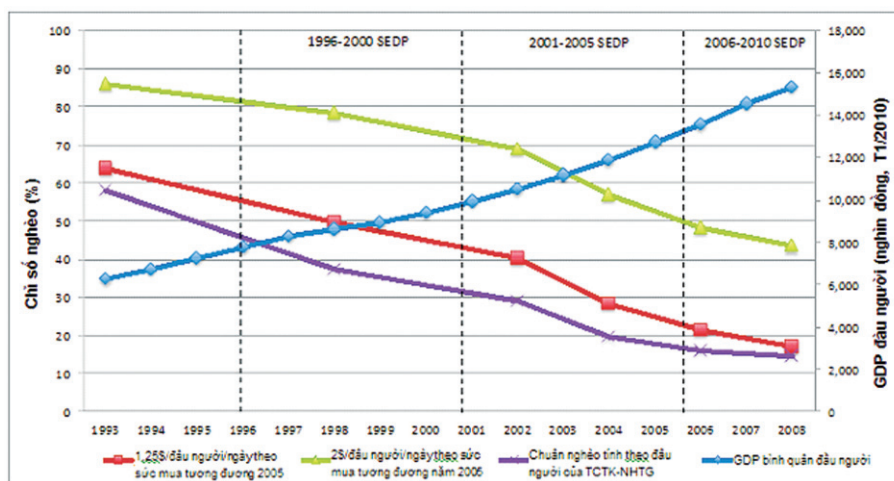


Tóm Tắt Tổng Quan

Khởi đầu tốt, nhưng chưa phải đã hoàn thành

Thành tích của Việt Nam về tăng trưởng kinh tế và giảm nghèo trong hai thập kỷ qua rất lớn. Nếu sử dụng chuẩn nghèo “dựa theo nhu cầu cơ bản” như thống nhất từ đầu vào năm 1998, tỉ lệ nghèo tính theo đầu người giảm từ 58% vào đầu thập kỷ 1990 xuống 14,5% năm 2008, và theo chuẩn này tỉ lệ nghèo ước giảm xuống dưới 10% vào năm 2010. Những thành tựu tương tự khi tính đến yếu tố thu nhập tăng đều cũng thể hiện rất rõ khi đánh giá theo chuẩn ‘quốc tế’ bình quân đầu người 1,25 USD và 2 USD/ngày (tính ngang giá sức mua tương đương 2005). Việt Nam cũng tiến bộ đáng kể ở các khía cạnh đời sống khác, từ tỉ lệ nhập học tiểu học và trung học cao và cải thiện về y tế, tới giảm tỉ lệ bệnh tật và tử vong. Việt Nam đã đạt được và, trong một số trường hợp thậm chí còn vượt, các Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ (MDG).

Tăng trưởng kinh tế và giảm nghèo ở Việt Nam: Thành tựu hai thập kỷ



Những cải cách theo cơ chế thị trường nhằm thúc đẩy tăng trưởng kinh tế ở tốc độ cao và bền vững đóng vai trò tối quan trọng đối với thành công của Việt Nam, và những nỗ lực đó lại được củng cố thêm bởi các chính sách đảm bảo công bằng trong cung cấp các dịch vụ cơ bản, trong sử dụng đất, và đầu tư vào cơ sở hạ tầng nhằm đảm bảo người nghèo được tiếp cận cơ hội rộng rãi. Nhưng Việt Nam vẫn đang trong quá trình chuyển đổi về kinh tế và xã hội – từ nền kinh tế tự cung tự cấp với thu nhập thấp vào thập kỷ 90 sang nền kinh tế đa thành phần với thu nhập trung bình; từ nền văn hóa nông nghiệp với các hệ thống hỗ trợ dựa vào gia đình và cộng đồng sang nền văn hóa ngày càng đa dạng về xã hội với tốc độ đô thị hóa nhanh. Tốc độ tăng trưởng kinh tế giảm, một phần do các nhân tố khách quan bên ngoài nhưng cũng một phần là do lạm phát cao kéo dài và kinh tế vĩ mô bất ổn từ cuối năm 2007. Việt Nam đã bắt đầu phối hợp một loạt cải cách cơ cấu vào năm 2011 nhằm đưa nền kinh tế trở lại con đường tăng trưởng nhanh, bền vững và có tác động giảm nghèo.

