng từ 51 phần trăm trong năm 1998 lên 74 phần trăm trong năm 2006. Trong khi đó, chênh lệch về mức sống hộ gia đình cũng ngày càng nổi rộng ra đáng kể theo thời gian ở gần như tất cả các tỷ lệ phần trăm phân bố (trừ 2 thái cực). Các khoảng cách ấy thể hiện một mức độ ổn định tương đối trên hầu hết đường phân bố chi tiêu (Hình 18).

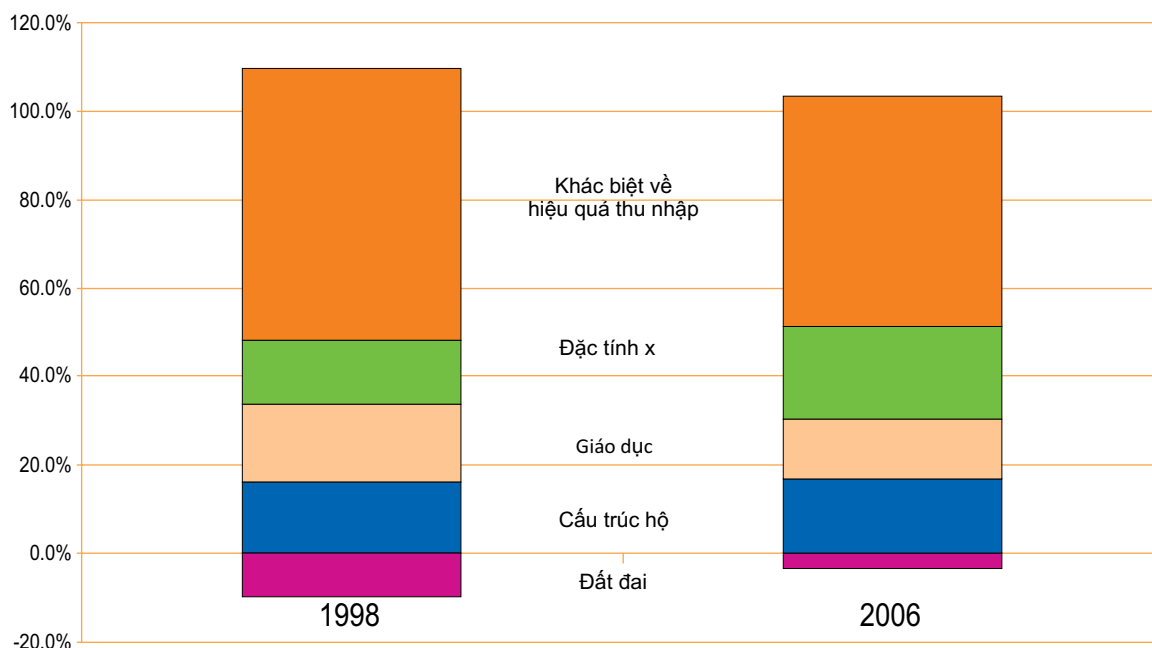
**Hình 18. Sự thay đổi của khoảng cách nghèo ở nông thôn**



*Nguồn: Baulch và các tác giả khác (2009)*

Mức độ chênh lệch giữa chi tiêu bình quân đầu người của đồng bào các dân tộc thiểu số và của nhóm người Kinh/Hoa có thể được giải thích theo hai cách. Cách giải thích đầu tiên dựa trên những khác biệt trong các nguồn lực quan sát được (tính theo giá trị trung bình) trong đó bao gồm cơ cấu hộ gia đình (ví dụ như quy mô hộ gia đình, tuổi của các thành viên trong gia đình), trình độ học vấn của hộ gia đình, sở hữu đất đai (hộ gia đình có thể tiếp cận đến các loại đất đai nào), và đặc tính của xã (xã có điện, có chợ, bưu điện, đường đi, trường học, v.v... hay không; hoặc các thuộc tính địa lý của xã). Cách giải thích thứ hai dựa trên những khác biệt trong hiệu quả sử dụng các nguồn lực giữa các nhóm dân tộc thiểu số và nhóm Kinh/Hoa. Các kết quả tương ứng với 2 cách giải thích trên đây được trình bày trong Hình 19, trong đó cho thấy mỗi nhóm nguyên nhân gây ra 50 phần trăm chênh lệch kể trên.

