



TỔ CHỨC LAO ĐỘNG
QUỐC TẾ



CƠ QUAN HỢP TÁC PHÁT TRIỂN
QUỐC TẾ THỤY ĐIỂN



CHƯƠNG TRÌNH PHÁT TRIỂN
LIÊN HỢP QUỐC



**THÚC ĐẨY TĂNG TRƯỞNG KINH TẾ NHANH,
BỀN VỮNG VÀ VÌ NGƯỜI NGHÈO NHẪM ĐẠT
MỤC TIÊU PHÁT TRIỂN THIÊN NIÊN KỶ
Ở VIỆT NAM**

Hà Nội, tháng 10/2004

LỜI CẢM ƠN

Tài liệu này do UNDP phối hợp với các tổ chức ILO và Sida thực hiện. Tác giả viết tài liệu này là ông Nguyễn Thắng và bà Phạm Lan Hương (Chuyên gia tư vấn của UNDP), với sự hướng dẫn, gợi ý và nhận xét của các ông Nguyễn Tiên Phong và Jonathan Pincus, Cán bộ của UNDP tại Hà Nội. Các tác giả xin gửi lời cảm ơn đặc biệt tới sự đóng góp to lớn của các ông: Tiến sĩ Cao Việt Sinh, Vụ trưởng Vụ Kinh tế tổng hợp của Bộ Kế hoạch và Đầu tư; Tiến sĩ Lê Đăng Doanh, Cố vấn Bộ trưởng, Bộ Kế hoạch và Đầu tư và Tiến sĩ Võ Trí Thanh, Vụ trưởng Vụ Nghiên cứu Chính sách thương mại và Hội nhập Quốc tế, Viện trưởng Viện Quản lý kinh tế Trung ương; Ông Đào Quang Vinh, Phó Vụ trưởng Vụ lao động xã hội của Bộ lao động và Thương binh xã hội; ông Rizwanul Islam, Giám đốc Cục Phục hồi và tái thiết của Tổ chức Lao động Quốc tế tại Giơ-ne-vơ; Ông Selim Jahan, Cố vấn Văn phòng Các chính sách phát triển của UNDP tại New York; Bà RoseMarie Grieve, Giám đốc của Tổ chức Lao động Quốc tế tại Hà Nội; và ông James L. Donovan, Bí thư thứ nhất/Nhà kinh tế học của Đại sứ quán Thụy Điển tại Hà Nội, Việt Nam.

Các tác giả cũng xin cảm ơn những tư liệu và ý kiến đóng góp quý báu của các đại biểu đến từ (Bộ Tài chính, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam, Bộ Thương mại, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Viện Quản lý Kinh tế Trung ương, PMRC, DSI, ...) , đã tham dự hội thảo "Tăng trưởng - Việc làm và Giảm nghèo ở Việt Nam; Kinh nghiệm trước đây và Thách thức sắp tới" do Bộ kế hoạch và Đầu tư, Tổ chức Lao động Quốc tế, Tổ chức Sida và UNDP đồng tổ chức tại Hà Nội ngày 24 tháng 11 năm 2003 (khi Báo cáo nghiên cứu soạn thảo được thông qua để đóng góp ý kiến) và ngày 6 tháng 10 năm 2004 (khi Báo cáo tổng hợp được đưa ra để thảo luận và đóng góp ý kiến cho việc nghiên cứu tiếp theo về vấn đề này).

Chân thành cảm ơn cô Trần Thị Minh Tiến và ông Đặng Hữu Cự (UNDP) đã hỗ trợ hoàn thành tài liệu này.

Văn phòng Sida Việt Nam đã hỗ trợ kinh phí in ấn tài liệu này.

MỤC LỤC

Mở đầu

- 1. Tìm kiếm mô hình tăng trưởng có lợi cho người nghèo và sự phát triển có sự tham gia của mọi người nhằm đạt được các Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ:
Một số câu hỏi “Tại sao?”**
 - 1.1. Tại sao tăng trưởng là cần thiết, song không đủ đối với việc giảm nghèo? Các số liệu thực tế ở một số nước châu Á về mối quan hệ giữa tăng trưởng và giảm nghèo
 - 1.2. Tại sao bất bình đẳng lại tạo ra mối quan ngại sâu sắc?
- 2. Thúc đẩy hỗ trợ giảm nghèo nhằm đạt được các Mục tiêu Thiên niên kỷ: Làm thế nào?**
 - 2.1. Các yếu tố kinh tế vĩ mô quyết định giảm nghèo bền vững
 - 2.1.1. Ổn định kinh tế vĩ mô và giảm nghèo
 - 2.1.2. Tăng trưởng ngành và giảm nghèo
 - 2.1.3. Tăng trưởng việc làm và giảm nghèo
 - 2.2. Chính sách tăng trưởng nhanh, bền vững và có lợi cho người nghèo
 - 2.2.1. Chính sách tài chính và tiền tệ
 - 2.2.2. Chính sách tài khoá
 - 2.2.3. Chính sách và thể chế để phát triển khu vực tư nhân theo hướng tăng trưởng nhanh, bền vững và vì người nghèo
 - 2.2.4. Chính sách thương mại và giảm nghèo
- 3. Tiến tới thực hiện Mục tiêu Thiên niên kỷ: Khoảng cách và Chính sách**
 - 3.1. Coi chừng khoảng cách
 - 3.2. Thu hẹp khoảng cách: những hàm ý thay đổi chính sách và thể chế

Kết luận

Tài liệu tham khảo

Bảng, Hình và Hộp

- Bảng 1. Ước chi ngân sách cho hệ thống trợ cấp hưu trí phổ cập
- Hình 1. Quan hệ giữa thay đổi trong tỷ lệ nghèo(%) và tăng trưởng thu nhập đầu người (%)
- Hình 2. Phương pháp luận
- Hộp 1. Nghèo cơ bản, nghèo do tác động của thị trường và khả năng nghèo đói gia tăng khi kinh tế tiếp tục tăng trưởng
- Hộp 2. Phổ cập trợ cấp hưu trí tuổi già: lợi ích, chi phí và triển vọng

THỨC ĐẨY TĂNG TRƯỞNG KINH TẾ NHANH, BỀN VỮNG VÀ VÌ NGƯỜI NGHÈO NHẪM ĐẠT MỤC TIÊU PHÁT TRIỂN THIÊN NIÊN KỶ Ở VIỆT NAM

Tóm tắt

Báo cáo tổng hợp này tóm tắt kết quả của một số nghiên cứu chọn lọc về chủ đề tăng trưởng nhanh, bền vững và có lợi cho người nghèo ở châu Á và ở Việt Nam nhằm thực hiện các Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ. Những nghiên cứu này do Chương trình nghiên cứu của UNDP cho khu vực châu Á-Thái Bình Dương về Kinh tế học vĩ mô của giảm nghèo, Văn phòng UNDP ở Việt Nam, ILO và Sida thực hiện và/hoặc tài trợ được tiến hành trong giai đoạn 2002-2004. Dựa vào thực tiễn của các nước châu Á và của Việt Nam, các nghiên cứu này đưa ra một số khuyến nghị về chính sách tài khóa có lợi cho người nghèo, hiệu quả của đầu tư công, phát triển khu vực tư nhân bao gồm cả các doanh nghiệp vừa và nhỏ, cải cách hành chính nhằm đạt được tăng trưởng nhanh, bền vững và có lợi cho người nghèo, và giúp người nghèo tham gia mạnh mẽ hơn vào quá trình phát triển.

MỞ ĐẦU

Trong thập niên 90, Việt Nam đạt tăng trưởng kinh tế nhanh và trên diện rộng và thông qua đó đạt được những tiến bộ đáng kể liên quan đến các Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ (MDG). Việt Nam là một trong số ít nước trên thế giới có tỷ lệ nghèo (cho dù sử dụng bất kỳ cách đo lường nào) giảm một cách đáng kể trong thời gian tương đối ngắn (từ 1993 đến 2002) và do đó đã hoàn thành chỉ tiêu MDG về giảm nghèo đói. Các chỉ tiêu phi thu nhập khác phản ánh phúc lợi của hộ gia đình như tỷ lệ nhập học cấp tiểu học, tỷ lệ tử vong trẻ sơ sinh, tỷ lệ suy dinh dưỡng của trẻ dưới năm tuổi cũng đã được cải thiện đáng kể.

Với việc ký Tuyên bố Thiên niên kỷ vào tháng 9 năm 2000, các nhà lãnh đạo Việt Nam đã thể hiện cam kết mạnh mẽ của đất nước trong việc cải thiện hơn nữa phúc lợi của người dân, trong đó đặc biệt chú ý đến người nghèo. Bằng việc thông qua Chiến lược toàn diện về Tăng trưởng và Xóa đói giảm nghèo (CPRGS) tháng 5 năm 2002, Chính phủ Việt Nam đã xây dựng được chương trình hành động nhằm duy trì tăng trưởng kinh tế cao và giảm nghèo nhanh. Các cam kết mạnh mẽ về chính trị và sự hỗ trợ ở cấp cao là cơ sở vững chắc cho việc đạt các mục tiêu phát triển của Việt Nam (VDG là Mục tiêu Phát triển Quốc gia được hình thành trên cơ sở MDG) đặt ra cho đến năm 2010 và các mục tiêu phát triển thiên niên kỷ vào năm 2015.

Tuy nhiên, các số liệu gần đây cho thấy trong những năm vừa qua tốc độ tăng trưởng kinh tế và giảm nghèo đã chậm lại, và Việt Nam có thể bị tụt hậu trong tiến độ thực hiện một số chỉ số MDG. Mặc dù chúng ta có cơ sở vững chắc để lạc quan về tương lai, song chúng ta cũng cần chú ý đến kinh nghiệm không thành công của nhiều nước đang phát triển trong vòng 50 năm qua với giai đoạn suy thoái ngay sau thời kỳ tăng trưởng kinh tế cao. Những nước này đã từng có giai đoạn tăng trưởng GDP nhanh đi kèm với việc tiếp cận tài chính dễ dàng và do đó phúc lợi người dân được cải thiện, song thành tích này không duy trì được lâu và thậm chí một số quốc gia bị tác động của các cú sốc bên ngoài, cũng như một số chính sách trong nước không hợp lý. Với thực tế này, thay vì thỏa mãn với các thành tựu đã đạt được, Việt Nam cần tìm cách duy trì được những thành tựu này và tiếp tục cải thiện tác động giảm nghèo của tăng trưởng kinh tế.

Cộng đồng các nhà tài trợ hỗ trợ mạnh mẽ Chính phủ Việt Nam trong những nỗ lực nhằm đạt được tăng trưởng kinh tế nhanh, công bằng và bền vững. Sự hỗ trợ này không chỉ ở dưới dạng tài trợ mà còn thông qua các khuyến nghị về chính sách dựa trên các kết quả nghiên cứu. UNDP, ILO và Sida đã hỗ trợ thực hiện nhiều nghiên cứu (xem danh sách các bài viết từ các nghiên cứu này trong phần cuối của Báo cáo) về các vấn đề như giám sát thực hiện MDG, kinh tế vĩ mô về giảm nghèo, tạo việc làm, cải thiện chất lượng đầu tư và phát triển khu vực tư nhân - tất cả nhằm hướng tới việc cải thiện phúc lợi của người dân Việt Nam.

Bài viết tổng hợp ngắn này cố gắng tóm tắt những phát hiện chính của những nghiên cứu nói trên với ngôn ngữ trình bày dễ hiểu. Thay vì trình bày lần lượt phát hiện chính của từng nghiên cứu, bài viết này tóm tắt những phát hiện đó theo một số tiêu đề chính liên quan tới các yếu tố quyết định giảm nghèo nhanh và bền vững như: tăng trưởng kinh tế và bất bình đẳng, ổn định kinh tế vĩ mô, đầu tư công và chi tiêu công, tạo việc làm, phát triển thể chế và khu vực tư nhân. Phát hiện của các nghiên cứu có thể khác nhau trong một số chủ đề cụ thể, song đây cũng chính là sự đóng góp bổ ích của các nghiên cứu được báo cáo này tóm tắt vì điều đó giúp thúc đẩy những nghiên cứu và trao đổi tiếp theo trong giai đoạn trước khi bước vào kế hoạch năm năm tới. Phản ánh một số quan điểm khác biệt như vậy trong một báo cáo là một thách thức thú vị.

1. TÌM KIẾM MẪU HÌNH TĂNG TRƯỞNG CÓ LỢI CHO NGƯỜI NGHÈO VÀ SỰ PHÁT TRIỂN CÓ SỰ THAM GIA CỦA MỌI NGƯỜI NHẪM ĐẠT ĐƯỢC CÁC MỤC TIÊU PHÁT TRIỂN THIÊN NIÊN KỶ: MỘT SỐ CÂU HỎI “TẠI SAO”

Nhiều nhà tài trợ hiện nay đang có những nỗ lực nhằm thúc đẩy mẫu hình tăng trưởng có lợi cho người nghèo¹ và sự phát triển có sự tham gia và hưởng lợi của mọi người dân, trong đó bao gồm cả người nghèo² nhằm đạt được những Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ. Quan hệ giữa tăng trưởng kinh tế và giảm nghèo đang là vấn đề nổi bật trong các chương trình nghiên cứu và thảo luận chính sách toàn cầu bởi tầm quan trọng của nó đối với việc xây dựng các chính sách. Nếu mối liên hệ này chặt chẽ, thì các chính sách nhằm thúc đẩy tăng trưởng kinh tế cao và bền vững sẽ tự động giúp giảm nghèo nhanh. Ngược lại, nếu mối quan hệ này lỏng lẻo thì tăng trưởng kinh tế cao chưa chắc đã đảm bảo giảm nghèo nhanh. Khi đó các chính sách nên hướng vào việc tạo ra mẫu hình tăng trưởng có lợi cho người nghèo như là phương thức để đạt mục tiêu giảm nghèo và các Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ quan trọng khác.

1.1. Tại sao tăng trưởng là cần thiết, song không đủ đối với việc giảm nghèo? Các số liệu thực tế ở một số nước châu Á về mối quan hệ giữa tăng trưởng và giảm nghèo

Để hiểu mối quan hệ phức tạp giữa tăng trưởng và giảm nghèo, UNDP đã thực hiện Chương trình nghiên cứu khu vực Châu Á - Thái Bình Dương về Kinh tế học vĩ mô của giảm nghèo. Trong chương trình này, Pasha và Palanivel (2004) đã nghiên cứu chín nước trong khu vực Đông Á bao gồm Cam-pu-chia, Trung Quốc, In-đô-nê-xi-a, Lào, Ma-lai-xi-a, Mông Cổ, Phi-lip-pin, Thái Lan và Việt Nam và năm nước Nam Á bao gồm Băng-la-desh, Ấn Độ, Nê-pan, Pa-kis-tan và Sri Lan-ca. Như được thể hiện trong Hình 1, phân tích của họ cho thấy có quan hệ đồng biến mạnh giữa tăng trưởng và giảm nghèo. Đồng thời, độ chặt của mối quan hệ này rất khác nhau giữa các quốc gia và trong một quốc gia lại có sự khác biệt theo thời gian (trong hình vẽ, các hình vuông nhỏ rải rộng khắp xung quanh đường thẳng). Có những quốc gia mặc dù chỉ có mức tăng trưởng khiêm tốn hoặc thậm chí thu nhập bình quân đầu người giảm nhưng cũng đã giảm được tỷ lệ nghèo trong những giai đoạn nhất định. Ví dụ như Ấn Độ trong thập niên 70, Philippines trong thập niên 80 và 90. Đồng thời, cũng có những tình huống trái ngược khi mà có những quốc gia không thể giảm nghèo cho dù có mức tăng trưởng khá cao nếu tính theo thu nhập đầu người. Đó là Thái Lan (thập niên 80), Ma-la-xi-a (thập niên 90) và Sri Lanka (thập niên 1990s) (UNDP 2004b, tr. 6).

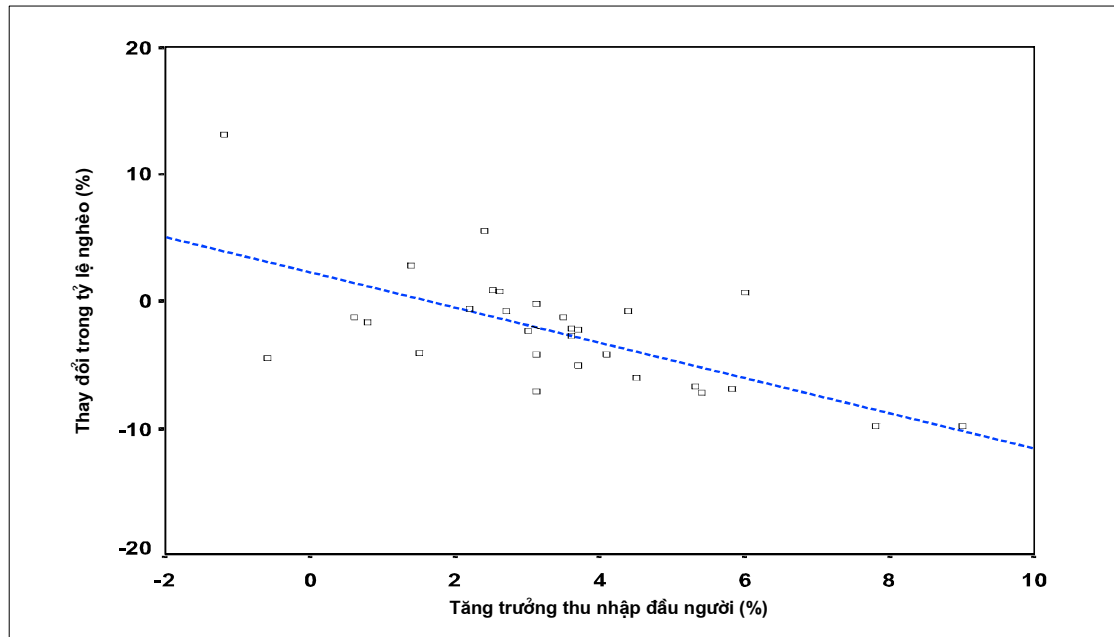
Như trong nghiên cứu này cho thấy, ở Việt Nam trong thập niên 90 và đầu những năm 2000, tăng trưởng kinh tế cao song hành với giảm nghèo nhanh. Tuy nhiên, mức độ tác động của tăng trưởng kinh tế đến giảm nghèo có xu hướng giảm đi trong thời gian gần đây. Một phần trăm tăng trưởng trong GDP trong giai đoạn 1993-1998 dẫn đến số người nghèo giảm đi 0,77%, tuy nhiên trong

¹ Có một số định nghĩa khác nhau về mẫu hình tăng trưởng có lợi cho người nghèo. Theo một nguồn tài liệu tham khảo được sử dụng để xây dựng báo cáo này - tăng trưởng có lợi cho người nghèo là mẫu hình tăng trưởng tạo ra sự phân bổ lại thu nhập theo hướng có lợi cho người nghèo. Ví dụ, trong giai đoạn cơ sở, người nghèo (nhóm 20% nghèo nhất) có thu nhập chiếm tỷ trọng khoảng 4%. Nếu trong giai đoạn tiếp theo, tỷ trọng này vẫn là 4% thì đây là mẫu hình tăng trưởng trung tính. Nếu tỷ trọng này là 3% thì đây là mẫu hình tăng trưởng bất lợi đối với người nghèo, còn nếu tỷ trọng này là 5% - tăng trưởng có lợi cho người nghèo.