Dù đạt được những tiến bộ đáng chú ý nhưng nhiệm vụ giảm nghèo của Việt Nam vẫn chưa hoàn tất, và xét ở một số phương diện, nhiệm vụ đó hiện khó khăn hơn. Chuẩn nghèo theo “nhu cầu cơ bản” của Việt Nam, được thống nhất vào đầu thập kỷ 90, rất thấp so với chuẩn quốc tế và các phương pháp được sử dụng để theo dõi nghèo từ đầu thập kỷ 90 đến nay đã lỗi thời. Các tiêu chuẩn áp dụng cho Việt Nam khi còn là một nước thu nhập thấp vào thập kỷ 1990 không còn phù hợp với một Việt Nam đang vươn lên thành nước có thu nhập trung bình trong giai đoạn hiện nay. Dù hàng chục triệu hộ gia đình Việt Nam đã thoát nghèo trong thập kỷ qua nhưng rất nhiều hộ trong số đó có thu nhập rất sát chuẩn nghèo và vẫn rất dễ tái nghèo do các cú sốc đặc thù (ví dụ, mất việc, tai nạn, gia đình có người tử vong hoặc ốm), hoặc do các cú sốc có liên quan trong toàn nền kinh tế (ví dụ, tác động của biến đổi khí hậu tới lượng mưa và nhiệt

độ, đại dịch cúm ở người và động vật, và các tác động của cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu năm 2008-09). Kỳ vọng của người dân ngày càng tăng, và chính sách phát triển của Việt Nam phải phản ánh được cả điều kiện kinh tế thực tế mới và kỳ vọng ngày càng tăng vì mục tiêu thịnh vượng chung và thúc đẩy an ninh kinh tế.

Thành công của Việt Nam đã tạo ra những thách thức mới. Đó là vấn đề khó tiếp cận hơn với những người nghèo còn lại, họ phải đối mặt với những thách thức khó khăn như sự cô lập, hạn chế về tài sản, trình độ học vấn thấp, sức khỏe kém – và tốc độ giảm nghèo hiện nay không còn cùng nhịp với tăng trưởng kinh tế như trước. Nghèo trong các nhóm dân tộc thiểu số thành một thách thức kéo dài. Dù 53 dân tộc thiểu số ở Việt Nam chiếm dưới 15% tổng dân số của cả nước nhưng lại chiếm tới 47% tổng số người nghèo vào năm 2010, so với 29% vào năm 1998. Theo chuẩn nghèo cập nhật phản ánh mức sống năm 2010, tới 66,3% người dân tộc thiểu số được phân loại nghèo, so với chỉ 12,9% ở người Kinh.

Sự chuyển dịch nhanh chóng về cơ cấu và quá trình quá độ sang nền kinh tế thị trường của Việt Nam hiện nay đã mang lại những mô hình phát triển mới với những thách thức thêm cho công tác giảm nghèo. Bất bình đẳng về thu nhập và cơ hội đang tăng, do chênh lệch về phát triển con người giữa nông thôn và thành thị đang tiếp tục mở rộng cũng như do chênh lệch bên trong khu vực nông thôn và giữa các nhóm kinh tế-xã hội khác nhau đang ngày càng giãn rộng. Các khu vực nghèo hơn không được kết nối hiệu quả với các thị trường. Dù phạm vi bao phủ của cơ sở hạ tầng địa phương và của các dịch vụ cơ bản ở hầu hết các vùng trong cả nước hiện tương đối tốt nhưng mức độ tin cậy (ví dụ, dịch vụ điện) và chất lượng dịch vụ chưa đồng đều. Quá trình đô thị hóa đang diễn ra với tốc độ ngày càng tăng và ngày càng có nhiều người lao động di cư từ các vùng nông thôn ra thành phố để làm việc ở các công ty sản xuất và dịch vụ tư nhân. Rất nhiều công việc phi chính thức và không có phúc lợi giống khu vực công và các doanh nghiệp nhà nước cho người lao động hưởng từ xưa tới nay. Nhu cầu lao động trẻ và có kỹ năng ngày càng tăng; tuy nhiên, rất nhiều người lao động có tuổi không được đào tạo hoặc không có các kỹ năng để cạnh tranh tìm việc trong nền kinh tế hiện đại đang mở rộng.