**Hình 19. Các kết quả phân tách trung bình của chênh lệch chi tiêu bình quân đầu người giữa nhóm Kinh/Hoa và nhóm đồng bào dân tộc thiểu số**



*Nguồn : Baulch và các tác giả khác (2009)*

Do đó, để giúp đồng bào dân tộc thiểu số tăng cường sự tham gia và hưởng lợi từ tiến trình tăng trưởng, các giải pháp cần hướng đến việc phát triển nguồn lực cũng như nâng cao hiệu quả sử dụng nguồn lực của nhóm đồng bào dân tộc thiểu số. Để phát triển nguồn lực, các chính sách cần giúp đồng bào dân tộc thiểu số có khả năng tiếp cận tốt hơn các dịch vụ xã hội, cơ sở hạ tầng, việc làm có thu nhập<sup>1</sup>, v.v... Để nâng cao hiệu quả sử dụng nguồn lực, cần có các giải pháp giảm thiểu rào cản ngôn ngữ, cải thiện chất lượng giáo dục và tránh có những định kiến về năng lực của nhóm đồng bào dân tộc thiểu số, v.v... Do nhiều điểm bất lợi trong đặc tính của nhóm đồng bào các dân tộc thiểu số mang tính cơ cấu nên có thể cần nhiều thế hệ để cải thiện được tình trạng nghèo của họ. Do đó nên cần tập trung vào việc giảm nguy cơ truyền đời nghèo từ thế hệ này sang thế hệ khác trong một bộ phận đồng bào dân tộc thiểu số, đặc biệt đối với các hộ nghèo kinh niên. Điều này có thể thực hiện bằng cách tăng đầu tư trợ giúp trẻ em dân tộc thiểu số.

1. Phân tích kết quả Khảo sát Lực lượng Lao động 2007 do Roubard thực hiện (trích dẫn trong Baulch và các tác giả khác, 2009) cho thấy rằng ở các vùng nông thôn, người dân tộc thiểu số ít có xu hướng đi làm công ăn lương đến 2,5 lần so với người Kinh/Hoa, và thu nhập lao động cũng kém hơn rất nhiều. Thêm nữa, họ cũng ít khi ký hợp đồng lao động chính thức hay là nhận tiền lương theo hạn hoặc nhận trợ cấp bảo hiểm xã hội.

## **Chương III.**

# **NHỮNG THÁCH THỨC Ở PHÍA TRƯỚC**

Việt Nam đã trở thành nước có thu nhập trung bình ở mức thấp và đặt mục tiêu tham vọng là trở thành một nước công nghiệp hóa theo hướng hiện đại vào năm 2020 và tránh được bẫy thu nhập trung bình trong giai đoạn sau đó. Mặc dù Việt Nam đã thoát khỏi danh sách các nước nghèo nhất, song không có nghĩa là công cuộc giảm nghèo đã được hoàn tất.

Điều chúng ta biết được từ các thông tin và số liệu hiện có là vẫn còn một chặng đường rất dài phải đi để giúp cho đông đảo đồng bào dân tộc thiểu số thoát hẳn khỏi nghèo đói (để làm được việc này có thể cần nhiều thế hệ do nghèo trong nhóm này mang tính cơ cấu) hay là để cải cách hệ thống an sinh xã hội sao cho vừa mang tính phổ cập lại vừa bền vững về mặt tài chính (để làm được việc này có thể cần nhiều thập kỷ). Tuy nhiên, các dữ liệu hiện có ít cho thấy được các hình thức nghèo có nhiều khả năng sắp phát sinh, hay là hình thức hiện tại nào có nhiều khả năng trở nên trầm trọng hơn trong tương lai.

Nghèo đô thị thuộc nhóm vấn đề này. Nhìn lại, số liệu gần đây cho thấy tỷ lệ nghèo đô thị hiện nay ở mức khá thấp. Điều này có vẻ là sát với thực tế vì một cuộc khảo sát nghèo đô thị vào cuối năm 2009 đã phủ định giả thuyết rằng các ước tính về tỷ lệ nghèo đô thị có thể thấp hơn thực tế do lao động nhập cư có thu nhập thấp không có trong khung chọn mẫu điều tra. Thật vậy, Bảng 6 cho thấy có rất ít khác biệt về tỷ lệ nghèo giữa hai nhóm người có và không có hộ khẩu.