² Phát triển có sự tham gia của người dân là loại hình phát triển trong đó tất cả mọi người dân, kể cả người nghèo đều có thể tham gia ở mức độ phù hợp.

giai đoạn 1998-2002, con số này chỉ còn 0,66% (UNDP 2003a, tr. 25-26). Đây là điều đáng lưu ý đối với các nhà hoạch định chính sách: mức độ giảm nghèo nhờ tăng trưởng giảm đi sẽ làm tăng chi phí của việc đạt được các mục tiêu thiên niên kỷ (do sẽ phải tăng thêm đầu tư và do đó phải giảm bớt tiêu dùng trong hiện tại). Nếu hệ số ICOR (vốn đầu tư để tăng thêm một đơn vị GDP) càng cao, thì chi phí nhằm đạt được các mục tiêu thiên niên kỷ sẽ càng cao và do đó các chính sách thúc đẩy mẫu hình tăng trưởng có lợi cho người nghèo càng trở nên cần thiết hơn.

Hình 1: Quan hệ giữa thay đổi trong tỷ lệ nghèo (%) và tăng trưởng thu nhập đầu người (%)



Nguồn: UNDP 2004b, tr. 7.

Bài học quan trọng rút ra ở đây là: tăng trưởng kinh tế là điều kiện cần thiết để giảm nghèo nhưng không phải là điều kiện đủ. Điều này không những đúng khi nghiên cứu các quốc gia khác nhau mà còn đúng khi nghiên cứu một quốc gia trong các giai đoạn khác nhau. Tăng trưởng kinh tế, cho dù quan trọng đến thế nào, không phải là kết quả cuối cùng mà chỉ là phương thức nhằm cải thiện phúc lợi của người dân về nhiều phương diện. Do đó, các nhà hoạch định chính sách không chỉ cần tìm kiếm phương thức để đạt được mức tăng trưởng cao mà cần xác định và thúc đẩy *mẫu hình và nguồn tăng trưởng* giúp quốc gia đạt các mục tiêu phát triển một cách nhanh nhất trong điều kiện nguồn lực có hạn. Mức tăng trưởng hay mẫu hình tăng trưởng quan trọng hơn câu trả lời phụ thuộc vào bối cảnh cụ thể và thay đổi theo thời gian, và do vậy cần được phân tích cẩn thận khi thiết kế các kế hoạch và chiến lược dài hạn.

1.2. Tại sao bất bình đẳng lại tạo ra mối quan ngại sâu sắc?

Cùng với giảm nghèo, bất bình đẳng là một chủ đề nổi bật trong thảo luận chính sách hiện nay trên thế giới. Đó không phải là điều ngẫu nhiên. Các số liệu thu thập được cho thấy tăng trưởng ở các nước đang phát triển trong hai thập niên qua chậm hơn giai đoạn hai thập niên trước đó, và đáng lưu ý là điều này diễn ra cùng với sự bất bình đẳng gia tăng. Trong thập niên 90, mặc dù tỷ lệ tăng trưởng của nhiều nước châu Á vẫn cao vào giai đoạn trước khi xảy ra khủng hoảng năm 1997, nhưng trừ một số ngoại lệ, bất bình đẳng dường như tăng lên trong cả khu vực (UNDP2004b, tr. 3). Ở Việt Nam, bất bình đẳng cũng tăng lên trong thập niên 90 và đầu những

năm 2000. Hệ số bất bình đẳng Gini³ tính theo chi tiêu dùng tăng đến 0,37 trong 2002, trong khi đó năm 1998 là 0,35 và năm 1993 chỉ là 0,33. Chỉ số Gini tính theo thu nhập tăng đến 0,42, gần bằng chỉ số Gini của Trung Quốc, trong khi Việt Nam có mức thu nhập đầu người thấp hơn nhiều (thường thu nhập tăng thì bất bình đẳng cũng tăng lên). Xét về chi tiêu phi thực phẩm, hệ số Gini tăng đến 0,49 phản ánh mức độ bất bình đẳng cao hơn.⁴ Một điều khác cũng đáng lưu ý là có sự khác biệt lớn giữa các vùng đối với các chỉ tiêu phúc lợi khác nhau như dinh dưỡng trẻ em, sức khỏe bà mẹ và tiếp cận đến nguồn nước sạch (UNDP 2003, tr. iv).

Bất bình đẳng gia tăng hiện nay gây ra mối quan ngại sâu sắc vì một số lý do sau. Thứ nhất, nếu bất bình đẳng vượt quá một ngưỡng nhất định sẽ dẫn đến tình trạng xã hội bất thường, thậm chí có thể được coi là phi nhân đạo vì có thể gạt một bộ phận dân cư ra ngoài lề của sự phát triển, gây ra tình trạng tội phạm, mất ổn định chính trị và xã hội và điều này sẽ có tác động tiêu cực đến tốc độ và chất lượng tăng trưởng. Thứ hai, mặc dù tăng trưởng kinh tế là điều tốt, nhưng không phải lúc nào việc đẩy mạnh tăng trưởng cũng là hợp lý nếu xét về góc độ đạt các mục tiêu phát triển, trong đó bao gồm giảm nghèo trên nhiều phương diện.

Xét về ý thức hệ, mức độ bất bình đẳng cao không thể chấp nhận được ở Việt Nam vì đất nước kiên trì với định hướng xã hội chủ nghĩa với các giá trị về xã hội khi chuyển sang nền kinh tế thị trường. Do đó, nếu tăng trưởng dẫn đến mức bất bình đẳng đáng kể, mẫu hình tăng trưởng đó sẽ không giúp Việt Nam đạt được các mục tiêu của mình.

Dưới góc độ thực tế, những thiệt hại nếu tính bằng thước đo giảm nghèo bị chậm lại - của việc bất bình đẳng gia tăng cũng lớn. Theo tính toán của Weeks và cộng sự, mặc dù thành tựu về tăng trưởng và giảm nghèo ở Việt Nam trong giai đoạn 1993-1998 là rất ấn tượng, song Việt Nam mới chỉ đạt được 2/3 tiềm năng của mình về giảm nghèo do bị ảnh hưởng tiêu cực của sự gia tăng của bất bình đẳng. Nói theo cách khác, nếu kết quả tăng trưởng được phân bổ bình đẳng, tỷ lệ nghèo sẽ giảm hơn 60% chứ không chỉ là 40% như đã diễn ra trên thực tế trong giai đoạn này (UNDP 2004a, tr. 72). Rất nhiều người có chung ý kiến rằng phân phối tài sản công bằng trong giai đoạn đầu của đổi mới là chìa khóa của sự tăng trưởng kinh tế trên diện rộng giúp giảm nghèo nhanh ở Việt Nam trong 15 năm qua. Như Báo cáo các Mục tiêu Thiên niên kỷ (UNDP 2002) lý giải, đầu tư xã hội phát triển nguồn nhân lực đồng đều diễn ra trước năm 1986, đặc biệt là đầu tư cho giáo dục và y tế cơ sở đã giúp Việt Nam phát triển năng lực con người và thiết lập cơ sở cho những thành công chính ban đầu của *Đổi mới* (UNDP 2002, tr. 1). Số liệu từ các nước châu Á cho thấy mức độ bất bình đẳng là yếu tố chủ yếu quyết định mức độ tác động của tăng trưởng lên giảm nghèo. Với cùng một tốc độ tăng trưởng, việc giảm nghèo sẽ nhanh hơn nếu bất bình đẳng cũng đồng thời giảm xuống giúp thu nhập của người nghèo tăng nhanh hơn mức tăng thu nhập trung bình của nền kinh tế. Ví dụ, như được dẫn trong UNDP, 2004b, mặc dù tăng trưởng thu nhập bình quân đầu người chỉ khoảng 3%, song ở Ma-lai-xia và Sri Lanka trong thập niên 80 tỷ lệ nghèo hàng năm đã giảm khoảng từ 4 đến 7% nhờ bất bình đẳng giảm xuống. Tăng trưởng công bằng do đó là chìa khóa để giảm nghèo.

Xét về lý thuyết, nếu bất bình đẳng tăng vượt quá ngưỡng nhất định thì có thể dẫn đến nghèo đói gia tăng ngay cả khi nền kinh tế vẫn tiếp tục tăng trưởng. Khả năng này lý giải trong Hộp 1, được dẫn trong Weeks và cộng sự (2003).

Weeks và cộng sự cũng lưu ý rằng bất bình đẳng gia tăng do sự chuyển đổi từ cơ chế kế hoạch hóa tập trung sang kinh tế thị trường có thể phân chia thành bất bình đẳng cần thiết và bất bình

³ Hệ số bất bình đẳng Gini có giá trị tối thiểu là 0 và giá trị tối đa là 1. Hệ số Gini bằng 0 có nghĩa là không có sự bất bình đẳng, hay nói cách khác, mọi người trong xã hội được phân phối một phần tài sản (hay thu nhập) như nhau. Hệ số Gini tăng lên chứng tỏ bất bình đẳng tăng lên. Hệ số Gini bằng 1 chứng tỏ sự bất bình đẳng là lớn nhất. Khi đó có một người chiếm toàn bộ tài sản (hay thu nhập), còn mọi người khác không nhận được gì.

⁴ Có dẫn chứng về chênh lệch thu nhập lớn và bất bình đẳng như sau: giá bất động sản ở các thành phố lớn tăng nhanh đến mức chóng mặt trong những năm vừa qua trong khi lạm phát rất thấp và giá nông sản giảm. Đây là một bằng chứng rõ ràng về chênh lệch thu nhập ngày càng tăng giữa người giàu và người nghèo.

đẳng không cần thiết. Bất bình đẳng cần thiết lại có thể tiếp tục được phân chia thành bất bình đẳng có thể chấp nhận được về mặt xã hội và bất bình đẳng không chấp nhận được về mặt xã hội.⁵ Đồng thời, kinh nghiệm các nước khác cho thấy nếu bất bình đẳng vượt quá mức nhất định, nó sẽ gây ra những thiệt hại về kinh tế và xã hội lớn và khi đó sẽ rất khó khăn để có thể đảo ngược được tình thế bởi sự chống đối của các nhóm lợi ích và thể chế đã hình thành và có thể lực (UNDPa, tr. 19 và tr. 22). Do đó, mối lo ngại không phải là về bất bình đẳng nói chung, mà là về một số loại bất bình đẳng không thể chấp nhận được về mặt xã hội hoặc/và bất bình đẳng có mức độ quá lớn.

Mặc dù phân tích lý thuyết nêu trên về bất bình đẳng dẫn chứng về khả năng tác động ngược đến giảm nghèo của tăng trưởng không đưa ra được các hướng dẫn thực tiễn cho công việc hoạch định chính sách, song điều đó vẫn giúp nhắc nhở đề phòng mối đe dọa của mẫu hình tăng trưởng bất lợi cho người nghèo và không công bằng vốn đang tiềm ẩn trong các nền kinh tế chuyển đổi. Các nhà hoạch định chính sách không thể bỏ qua khả năng này khi xây dựng kế hoạch phát triển kinh tế xã hội trung và dài hạn, đặc biệt trong bối cảnh tăng trưởng kinh tế và giảm nghèo đang chững lại trong khi bất bình đẳng lại gia tăng. Hơn nữa, Weeks và cộng sự lưu ý rằng Việt Nam có lợi thế lớn mà nhiều nước khác ở châu Á không có: nghèo do cơ chế thị trường tạo ra mới ở giai đoạn phôi thai, do đó Chính phủ Việt Nam có thể giải quyết vấn đề ngay khi nó mới phát sinh (UNDP 2004a, tr. 26).

Kết luận chính của phần này là tăng trưởng là điều kiện cần nhưng càng ngày càng trở nên không đủ khi nền kinh tế càng phát triển. Tăng trưởng không phải là mục tiêu cuối cùng mà chỉ là phương tiện để nâng cao phúc lợi của người dân trên nhiều phương diện. Do vậy cần phải tìm kiếm mẫu hình tăng trưởng phù hợp nhằm đạt được các Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ theo cách nhanh nhất có thể được.

Hộp 1: Nghèo cơ bản, nghèo do tác động của thị trường và khả năng nghèo đói gia tăng khi kinh tế tiếp tục tăng trưởng

Theo Weeks và cộng sự, ở các nước chuyển đổi, cần phân biệt rõ thay đổi cơ chế (chuyển từ kế hoạch hóa tập trung sang kinh tế thị trường) với thay đổi các qui định điều tiết (giảm bớt các qui định điều tiết của Nhà nước trong nền kinh tế thị trường) và sự phân biệt này cho thấy rõ hơn về sự thay đổi liên quan đến nghèo đói ở Việt Nam.

Nghèo trước khi Việt Nam thay đổi cơ chế có thể gọi là nghèo cơ bản. Bắt nguồn từ mức phát triển rất thấp của quốc gia gây ra. Sự tăng trưởng nhanh nhờ thay đổi cơ chế đã tạo ra các hoạt động tạo thu nhập mới, đặc biệt trong lĩnh vực thương mại và dịch vụ và cũng phân bổ lại thu nhập từ khu vực nhà nước đến các hộ gia đình thông qua tổ chức lại sản xuất nông nghiệp, từ hình thức quản lý hành chính sang quản lý dựa vào các nguyên tắc thị trường. Phần lớn người dân Việt Nam có thu nhập tăng do tổ chức lại các hoạt động kinh tế một cách căn bản. Tỷ lệ nghèo ở cấp quốc gia đã giảm đáng kể, từ 58% năm 1993 xuống còn 37% năm 1998 chủ yếu nhờ tăng trưởng kinh tế nhanh. Tuy nhiên, cũng cần nhận thức rằng nghèo cơ bản có khuynh hướng giảm dần và tiệm cận đến một mức nhất định mức này là bao nhiêu phụ thuộc vào một số đặc điểm xã hội dẫn đến một số hộ gia đình khó tham gia vào và hưởng lợi từ quá trình tăng trưởng.

Tăng trưởng kinh tế dựa vào thị trường bản thân nó cũng tạo ra nghèo đói, đặc biệt ở các nước đang chuyển đổi. Không giống như những nước thu nhập thấp nhưng đã có cơ chế thị trường, trước khi thay đổi cơ chế Việt Nam hầu như không có hộ nghèo do thiếu đất hoặc thất nghiệp. Cơ sở để chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường là phân bổ lại tư liệu sản xuất dựa trên sở hữu tư nhân. Một mặt, nó tạo ra cơ chế mới cho việc tạo ra thu nhập tư nhân, mặt khác nó dẫn đến một số hiện tượng mới trong xã hội Việt Nam như nghèo phát sinh do mất hoặc thiếu các tư liệu sản xuất. Việc làm được tạo ra chủ yếu nhờ có (quyền sử dụng) đất, tư liệu sản xuất hoặc tiếp cận tín dụng. Nghèo do thất nghiệp hoặc không có được công việc khả dĩ hoặc do không có đất có thể gọi là nghèo do cơ chế thị trường tạo ra.

⁵ Ví dụ, của cải thừa kế được truyền từ đời này sang đời khác được xã hội chấp nhận, mặc dù không đem lại hiệu quả về mặt phân bổ.

Sự khác biệt giữa nghèo cơ bản và nghèo do cơ chế thị trường tạo ra có thể được sử dụng để giải thích tác động của tăng trưởng kinh tế đến giảm nghèo trong các nền kinh tế chuyển đổi. Có hai loại tác động cùng xảy ra. ở khía cạnh tích cực, tăng trưởng giúp giảm nghèo cơ bản bằng cách tăng thu nhập từ các hoạt động kinh tế hiện tại và tạo ra các hoạt động mới thu hút người dân. Song cơ chế thị trường cũng phân bổ lại tư liệu sản xuất gây ra thất nghiệp và tình trạng không có đất, khiến đói nghèo tăng lên.