Bối cảnh của báo cáo

Việt Nam có bề dày kinh nghiệm trong công tác theo dõi nghèo và thực hiện đánh giá nghèo.¹ Báo cáo đầu tiên với tiêu đề **Đánh giá nghèo và Chiến lược Giảm nghèo của Việt Nam** được xây dựng vào giữa thập kỷ 90 khi Việt Nam còn là nước có thu nhập rất thấp (GDP bình quân đầu người dưới 200 USD) nhưng đang trong quá trình chuyển đổi nhanh sang kinh tế thị trường dựa trên nền tảng của những cải cách kinh tế khởi xướng năm 1986. Bức tranh nghèo tổng quan đầu tiên được xây dựng dựa trên KSMSSDC (KSMSSDC) năm 1993. Báo cáo thứ hai, tức Biên bản Ghi nhớ về Tình hình Kinh tế Quốc gia của Việt Nam với tiêu đề **Tấn công Nghèo đói**, được công bố năm 2000. Báo cáo được xây dựng bởi Nhóm Công tác Chuyên đề Nghèo phối hợp giữa Chính phủ và các nhà tài trợ và các tổ chức phi chính phủ, với nội dung chủ yếu dựa trên KSMSSDC năm 1993 và 1997, kết hợp với bốn đánh giá sâu về nghèo đói theo phương pháp có sự tham gia của người dân. Báo cáo đã ghi nhận tiến bộ nhanh chóng của Việt Nam trong suốt thập kỷ 90 trong việc tạo ra cơ hội kinh tế cho người nghèo, gồm cả nam và nữ, trong việc đẩy mạnh các biện pháp đảm bảo tăng trưởng và tiếp cận dịch vụ công bằng và bình đẳng, và trong việc giảm mức độ dễ tổn thương cho người nghèo. Đánh giá Nghèo thứ ba của Việt Nam, chính là Báo cáo Phát triển Việt Nam mang tên **Nghèo đói**, được đưa ra vào năm 2003, và cũng dựa trên bộ dữ liệu của Khảo sát mức sống dân cư mới (2002) cùng với chín đánh giá nghèo có sự tham gia của người dân được thực hiện dưới sự chủ trì của các tổ chức phi chính phủ và các cơ quan nghiên cứu trong nước. Báo cáo lại tiếp tục ghi nhận những tiến bộ chắc chắn của Việt Nam, và nêu bật một vài quan ngại tiếp tục tồn tại, ví dụ về những ưu tiên trong chi tiêu và đầu tư, đồng thời nhấn mạnh tầm quan trọng của việc đảm bảo cơ hội cho mọi người được lên tiếng và tham gia. Báo cáo đã góp phần quan trọng cho thiết kế Chiến lược Toàn diện về Tăng trưởng và Giảm Nghèo của Việt Nam (CPRGS).

1. Hệ thống theo dõi nghèo của Việt Nam dựa trên một loạt những cuộc Khảo sát Mức sống Dân cư (KSMSSDC) mang tính đại diện cho toàn quốc do TCTK (TCTK) thực hiện vào các năm 1993, 1998, 2002, 2004, 2006, 2008, và 2010. Các vòng KSMSSDC kế tiếp nhau được kết hợp với các dữ liệu từ các cuộc điều tra chuyên đề và được bổ trợ bởi các đánh giá nghèo có sự tham gia (năm 1998, 2003 và 2008), và đã được sử dụng nhằm ghi nhận những tiến bộ mà Việt Nam đã đạt được.