**Bảng 6. Tỷ lệ nghèo dựa trên thu nhập  
ở Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh năm 2009**

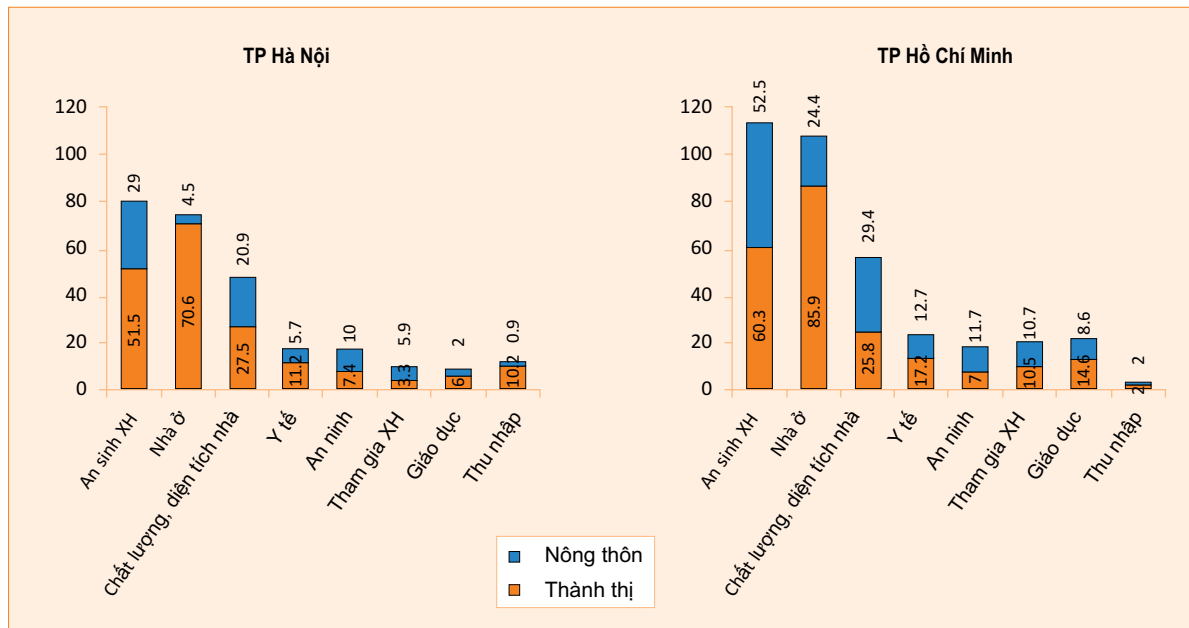
|                                | Chuẩn<br>nghèo toàn<br>quốc 2006 | Chuẩn nghèo<br>quốc tế - 1,25<br>USD/người/ngày | Chuẩn nghèo<br>quốc tế - 2<br>USD/người/ngày | Chuẩn nghèo<br>của từng<br>thành phố |
|--------------------------------|----------------------------------|---|--|--------------------------------------|
| Cả 2 thành phố                 | 0,65                             | 0,65  | 2,95   | 9,62                                 |
| Hà Nội                         | 1,27                             | 1,34  | 4,57   | 1,56                                 |
| Thành phố Hồ Chí Minh          | 0,31                             | 0,29  | 2,08   | 13,92                                |
| Thành thị                      | 0,28                             | 0,23  | 1,68   | 8,28                                 |
| Nông thôn                      | 1,69                             | 1,86  | 6,51   | 13,42                                |
| Người có hộ khẩu               | 0,54                             | 0,58  | 3,01   | 9,60                                 |
| Người không có hộ khẩu         | 1,16                             | 1,03  | 2,64   | 9,74                                 |
| % người nghèo không có hộ khẩu | 31,31                            | 27,36   | 15,59  | 17,63                                |

*Nguồn: Nguyễn Bùi Linh và Lê Thị Thanh Loan (2010)*

Tuy nhiên, việc xem xét số liệu hiện tại và quá khứ có thể không giúp nhiều cho việc dự đoán diễn biến của nghèo đô thị trong tương lai vì bản chất đa chiều của nghèo với nhiều yếu tố phi thu nhập. Các yếu tố này bao gồm ô nhiễm, an toàn cá nhân, điều kiện làm việc và nhà ở, hoặc dễ bị ảnh hưởng bởi các hành vi lạm dụng... đang trở thành những vấn đề mà nhiều người lao động nhập cư đang phải đối mặt mặc dù họ không thuộc diện nghèo theo thu nhập hay chi tiêu. Một số vấn đề này đã được đề cập đến trong các cuộc khảo sát nghèo đô thị với sự tham gia của người dân. Nếu có thể đo được tính đa chiều của phúc lợi và của nghèo đói thì bức tranh về tình trạng nghèo đô thị có thể đã khác đi đáng kể. Đã có một số nỗ lực nhằm phản ánh tính đa chiều của nghèo trên cơ sở phân tích bộ dữ liệu của cuộc Điều tra nghèo đô thị năm 2009.