Việc nghèo giảm nhanh trong những năm 1990 là kết quả của tăng trưởng kinh tế dẫn đến giảm nghèo cơ bản, trong khi sự xuất hiện của nghèo do cơ chế thị trường gây ra mới chỉ bắt đầu xuất hiện. Việc mức độ giảm nghèo tiếp tục song hành với tăng trưởng kinh tế phụ thuộc vào hai quá trình: 1) mức mà nghèo cơ bản sẽ tiệm cận tới đó, còn được gọi là nghèo cơ cấu; và 2) quan hệ đối nghịch giữa tạo ra việc làm nhờ vào cơ chế thị trường, và thất nghiệp cũng như mất đất do cơ chế thị trường gây ra. Từ phân tích này, có thể thấy giảm nghèo nhanh đi đôi với tăng trưởng kinh tế trong thập niên 90 khó có thể là xu hướng trong các thập niên tới. Quan hệ giữa giảm nghèo và tăng trưởng sẽ ngày càng phản ánh tương tác đối chiều này.

Có một vài lý do để dự đoán giảm nghèo do tác động của tăng trưởng. ở những vùng đông dân nông thôn Việt Nam, việc chuyển từ trồng lúa sang các loại cây trồng có giá trị cao hơn *có thể* tác động đến các hệ thống sử dụng lao động và đất đai dẫn đến giảm số lượng lao động trên một đơn vị đất. Cải cách các doanh nghiệp nhà nước (DNNN) có thể tạo ra thất nghiệp nếu quá trình này không có các chính sách hỗ trợ phù hợp. Sự thay đổi cơ cấu như trên và các thay đổi khác có thể dẫn đến khả năng là mặc dù thu nhập hộ nói chung tăng lên, song đồng thời tỷ lệ nghèo cũng tăng lên. Nếu thay đổi cơ cấu tăng trưởng gây bất lợi cho nhóm thu nhập thấp, ngoài nghèo do thất nghiệp và không có đất ra còn có thể có thêm đối tượng tuy có việc làm nhưng vẫn nghèo. Do đó, tăng trưởng dựa trên phân phối không công bằng tư liệu sản xuất và tài sản (đất đai, vốn, giáo dục, v.v.) và cơ hội việc làm có thể làm cho nghèo đói tăng lên.

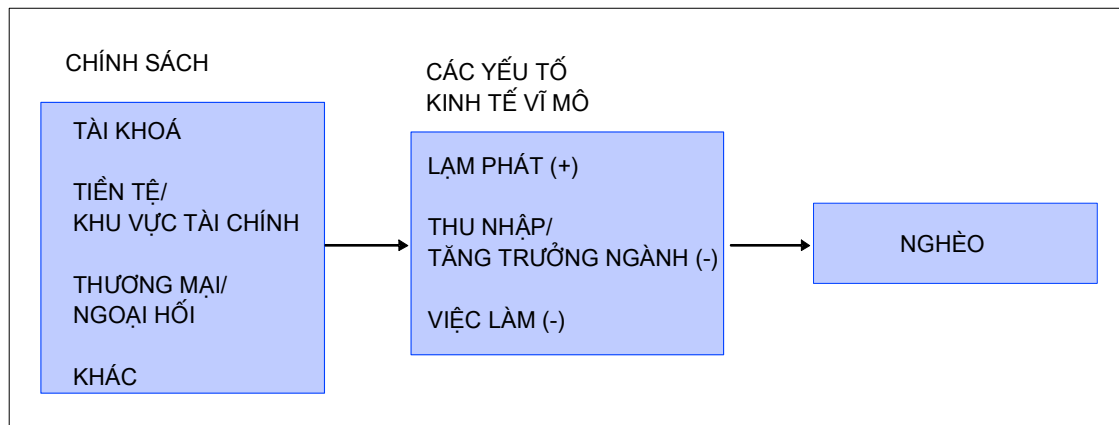
Nguồn: UNDP 2004a tr. 22-26.

2. THỨC ĐẨY HỖ TRỢ GIẢM NGHÈO NHẪM ĐẠT ĐƯỢC CÁC MỤC TIÊU THIÊN NIÊN KỶ: LÀM THẾ NÀO?

Nếu phần đầu đưa ra các dẫn chứng từ kinh nghiệm Việt Nam hoặc các nước khác nhằm lý giải **tại sao** tăng trưởng có lợi cho người nghèo là cần thiết để đạt được giảm nghèo nhanh, phần này sẽ tập trung vào thảo luận **làm thế nào** thúc đẩy tăng trưởng có lợi cho người nghèo nhằm đạt mục tiêu VDG vào năm 2010 và MDG vào năm 2015. Phần thảo luận này hy vọng sẽ cung cấp một số thông tin hữu ích và định hướng thực tế cho các nhà hoạch định chính sách nhằm phục vụ cho việc xây dựng kế hoạch năm năm tới.

Để chuyển từ phần lý giải tại sao sang phần làm thế nào cần phải phác ra được mối liên hệ giữa mục tiêu (giảm nghèo dựa trên tăng trưởng) - được thực hiện thông qua các bước trung gian (gọi là các yếu tố quyết định hoặc các kênh dẫn truyền) tới các công cụ chính sách nằm trong tay Chính phủ. Hình 2 được trích ra từ báo cáo của UNDP 2004b và được xây dựng dựa trên lý thuyết và kinh nghiệm quốc tế.

Hình 2: Phương pháp luận



Nguồn: UNDP 2004b, p.4.

Một phiên bản của sơ đồ liên kết này sẽ được sử dụng để trình bày các phát hiện của các nghiên cứu UNDP/ILO/Sida trong phần tiếp theo.

2.1. Các yếu tố kinh tế vĩ mô quyết định giảm nghèo bền vững

2.1.1. Ổn định kinh tế vĩ mô và giảm nghèo

Ổn định kinh tế vĩ mô tác động cả trực tiếp và gián tiếp đến người nghèo và việc giảm nghèo.

Lạm phát, một chỉ số tổng hợp phản ánh mức độ ổn định kinh tế vĩ mô, tác động *trực tiếp* đến người nghèo thông qua việc làm giảm thu nhập bằng tiền và tiết kiệm tiền mặt của họ tính theo

giá trị thực tế. Tác động này là đặc biệt nghiêm trọng nếu lạm phát cao và không dự đoán được, vì người nghèo nhìn chung không có khả năng phòng tránh rủi ro do lạm phát gây ra. Giá lương thực thực phẩm tăng có tác động không rõ ràng đến tỷ lệ nghèo đói: nó gây ra tác động tiêu cực đến người nghèo mua lương thực thực phẩm rỗng và tạo ra tác động tích cực đến người nghèo bán lương thực thực phẩm rỗng. Lạm phát cao cùng với sự giảm sút của các chỉ số kinh tế vĩ mô khác (thâm hụt tài khóa, thâm hụt cán cân vãng lai, nợ nước ngoài, v.v.) tác động *gián tiếp* đến người nghèo thông qua (i) tăng trưởng kinh tế chậm hơn; và (ii) thu hẹp phạm vi can thiệp của chính sách công vì người nghèo (như chi tiêu công và các chính sách tái phân phối khác có lợi cho người nghèo v.v.). Nếu các chỉ số ổn định kinh tế vĩ mô thuận lợi, Chính phủ có thể có nhiều công cụ hơn để thực hiện các chính sách vì người nghèo và ngược lại. Nhưng kết quả cuối cùng về giảm nghèo phụ thuộc nhiều vào việc Chính phủ có sử dụng *trong thực tế* và sử dụng *đúng* các công cụ có trong tay trong điều kiện ổn định kinh tế vĩ mô hay không.

Nhìn chung, sự suy giảm *ngghiêm trọng* các chỉ số ổn định kinh tế vĩ mô có khuynh hướng làm tăng tỷ lệ nghèo (dấu cộng đặt ở trước lạm phát ở Hình 2). Các cuộc thảo luận chính sách tập trung vào xác định ngưỡng lạm phát mà ở dưới (trên) mức đó, Chính phủ có thể linh hoạt hơn (kém linh hoạt hơn) trong việc sử dụng các chính sách và công cụ có lợi cho người nghèo một cách lâu dài. Ngưỡng này phụ thuộc vào các điều kiện cụ thể và có thể ước tính được thông qua các nghiên cứu thực nghiệm.

Dựa vào các số liệu của 14 nước ở châu Á trong suốt ba thập kỷ qua, Pasha và Palanivel (2004b) phát hiện rằng tác động *trực tiếp* của lạm phát đến nghèo không đáng kể ở châu Á, nếu tỷ lệ lạm phát *trong* khoảng từ -1,1% đến +17,5%, với giá trị trung bình và trung vị lần lượt là 7,5% và 7,9% (không tính đến trường hợp ngoại lệ là Mông Cổ: 65,6% và Lào 34,1% trong thập niên 90). Nói cách khác, xem xét dưới góc độ tác động đến nghèo, sự đánh đổi giữa tăng trưởng và lạm phát cần phải tính đến khi xây dựng chính sách tài khóa và tiền tệ không nghiêm trọng như trước đây nhiều người thường nghĩ (UNDP 2004b, tr. 12). Phát hiện này mang hàm ý chính sách quan trọng, vì nó củng cố việc theo đuổi chính sách tiền tệ và tài khóa mở rộng có lợi cho người nghèo trong giai đoạn tỷ lệ lạm phát trong khu vực thấp như tình hình thực tế hiện nay.

Số liệu Việt Nam cũng cho thấy điều kiện kinh tế vĩ mô thuận lợi. Lạm phát cũng như các chỉ số ổn định kinh tế vĩ mô khác (như GDP và tỷ lệ tăng trưởng xuất khẩu, tài khoản vãng lai và nợ nước ngoài v.v.) nằm trong phạm vi nói trên và nhìn chung khá thuận lợi so với các nước khác trong khu vực (UNDP 2004a, tr. 56-60, tr. 151). Tăng trưởng kinh tế (trung bình khoảng 7%), xuất khẩu (trung bình khoảng 20% từ những năm 90 trở lại đây) và lạm phát được kiểm soát tốt (tỷ lệ lạm phát trung bình 3,7% trong thập niên 90, nằm ở cận dưới của mức nói trên) được coi là thành công của Việt Nam. Tài khoản vãng lai đã có thặng dư cuối những năm 90 và trong 2000 và 2001. Tài khoản vãng lai đang thâm hụt trở lại, nhưng phần lớn các nhà bình luận cho rằng mức này vẫn nằm trong khoảng cho phép vì một số khoản thâm hụt mang tính tạm thời. Thâm hụt tài khóa và nợ xấu ngân hàng được giữ ở mức có thể chấp nhận được. Nợ nước ngoài trở lại mức được coi là hợp lý theo tiêu chuẩn quốc tế sau khi nợ Liên Xô cũ được đánh giá lại và thời hạn trả nợ được điều chỉnh lại. Những chỉ số này được coi là điểm mạnh của nền kinh tế Việt Nam (Dapice 2003, tr. 2) và với tình trạng kinh tế tương đối tốt như vậy, Weeks và cộng sự nghĩ rằng Chính phủ có điều kiện thuận lợi đáng kể để theo đuổi các chính sách công vì người nghèo một cách chủ động.

2.1.2. Tăng trưởng ngành và giảm nghèo

Có nhiều nghiên cứu cho rằng không chỉ mức tăng trưởng mà mẫu hình tăng trưởng cũng tác động đến giảm nghèo. Với tỷ lệ tăng trưởng nhất định, tác động giảm nghèo phụ thuộc nhiều vào nguồn gốc tăng trưởng. Nếu tăng trưởng tập trung vào ngành có nhiều người nghèo và người có thu nhập thấp làm việc, tác động sẽ là lớn nhất và ngược lại.

Ở các nước đang phát triển tại châu Á, nông nghiệp là ngành có nhiều người nghèo làm việc. Số liệu của các nước này cho thấy nếu tăng trưởng nông nghiệp cao, trung bình khoảng 4,4% cùng

với tăng trưởng kinh tế nhanh khoảng 3% hàng năm hoặc cao hơn, tình trạng nghèo giảm rất nhanh - trung bình giảm khoảng 5,7% hàng năm. Trong khi đó, nếu tăng trưởng nông nghiệp chậm hơn và thấp hơn tăng trưởng của các ngành khác, giảm nghèo sẽ ít hơn, chỉ khoảng 2% hàng năm. Số liệu cũng cho thấy việc giảm nghèo bị chậm lại (như trường hợp của Trung Quốc trong thập niên 70, Ấn Độ trong thập niên 80 và 90, và Thái Lan trong thập niên 90) do sự phát triển chậm của nông nghiệp trong giai đoạn này (UNDP 2004b, tr. 16).

Mối quan hệ chặt giữa tăng trưởng nông nghiệp và giảm nghèo được khẳng định bằng số liệu Việt Nam, đặc biệt trong thập niên 90. Nghiên cứu của Weeks và cộng sự (2004a), cũng như Phạm Lan Hương và cộng sự (2003) cho thấy việc nông nghiệp phát triển mạnh trong suốt thập niên 90 là nguyên nhân quan trọng lý giải cho việc tăng trưởng trên diện rộng ở Việt Nam trong những năm 90, dẫn đến việc giảm nhanh nghèo cơ bản trong giai đoạn này. Khu vực phi nông nghiệp mới phát triển cũng góp phần giảm nghèo. Tuy nhiên, khi nền kinh tế phát triển lên, tầm quan trọng tương đối của nông nghiệp trong giảm nghèo có xu hướng giảm dần vì tăng trưởng nông nghiệp càng ngày càng đi kèm với năng suất lao động tăng lên, và điều này sẽ dẫn đến giảm nhu cầu đối với lao động nông nghiệp. Điều này cho thấy rằng nên cân bằng giữa tăng trưởng nông nghiệp và tăng trưởng phi nông nghiệp (UNDP 2004a, tr. 80), và trong tương lai có lẽ nên chú ý nhiều hơn đến các ngành công nghiệp chế tạo sử dụng nhiều lao động. Tuy nhiên, trong nửa cuối của thập niên 90, chính sách công nghiệp ở Việt Nam có xu hướng thiên về các ngành sử dụng nhiều vốn, khiến quá trình chuyển đổi theo kiểu Lewis (từ nông nghiệp sang công nghiệp và dịch vụ) diễn ra chậm chạp, còn lực lượng lao động không chuyển được từ nông nghiệp có thu nhập thấp sang các ngành khác (Phạm Lan Hương và cộng sự 2003).

Tích cực tham gia xuất khẩu của các ngành có đông người nghèo làm việc hoặc các ngành có liên kết xuôi và ngược với các ngành có nhiều người nghèo được coi là điều quan trọng đối với giảm nghèo. Số liệu của Việt Nam trong thập niên 90 cho thấy có quan hệ tương quan chặt chẽ giữa xuất khẩu và tăng trưởng, đặc biệt là tăng trưởng của nông nghiệp và các ngành công nghiệp chế tạo sử dụng nhiều lao động như dệt may và giày dép. Do đó, có lý do để tin rằng người nghèo được hưởng lợi đầy đủ từ thành tựu xuất khẩu rất ấn tượng thời gian qua. Tuy nhiên, dựa vào một số nghiên cứu trong ngành dệt may - ngành vừa định hướng xuất khẩu và vừa sử dụng nhiều lao động - Weeks và cộng sự nhận thấy rằng có những trở ngại trong việc di chuyển lao động và điều này cản trở sự tham gia của người nghèo ở những vùng xa và các tỉnh nghèo vào quá trình tăng trưởng dựa vào xuất khẩu. Đối với những người nhập cư tìm được việc làm trong ngành này, cũng có chênh lệch về tiền công so với người công nhân sống tại địa phương, và sự chênh lệch này không thể lý giải được bằng các yếu tố mang tính thị trường như trình độ giáo dục, đào tạo, chuyên môn kỹ thuật, kinh nghiệm, địa bàn, v.v. (UNDP 2004a, tr. 90).

2.1.3. Tăng trưởng việc làm và giảm nghèo

Mối quan hệ giữa tăng trưởng kinh tế, việc làm và giảm nghèo dựa trên kinh nghiệm của bảy nước châu Á, châu Phi và Mỹ La-tinh đã được nghiên cứu sâu trong bài của Islam (2004). Bài viết cho thấy hệ số co giãn của việc làm đối với tăng trưởng là một yếu tố quan trọng lý giải cho kết quả giảm nghèo khác nhau với cùng một mức tăng trưởng kinh tế. Kinh nghiệm của các nước thành công trong việc giảm nghèo cho thấy tầm quan trọng đặc biệt của tạo việc làm được coi là mắt xích quan trọng trong mối liên hệ giữa tăng trưởng kinh tế và giảm nghèo. Thực tế cho thấy những nước đạt tăng trưởng cao về việc làm cùng với tốc độ tăng trưởng kinh tế cao là những nước rất thành công về giảm nghèo. Điều này càng đúng đối với Việt Nam là nước có lực lượng lao động dồi dào nhưng lại ít đất đai và thiếu vốn. Như đã nêu, mặc dù tăng trưởng đóng vai trò quan trọng, song mẫu hình và nguồn gốc của tăng trưởng cũng như cách thức lợi ích tăng trưởng được phân bổ cũng không kém phần quan trọng và có lẽ càng ngày càng đóng vai trò to lớn hơn đối với việc thực hiện mục tiêu giảm nghèo. Do vậy, không thể có quan hệ bất di bất dịch giữa tăng trưởng kinh tế và giảm nghèo. Tuy nhiên hiện nay mối liên hệ giữa tăng trưởng, việc làm và giảm nghèo chưa được nhận thức đầy đủ trong các trao đổi chính sách có lợi cho người nghèo ở nhiều nước (UNDP 2004b, tr. 13). Về phương diện này, tăng trưởng có lợi cho người nghèo là loại hình tăng trưởng đi đôi với việc sử dụng nhiều lao động - là tài sản dồi dào nhất của người nghèo.