Đánh giá Nghèo thứ tư của Việt Nam với tiêu đề **Giảm nghèo ở Việt Nam: Những Thành tựu và Thách thức** (2010) được thực hiện dưới sự chủ trì của Viện Khoa học Xã hội Việt Nam (Viện KHXH Việt Nam). Dù cũng nêu bật những thành tựu ấn tượng của Việt Nam trong hai thập kỷ qua giống như các báo cáo trước nhưng báo cáo năm 2010 lần đầu tiên nêu lên những mối quan ngại về tốc độ giảm nghèo giảm. Bắt đầu từ năm 2008, Việt Nam phải chống chọi với tình hình bất ổn định vĩ mô ngày càng tăng và những đợt lạm phát cao cũng như chịu tác động của những cú sốc ngoại lai (ví dụ, khủng hoảng tài chính năm 2008/2009). Báo cáo lưu ý từ khi Việt Nam gia nhập WTO vào cuối năm 2007, cả những cơ hội cũng như rủi ro về kinh tế đều tăng lên, và những rủi ro vĩ mô và rủi ro tài chính cần được quản lý cẩn trọng. Ngoài ra, báo cáo cũng nêu lên những mối quan ngại, ví dụ về mức độ bất bình đẳng thu nhập ngày càng tăng, về tốc độ giảm nghèo có thể sẽ chậm bất chấp với tốc độ tăng trưởng kinh tế hơn, và một lần nữa báo cáo nêu lên những quan ngại về đảm bảo cơ hội cho người dân được lên tiếng và tham gia.

Báo cáo mới này – với tiêu đề **Khởi đầu tốt, nhưng nhựa phải đã hoàn thành: thành tựu ấn tượng của Việt Nam về giảm nghèo và những thách thức mới** – đưa ra một cách nhìn mới về cuộc sống của người nghèo gồm cả nam, nữ, và trẻ em, đồng thời đi sâu tìm hiểu những hạn chế cũng như cơ hội hiện thời của họ để thoát nghèo. Báo cáo dựa trên một tập hợp các tài liệu phong phú gồm các phân tích nghèo và nền tảng kiến thức tuyệt vời từ những báo cáo trước đó, và báo cáo này nhằm đạt ba mục đích: trước hết, báo cáo đề xuất sửa đổi hệ thống theo dõi nghèo của Việt Nam – thông qua sử dụng dữ liệu tốt hơn, sử dụng các chỉ số tổng về phúc lợi cập nhật, và sử dụng chuẩn nghèo mới - nhằm đảm bảo những dữ liệu và chỉ số đó phù hợp hơn với điều kiện kinh tế - xã hội mới của Việt Nam trong giai đoạn hiện nay. Thứ hai, báo cáo xem xét lại những thực tế được cho là hiển nhiên về tình trạng thiếu thốn và nghèo ở Việt Nam, và xây dựng một bức tranh nghèo cập nhật trên cơ sở sử dụng Khảo sát mức sống dân cư (KMSMDC) năm 2010 và những nghiên cứu thực địa định tính mới. Thứ ba, báo cáo phân tích những thách thức chính trong công tác giảm nghèo trong thập kỷ tiếp theo, gồm những hình thái giàu nghèo theo vùng đang thay đổi, tỉ lệ nghèo cao, và tình trạng nghèo dai dẳng của các nhóm dân tộc thiểu số, và mức độ bất bình đẳng ngày càng tăng trong hưởng thành quả phát triển và tiếp cận cơ hội.

Cập nhật hệ thống theo dõi nghèo

Việt Nam có một hệ thống theo dõi nghèo tốt dựa trên hệ thống các cuộc khảo sát mức sống (KMSMDC) mang tính đại diện cho toàn quốc và đảm bảo khả năng so sánh; hệ thống này cũng dựa trên những ước tính nhất quán về mức sống hộ, và dựa trên một chuẩn nghèo tính theo sức mua tương đương thực tế được giữ nguyên từ năm 1993. Tính nhất quán và khả năng so sánh qua thời gian là hai điểm mạnh lớn nhất trong hệ thống theo dõi nghèo của Việt Nam. Tuy nhiên, đến năm 2008, có thể thấy rõ những khía cạnh chính trong hệ thống theo dõi nghèo của Việt Nam đã lỗi thời. Các phương pháp đo phúc lợi hộ và xây dựng chuẩn nghèo ban đầu² được đưa ra trên cơ sở những điều kiện về kinh tế và xu hướng tiêu dùng của các hộ nghèo đầu thập kỷ 90. Đặc biệt, xu hướng tiêu dùng của các hộ nghèo năm 2010 rất khác so với xu hướng tiêu dùng năm 1993, tức giai đoạn tham chiếu được sử dụng để tính toán chuẩn nghèo ban đầu.