**Hình 20. Nghèo đa chiều tại Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh**



Nguồn: Nguyễn Bùi Linh và Lê Thị Thanh Loan (2010)

Các kết quả của phân tích này cho thấy rằng tỷ lệ nghèo tính theo thu nhập là thấp ở cả khu vực thành thị và nông thôn của hai thành phố, song có sự thiếu hụt đáng kể trong tiếp cận với hệ thống an sinh xã hội chính thức, tiếp theo là sự thiếu hụt trong tiếp cận với chất lượng và dịch vụ nhà ở (Hình 20). Những kết quả này khẳng định tầm quan trọng của các yếu tố phi thu nhập tạo nên chất lượng cuộc sống hay nghèo ở các khu vực thành thị và đồng thời chỉ ra các lĩnh vực cần ưu tiên can thiệp. Hơn nữa, như các khảo sát thực địa gần đây thực hiện trong khuôn khổ RIM cho thấy, ngày càng có nhiều cặp vợ chồng trẻ lao động xa quê quyết định cho con ở lại sống cùng với họ, thay vì gửi con về quê nhờ ông bà nuôi hộ. Điều này có thể sẽ làm thay đổi diện mạo của nghèo đô thị nói chung và nghèo trẻ em ở vùng đô thị nói riêng nếu người nhập cư không thể được tiếp cận một cách bình đẳng đến các dịch vụ xã hội. Hơn nữa, để tránh bẫy thu nhập trung bình, Việt Nam cần giải quyết vấn đề nghèo trẻ em ngay từ bây giờ, vì đầu tư vào Phát triển Đầu đời cho trẻ em có tác động quan trọng đến các kết quả về vốn con người sau này và có hiệu quả cao hơn hẳn so với nếu như can thiệp được thực hiện trong giai đoạn muộn hơn.

Bất bình đẳng cũng có thể sẽ gia tăng đáng kể trong trung và dài hạn nếu không có các giải pháp phù hợp và chủ động. Các chỉ số bất bình đẳng được sử dụng phổ biến như chỉ số Gini, chênh lệch về thu nhập (hay chi tiêu) giữa nhóm giàu nhất và nhóm nghèo nhất đều cho thấy bất bình đẳng chỉ tăng nhẹ vào những năm 90, nhưng giữ tương đối ổn định trong thập niên đầu của thế kỷ 21. Tuy nhiên những số liệu này có thể không hoàn toàn giống với những gì nhiều người dân bình thường quan

sát thấy trong thực tế cuộc sống. Cũng giống như trường hợp nghèo đô thị, có thể có vấn đề liên quan đến khung chọn mẫu, hay trong cách tính giá trị nhà cửa, dẫn đến việc ước tính chi tiêu của các nhóm đứng đầu về thu nhập thấp hơn giá trị thực. Cũng có thể có các lý do kinh tế giúp chỉ số Gini không bị gia tăng nhanh, điển hình là việc tầng lớp trung lưu được đo bằng 3 nhóm giữa trong ngũ phân vị đã cải thiện được đáng kể mức sống của mình trong thập kỷ qua. Vậy nên trong trường hợp này, số liệu của quá khứ có thể không đặc biệt hữu dụng trong việc dự đoán tình trạng bất bình đẳng trong tương lai do quá trình đô thị hóa và hội nhập đang diễn ra ngày càng nhanh có xu hướng làm tăng thêm chênh lệch thu nhập giữa những người có kỹ năng cao và những người có kỹ năng thấp (họ thường là những người nghèo và người thu nhập thấp).

Bất bình đẳng trong thu nhập có thể dẫn đến sự không đồng đều trong việc tham gia vào quá trình hoạch định chính sách như kinh nghiệm quốc tế đã cho thấy. Ở Việt Nam, sự tham gia này trở nên ngày càng quan trọng, do xã hội đang trở nên ngày càng đa dạng, dẫn đến việc nảy sinh nhiều xung đột lợi ích giữa các nhóm khác nhau. Kiến thức và kỹ năng là hai trong số những yếu tố quan trọng đối với việc tham gia một cách hiệu quả của người nghèo trong các dự án phát triển ở cả cấp địa phương cũng như trong việc lồng ghép đánh giá tác động đến nghèo đói và bất bình đẳng vào trong phân tích các chính sách vĩ mô ở cấp trung ương. Việc thực hiện điều này không dễ và đòi hỏi nhiều thời gian nhưng các tổ chức xã hội ở cấp cơ sở có định hướng hỗ trợ người nghèo và các cơ quan nghiên cứu có vai trò quan trọng trong việc hỗ trợ người nghèo trong quá trình này.