Có hai khía cạnh của việc làm đều có tầm quan trọng ngang nhau đối với giảm nghèo nhanh và bền vững: tăng về số lượng việc làm và tăng năng suất lao động (khía cạnh chất lượng của việc làm). Các chính sách có lợi cho người nghèo, dù trực tiếp hay gián tiếp đều tìm cách tạo cơ hội việc làm cho người nghèo hoặc cải thiện năng suất lao động một cách bền vững, nhất là trong các ngành có người nghèo làm việc. Cả hai khía cạnh đều làm tăng thu nhập của người nghèo và do đó đẩy nhanh tốc độ giảm nghèo.

Có một chỉ số thể hiện mối liên hệ giữa tăng trưởng và việc làm là độ co giãn của việc làm đối với tăng trưởng kinh tế.⁶ Số liệu các nước châu Á cho thấy, mối liên hệ này không đồng nhất. Theo kết quả nghiên cứu của Pasha và Palanivel, tăng trưởng việc làm ở Trung Quốc là 5% trong những năm 80, và chỉ còn 1% trong những năm 90, mặc dù tăng trưởng kinh tế ở giai đoạn sau lại nhanh hơn. Ở Sri Lanka, mặc dù tăng trưởng kinh tế chậm song việc làm lại tăng nhanh, khoảng 4% trong những năm 80. Tuy nhiên rõ ràng là tăng trưởng việc làm có tác động rất tích cực giúp giảm nghèo. Ở các nước châu Á, trong những trường hợp cả tăng trưởng kinh tế lẫn tăng trưởng việc làm đều cao, nghèo đói giảm 5,5%, còn nếu tăng trưởng kinh tế cao đi đôi với tăng trưởng việc làm thấp, đói nghèo chỉ giảm được 4,2%. Vai trò của tăng trưởng việc làm đối với giảm nghèo còn lớn hơn khi kinh tế tăng trưởng chậm. Trong trường hợp tăng trưởng việc làm trên 2,5% một năm và tăng trưởng thu nhập đầu người dưới 3,5% thì nghèo đói giảm 2%, còn trong trường hợp cả tăng trưởng kinh tế và tăng trưởng việc làm đều chậm thì nghèo đói thậm chí còn tăng lên 1% một năm. Điều này khẳng định tầm quan trọng của tăng trưởng việc làm trong mẫu hình tăng trưởng có lợi cho người nghèo (UNDP 2004b, tr. 14).

Số liệu của Việt Nam trong thập niên 90 cho thấy thành tựu giảm nghèo cao trong thời kỳ này là kết quả của cả tạo thêm việc làm cũng như cải thiện chất lượng việc làm theo hướng tăng năng suất lao động. Các kênh chính yếu qua đó lợi ích tăng trưởng đến với người nghèo gồm cải thiện thu nhập thực tế của người làm việc thông qua cải cách nông nghiệp và thay đổi tư duy về khu vực kinh tế tư nhân, nhờ vậy tăng cầu đối với các sản phẩm mà người nghèo tạo ra. Các hộ gia đình ở nông thôn nhóm dân cư nghèo nhất và đông nhất của nền kinh tế - đã cải thiện được thu nhập của mình nhờ có nhiều việc làm hơn và sử dụng có hiệu quả hơn các yếu tố sản xuất hiện có thông qua đa dạng hóa sang các cây trồng vật nuôi và các sản phẩm có giá trị cao hơn (như chăn nuôi, nuôi trồng thủy sản, trồng cây ăn quả), sản xuất ra nhiều nông sản xuất khẩu hơn và do cánh kéo giá cả cũng có lợi hơn cho nông sản. Tác động liên kết của tăng trưởng nông nghiệp là tăng thêm nhiều việc làm phi nông nghiệp, nhất là ở khu vực nông thôn.

Tuy nhiên ở Việt Nam, tăng trưởng kinh tế trong giai đoạn 1986-2001 nhìn chung không đi kèm với tăng trưởng việc làm như nhiều người nghĩ. Theo ước tính của Phạm Lan Hương và cộng sự (2003), ở cấp độ quốc gia và cấp độ ngành, trung bình 1% tăng trưởng chỉ dẫn đến việc làm tăng lên 0,3%. Mức tạo việc làm của tăng trưởng này thấp hơn so với mức của các nước khác trong khu vực có cùng trình độ phát triển. Trong lĩnh vực công nghiệp, 1% tăng trưởng chỉ tạo ra được thêm 0,18% việc làm, còn tăng trưởng trong dịch vụ đóng góp khá tốt cho tạo việc làm mới với 1% tăng trưởng tạo thêm được 0,71% việc làm. Tuy nhiên, tăng trưởng dịch vụ trong giai đoạn 1998-2001 không thực sự lành mạnh, vì việc làm mới tăng lên trong khu vực này đi kèm với năng suất lao động giảm xuống. Khu vực dịch vụ hiện nay là nơi tập trung một tỉ lệ đáng kể lao động tự do chuyển từ nông nghiệp sang. Ở chừng mực nhất định, điều này là do chính sách phát triển các ngành công nghiệp sử dụng nhiều vốn gây bất lợi cho các ngành sử dụng nhiều lao động. Song như Weeks và cộng sự cho thấy, tác động hạn chế của tăng trưởng cao đối với tạo việc làm là hiện tượng dễ hiểu của nền kinh tế chuyển đổi như ở Việt Nam, vì so với giai đoạn kế hoạch hóa tập trung, các DNNN chi phối nhiều ngành công nghiệp phải đối mặt với cạnh tranh gia tăng

⁶ Độ co giãn của việc làm đối với tăng trưởng kinh tế được đo bằng tỷ lệ thay đổi của việc làm chia cho tỷ lệ thay đổi của GDP trong một giai đoạn nhất định. Độ co giãn càng cao có nghĩa là tốc độ tăng trưởng việc làm trên cùng một giá trị sản phẩm mới tăng thêm càng cao. Tuy nhiên, độ co giãn lớn hơn một lại có nghĩa là việc làm mới tăng thêm nhưng năng suất lao động lại suy giảm, còn độ co giãn nhỏ hơn một có nghĩa là tạo thêm được việc làm với năng suất lao động cao hơn.

manh ở cả thị trường trong nước và quốc tế và do vậy cố gắng giảm bớt nhu cầu tăng thêm lao động nhằm nâng cao hiệu quả kỹ thuật và hiệu quả kinh tế (UNDP 2004a, tr. 43).

Nói tóm lại, mặc dù giảm nghèo ở Việt Nam trong những năm qua bắt nguồn từ cả số việc làm tăng thêm cũng như năng suất lao động được cải thiện, song đóng góp chính vẫn là từ năng suất tăng lên ở từng ngành, và tăng thêm việc làm ở khu vực nông nghiệp, phi nông nghiệp qui mô nhỏ ở nông thôn và dịch vụ; còn tăng trưởng của công nghiệp và dịch chuyển lao động từ nông nghiệp năng suất thấp sang các ngành chế tạo có năng suất cao mới chỉ có đóng góp khiêm tốn đối với giảm nghèo.

2.2. Chính sách tăng trưởng nhanh, bền vững và có lợi cho người nghèo

Phần trước của báo cáo này đã xác định các kênh dẫn tới giảm nghèo nhanh chóng. Phần này sẽ đề cập đến việc sử dụng các công cụ chính sách thuộc tầm kiểm soát của Chính phủ để tác động đến giảm nghèo thông qua các kênh dẫn nói trên.

2.2.1. Chính sách tài chính và tiền tệ

Như đã đề cập đến trong Phần 2.1.1, ổn định kinh tế vĩ mô đóng vai trò then chốt trong việc tăng trưởng bền vững và giảm nghèo, và Việt Nam là nước khá thành công trong lĩnh vực này. Do chính sách tài chính và tiền tệ đóng vai trò quan trọng trong việc đảm bảo ổn định kinh tế vĩ mô, phần này sẽ tóm tắt ý kiến đánh giá các chính sách này ở Việt Nam trong thời gian gần đây được đề cập đến trong các nghiên cứu nói trên. Các yếu tố khiến các chính sách này thuận lợi cho quá trình giảm nghèo bền vững sẽ được đặc biệt chú trọng.

Tiền tệ và tín dụng tăng trưởng cao vào đầu thập niên 90, sau đó chỉ tăng nhẹ từ giữa thập niên 90 cho đến năm 1997 để ứng phó với lạm phát tương đối cao trong giai đoạn này. Việc giảm tốc độ tăng cung tiền tệ đi liền với giảm lạm phát, tuy cũng có thời điểm tăng vào năm 1998 do khủng hoảng tài chính châu Á, khiến đồng tiền nội tệ giảm giá mạnh, gây ảnh hưởng giá cả trong nước. Tuy tiền tệ vẫn tăng trưởng với tốc độ cao hơn trong năm 1999 và 2000, nhưng lạm phát vẫn ở mức thấp và đã xảy ra tình trạng thiếu phát (lạm phát âm) năm 2000. Điều này cho thấy tăng cung tiền tệ và lạm phát không có quan hệ chặt chẽ với nhau, và tăng cung tiền tệ dường như phản ánh nhu cầu tăng tiền để phát triển tài chính theo chiều sâu (UNDP 2004a, tr. 126).

Chính sách tiền tệ ở Việt Nam nhìn chung có đặc điểm là thận trọng. Một minh chứng nữa cho điều này là tỷ lệ tăng trưởng tiền rộng và tín dụng theo chương trình trong những năm qua nhìn chung được duy trì ở mức đã thỏa thuận giữa Chính phủ với IMF. Tăng trưởng tín dụng cho khu vực DNNN chỉ vượt hơn chút ít so với mục tiêu đã đề ra là bằng khoảng hơn một nửa tăng trưởng của tín dụng trong nước. Điều này được các tổ chức đa phương xem xét như là một phần cam kết của Chính phủ trong việc thực hiện cải cách DNNN (UNDP 2004a, tr. 128).

Việt Nam cũng đã có những bước tiến quan trọng để làm cho hệ thống ngân hàng hoạt động dựa trên cơ chế thị trường và do đó bền vững hơn. Cụ thể là đã có quyết định rằng tất cả các ngân hàng, nhất là ngân hàng thương mại quốc doanh - nguồn cung cấp phần lớn tín dụng cho DNNN - chấm dứt cấp tín dụng theo chỉ định và tập trung vào cho vay thương mại. Tín dụng cấp theo chỉ định được thực hiện thông qua hai kênh. Kênh đầu tiên là Quỹ hỗ trợ phát triển (DAF), nơi tài trợ cho các doanh nghiệp trong nước về cơ sở hạ tầng, dịch vụ công, xuất khẩu và công nghiệp nặng. Nguồn thứ hai là Ngân hàng chính sách xã hội của nhà nước, trước là Ngân hàng Người nghèo. Nguồn này sẽ cung cấp tín dụng nhỏ cho các hộ nông nghiệp và các nhóm có thu nhập thấp chủ yếu sống ở khu vực nông thôn. Để nhận được tín dụng, các hộ và nhóm cần thỏa mãn những điều kiện nhất định.

Quỹ hỗ trợ phát triển (DAF) là chủ đề khá nhạy cảm và là mối quan ngại của một số nhà quan sát. Mối quan ngại tập trung vào hai vấn đề sau: (i) quy mô của DAF rất lớn⁷ trong khi đó hoạt động của quỹ lại không dựa trên cơ chế thị trường; (ii) tín dụng từ DAF trên thực tế hầu như chỉ cung cấp cho DNNN và các dự án hạ tầng lớn, và một số hoạt động này dường như không hiệu quả (Dapice 2003, tr. 6 và tr. 12). Sự tồn tại của DAF dường như mâu thuẫn với việc chuyển khu vực tài chính sang hoạt động cho vay thương mại và dựa trên cơ chế thị trường.

Tuy nhiên, theo Weeks và cộng sự, sự tồn tại của DAF có thể được biện minh bằng các lập luận kinh tế và xã hội; và nếu hoạt động của nó được đánh giá cẩn thận và tổ chức lại cho hợp lý, DAF có thể là công cụ tốt cho mục tiêu phát triển. Cụ thể, Weeks và cộng sự cho rằng DAF có thể phát huy tác dụng tốt hơn nếu các điều kiện để có được tín dụng ưu đãi được Chính phủ quy định rõ, vì việc nhận diện đúng các lĩnh vực ưu tiên sẽ làm giảm khuynh hướng cung cấp tín dụng ưu đãi cho các DNNN có mối quan hệ chặt chẽ với các cơ quan Nhà nước có liên quan hoặc để ngăn ngừa DNNN khởi phá sản (UNDP 2004a, tr. 142).⁸

Kết luận rút ra từ hai đánh giá nói trên về DAF đơn giản như sau: nếu sử dụng một cách cẩn trọng, DAF có thể là công cụ hữu ích cho Chính phủ để đạt một số mục tiêu phát triển. Tuy nhiên, vì công cụ này rất mạnh (quy mô rất lớn) trong khi không hoạt động theo cơ chế thị trường và do đó có thể bị lạm dụng, việc sử dụng công cụ này cần theo các quy tắc rõ ràng và cần được giám sát chặt chẽ⁹.

Một mối quan tâm khác là chi phí ngân sách liên quan đến việc tái cấp vốn trong quá trình tái cơ cấu ngân hàng thương mại quốc doanh. Weeks và cộng sự đã cảnh báo về khả năng tái cấp vốn cho các ngân hàng thương mại quốc doanh có thể tuột ra khỏi tầm kiểm soát, như đã từng xảy ra ở In-đô-nê-xi-a. Khi đó các tác động đến ngân sách trở nên nghiêm trọng: ở In-đô-nê-xi-a, chi thường xuyên dành cho việc tái cấp vốn đã lấn át cả chi tiêu phát triển lẫn các chương trình xã hội dành cho người nghèo, cũng như không cho phép đưa vào thực hiện các chương trình ngân sách mới có lợi cho người nghèo trong tương lai gần. Do đó, mức độ và tỷ lệ tái cấp vốn cần được cân nhắc kỹ lưỡng (UNDP 2004a, tr. 143).

2.2.2. Chính sách tài khóa

Chính sách tài khóa được chú trọng đặc biệt trong các nghiên cứu do tầm quan trọng của nó trong việc đạt tới giảm nghèo bền vững cũng như thực hiện các Mục tiêu Thiên niên kỷ. Dưới đây là tóm tắt các nhận định về đánh giá chính sách tài khóa dưới góc độ bền vững và có lợi cho người nghèo trong các nghiên cứu.

Tình hình cân đối ngân sách: Tuy thâm hụt ngân sách tăng (từ 1,6% GDP năm 1998 lên 5,1% năm 2000, và ước tính là 6,5% năm 2002), đây vẫn được coi là mức chấp nhận được (Dapice 2003, tr. 2). Nguyên nhân thâm hụt ngân sách chủ yếu do tăng chi đầu tư công cộng, do thời kỳ 1998-2002 Chính phủ có thặng dư ngân sách thường xuyên (thu thường xuyên trừ chi thường xuyên) ở mức khá lớn từ 4 đến 6% GDP. Phân tích kinh tế lượng dựa trên cơ sở số liệu của ADB thời kỳ 1985-2000 cho thấy thâm hụt ngân sách không phải là nguyên nhân gây ra lạm phát (UNDP 2004a, tr. 54). Tóm lại, cho đến nay, tình hình ngân sách không đe dọa ổn định kinh tế vĩ mô.

⁷ DAF là thể chế tài chính trung gian lớn nhất ở Việt Nam trong việc hướng các nguồn vốn trong ngoài nước vào hoạt động đầu tư.

⁸ Gần đây Chính phủ đã ban hành nghị định giảm số đối tượng được vay tín dụng ưu đãi cũng như giảm tỷ lệ tín dụng ưu đãi cho các dự án.

⁹ Nếu biết sử dụng đúng và thích hợp, dao sắc sẽ có tác dụng tốt, và sẽ làm đứt tay nếu ngược lại. Các công cụ chính sách Chính phủ có thể sử dụng được thường không hoàn hảo. Do vậy, ở cấp hoạch định chính sách, điều quan trọng là Chính phủ cần đánh giá cả chi phí lẫn lợi ích của việc sử dụng một công cụ nào đó so với việc sử dụng công cụ khác để đạt được cùng một mục tiêu. Một khi công cụ chính sách đã được chọn, điều quan trọng là phải đề ra và thực hiện các quy tắc một cách nghiêm ngặt để đảm bảo công cụ đó được thực hiện theo cách tối ưu, nghĩa là phát huy tối đa lợi ích và giảm thiểu chi phí.

Tuy nhiên, cũng có một số quan ngại về ổn định ngân sách như: (i) thu ngân sách từ dầu thô chiếm tỷ trọng ngày càng lớn trong tổng doanh thu ngân sách, lại chịu ảnh hưởng mạnh của dao động giá cả trên thị trường thế giới; (ii) Chi phí tái cơ cấu hệ thống ngân hàng quốc doanh có thể tăng cao, trong khi đó dự báo về tình hình cân đối ngân sách lại phụ thuộc nhiều vào mức độ của chi phí này¹⁰. Do vậy, chưa thể chắc chắn về tình hình ngân sách (UNDP 2004a, tr. 97). Tuy nhiên, các chi phí này mang tính nhất thời và có xu hướng giảm trong trung và dài hạn với điều kiện cải cách DNNN được thực hiện tốt và thành công; (iii) Việt Nam ngày càng phụ thuộc vào các khoản vay nước ngoài và viện trợ để bù đắp thâm hụt ngân sách. Với tình hình này, một số chuyên gia khuyến nghị rằng Chính phủ nên thận trọng trong việc vay thương mại từ nước ngoài, do đã có các kinh nghiệm quốc tế không hay về việc này (UNDP 2004a, tr. 97), và nên thực thi một tiến độ hợp lý trong việc tái cơ cấu ngành ngân hàng nhằm duy trì chi phí ngân sách cho việc tái cấp vốn ở mức có thể khống chế được. Nếu làm được điều này thì ngân sách sẽ có đủ kinh phí để theo đuổi các chương trình xã hội và chương trình có lợi cho người nghèo (UNDP 2004a, tr. 10).

Thuế và thu của Chính phủ: Đầu thập niên 90, tỷ trọng thu của Chính phủ so với GDP tăng dần và đạt 24% GDP năm 1994. Điều này được coi là một thành tựu chính của Việt Nam. Thu của Chính phủ giảm dần xuống dưới 20% GDP, và điều này cho thấy còn tiềm năng tăng thu thông qua việc hoàn thiện hoạt động bộ máy hành chính thu thuế. Trên cơ sở một số phân tích về diện gánh chịu thuế, Weeks và cộng sự nhận thấy hệ thống thuế ở Việt Nam nhìn chung là lũy tiến, trừ một số ngoại lệ sau: (i) thuế nông nghiệp đánh vào nhóm ngũ vị phân cận nghèo cao hơn mức hợp lý; (ii) phí và các khoản đóng góp đường như có vẻ lũy thoái; (iii) doanh thu thuế gián thu ở Việt Nam có lẽ phân bổ khá đồng đều theo nghĩa thu từ nhóm nghèo và nhóm giàu đều chiếm 4%, do vậy nếu xét trên góc độ thu nhập chịu thuế thì nhóm giàu hơn chịu thuế gián thu thấp hơn so với nhóm nghèo hơn. Điều đó cho thấy tiềm năng mở rộng thu nhập chịu thuế đánh vào nhóm giàu hơn (UNDP 2004a, tr. 100-101). Các nhận định trên chỉ ra các lĩnh vực có thể cải thiện để làm cho hệ thống thuế ở Việt Nam lũy tiến và có lợi cho người nghèo hơn nữa.

Chi tiêu công: Chi tiêu công được đánh giá là có lợi cho người nghèo. Chính phủ phân bổ một phần ngân sách đáng kể cho các ngành kinh tế và giáo dục. Với phần lớn người nghèo sống nhờ thu nhập trong nông nghiệp, cũng như tầm quan trọng của y tế và giáo dục, cơ cấu phân bổ như vậy dường như lũy tiến¹¹. Tuy nhiên, hiệu lực của chi tiêu công cũng như khả năng duy trì đang là vấn đề chưa chắc chắn, trừ khi chi phí duy tu bảo dưỡng hiện nay còn quá thấp được tăng lên tới mức phù hợp. Chi phí trợ cấp xã hội¹² hiện nay đang có lợi cho người nghèo ở mức các tỉnh nghèo hơn được nhận trợ cấp dưới dạng chuyển nhượng ròng về cho tỉnh (UNDP 2004a, tr. 103).

Trong khi thừa nhận sự cần thiết và tác dụng của các chương trình mục tiêu ở Việt Nam, nhất là các dự án đầu tư nhằm vào các vùng nghèo là nơi đói nghèo đặc biệt nghiêm trọng, Weeks và cộng sự khuyến nghị Chính phủ nên xem xét việc áp dụng hệ thống phổ cập trợ cấp hưu trí cho người già, và coi đây là một hoạt động mạnh mẽ theo hướng tăng cường bảo trợ xã hội (UNDP 2004a, tr. 113). Chi tiết của khuyến nghị này được trình bày trong Hộp 2.

Đầu tư công cộng: Vấn đề này được phân tích khá kỹ trong các nghiên cứu mà báo cáo này có nhiệm vụ tóm tắt. Mặc dù các nghiên cứu này đưa ra đánh giá khác nhau về hiệu quả và chất

¹⁰ Các chi phí này phát sinh do nhu cầu bù đắp tài sản không sinh lời và chính sách tăng dự trữ để đáp ứng các tiêu chuẩn quốc tế. Năm 2002, dự kiến chi phí này có thể lên đến 2,2% GDP, do vậy sẽ làm tăng thâm hụt ngân sách lên 8,7% GDP, là mức có thể đe dọa một cách nghiêm trọng ổn định kinh tế vĩ mô.

¹¹ Các bằng chứng tại châu á cho thấy loại đầu tư có tác động lớn nhất đối với năng suất trong nông nghiệp và đói nghèo là đầu tư vào xây dựng đường xá, công trình thủy lợi, điện nông thôn và chi cho nghiên cứu và triển khai trong nông nghiệp cũng như khuyến nông. Do vậy, lĩnh vực phát triển nông thôn nên được ưu tiên cao hơn trong khi phân bổ đầu tư công (Pasha và Palanivel, tr. 26; Phạm Lan Hương và cộng sự, tr. 40).

¹² Trợ cấp xã hội bao gồm: (i) hỗ trợ tài chính cho các trung tâm cứu trợ xã hội; (ii) hỗ trợ tài chính cho cứu trợ xã hội bên ngoài các trung tâm này (nghĩa là ở tại cộng đồng); (iii) các chương trình xã hội khác như chương trình chống ma túy, chống mại dâm; và (iv) các chương trình mục tiêu xóa đói giảm nghèo, Chương trình 135.

lượng của đầu tư trong thời gian qua, các nghiên cứu lại thống nhất về việc cần phải chính thức đưa việc xem xét tác động kinh tế, xã hội và đói nghèo vào đánh giá dự án, nhất là các dự án lớn.

Hộp 2: Phổ cập trợ cấp hưu trí tuổi già: lợi ích, chi phí và triển vọng

Như đã nêu, trừ một số tín hiệu cảnh báo có thể giải quyết được, Chính phủ Việt Nam có tình hình ngân sách khá thuận lợi cho việc mở rộng các chương trình xóa đói giảm nghèo hiện nay và triển khai các chương trình mới có lợi cho người nghèo. Các chương trình giảm nghèo hiện đang thực hiện, như chương trình dành cho các xã đặc biệt khó khăn, đã thể hiện nguyên tắc phổ cập cho mọi đối tượng, chứ không đơn thuần là nhằm vào một nhóm dân cư nhất định. Ngoài ra còn có một số biện pháp khác Chính phủ có thể áp dụng, trong đó có biện pháp **phổ cập trợ cấp hưu trí tuổi già**.

Có một số ưu điểm của chương trình này để bổ sung cho các chương trình mục tiêu.

Thứ nhất, và có lẽ là điều quan trọng nhất là chương trình này mang tính *rộng khắp* chứ không *loại trừ* một số đối tượng; điều này có nghĩa là nhà nước không cần phải chia người dân thành đối tượng trong chính sách và đối tượng ngoài chính sách. Do vậy, người hưởng lợi từ chương trình không bị mặc cảm là người nghèo. *Thứ hai*, nếu chương trình này khả thi trong việc thực hiện thì yêu cầu về bộ máy và chi phí thực thi sẽ thấp hơn rất nhiều, cũng như nhà nước phải xâm nhập vào đời tư của người dân ít hơn nhiều so với các chương trình mang tính loại trừ. Các chương trình mục tiêu sẽ đòi hỏi cao hơn nhiều về mặt hành chính nếu đặt ra mục đích loại trừ mọi khả năng rò rỉ ra người không nghèo. Thậm chí đối với các nước phát triển thì phân loại như thế cũng là điều khó khăn. Ở Việt Nam, một khi phần lớn lực lượng lao động làm việc trong các hoạt động có quy mô nhỏ cả ở thành thị lẫn nông thôn, khó có thể hình thành được một cơ sở nhất quán trong phạm vi cả nước để làm thước đo đói nghèo trực tiếp về thu nhập. *Thứ ba*, và cũng là đặc thù của Việt Nam, một chương trình phổ cập do Chính phủ cấp trung ương tài trợ có thể loại trừ mức độ khác biệt trong việc hỗ trợ do cấp quận/huyện tiến hành, vốn là đặc điểm của các chương trình mục tiêu hiện hành. *Cuối cùng* là vấn đề nhiều người biết đến về ranh giới – một vấn đề phát sinh từ bản chất liên tục của phân bổ thu nhập. Trong thực tế, xã hội không thể phân chia được một cách rõ ràng thành hai nhóm giàu và nghèo. Ngoài ra còn có vấn đề đơn thuần về mức ranh giới: cung cấp phúc lợi cho những người có thu nhập dưới một ngưỡng nào đó (mà ngưỡng này được xác định trên cơ sở chưa rõ ràng) sẽ làm cho những người nằm ngay dưới ngưỡng này có lợi hơn là những người không nghèo nằm kề cận trên của ngưỡng, và vấn đề có thể sẽ rất nghiêm trọng nếu có nhiều hộ cận nghèo.³

Việc phổ cập trợ cấp hưu trí tuổi già có một số lợi thế nhất định. Phần lớn các nước có thu nhập thấp không thể quản lý được trợ cấp hưu trí. Ở Việt Nam, hệ thống hành chính đã được thiết lập xuống tận cấp xã/phường đối với đại đa số nhân dân, bao gồm cả hồ sơ xác nhận tuổi tác. Việc phân phối trợ cấp hưu trí có thể được thực hiện thông qua hệ thống bộ máy hiện hành với chi phí hành chính thấp. Hơn nữa, trợ cấp hưu trí phổ cập có thể khách quan về giới do được phân phối cho tất cả các đối tượng có đủ tiêu chuẩn chứ không phải phân phối cho chủ hộ. Thêm vào đó, do người già thường không tiết kiệm được nhiều, hiệu ứng chi tiêu của trợ cấp hưu trí có thể đạt tới mức gần 100%, với hiệu ứng lan tỏa trong phạm vi cả cộng đồng. *Cuối cùng*, và cũng là điều rõ ràng nhất là trợ cấp hưu trí cho người già có thể có tác dụng rộng, xóa bỏ được dạng nghèo bi thảm và nguy hại là sự cơ cực của những người đã kiệt sức lao động sau cả cuộc đời làm việc. Cái gọi là rò rỉ tới người không nghèo, nếu bị đánh giá là khiếm khuyết của chương trình này, có thể được bù lại bằng các lợi ích kinh tế và xã hội lớn hơn.

Với lợi ích tiềm năng đáng kể của hệ thống trợ cấp hưu trí tuổi già, một câu hỏi đặt ra là vậy chi phí cho hệ thống này tốn bao nhiêu?

Tính toán sơ bộ được trình bày trong Bảng 1, với giả định trợ cấp hưu trí được phân bổ thông qua hệ thống hành chính hiện hành mà không tốn thêm chi phí hành chính. Tuổi được hưởng trợ cấp là 65 cho cả phụ nữ và nam giới. Để tránh hiện tượng quan liêu, người nhận trợ cấp được giả định là không cần phải đưa ra bằng chứng rằng họ đã về hưu. Mức tiền trợ cấp hưu trí được tính dựa trên một tỷ lệ nhất định so với chuẩn nghèo trong Điều tra mức sống dân cư Việt Nam năm 1998 và đó là sự lựa chọn về chính sách.

Kết quả (dòng chi phí trợ cấp hưu/GDP trong Bảng 1) cho thấy hệ thống này tốn khoảng từ 1,6 đến 2,2% GDP tùy thuộc tỷ lệ được chọn của mức trợ cấp so với chuẩn nghèo của Điều tra mức sống dân cư Việt Nam (VLSS) năm 1998.

Bảng 1: Ước tính chi ngân sách cho hệ thống trợ cấp hưu phổ cập (năm 1998, giá năm 1993)

Khoản	Đơn vị đo	Giá trị
Tỷ lệ dân số từ 65 tuổi trở lên	phần trăm	4,9
Tiêu dùng cá nhân	tỷ đồng giá năm 1993	194.841
GDP	tỷ đồng giá năm 1993	274.811
Tiêu dùng cá nhân/GDP	phần trăm	70,9
Chi chính phủ/GDP: dịch vụ công	phần trăm	6,8
Tổng chi thường xuyên	phần trăm	14,7
Tổng số	phần trăm	21,9
Tiêu dùng trên đầu người (VLSS) nghìn đồng		2.784
Đường nghèo quốc tế*	nghìn đồng	1.790
Chi phí ước tính cho chương trình trợ cấp hưu:		
Mức trợ cấp hưu/chuẩn nghèo	tỷ lệ	1,00 0,90 0,80 0,70
Chuẩn nghèo/chi phí tiêu dùng trung bình	tỷ lệ	0,64 0,64 0,64 0,64
Trợ cấp hưu cho một người	Nghìn đồng, giá năm 1993	1790 1611 1432 1253
Chi phí trợ cấp hưu/GDP	phần trăm	2,2 2,0 1,8 1,6
[Giả định 10% chi phí hành chính]	[phần trăm]	[2,4] [2,2] [2,0] [1,8]
Phần chi phí tăng thêm: dịch vụ xã hội	phần trăm	33,0 29,7 26,4 23,1
tổng chi thường xuyên	phần trăm	15,3 13,8 12,2 10,7
tổng số	phần trăm	10,3 9,2 8,2 7,2

Ghi chú và nguồn:

1. Tiêu dùng cá nhân và GDP: IMF 1999, tr. 4 & 6, với giả định tỷ số tiêu dùng cá nhân so với GDP không bị ảnh hưởng khi giảm phát; và năm 1993 được coi là năm gốc thay vì năm 1994.
 2. Chuẩn nghèo: là chuẩn được sử dụng trong VLSS 1998.
 3. Chi tiêu chính phủ: lấy từ Chương 4, Bảng IV.1.
 4. Số liệu thống kê về dân số: *World Development Indicators 2001*.
 5. Ba dòng cuối được tính với giả định không tốn thêm chi phí hành chính ròng.
- * Sử dụng chuẩn nghèo thực phẩm khi tính toán sẽ làm giảm mức trợ cấp hưu và các chi phí khác khoảng 28% (do chuẩn nghèo thực phẩm năm 1998 bằng 0,719 lần chuẩn nghèo quốc tế chung).

Nếu cộng thêm ước tính chi phí hành chính thực tế thì tổng chi phí cho trợ cấp hưu ở mức chuẩn nghèo vẫn nằm trong phạm vi mà ngân sách Chính phủ cho phép. Già hóa dân số đương nhiên sẽ làm tăng chi phí, nhưng điều đó có lẽ chưa dẫn đến các khoản chi ngân sách quá lớn trong vòng hai thập niên tới. Trong thời gian đó, nền kinh tế sẽ phát triển, thu ngân sách sẽ tăng nhanh hơn tăng chi phí cho đối tượng được hưởng trợ cấp. Kết luận chính là hệ thống như thế là một bước theo hướng phổ cập hóa và là xu hướng chủ đạo trong chính sách xã hội với định hướng rõ rệt có lợi cho người nghèo. Hệ thống như thế đáng để Chính phủ Việt Nam xem xét để thiết kế các kế hoạch phát triển kinh tế xã hội trung và dài hạn.

Sử dụng số liệu của Trung tâm phục hồi thông tin của ADB, Weeks và cộng sự ước tính chỉ số ICOR trung bình của Việt Nam thời kỳ 1996-2001 bằng 3,7 (trong đó mức cao nhất là 4,8 năm 1999 và cao nhì là 4,5 năm 2001), là mức theo quan điểm của họ tương đối tốt so với các nước trong vùng (In- đô-nê-xi-a, Lào, Ma-lai-xi-a, Phi-lip-pin, Thái Lan và các nước khác) trong cùng thời kỳ (UNDP 2004a, tr. 59). Tuy nhiên, Dapice (2003, tr. 5) lại ước tính rằng ICOR ở Việt Nam chỉ 3,2 thời kỳ 1995-1997, sau đó tăng lên tới 4,5 năm 2002. Điều này dẫn đến kết luận rằng hiệu quả đầu tư thời gian gần đây là thấp và có xu hướng giảm dần. Sự khác nhau trong việc đánh giá hiệu quả của đầu tư ở mức tổng thể rõ ràng là do số liệu sử dụng để tính toán có sự khác biệt, cũng như có sự khác nhau trong việc lựa chọn nước tham chiếu và giai đoạn phù hợp để so sánh.

Điều này chỉ ra rằng cần phải củng cố phương pháp luận (nghĩa là cần có cơ sở khoa học hơn trong việc lựa chọn nước và thời gian tương ứng để so sánh, có tính đến độ trễ về thời gian trong tác động của các dự án đầu tư công cộng lớn một cách hợp lý, giải quyết vấn đề có thể nảy sinh về biến nội sinh, nghĩa là trong những năm điều kiện kinh tế xấu đi, Chính phủ thường tăng đầu tư công cộng với hy vọng kích cầu¹³ v.v), cũng như việc thu thập số liệu để có thể đưa ra tư vấn chính sách nhất quán hơn cho Chính phủ Việt Nam.

Tuy nhiên, các nghiên cứu đã nhất quán trong việc đánh giá đầu tư công cộng ở mức độ chi tiết hơn: đó là có vấn đề về hiệu quả cần phải được quan tâm một cách thích đáng khi xây dựng kế hoạch phát triển trong tương lai. Rất nhiều dự án đầu tư vào cơ sở hạ tầng có chi phí thanh toán cao hơn rất nhiều so với chi phí thực đã được đề cập đến trên báo chí. Xây dựng các con đường hoặc bến cảng không cần thiết, hoặc xây dựng các công trình theo tiêu chuẩn quá cao gây chi phí đáng kể cho đất nước. Một phần đáng kể đầu tư công cộng đã được dành cho các nhà máy trong lĩnh vực kinh doanh cần phải được bảo hộ mới có thể tồn tại được như nhà máy đường, thép, xi măng, v.v (Dapice 2003, tr. 6 và tr. 14). Các dự án này thường được tuyên bố nhằm thực hiện một số mục đích đặc biệt. Bên cạnh tính phi hiệu quả được thừa nhận rộng khắp trong chương trình mía đường, Dapice thông qua trường hợp nhà máy lọc dầu Dung Quất đã chứng tỏ rằng có thể có các công cụ tốt hơn để đạt được cùng một mục đích (như nhà máy lọc dầu được xây dựng trên cơ sở hiệu quả kinh doanh kết hợp với việc đánh thuế và dùng tiền thu được đầu tư vào đường xá, trường học, công trình thủy lợi, điện và chợ tại các vùng cần được hỗ trợ có thể là một phương án tốt hơn để đạt cùng lúc hai mục tiêu: có nhà máy lọc dầu hiện đại và hỗ trợ tỉnh nghèo (Dapice UNDP 2003, tr. 6-7). Mặc dù tác động về đói nghèo thông qua liên kết ngược của nhà máy đường đối với người trồng mía chưa được xem xét đến trong đánh giá chương trình mía đường, điều rõ ràng là có thể có phương án khác tốt hơn để thực hiện cùng một nhóm mục tiêu.