Cuối cùng, biến đổi khí hậu hiện là một trong những vấn đề trung tâm trong chương trình nghị sự toàn cầu và trong thực tế đã bắt đầu tác động đáng kể đến nhiều vùng dễ bị ảnh hưởng của thiên tai ở Việt Nam. Vấn đề này sẽ càng trở nên cấp thiết hơn trong thời gian tới. Vì vậy, Việt Nam cần chủ động tham gia vào chương trình nghị sự toàn cầu về biến đổi khí hậu, cần sớm hiểu rõ các tác động nghèo đói và phân bổ thu nhập của vấn đề này để có những giải pháp kịp thời và phù hợp./.

## TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Baulch Bob, Nguyễn Thị Minh Hòa, Nguyễn Thị Thu Phương và Phạm Thái Hưng. 2009. *Nghèo ở đồng bào dân tộc thiểu số*. Báo cáo đầu vào cho Đánh giá nghèo ở Việt Nam 2008-2010.
2. Baulch B. và Vũ Hoàng Đạt. 2010. *Động thái nghèo ở Việt Nam. 2002-2006*. Báo cáo đầu vào cho Đánh giá nghèo ở Việt Nam 2008-2010.
3. CAF (Trung tâm Phân tích và Dự báo) 2010. *Việc làm và an sinh xã hội*. Báo cáo chuẩn bị cho Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội và Tổ chức Lao động Quốc tế, Hà Nội.
4. Cling J.P., Razafindrakoto M. và Roubaud F. 2009. *Đánh giá tác động tiềm ẩn của cuộc khủng hoảng toàn cầu đối với thị trường lao động và khu vực phi chính thức tại Việt Nam*.
5. Gaiha R. 1989. *Những người nghèo kinh niên có phải cũng là những người nghèo nhất ở nông thôn Ấn Độ?* Phát triển và Thay đổi 1(20): 295-322.
6. Hansen H. và Lê Đặng Trung. 2007. *Tốt hơn danh tiếng của nó. Ảnh hưởng của các chuyển giao xã hội và miễn phí giáo dục tại Việt Nam*. Trong “Thị trường, Chính sách và Giảm nghèo tại Việt Nam” (Henrik Hansen và Nguyễn Thắng đồng chủ biên). Nxb Văn hóa Thông tin Việt Nam, Hà Nội.
7. Cục Thống kê Hà Nội và Cục Thống kê Thành phố Hồ Chí Minh. *Bảng thống kê Nghèo đô thị 2009*.
8. Khan M. và Senhadji A. 2011. *Các ảnh hưởng về ngưỡng trong mối quan hệ giữa lạm phát và tăng trưởng*. Tài liệu cán bộ Quỹ tiền tệ Quốc tế. Vol 48, số 1,
9. Kompas T., Chế Tương Như, Nguyễn Thị Minh Hòa và Nguyễn Quang Hà. 2009. *Năng suất, Lợi nhuận và Hiệu quả: Cải cách đất đai và thị trường trong sản xuất lúa gạo tại Việt Nam*. Báo cáo đầu vào cho Đánh giá nghèo Việt Nam 2008-2010.

10. Kompas T., Phạm Văn Hà, Chế Tương Như, Nguyễn Thị Minh Hòa và Bùi Trinh. 2010. *Một mô hình cân bằng tổng thể khả tính khu vực “từ dưới lên” cho Việt Nam: Ảnh hưởng của chính sách xuất khẩu gạo lên thu nhập, giá cả và người nghèo trong khu vực*. Báo cáo đầu vào cho Đánh giá nghèo Việt Nam 2008-2010.
11. Lê Thúc Dục, Krutikova S., Georgiadis A, Nguyễn Văn Tiên, Nguyễn Thắng, Mai Thuý Hằng và Vũ Thu Thuý. 2011. *Những Cuộc đời Trẻ thơ: Khảo sát Việt Nam lần 3. Báo cáo Quốc gia Việt Nam*. Dự án Những Cuộc đời Trẻ thơ, Hà Nội.
12. Merrill Lynch. 2008. *Việt Nam - Giải phẫu một cú sốc lạm phát*. Báo cáo ngày 23 tháng Năm năm 2008..
13. MOLISA (Bộ Lao động – Thương binh và Xã hội). 2009. *Chiến lược an sinh xã hội 2011-2012*. Bản thảo, tháng Mười năm 2009, Hà Nội.
14. MOLISA (Bộ Lao động – Thương binh và Xã hội). CEMA (Ủy ban Dân tộc và Miền núi) và UN (Liên Hiệp Quốc tại Việt Nam). 2009. *Chương trình mục tiêu quốc gia về giảm nghèo và Chương trình 135 giai đoạn 2 tại Việt Nam - Đánh giá giữa kỳ*. Hà Nội.
15. MPI (Bộ Kế hoạch và Đầu tư). 2010. *Kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội cho giai đoạn 2011-2015 (SEDP 2011-2015)*. Bản thảo.
16. Nguyễn Bùi Linh và Lê Thị Thanh Loan. 2010. *Báo cáo nghèo đô thị*. Báo cáo thực hiện trong khuôn khổ Dự án “Đánh giá sâu về nghèo đô thị ở Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh” do Cục Thống kê Hà Nội và Cục Thống kê Thành phố Hồ Chí Minh thực hiện với sự hỗ trợ của Tổ chức Phát triển Liên Hiệp Quốc (UNDP).
17. Nguyễn Việt Cường. 2009. *Liệu Việt Nam có thể đạt được Mục tiêu thiên niên kỷ về giảm nghèo trong bối cảnh lạm phát cao và kinh tế trì trệ?*
18. Nguyễn Việt Cường, Trần Ngọc Trường và van der Weide R. 2009. *Nghèo và bất bình đẳng tại nông thôn Việt Nam: Ước lượng khu vực nhỏ dựa trên Điều tra mức sống hộ gia đình Việt Nam 2006 và Tổng thống kê Nông nghiệp và Thủy sản 2006*.
19. Nguyễn Việt Cường, Vũ Hoàng Linh và Nguyễn Thắng. 2010. *Nghèo Đô thị ở Việt Nam: Các yếu tố quyết định và ảnh hưởng chính sách*. Báo cáo đầu vào cho dự án hỗ trợ bởi UNDP “Đánh giá sâu về nghèo đô thị ở Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh”, Hà Nội.
20. Oxfam GB và Action Aid. 2009. *Đánh giá nghèo đô thị với sự tham gia của người dân tại Việt Nam: Báo cáo tổng hợp*.

21. Phạm Thị Ánh Tuyết, Hoàng Thị Thanh Hương, Phạm Thái Hưng và Tô Trung Thành. 2009. *Bảo toàn tăng trưởng bình đẳng ở Việt Nam*. Báo cáo đầu vào cho Đánh giá nghèo Việt Nam 2008-2010.
22. Ravallion M và van de Walle D. 2008. *Các vùng đất đang chuyển đổi: Cải cách và nghèo ở nông thôn Việt Nam*. Ngân hàng Thế Giới, Washington D.C.
23. Tô Trung Thành và Castel P. 2009. *Tham gia bảo hiểm xã hội bắt buộc: Những lựa chọn của doanh nghiệp*. Báo cáo đầu vào cho đánh giá nghèo Việt Nam 2008-2010.
24. Trần Ngô Minh Tâm và Lê Đặng Trung. 2010. *Rủi ro và việc đối phó với rủi ro của nhóm người nghèo và người thu nhập thấp ở Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh*. Báo cáo đầu vào cho dự án hỗ trợ bởi UNDP “Đánh giá sâu về nghèo đô thị tại Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh”. Hà Nội.
25. UNICEF (Quỹ Nhi đồng Liên Hiệp Quốc). 2009. *Một cách tiếp cận mới về nghèo trẻ em ở Việt Nam*. Hà Nội, tháng Mười một năm 2009.
26. VASS (Viện Khoa học Xã hội Việt Nam). 2007. *Báo cáo cập nhật nghèo 2006: Nghèo và giảm nghèo tại Việt Nam giai đoạn 1993-2004*. Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
27. VASS (Viện Khoa học Xã hội Việt Nam). 2009. *Đánh giá nghèo với sự tham gia của người dân 2008: Báo cáo tổng hợp*.
28. VASS (Viện Khoa học Xã hội Việt Nam). 2010. *Đánh giá nhanh tác động của khủng hoảng kinh tế thế giới. Các báo cáo cho nhiều vòng*. Tháng Năm năm 2009, tháng Ba năm 2010 và tháng Chín năm 2010.
29. VASS (Viện Khoa học Xã hội Việt Nam) và Ngân hàng Thế giới tại Việt Nam. 2010. *Việt Nam trong thập kỷ tới và xa hơn: Các vấn đề chiến lược quan trọng*. Hà Nội, tháng Mười năm 2010.
30. Vũ Hoàng Linh và Glewwe P. 2009. *Tác động của việc gia tăng giá thực phẩm lên nghèo và phúc lợi tại Việt Nam*.
31. Ngân hàng Thế giới 2009. *Báo cáo phát triển của Việt Nam 2000: Tấn công nghèo*. Ngân hàng Thế giới, Hà Nội.