Dù các quyết định đầu tư hiện nay không thể thay đổi được, do vậy cũng phần nào hạn chế tác dụng của các đánh giá đối với dĩ vãng, các bài học thu được có thể có ích cho việc lập kế hoạch phát triển trong thời gian tới về việc không những cần phải đưa ra được các mục tiêu đúng đắn, mà còn cần phải chọn công cụ phù hợp nhất có trong tay để đảm bảo tăng trưởng cao, bền vững và có lợi cho người nghèo. Theo hướng này, các nghiên cứu khuyến nghị rằng Chính phủ cần tiến hành đánh giá sâu sắc phạm vi hưởng lợi của các chi phí đầu tư cho các siêu dự án (vì các dự án này quá lớn) và các nghiên cứu có hệ thống về tác động đối với đói nghèo, đồng thời lồng ghép kiến nghị của các nghiên cứu này vào nội dung chiến lược xóa đói giảm nghèo quốc gia (UNDP 2004a, tr. 107 và tr. 113).

Cuối cùng là đầu tư công cộng còn có một hiệu ứng không mong muốn do việc vận động tìm kiếm kinh phí từ nguồn ngân sách có thể làm cho các tỉnh sao nhãng thu hút đầu tư tư nhân. Dễ dàng hướng vào đầu tư nhà nước khi các nguồn đầu tư khác còn quá ít và nguồn vốn nhà nước sẵn có; nhưng với tư duy này thì các cán bộ ở các tỉnh dường như không tập trung vào thu hút đầu tư tư nhân như mức họ tập trung vào vận động thêm các khoản đầu tư hào phóng của nhà nước. Xu hướng đó có thể được coi là một điểm yếu vào thời điểm hiện nay và dần sẽ trở thành một nguy cơ vì nó sẽ góp phần vào chiều hướng các vùng khác nhau có các nền kinh tế và việc làm rất khác nhau (Dapice 2003, tr. 14). Nhìn chung, thường có sự đánh đổi đòi hỏi Chính phủ phải đánh giá thận trọng.

Tóm lại, với vai trò cốt yếu của đầu tư công cộng trong việc đạt tới tăng trưởng nhanh, bền vững và có lợi cho người nghèo, các dự án đầu tư lớn của chính phủ cần được thiết kế và đánh giá thận trọng về hiệu quả, tính công bằng và giảm nghèo. Các phương án khác để đạt được cùng một nhóm mục tiêu cần phải được xem xét cân nhắc, và phương án tốt nhất với chi phí tối thiểu nên được lựa chọn.

¹³ Chính sách tài khóa mở rộng để đảo ngược chu kỳ kinh tế được biện hộ trong nghiên cứu của Pasha và Palanivel (UNDP 2004b, tr. 1).

2.2.3. Chính sách và thể chế để phát triển khu vực tư nhân theo hướng tăng trưởng nhanh, bền vững và vì người nghèo

Trong một số nghiên cứu mà bài này tổng quan, phát triển khu vực kinh tế tư nhân được đặc biệt chú ý do vai trò quan trọng của khu vực này trong thúc đẩy tạo việc làm, là điều như đã nêu trong Phần 2.1.3 dẫn đến giảm nghèo.

Từ năm 2000, khi Luật doanh nghiệp được thông qua, khu vực tư nhân trong nước được thừa nhận là khu vực năng động nhất ở Việt Nam. 54.000 doanh nghiệp mới được thành lập với 4,7 tỷ đô la vốn mới đăng ký từ cuối năm 1999 đến cuối năm 2002, và đầu tư tư nhân trong nước đã trở thành nguồn tiềm năng lớn nhất về đầu tư trong tương lai ở Việt Nam.

Điều quan trọng là trong ba loại đầu tư (đầu tư công cộng, FDI và đầu tư tư nhân trong nước), đầu tư tư nhân trong nước có lẽ *trực tiếp* tạo ra nhiều việc làm nhất, có tác động lớn nhất đến giảm nghèo và giảm bất bình đẳng¹⁴, vì loại đầu tư này có xu hướng trải đều trên cả nước và trong mọi tình huống so với FDI và có thể tăng nhanh hơn đầu tư của nhà nước (Dapice 2003, tr. 8). Điều này dẫn đến khuyến nghị rằng để tăng trưởng kinh tế nhanh và bền vững và giảm nghèo nhanh, phần lớn các tỉnh không nên tập trung quá nhiều vào thu hút FDI, tuy điều này cũng rất mong muốn, mà nên tạo điều kiện để hấp dẫn các nhà đầu tư trong nước (Dapice, 2003, tr. 9)¹⁵. Cần lưu ý rằng ở đây Dapice xem xét chính sách ở cấp *tỉnh*. Ở cấp quốc gia, chính sách lại nên được thiết kế để tạo ra sự phối hợp và bổ sung giữa ba loại đầu tư (đầu tư công cộng, FDI và đầu tư tư nhân trong nước) để đạt được các mục tiêu đặt ra. Ví dụ, đầu tư công có thể tạo điều kiện tăng thêm đầu tư trong ngoài nước để tạo việc làm, nếu hướng vào các dự án có tác động trực tiếp đến giảm nghèo (UNDP 2004a, tr. 39).

Thúc đẩy khu vực kinh tế tư nhân phát triển cũng có nghĩa là nhận biết được các yếu tố hạn chế tăng trưởng của khu vực này và các biện pháp cần tiến hành để xóa bỏ các hạn chế đó. Có hai nhóm yếu tố có ảnh hưởng đến phát triển khu vực tư nhân: (i) các yếu tố bên trong doanh nghiệp (trình độ quản lý và chuyên môn kỹ thuật, vốn, công nghệ, hiểu biết và khả năng tiếp cận thị trường) là các yếu tố mang tính nội tại; và (ii) chính sách của Chính phủ ở mọi cấp để tạo môi trường kinh doanh thuận lợi (các yếu tố bên ngoài) cũng như để cải thiện các yếu tố bên trong. Điều rõ ràng là *loại đầu tư công và FDI phù hợp* sẽ có tác dụng thay đổi các yếu tố nội tại của doanh nghiệp thông qua hiệu ứng lan tỏa trong quản lý và công nghệ. Ngoài ra còn có các chính sách khác cũng có tác dụng tạo điều kiện cho khu vực kinh tế tư nhân tăng trưởng cao và đẩy nhanh tiến trình giảm nghèo.

Thông qua việc so sánh bảy tỉnh phía bắc (Quảng Ninh, Hải Dương, Hưng Yên, Hà Tây, Bắc Ninh, Bắc Giang và Vĩnh Phúc) với bốn tỉnh phía nam (Đồng Nai, Bình Dương, Long An và Bà Rịa Vũng Tàu) có cùng điều kiện về kết cấu hạ tầng, tiếp cận thị trường và nguồn nhân lực, Nguyễn Đình Cung và cộng sự (UNDP, 2004c, tr. 2) nhận thấy các tỉnh phía nam đạt được các thành tựu tốt hơn các tỉnh phía bắc về xuất khẩu tính trên đầu người (785 USD so với 85 USD), FDI tính trên đầu người (570 USD so với 60 USD) và tạo việc làm (41 so với 7 việc làm trên 1.000 người trong giai đoạn 2000-2002 và 12 so với 3 trong năm 2003). Sự khác biệt về số việc làm được tạo ra là điều đặc biệt đáng lưu ý, vì đó là kênh chủ chốt dẫn đến giảm nghèo.

Theo Nguyễn Đình Cung và cộng sự, nguyên nhân chủ yếu gây ra sự khác biệt đó là do các doanh nghiệp ở các tỉnh miền Bắc phải đối đầu với nhiều rào cản hơn, và các rào cản này cũng cao hơn nhiều so với các doanh nghiệp ở miền Nam. Để tiến hành kinh doanh, gia nhập thị trường, các doanh nghiệp phải nhảy qua các rào cản này. Thêm vào đó, các rào cản lại còn cao

¹⁴ Cần lưu ý rằng trong trường hợp này Dapice đề cập đến tác động *trực tiếp* của đầu tư.

¹⁵ Nói chung, với điều kiện đặc thù của từng tỉnh, cần có sự kết hợp đúng đắn giữa ba loại đầu tư nói trên. Điều này có thể ví với người thợ mộc lành nghề có thể phối hợp thành thạo cả búa, dao và kéo để thu được kết quả tốt nhất với số công cụ có trong tay. Mỗi công cụ có một số công dụng riêng, nên điều quan trọng đối với người thợ là biết sử dụng đúng công cụ để thực hiện nhiệm vụ nhằm đạt được nhóm mục tiêu định trước (như làm cái bàn) theo cách hiệu quả nhất.

hơn đối với các doanh nghiệp tư nhân thực thụ. Đó là các doanh nghiệp không có mối quan hệ đặc biệt với nhà nước so với doanh nghiệp có liên quan đến nhà nước¹⁶. Như Nguyễn Đình Cung và cộng sự giải thích, điều này bắt nguồn từ thái độ khác nhau của chính quyền địa phương. Nhiều cán bộ lãnh đạo, không chỉ là lãnh đạo cấp tỉnh, thường cảm thấy yên tâm hơn với các doanh nghiệp có liên quan đến nhà nước và cố gắng để các doanh nghiệp này chiếm vị trí chủ đạo. Điều này xảy ra với cái giá phải trả là tính năng động và khả năng cạnh tranh bị giảm sút (UNDP, 2004c, tr. 5), và đương nhiên là với thái độ này các doanh nghiệp nhỏ và vừa là đối tượng chịu thiệt nhiều hơn. Điều này dẫn đến kết quả là số vốn FDI ít hơn, xuất khẩu thấp hơn trong các ngành công nghiệp sử dụng nhiều lao động, và số việc làm mới tạo ra cũng không nhiều.

Một trong các rào cản lớn nhất ảnh hưởng đến nền kinh tế và việc làm là khả năng tiếp cận đất đai. Tuy đất đai vẫn luôn là vấn đề chung của cả nước, giá đất cao vọt ở miền bắc nói chung, nhất là ở các tỉnh quanh Hà Nội và Hải Phòng đã đẩy rào cản đất đai lên quá cao gây khó khăn cho các doanh nghiệp mới và các doanh nghiệp phát triển nhanh¹⁷.

Rào cản tiếp theo, cũng là vấn đề được nhiều người biết đến, là khả năng tiếp cận vốn. Dù các doanh nghiệp lớn hơn không coi thiếu vốn là một yếu tố hạn chế sản xuất, vấn đề này vẫn còn vô cùng gay gắt đối với các doanh nghiệp nhỏ. Đối với các doanh nghiệp lớn thì thị trường, hạn ngạch (xuất khẩu hàng may mặc), hoặc nắm được loại công nghệ thích hợp có lẽ là vấn đề khó khăn hơn so với việc tìm được nguồn cho vay vốn (UNDP, 2004c, tr. 9-10). Đối với các doanh nghiệp nhỏ hơn, một nghiên cứu thực nghiệm¹⁸ của Hansen và cộng sự (2004, tr. 16) cho rằng hỗ trợ tín dụng của Chính phủ trong giai đoạn khởi nghiệp đóng vai trò quan trọng trong việc tăng trưởng các doanh nghiệp nhỏ và vừa vào cuối thập niên 90. Tuy nhiên, tầm quan trọng của loại hình hỗ trợ này dường như giảm dần do các doanh nghiệp mới có lẽ không được hưởng lợi nhiều từ kiểu hỗ trợ này. Ngược lại, tầm quan trọng của tư vấn pháp lý lại tăng lên. Nhận định cuối cùng cho thấy tư vấn pháp lý là vấn đề cần có sự can thiệp của Chính phủ. Nhận định đầu không cho phép đưa ra một câu trả lời dứt khoát, mà ngược lại chỉ cho thấy Chính phủ rằng phải lựa chọn xem có nên hỗ trợ tín dụng cho doanh nghiệp nhỏ và vừa trong giai đoạn khởi nghiệp hay không. Điều này có thể thực hiện thông qua việc cân nhắc đánh giá lợi ích (tăng trưởng cao hơn trong các doanh nghiệp nhỏ và vừa và do vậy tạo nhiều việc làm hơn) so với chi phí của tín dụng ưu đãi, có tính đến cả tính bền vững của kiểu hỗ trợ này trong điều kiện ngân sách eo hẹp.

Dựa trên các phân tích trên có thể khuyến nghị một số biện pháp sau để tạo ra môi trường kinh doanh thuận lợi hơn cho việc phát triển khu vực kinh tế tư nhân theo hướng xuất khẩu nhiều hơn và tạo nhiều việc làm hơn.

¹⁶ Nguyễn Đình Cung và cộng sự gọi doanh nghiệp có liên quan đến nhà nước không chỉ gồm các DNNN (thường rất mạnh) mà còn gồm các doanh nghiệp tư nhân được thành lập với sự hỗ trợ của các cơ quan hoặc của những người quan trọng trong chính quyền. So với đa số các doanh nghiệp khác, các doanh nghiệp này thường tiếp cận nguồn vốn vay, đất đai, các đầu vào quan trọng khác và các hợp đồng kinh doanh dễ dàng hơn nhờ mối quan hệ này. Như Nguyễn Đình Cung và cộng sự nêu, cần phân biệt các sắc thái khác biệt này khi phân tích chính sách (UNDP, 2004c, tr. 5), nhất là khi bàn về việc tạo ra một sân chơi bình đẳng. Cách phân loại các doanh nghiệp thành doanh nghiệp có liên quan đến nhà nước và các doanh nghiệp còn lại rõ ràng là hay hơn so với cách phân chia thông thường giữa DNNN và tư nhân. Do vậy, cải cách DNNN cần đi kèm với cải cách hành chính. Nếu không sẽ chẳng bao giờ có được một sân chơi bình đẳng thực sự do sự tồn tại của các doanh nghiệp tư nhân có quan hệ đặc biệt với chính quyền. Tuy các công ty lớn ở các nước phát triển hoàn toàn thuộc sở hữu tư nhân, nhưng chúng có liên quan đến nhà nước ở các mức độ khác nhau, do một số công ty lớn có khả năng vận động hành lang cực mạnh.

¹⁷ Nguyễn Đình Cung và cộng sự ước tính: "Giá đất ở khu dân cư mới của Bắc Ninh cách Hà Nội 30 km, với đường giao thông thuận lợi khoảng 2.000 USD một mét vuông; trong khi Bắc Giang là tỉnh nghèo và ở vùng nông thôn cách Hà Nội trên 60 km có giá đất khoảng 300 USD tại khu vực gần trung tâm tỉnh lỵ. Mức giá này khá cao so với TP Hồ Chí Minh. Tại đó, giá đất ở Quận 7 là quận có vị trí thuận lợi (chỉ cách trung tâm thành phố 4 km) chỉ khoảng 500 USD một mét vuông, còn đất ở khu dân cư tại tỉnh giáp ranh Đồng Nai chỉ khoảng 10 USD một mét vuông, là nơi cách trung tâm TP Hồ Chí Minh khoảng dưới 50 km. Xin lưu ý rằng TP Hồ Chí Minh rộng hơn Hà Nội, và thu nhập của Đồng Nai cao hơn rất nhiều so với Bắc Giang. Vậy mà giá đất ở Bắc Giang lại cao hơn giá ở Đồng Nai gấp nhiều lần. Còn giá ở TP Hồ Chí Minh thấp hơn giá ở Bắc Ninh. Vì sao ngay tại Việt Nam lại có sự khác biệt quá lớn này? (UNDP_2004c, tr.7).

¹⁸ Nghiên cứu sử dụng số liệu theo không gian và thời gian của 2.576 doanh nghiệp nhỏ và vừa được điều tra tại ba thành phố (Hà Nội, Hồ Chí Minh và Hải Phòng) và bốn tỉnh (Hà Tây, Long An, Quảng Nam, Phú Thọ) năm 1991, 1997 và 2002.

Trước hết, điều quan trọng là phải thay đổi thái độ của cán bộ lãnh đạo tại địa phương để họ tích cực ủng hộ các dự án đầu tư có tính cạnh tranh nhưng lại không đòi hỏi phải có sự hỗ trợ đặc biệt. Cụ thể là trong ba phong cách điều hành quản lý ở cấp tỉnh hiện nay ở Việt Nam: phong cách quản lý kiểu cũ theo hướng can thiệp sâu, phong cách thả lỏng, và phong cách chủ động và tích cực hỗ trợ - thì phong cách thứ ba, giống với cách quản lý nhà nước ở Singapore, cần được khuyến khích và Chính phủ trung ương nên có hình thức thưởng các tỉnh phát triển được các ngành công nghiệp có khả năng cạnh tranh (UNDP 2004c, tr. 16). Tuy nhiên, để theo được với cách quản lý theo kiểu Singapore thì hệ thống khuyến khích cũng nên thay đổi tương ứng để có hình thức khen thưởng đối với cá nhân các cán bộ tùy theo nỗ lực bản thân và mức độ hoàn thành công việc. Đồng thời, cũng phải nỗ lực tạo lập sân chơi bình đẳng giữa các doanh nghiệp có quan hệ với nhà nước và doanh nghiệp tư nhân thực thụ. Tất cả các biện pháp này cần được tiến hành trong khuôn khổ cải cách hành chính hiện đang tiến hành, như báo cáo MDG gần đây nhấn mạnh: “Trong quá trình phát triển khu vực tư nhân, Việt Nam nên tránh sai lầm trầm trọng mà một số nước đang phát triển khác đã mắc phải. Cụ thể là ranh giới giữa lợi ích của nhà nước và khu vực tư nhân bị xóa nhòa gây gián đoạn và gây bất ổn định cho quá trình phát triển. Cải cách hành chính trong đó bao gồm cả đảm bảo trả lương phù hợp theo mức độ hoàn thành công việc kết hợp với các biện pháp bảo vệ khác được đề cập đến ở trên sẽ có tác dụng giảm thiểu các rủi ro này (UNDP 2003, tr. vi-viii).

Thứ hai, nên duy trì giá đất ở mức độ hợp lý, nhờ đó giảm được rào cản về đất đai trong việc doanh nghiệp tham gia thị trường hoặc mở rộng sản xuất. Chính phủ nên cho phép người nông dân giữ lại một số lợi ích của việc chuyển mục đích sử dụng đất và cho phép dùng một tỷ lệ nhỏ đất đai được sử dụng cho mục đích phi nông nghiệp, thậm chí ngay cả khi chưa phê duyệt quy hoạch. Tăng số khu công nghiệp và đưa ra các điều kiện thuê đất linh hoạt hơn cũng có tác dụng tích cực. Nguyễn Đình Cung và cộng sự cũng đề xuất việc áp dụng thuế đất hàng năm kèm theo với thuế chuyển quyền sử dụng đất hiện hành để giảm hoạt động đầu cơ (UNDP 2004c, tr. 7 và tr. 16).

Thứ ba, các hiệp hội kinh doanh đóng vai trò ngày càng quan trọng trong việc tạo điều kiện thuận lợi cho việc phát triển khu vực tư nhân, một khi Việt Nam bước sang kinh tế thị trường và tiếp tục hội nhập vào nền kinh tế thế giới. Hiện nay, phần lớn các doanh nghiệp nhỏ và vừa chưa hiểu rõ về hội nhập, nên việc tiếp tục mở cửa thị trường Việt Nam sẽ là một thử thách lớn đối với các doanh nghiệp này (Kokko 2003). Các doanh nghiệp nhỏ và vừa rất cần hiệp hội kinh doanh, vì phần lớn các doanh nghiệp này không có khả năng tự tiến hành nghiên cứu thị trường, tiếp thị, điều tra công nghệ, đào tạo một số loại tay nghề đặc thù do họ có quy mô nhỏ. Hiện nay, vai trò của hiệp hội bị đánh giá thấp, và hiệp hội dường như vẫn còn do Chính phủ nắm giữ và Chính phủ điều hành, do vậy còn khá quan liêu chứ chưa phải là các tổ chức cung cấp tư vấn kinh doanh để thành viên có lợi hơn hẳn so với các doanh nghiệp không phải là thành viên. Vì vậy, nên cố gắng biến các hiệp hội thành các tổ chức thực sự có định hướng kinh doanh. Các hiệp hội kinh doanh khi đó có thể cung cấp dịch vụ tiếp thị và thông tin kỹ thuật, đào tạo và các hỗ trợ khác cho các thành viên. Các hiệp hội cũng có thể bàn bạc với cán bộ chính quyền về các vấn đề chính đáng (UNDP 2004c, tr. 13 và tr. 16). Nếu làm được như vậy thì các hiệp hội có thể hỗ trợ rất nhiều cho doanh nghiệp, nhất là doanh nghiệp nhỏ và vừa trong một thế giới với hàng rào thuế quan thấp và mức độ cạnh tranh cao.

Nhận xét cuối cùng là về khu vực phi chính thức. Pasha và Palanivel (UNDP 2004b) nhận thấy khu vực này khá quan trọng đối với giảm nghèo vì đóng vị trí đệm cho người nghèo theo nghĩa ít nhất cũng đảm bảo được thu nhập tối thiểu cho cuộc sống, tuy khu vực này gắn liền với một số vấn đề như trốn thuế, hoạt động trái phép, tác động tiêu cực tới môi trường, v.v. Trong khi cần hoàn thiện các quy định hiện hành để loại bỏ các biểu hiện tiêu cực, điều rõ ràng là cần hỗ trợ khu vực này thông qua việc cung cấp các kết cấu hạ tầng tốt hơn và các hỗ trợ khác của Chính phủ (UNDP 2004b, tr. 27). Nên có nhiều nghiên cứu sâu hơn kèm theo các cuộc điều tra và kỹ thuật phân tích phù hợp để nghiên cứu các doanh nghiệp không đăng ký nhằm cung cấp thông tin cho các nhà hoạch định chính sách Việt Nam.

2.2.4. Chính sách thương mại và giảm nghèo

Tăng trưởng xuất khẩu cũng được Pasha và Palanivel (UNDP 2004b) nghiên cứu vì đó là một phương thức tiềm năng để giảm nghèo. Mặc dù nhìn chung có sự đồng thuận về tác động gián tiếp đến giảm nghèo của tăng xuất khẩu thông qua việc thúc đẩy tăng trưởng kinh tế nhanh hơn, tác động trực tiếp của xuất khẩu đến giảm nghèo không thực sự rõ ràng. Tác động trực tiếp này phụ thuộc vào việc tỷ lệ tăng trưởng xuất khẩu cao xuất phát từ đâu, và việc xuất khẩu có liên kết xuôi và liên kết ngược mạnh mẽ với những ngành có người nghèo tham gia hay không. Dựa vào số liệu của một số nước châu Á, Pasha và Palanivel kết luận rằng tăng trưởng xuất khẩu dường như không có tác động *trực tiếp* đáng kể đến giảm nghèo và do đó xuất khẩu không thể được coi là đóng vai trò quan trọng trong quá trình tăng trưởng có lợi cho người nghèo (UNDP 2004b, tr. 18).

Như đã đề cập trong Phần 2.1.2, thực tế trong thập niên 90 ở Việt Nam cho thấy có mối quan hệ gắn kết chặt chẽ giữa xuất khẩu, tăng trưởng nói chung và giảm nghèo. Do vậy có thể tin rằng người nghèo đã được hưởng lợi từ các thành tựu xuất khẩu đầy ấn tượng trong thời gian qua. Nhưng bên ngoài ngành nông nghiệp, tác dụng trực tiếp của xuất khẩu có lẽ không đáng kể. Kokko (2003) cũng dựa trên bộ số liệu điều tra về doanh nghiệp nhỏ và vừa nói trên nhận thấy các doanh nghiệp nhỏ và vừa ở Việt Nam (chủ yếu hoạt động trong lĩnh vực phi nông nghiệp và tạo việc làm cho người nghèo) hầu như không tham gia hoạt động xuất khẩu. Các doanh nghiệp nhỏ và vừa được điều tra chỉ sản xuất 3% sản phẩm cho xuất khẩu vào năm 1996, và con số này tụt xuống còn 1% vào năm 2002. Kokko cho rằng có lẽ chất lượng, quy cách và tiêu chuẩn sản phẩm là vấn đề cản trở các doanh nghiệp này tham gia vào ngoại thương.

Một đóng góp quan trọng khác của xuất khẩu đến tăng trưởng và giảm nghèo được thể hiện thông qua ổn định vĩ mô đạt được chủ yếu nhờ xuất khẩu và tăng trưởng dựa vào xuất khẩu như đã diễn ra ở Việt Nam trong những năm 90. Điều này đã được đề cập đến trong nghiên cứu của Weeks và cộng sự. Việc nghiên cứu số liệu kinh tế của Việt Nam cho thấy tăng trưởng trong giai đoạn 1995-2000 phụ thuộc nhiều vào xuất khẩu: hơn hai phần ba tăng trưởng tổng cầu xuất phát từ xuất khẩu, trong khi tổng đầu tư chỉ tạo ra 21% tăng trưởng tổng cầu, và chi thường xuyên của chính phủ tạo ra 11% tăng trưởng tổng cầu còn lại (UNDP 2004a, tr. 38). Tuy nhiên, cũng cần lưu ý rằng sẽ rất khó khăn để duy trì tăng trưởng xuất khẩu cao trong trung và dài hạn vì tỷ trọng xuất khẩu trong GDP hiện là rất cao theo kinh nghiệm quốc tế.

Như vậy tác động giảm nghèo của tăng trưởng xuất khẩu dường như giảm sút trong thời gian tới trong điều kiện không có các chính sách thích hợp đi kèm. Khuynh hướng này nên được chú ý đầy đủ trong việc dự tính tốc độ tăng trưởng kinh tế, giảm nghèo và cần tìm kiếm thêm các công cụ khác để tăng tác động giảm nghèo của tăng trưởng kinh tế. Do đó, cần phải có thêm các giải pháp khác. Weeks và cộng sự cho rằng có thể tăng thêm đầu tư công để thay thế sự giảm sút cầu từ tăng trưởng xuất khẩu trong kế hoạch tăng trưởng chủ yếu dựa vào đầu tư, theo đó đầu tư công tạo điều kiện để thu hút thêm đầu tư tư nhân trong và ngoài nước vào các ngành tạo nhiều việc làm trong các dự án giảm nghèo (UNDP 2004a, tr. 39). Tuy nhiên, Dapice (2003, tr. 8-10) lại chú trọng vào đầu tư tư nhân. Ông cho rằng khó thể tăng đầu tư hơn nữa, trong khi còn tiềm năng rất lớn cho đầu tư tư nhân. Đầu tư tư nhân lại được phân bổ đều khắp trong cả nước và có tính công bằng cao hơn. Tuy nhiên cần thấy rằng tốt nhất là hai loại đầu tư này bổ sung hiệu quả cho nhau, mặc dù phương thức huy động chúng có thể khác nhau.

Với việc Việt Nam sắp gia nhập WTO, các nghiên cứu về đói nghèo và tác động xã hội của tự do hóa thương mại nên được ưu tiên cao nhất để có thể giúp Việt Nam đưa ra được một thể chế phù hợp và đề ra các chính sách hỗ trợ phù hợp cho phép Việt Nam tối ưu hóa lợi ích cũng như giảm thiểu thiệt hại liên quan đến quá trình hội nhập đang ngày càng gia tăng. Các nghiên cứu về đánh giá tác động của chính sách thương mại ở Việt Nam đến giảm nghèo chủ yếu dựa trên số liệu Điều tra mức sống dân cư Việt Nam 1998 cho rằng Việt Nam đã có thành tựu giảm nghèo đáng kể. Tuy nhiên, bộ số liệu này đã cũ, trong khi đó đã có nhiều thay đổi đáng kể về xu hướng giảm nghèo trong thời gian gần đây. Điều quan trọng hơn, như Weeks và cộng sự đã chỉ ra là hầu hết các nghiên cứu đều chỉ chú trọng vào việc giảm thuế quan. Tuy thuế quan có vai trò quan trọng,

nhưng nó không phải là thước đo hoàn thiện về độ mở của nền kinh tế và tự do hóa thương mại (UNDP 2004a, tr. 165). Các vấn đề bên trong đường biên giới như cạnh tranh trên thị trường nội địa, sự gắn kết trên thị trường hàng hóa giữa các vùng địa lý, khả năng dịch chuyển lao động giữa các ngành kinh tế và giữa các vùng địa lý, và các khía cạnh khác của thị trường lao động, cũng như thể chế và mạng lưới an sinh xã hội để chống đỡ với rủi ro và tính dễ bị tổn thương, v.v đang trở nên ngày càng quan trọng trong việc nhận dạng mối quan hệ giữa thương mại và đói nghèo ở Việt Nam trong những năm sắp tới.

Trong khi các nhà tài trợ có thể đóng vai trò quan trọng bằng việc hỗ trợ kinh phí và cung cấp phương pháp luận cũng như kinh nghiệm quốc tế, các nghiên cứu này cần phải mang đậm tính sở hữu của Việt Nam, như Weeks và cộng sự nhìn nhận. Nhiều khả năng là các nhà tài trợ sẽ hỗ trợ kinh phí cho những nghiên cứu như vậy. Điều quan trọng là Chính phủ cần làm chủ các nghiên cứu này, cả về mặt thiết kế, thực hiện cũng như lựa chọn các nhà nghiên cứu, để việc tư vấn chính sách thực sự mang tính chất khách quan (UNDP 2004a, tr. 166).

3. TIẾN TỚI THỰC HIỆN MỤC TIÊU THIÊN NIÊN KỶ: KHOẢNG CÁCH VÀ CHÍNH SÁCH

3.1. Coi chừng khoảng cách

Phải ghi nhận rằng Việt Nam đang thành công trong việc tiến gần tới các mục tiêu của Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ (MDGs). Tuy nhiên, vẫn còn tồn tại các khoảng cách ở một số lĩnh vực mà Việt Nam cần phải nỗ lực hơn để đạt được các mục tiêu vào thời hạn cuối cùng là năm 2010 và 2015. Các khoảng cách cũng như các chính sách, thể chế cần có để thu hẹp các khoảng cách đó là chủ đề của Báo cáo MDG năm 2003 của UNDP. Đó cũng chính là nội dung chính của phần này. Phần này trước tiên tiếp tục bàn về các vấn đề nổi bật liên quan đến đói nghèo theo chi tiêu/thu nhập, sau đó chuyển sang thảo luận về các chỉ số MDG không liên quan đến thu nhập.

Trước hết, mặc dù đã có những thành tựu quan trọng trong xóa đói giảm nghèo ở tầm quốc gia, tình trạng đói nghèo về thực phẩm trong nhóm những người nghèo nhất, chủ yếu là người dân tộc thiểu số ở nhiều vùng của đất nước dường như đang trở nên trầm trọng hơn trong khoảng bốn năm trở lại đây. Đặc biệt là Tây Nguyên, nơi gần như không có một sự tiến bộ nào về giảm nghèo thực phẩm trong khoảng 10 năm trở lại đây. Điều đó đồng nghĩa với việc còn tồn tại một số thiếu hụt và khoảng cách đáng kể trong việc tham gia của mọi tầng lớp nhân dân vào quá trình phát triển của đất nước (UNDP 2003, tr. iv). Nhiều hộ gia đình có thể còn bị tái nghèo do nhiều nguyên nhân khác nhau. Một biểu hiện là nếu ngưỡng nghèo tăng 10% (khoảng 200 nghìn đồng một năm, tức là hơn một đô la một người một tháng) thì tỷ lệ nghèo chung sẽ tăng lên tới 35,6%, hay tăng khoảng 25% (UNDP 2003, tr. 4).

Càng ngày càng có những bằng chứng cho thấy có một nhóm các tỉnh dường như đang tụt hậu lại trong quá trình phát triển. Một chỉ số tổng hợp của MDG cho thấy nhóm ngũ vị phân nghèo nhất của các tỉnh luôn trong tình trạng khó khăn liên tục trong nhiều năm, trong đó có Bạc Liêu, Lào Cai, Đắk Lắk, Ninh Thuận, Bình Phước, Trà Vinh, Kon Tum, Hà Giang, Gia Lai, Sóc Trăng, Cao Bằng, Sơn La và Lai Châu. Mặc dù có những tiến bộ quan trọng trong hầu hết các chỉ số ở tầm quốc gia, vẫn đang còn tồn tại sự chênh lệch và cách biệt dai dẳng về mức sống như dinh dưỡng trẻ em, sức khỏe bà mẹ, tiếp cận nước sạch (UNDP 2003, tr. iv). Khoảng cách phát triển đó tạo ra sự lo ngại rằng Việt Nam đang trở thành một nước có hai tốc độ phát triển (UNDP 2002, tr. 46) và điều đó là không thể chấp nhận được đối với một nước cam kết thực hiện mạnh mẽ định hướng xã hội chủ nghĩa khi chuyển sang kinh tế thị trường.

Ở tầm quốc gia và xét trên một số chỉ tiêu của MDG, có những bằng chứng cho thấy Việt Nam đang tụt lại đằng sau lộ trình đã định. Đặc biệt, số liệu gần đây chỉ ra rằng tỉ lệ bà mẹ chết cao hơn con số thường nghĩ trước kia tới 65% và vì thế mục tiêu MDG về giảm tỉ lệ bà mẹ chết mặc dù có thể vẫn đạt nhưng đòi hỏi phải có những nỗ lực tốt bậc. Các mục tiêu phát triển Việt Nam năm 2005 và 2010 có thể không hiện thực nữa, và nhiều mục tiêu trong đó cần phải chỉnh sửa nếu số liệu mới được khẳng định là đúng (UNDP 2003, tr. v).

Thu hẹp khoảng cách trong một số lĩnh vực quan trọng có tiến bộ chậm chạp. Luật Hôn nhân và Gia đình (năm 2000) qui định rằng giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đối với đất chung phải liệt kê cả tên chồng và vợ, và chi phí cho việc cấp lại giấy này không đáng kể - khoảng 20 đến 30 nghìn đồng. Tuy nhiên, trong thời gian ba năm từ khi Luật Hôn nhân và Gia đình ra đời, Tổng cục Thống kê (GSO) báo cáo rằng chỉ khoảng 2,3% giấy chứng nhận đất đai ghi cả tên chồng và vợ (UNDP 2003, tr. 5).