## PHỤ LỤC

### Mô tả đặc điểm dân số theo động thái nghèo

|  | Toàn bộ Việt Nam |                 |                      |                    | Nông thôn Việt Nam |                 |                      |                    |
|--|------------------|-----------------|----------------------|--------------------|--------------------|-----------------|----------------------|--------------------|
|  | Nghèo kinh niên  | Nghèo nhất thời | Thoát nghèo bền vững | Chưa bao giờ nghèo | Nghèo kinh niên    | Nghèo nhất thời | Thoát nghèo bền vững | Chưa bao giờ nghèo |
|  | PPP              |                 | PNN                  | NNN                | PPP                |                 | PNN                  | NNN                |
| <b>Vùng miền (phân bổ trong mỗi nhóm nghèo)</b>                    | 100,0            | 100,0           | 100,0                | 100,0              |                    |                 |                      |                    |
| Vùng núi phía Bắc  | 24,9             | 23,7            | 13,7                 | 10,3               | 27,5               | 22,8            | 13,6                 | 10,5               |
| Đồng bằng sông Hồng  | 3,8              | 17,7            | 15,3                 | 22,2               | 3,4                | 18,5            | 16,6                 | 24,0               |
| Bắc Trung Bộ   | 32,6             | 17,7            | 21,1                 | 12,1               | 36,1               | 18,7            | 22,0                 | 13,2               |
| Nam Trung Bộ   | 5,8              | 7,4             | 11,6                 | 10,9               | 6,4                | 7,8             | 12,4                 | 9,8                |
| Tây Nguyên   | 21,8             | 11,1            | 12,0                 | 3,4                | 14,2               | 10,7            | 11,6                 | 3,7                |
| Đông Nam Bộ  | 0,8              | 6,3             | 9,1                  | 16,0               | 0,8                | 5,8             | 8,4                  | 11,0               |
| Đồng bằng sông Cửu Long  | 10,4             | 16,0            | 17,3                 | 25,1               | 11,5               | 15,6            | 15,4                 | 27,9               |
| <b>Nhân khẩu hộ gia đình</b>                                       |                  |                 |                      |                    |                    |                 |                      |                    |
| Quy mô hộ gia đình   | 6,4              | 5,4             | 5,6                  | 4,9                | 6,3                | 5,4             | 5,5                  | 4,9                |
| Tỷ lệ trẻ em dưới 19 tuổi  | 51,2             | 46,8            | 46,4                 | 35,1               | 51,3               | 47,2            | 47,4                 | 36,7               |
| Tỷ lệ trẻ em dưới 10 tuổi  | 30,7             | 22,9            | 21,1                 | 11,6               | 30,7               | 23,3            | 21,6                 | 11,5               |
| Tỷ lệ người cao tuổi (+55 cho nữ và +60 cho nam)                   | 7,2              | 8,5             | 9,1                  | 9,9                | 7,1                | 8,6             | 8,6                  | 9,6                |
| <b>Đặc điểm của chủ hộ gia đình</b>                                |                  |                 |                      |                    |                    |                 |                      |                    |
| Là người dân tộc thiểu số (%)                                      | 47,1             | 25,0            | 13,0                 | 3,5                | 44,4               | 25,5            | 12,0                 | 3,9                |
| Tuổi trung bình  | 45,5             | 43,6            | 46,2                 | 49,3               | 45,0               | 43,4            | 4,8                  | 49,0               |
| Nam (%)  | 88,7             | 90,1            | 82,8                 | 79,2               | 88,4               | 90,7            | 83,5                 | 84,5               |
| Đã lập gia đình (%)  | 85,4             | 89,8            | 85,1                 | 85,6               | 84,7               | 90,4            | 85,8                 | 86,2               |
| <b>Trình độ giáo dục của chủ hộ (phân bổ trong mỗi nhóm nghèo)</b> |                  |                 |                      |                    |                    |                 |                      |                    |
| < tiểu học   | 57,8             | 35,4            | 34,8                 | 25,8               | 57,0               | 35,6            | 31,8                 | 27,1               |
| Tiểu học   | 28,1             | 32,7            | 21,9                 | 24,1               | 27,5               | 32,2            | 22,2                 | 25,5               |
| Trung học cơ sở  | 11,0             | 27,1            | 37,0                 | 28,6               | 12,2               | 27,6            | 39,3                 | 31,3               |
| Trung học phổ thông  | 2,9              | 3,8             | 4,0                  | 9,2                | 3,2                | 3,6             | 4,3                  | 9,3                |
| Cao đẳng/Đại học   | 0,2              | 1,0             | 2,3                  | 12,2               | 0,2                | 1,0             | 2,5                  | 6,8                |