Chất lượng phát triển gây ra nhiều lo ngại lớn. Trong một số lĩnh vực, hiện tượng các thành tựu về định lượng che lấp những điểm yếu chất lượng đang trở nên khá phổ biến. Trong giáo dục, tỉ lệ đi học cao ở cấp tiểu học che dấu một vấn đề trầm trọng về chất lượng thấp và không ổn định của loại

hình dịch vụ xã hội căn bản này. Trong lĩnh vực môi trường, độ che phủ rừng tiếp tục tăng nhưng chất lượng của rừng mới trồng dường như đang giảm sút vì những loài cây thực vật phi bản địa được đem vào trồng và những mất mát về đa dạng sinh học (UNDP 2003, tr. 5). Điều đó tiếp tục đe dọa tính ổn định môi trường. Vì thế, những lo ngại về tính bền vững về môi trường, kinh tế, tài chính (mà nguyên nhân, như trong phần trước đã đề cập, là do giảm sút chất lượng đầu tư và tăng trưởng), xã hội (mà nguyên nhân là sự chênh lệch về mức sống giữa các vùng và các nhóm xã hội) đòi hỏi phải có những biện pháp can thiệp mạnh mẽ và nhanh chóng của Chính phủ Việt Nam.

3.2. Thu hẹp khoảng cách: những hàm ý thay đổi chính sách và thể chế

Báo cáo MDG Việt Nam năm 2003 của UNDP đưa ra một nhóm các đề xuất can thiệp chung dưới dạng các thay đổi chính sách và thể chế có thể được tóm tắt như sau:

Để đảm bảo phát triển tổng thể, cần phải có đầu tư mạnh mẽ vào các nguồn lực phát triển con người (UNDP 2003, tr. ix). Cần phải đặc biệt chú ý đến các dịch vụ xã hội căn bản. Di dân là một cơ chế quan trọng cho phép người dân ở các tỉnh nghèo và tỉnh xa di chuyển đến vùng phù hợp hơn để tham gia vào quá trình tăng trưởng. Xu hướng đó cần phải được tính tới trong các kế hoạch phát triển kinh tế xã hội trung hạn và dài hạn. Những tỉnh có nguồn di dân đến nhiều cần phải được giữ lại một phần lớn hơn doanh thu thuế để đảm bảo cung cấp các dịch vụ nhà cửa và xã hội căn bản bao gồm y tế và giáo dục cho những trẻ di dân. Tương tự, các công ty tư nhân xây dựng nhà có chất lượng và góp phần cải thiện dịch vụ xã hội cho các gia đình di cư có thể được phép có những ưu đãi về thuế và các ưu đãi khác. Lao động nhập cư đã xây nhà cần phải được đăng ký hộ khẩu và con cái của họ phải được đi học ở các trường công lập, thậm chí trước khi các giấy chứng nhận như vậy được cấp. Cần xây dựng kế hoạch phát triển các thành phố loại hai một cách có hiệu quả để ứng phó với tình trạng đô thị hóa nhanh và sức ép về mặt môi trường ngày một gia tăng (UNDP 2003, tr. vii).

Bên cạnh các chính sách phát triển kinh tế xã hội chung, để giúp những người nghèo nhất và để đối phó với xu hướng ngày một xấu đi về nghèo thực phẩm, Chính phủ Việt Nam đang dành một nguồn lực đáng kể để giảm nghèo thông qua một loạt các chương trình có mục tiêu. Tuy nhiên, trong khuôn khổ ngân sách dành cho mục đích này, vẫn còn có những vấn đề cần tiếp tục hoàn thiện để có thể tạo ra những tác động tốt nhất. Cụ thể là: đảm bảo sự tham gia tích cực hơn của những người được hưởng lợi trong toàn bộ chu trình thực hiện dự án; kiểm soát tốt tài chính và hợp đồng; đào tạo và nâng cao năng lực; hỗ trợ kỹ thuật và giám sát thường xuyên; đảm bảo dân chủ, trách nhiệm địa phương và minh bạch trong việc ra quyết định với sự giúp đỡ của đội ngũ cán bộ làm công tác xã hội có trình độ và cán bộ chuyên môn liên quan; và ưu đãi cho những người tham gia và đóng góp. Chọn lựa những người hưởng lợi cũng cần phải được thực hiện một cách minh bạch và có sự tham gia của người dân tốt hơn. Bên cạnh đó, các tác động phụ thể hiện ở sự méo mó trên thị trường vay vốn, tín dụng ưu đãi cần phải được cân nhắc và có biện pháp xử lý phù hợp (UNDP 2003, tr. 5-7).

Để đẩy mạnh chất lượng giáo dục, một điều quan trọng là nâng cao đạo đức và động cơ nghề nghiệp của giáo viên thông qua môi trường hỗ trợ đảm bảo cho họ có những cơ hội phát triển trình độ chuyên môn, đào tạo và khen thưởng tương xứng với kinh nghiệm và trình độ.

Để đảm bảo tính bền vững về kinh tế và tài chính, thực hiện những thay đổi trong chính sách và thể chế như đã đề xuất trong Phần 2 là điều rất quan trọng. Điều đó không những làm tăng lượng đầu tư mà quan trọng hơn còn cải thiện chất lượng đầu tư - cả về tính hiệu quả và sự công bằng - của cả khu vực tư nhân và Nhà nước.

Để đảm bảo tính bền vững về môi trường, bên cạnh việc tăng đầu tư công cộng để khôi phục diện tích che phủ rừng, quản lý rừng bền vững ở Việt Nam đòi hỏi phải đẩy nhanh việc chuyển giao đất rừng (cả đất đã trồng rừng và đất còn bỏ hoang) cho các hộ gia đình và các hợp tác xã, tạo ra khuôn khổ chính sách phù hợp để thu hút đầu tư tư nhân vào rừng trung du, hỗ trợ các hộ trồng rừng sử dụng đất và rừng đã giao cho họ một cách có hiệu quả. Để đảm bảo chất lượng an toàn

đối với nước, cần phải chú trọng đến việc loại trừ các nguồn ô nhiễm (cả ô nhiễm công nghiệp và ô nhiễm nội địa). Cần phải có những nỗ lực nhiều hơn trong việc ban hành các qui định và các chỉ tiêu đảm bảo nguồn không khí trong lành ở các vùng đô thị và khu vực công nghiệp, khuyến khích sản xuất sạch, nâng cao hiệu quả sử dụng năng lượng, và làm tăng khả năng và các thiết bị cho hệ thống giám sát không khí UNDP 2003, tr. 49-50).

Ngoài ra, còn có các loại can thiệp công cộng khác cần thiết để giảm khoảng cách trong các lĩnh vực có ảnh hưởng tới việc đạt được các mục tiêu MDG. Trong khi một số can thiệp có thể thực hiện được thông qua tăng chi ngân sách chính phủ, các can thiệp khác lại có thể được thực hiện thông qua cải thiện môi trường kinh doanh. Tuy nhiên, phần lớn các can thiệp đó sẽ có hiệu quả nhất nếu đạt được một sự kết hợp giữa đầu tư công hữu hiệu với việc tạo ra một môi trường thuận lợi. Một điều quan trọng là thiết kế chính sách tốt chỉ có thể trở thành hiện thực nếu nó được thực hiện có hiệu quả trên thực tế. Trong bối cảnh như vậy, cải cách hành chính công đóng một vai trò trọng yếu. Cải cách sẽ cải thiện dịch vụ công thông qua việc nâng cao khả năng của các cơ quan có thẩm quyền ở cấp trung ương và địa phương. Một mặt, cần phải đấu tranh chống tham nhũng, và mặt khác cần phải cải thiện hệ thống khuyến khích thông qua khen thưởng theo chất lượng công việc và mức độ đóng góp đối với những người làm việc trong bộ máy Nhà nước (UNDP 2003, tr. 7-8).

KẾT LUẬN

Việt Nam đã đạt được những thành tựu phát triển kinh tế xã hội ấn tượng từ khi tiến hành Đổi mới và cải cách kinh tế năm 1986. Tăng trưởng kinh tế được coi là nhanh, vì người nghèo, và bền vững trong giai đoạn trên 10 năm. Việt Nam vì thế đã tiến những bước quan trọng trong việc phấn đấu đạt các mục tiêu VDG vào năm 2010 và MDG vào năm 2015. Tuy nhiên, Việt Nam cần phải tránh rơi vào tình trạng tự mãn về những thành tựu đã đạt được. Tình hình phát triển gần đây cho thấy xuất hiện một số chiều hướng đáng lo ngại trong nền kinh tế cần phải tính tới khi hình thành các kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội trung và dài hạn và dự báo kinh tế. Đó là: tăng trưởng kinh tế chậm lại, chất lượng tăng trưởng dường như đang suy giảm, và do đó đe dọa tính bền vững kinh tế và tài chính, một số vùng và nhóm dân cư thiếu số đang tụt hậu trong quá trình phát triển, Việt Nam dường như đang tụt lại sau các lộ trình đã đề ra để thực hiện một số mục tiêu của MDG. Trong khi có những lý do để lạc quan về sự phát triển trong tương lai của Việt Nam, cần phải có các giải pháp trong thời gian trước mắt để thay đổi các chiều hướng đáng lo ngại hiện nay nếu như Việt Nam muốn đạt được các mục tiêu phát triển dài hạn. Điều quan trọng hơn là phải luôn hoàn thiện cơ chế, chính sách để giúp đất nước tiến gần tới mức tiềm năng của mình. Vì thế, cần phải đưa vào thực tiễn các chính sách và thể chế phù hợp để phát huy tất cả các nguồn lực của đất nước, tài năng và tính sáng tạo của con người, nhằm tối đa hóa phúc lợi của người dân Việt Nam.

Các nghiên cứu mà bài tổng luận này tóm tắt đã đề cập đến một số giải pháp cơ bản để bảo đảm mức tăng trưởng nhanh và vì người nghèo. *Thứ nhất*, nâng cao chất lượng tăng trưởng bằng đầu tư hiệu quả và công bằng đã trở nên quan trọng hơn trong bối cảnh hiện nay. Điều đó có thể làm được ngay bằng cách chọn lựa các hình thức đầu tư công có khả năng kích thích và thu hút đầu tư tư nhân và đầu tư nước ngoài để có được tăng trưởng việc làm ở mức cao nhất, và do đó tạo ra tác động giảm nghèo lớn nhất thông qua đầu tư. *Thứ hai*, các giải pháp theo hướng tạo môi trường kinh doanh thân thiện có thể huy động nhiều hơn các nguồn lực chưa sử dụng tới của khu vực tư nhân và do đó tạo ra nhiều việc làm mới hơn, kể cả tại những vùng kém phát triển. *Thứ ba*, cần phải tăng chi tiêu công cho các dịch vụ xã hội cơ bản nhằm làm cho tất cả mọi người, kể cả người nghèo có thể tham gia và hưởng lợi từ quá trình phát triển. Bên cạnh đó, trong quá trình hoàn thiện cơ chế thị trường, Việt Nam có thể nên xem xét và thử nghiệm một số hệ thống mới về an sinh xã hội theo hướng phổ cập hóa và đưa các hệ thống này vào các chương trình xóa đói giảm nghèo của Chính phủ. Một ví dụ theo hướng này là quỹ phổ cập hưu trí tuổi già. *Thứ tư*, mặc dù trong những năm gần đây ổn định kinh tế vĩ mô tương đối tốt, và đó là cơ sở cho việc chủ động thực hiện các chính sách công có lợi cho người nghèo, Chính phủ cũng cần để ý tới các chỉ số vĩ mô quan trọng trong điều kiện lạm phát trở lại trong năm 2004 và sự bất ổn của tình hình kinh tế và chính trị quốc tế hiện nay. Cuối cùng nhưng không kém phần quan trọng là tăng trưởng nhanh, bền vững, vì người nghèo, và phát triển rộng khắp sẽ không thể thực hiện được nếu không có nền quản trị hiện đại dựa trên các nguyên tắc minh bạch, trách nhiệm, tham gia, trao quyền và kiên quyết đấu tranh chống tham nhũng kết hợp với việc đưa ra những biện pháp khuyến khích và khen thưởng vật chất phù hợp cho những công dân thực hiện nghĩa vụ tốt và trung thực.

Những nghiên cứu mà bài tổng luận này tóm tắt cũng đề cập đến các khoảng cách kiến thức và thông tin cần phải vượt qua nếu Chính phủ thực hiện phương thức hoạch định chính sách dựa trên các nghiên cứu kinh nghiệm thực tế, được coi là một nội dung quan trọng của nền quản trị hiện đại. Cụ thể hơn, những lĩnh vực cần được tiếp tục nghiên cứu để có thêm thông tin còn thiếu hụt có thể bao gồm: (i) mối quan hệ tương tác giữa đầu tư công với đầu tư tư nhân trong nước và nước ngoài theo hướng đạt được tăng trưởng nhanh, bền vững và có lợi cho người nghèo, và trên cơ sở đó đưa ra những khuyến nghị cụ thể cho những nhà hoạch định chính sách; (ii) khả năng tác động chính sách để giúp nâng cao năng lực cạnh tranh và thông qua đó tạo thêm việc làm trong bối cảnh Việt Nam gia nhập WTO và đẩy mạnh hội nhập quốc tế. Cần chú ý phân tích một số vấn đề quan trọng như tính liên kết theo không gian của thị trường hàng hóa, khả năng di chuyển lao động giữa các ngành kinh tế và các vùng địa lý, và các khía cạnh khác của thị trường lao động, sự phát triển của các doanh nghiệp nhỏ và vừa, và khu vực doanh nghiệp không đăng ký v.v...; (iii) tác động xã hội và nghèo đói của việc Việt Nam gia nhập WTO, và hệ thống an sinh xã hội phục

vụ tăng trưởng có lợi cho người nghèo và sự phát triển có sự tham gia của mọi người dân; và (iv) các cơ chế xử lý rủi ro về tài chính, thương mại, giá cả, tỉ giá v.v..., trong đó đặc biệt chú ý đến việc giảm thiểu rủi ro cho người nghèo. Thông tin có được phục vụ cho phân tích những vấn đề như vậy còn rất hạn chế và thậm chí là không có trong một số trường hợp. Tình trạng số liệu không đủ để giám sát các mục tiêu MDG cũng là đáng kể. Rất cần có những số liệu tốt hơn về HIV/AIDS, tỉ lệ trẻ sơ sinh chết, tỉ lệ mẹ chết, tiếp cận nước sạch, nghèo đói trong nhóm dân di cư, và nếu số liệu được phân chia ra theo giới tính thì đó là điều lý tưởng.

Có thể kết luận rằng, thách thức trước mắt là rất lớn, nhưng nếu các chính sách và thể chế phù hợp được đưa vào thực tế một cách hiệu quả thì sự năng động và ý chí vươn lên của người Việt Nam chắc chắn sẽ đảm bảo một tương lai sáng lạn hơn nhiều cho đất nước.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Dapice, D. O., 2003. *Nền kinh tế Việt Nam: Câu chuyện thành công hay tình trạng lưỡng thể bất thường? Phân tích các điểm mạnh, điểm yếu, cơ hội và nguy cơ*, Trường Đại học Harvard UNDP, Quỹ Fulbright, Báo cáo chuẩn bị cho UNDP & Ban Nghiên cứu Thủ tướng, Hà Nội.

Hansen, H., Rand, J., và Tarp, F., 2004. *Tăng trưởng của các doanh nghiệp vừa và nhỏ và tồn tại ở Việt Nam: hỗ trợ trực tiếp của chính phủ có quan trọng không (SME Growth and Survival in Viet Nam: Did Direct Government Support Matter)?* (tiếng Anh), Bản photocopy.

Islam, R., 2004. *Mối quan hệ giữa tăng trưởng kinh tế, việc làm và giảm nghèo: phân tích thực nghiệm (The Nexus of Economic Growth, Employment and Poverty Reduction: An Empirical Analysis)*, (Tiếng Anh), Vụ Phục hồi và tái thiết, Tổ chức Lao động Quốc tế, Geneva.

Kokko, A., Sjöholm, và F., 2003. *Quốc tế hóa của các doanh nghiệp nhỏ và vừa ở Việt Nam (The Internationalization of Vietnamese SMEs)*, (tiếng Anh), Bản photocopy .

Phạm Lan Hương, Bùi Quang Tuấn, và Đinh Hiền Minh, 2003. *Quan hệ giữa việc làm và nghèo đói và các chính sách tăng trưởng thiên về người nghèo ở Việt Nam*, Nghiên cứu tham luận 9 trong loạt bài Các vấn đề về việc làm và đói nghèo, Vụ Phục hồi và tái thiết, tổ chức lao động Quốc tế, Geneva.

UNDP, 2002. *Các Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ: các MDG đến với người dân*, Hà Nội.

UNDP, 2003. *Các Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ: Xóa bỏ khoảng cách Thiên niên kỷ*, Hà Nội.

UNDP (2004a). *Kinh tế vĩ mô của giảm nghèo: nghiên cứu trường hợp Việt Nam: Tìm kiếm bình đẳng trong tăng trưởng*, Chương trình khu vực châu Á-Thái Bình dương và UNDP về kinh tế vĩ mô của giảm nghèo, tháng 4 năm 2004.

UNDP (2004b) *Các chính sách và tăng trưởng vì người nghèo: Kinh nghiệm của châu Á*, Chương trình khu vực châu Á-Thái Bình dương và UNDP về kinh tế vĩ mô của giảm nghèo.

UNDP (2004c) *Chính sách hay Lịch sử: Tại sao các tỉnh phía Bắc không tăng trưởng nhanh hơn?* Hà Nội, tháng 6 năm 2004.



Chương trình Phát triển Liên Hợp quốc - Việt Nam

25-29 Phan Bội Châu, Hà Nội- Việt Nam

Tel.: (84 4) 942 1495

Fax: (84 4) 942 2267

e-mail: registry.vn@undp.org

www.undp.org.vn