## PHỤ LỤC

### Mô tả đặc điểm dân số theo động thái nghèo (tiếp)

|  | Toàn bộ Việt Nam |                 |                      |                    | Nông thôn Việt Nam |                 |                      |                    |
|--|------------------|-----------------|----------------------|--------------------|--------------------|-----------------|----------------------|--------------------|
|  | Nghèo kinh niên  | Nghèo nhất thời | Thoát nghèo bền vững | Chưa bao giờ nghèo | Nghèo kinh niên    | Nghèo nhất thời | Thoát nghèo bền vững | Chưa bao giờ nghèo |
|  | PPP              |                 | PNN                  | NNN                | PPP                |                 | PNN                  | NNN                |
| <b>Nghề nghiệp của chủ hộ (phân bổ trong mỗi nhóm nghèo)</b> |                  |                 |                      |                    |                    |                 |                      |                    |
| Công chức/Kỹ thuật   | 0,8              | 7,1             | 7,9                  | 13,7               | 0,9                | 6,6             | 8,5                  | 10,5               |
| Bán hàng/Dịch vụ   | 4,8              | 3,4             | 6,0                  | 12,0               | 5,3                | 3,1             | 4,8                  | 8,7                |
| Làm nông   | 80,6             | 64,5            | 60,0                 | 41,6               | 81,3               | 65,4            | 62,2                 | 52,3               |
| Sản xuất phi nông nghiệp                                     | 3,8              | 15,9            | 15,9                 | 18,2               | 4,2                | 16,7            | 15,2                 | 17,1               |
| Không làm việc   | 10,0             | 9,1             | 10,2                 | 14,5               | 8,3                | 8,3             | 9,2                  | 11,4               |
| <b>Cơ sở hạ tầng của hộ gia đình (%)</b>                     |                  |                 |                      |                    |                    |                 |                      |                    |
| Không có điện  | 36,8             | 20,0            | 12,8                 | 6,0                | 40,2               | 20,6            | 13,1                 | 8,0                |
| Không có nước sạch   | 87,1             | 74,2            | 76,9                 | 44,9               | 87,7               | 74,6            | 76,8                 | 53,7               |
| <b>Cơ sở hạ tầng của xã (%)</b>                              |                  |                 |                      |                    |                    |                 |                      |                    |
| Không có đường ô tô đến xã                                   | 80,6             | 65,2            | 66,9                 | 64,5               | 78,5               | 63,2            | 64,2                 | 51,5               |
| Không có chợ trong xã  | 55,2             | 55,3            | 50,9                 | 57,5               | 50,4               | 52,8            | 46,9                 | 41,9               |
| Không có trường trung học cơ sở                              | 69,2             | 73,5            | 73,7                 | 73,8               | 65,9               | 72,1            | 71,5                 | 64,3               |
| Không có trường trung học phổ thông                          | 91,8             | 96,3            | 94,0                 | 96,3               | 90,9               | 96,1            | 93,5                 | 94,9               |
| Không có trạm y tế   | 3,7              | 2,5             | 0,6                  | 1,9                | 4,1                | 2,4             | 0,7                  | 1,0                |
| Không có trung tâm khuyến nông                               | 83,1             | 67,6            | 69,3                 | 75,2               | 84,1               | 69,4            | 68,5                 | 71,2               |

NHÀ XUẤT BẢN THẾ GIỚI

Trụ sở chính tại Hà Nội:

Số 46 Trần Hưng Đạo, Hà Nội, Việt Nam

Tel: 84.4.38253841 – 38262996 - Fax: 84.4.38269578

Chi nhánh tại TP. Hồ Chí Minh:

Số 7 Nguyễn Thị Minh Khai, Q1, TP.HCM, Việt Nam

Tel: 84.8.38220102

Email: [thegioi@hn.vnn.vn](mailto:thegioi@hn.vnn.vn)

Website: [www.thegioipublishers.com.vn](http://www.thegioipublishers.com.vn)

---

# **GIẢM NGHÈO Ở VIỆT NAM: THÀNH TỰU VÀ THÁCH THỨC**

Chịu trách nhiệm xuất bản

**TRẦN ĐOÀN LÂM**

Biên tập: **Quang Minh**  
Sửa bản in: **Lan Anh**  
Bìa: **Anh Tuấn**  
Trình bày: **Phạm Trần Hiếu**

---

In 500 bản, khổ 21 x 29,7 cm, tại TT Chế bản và In NXB Thế Giới. Giấy chấp nhận đăng ký kế hoạch xuất bản số: 662-2011/CXB/2-120/ThG cấp ngày 28/6/2011. In xong và nộp lưu chiểu năm 2011.