Bắt đầu từ năm 2009, một nhóm các cán bộ và chuyên gia tư vấn của NHTG đã phối hợp với TCTK nhằm chỉnh sửa và cập nhật hệ thống theo dõi nghèo của Việt Nam. Thiết kế của KMSMDC năm 2010 (và của những vòng sau đó) đã được cải thiện và một dàn chọn mẫu mới được xây dựng trên cơ sở Tổng Điều tra Dân số và Nhà ở năm 2009. Chỉ số tổng về mức sống (tiêu dùng trên đầu người) được điều chỉnh nhằm đảm bảo đây là thước đo toàn diện hơn về mức sống, và Chỉ số chi phí sinh hoạt theo không gian được tính toán dựa trên cuộc điều tra mới về giá tiêu dùng được thực hiện phối hợp với KMSMDC. Một chuẩn nghèo mới được xây dựng trên cơ sở sử dụng cách tiếp cận dựa trên chi phí cho những nhu cầu cơ bản (CBN), tương tự cách tiếp cận sử dụng để tính chuẩn nghèo ban đầu, nhưng dựa trên thông tin mới về xu hướng tiêu dùng từ KMSMDC năm 2010. Chuẩn nghèo mới năm 2010 là 653.000 VND, cao hơn nhiều so với chuẩn nghèo ban đầu của TCTK- NHTG. Sự tăng lên này phản ánh những cải thiện mới về chất

2. Còn được gọi là chuẩn nghèo của TCTK-NHTG, được hai cơ quan này đồng phát triển vào giữa thập kỷ 90.

lượng của rổ hàng lương thực dùng để tham khảo (ít ca-lo từ gạo hơn, tiêu dùng nhiều đạm, rau và chất béo hơn) cũng như phản ánh mức phân bổ chi tiêu cao hơn cho các khoản phi lương thực, gồm chi cho xây dựng nhà cửa và mua sắm hàng tiêu dùng lâu bền.

Tỉ lệ nghèo năm 2010 theo chuẩn nghèo mới được áp dụng cho KSMSDC 2010 là 20.7%, còn tỉ lệ nghèo theo chuẩn nghèo thành thị (500.000 VND/người/tháng) và nghèo nông thôn (400.000 VND/người/tháng) chính thức là 14,2%. Tỉ lệ nghèo theo điều tra của TCTK-NHTG ở các vùng nông thôn cao hơn nhiều một phần do những khác biệt giữa chuẩn nghèo chính thức và chuẩn nghèo mới của TCTK- NHTG, nhưng cũng do những khác biệt trong cách tiếp cận phương pháp nói chung. Ví dụ, chuẩn nghèo của TCTK-NHTG được tính dựa theo KSMSDC nhưng các chuẩn nghèo chính thức lại tính ở cấp xã sử dụng bảng hỏi ngắn và tham vấn địa phương, sau đó cộng gộp lên cấp tỉnh và toàn quốc.

Ước tính tỉ lệ nghèo cho năm 2010: theo vùng và theo khu vực đô thị/nông thôn

	Tỉ lệ nghèo của TCTK-NHTG		Tỉ lệ nghèo chính thức	
	Tỉ lệ (%)	Mức độ đóng góp cho tỉ lệ chung (%)	Tỉ lệ (%)	Mức độ đóng góp cho tỉ lệ chung (%)
Tỉ lệ chung của VN (quốc gia)	20.7	100	14.2	100
Đô thị	6.0	9	6.9	14
Nông thôn	27.0	91	17.4	86
Đồng bằng sông Hồng (Hà Nội)	11.4	12	8.4	13
Đông Bắc	37.7	21	24.2	20
Tây Bắc	60.1	9	39.4	9
Bắc Trung Bộ	28.4	19	24.0	20
Nam Trung bộ	17.1	7	16.9	10
Tây Nguyên	32.8	10	22.2	9
Đông Nam bộ (TP HCM)	8.6	7	3.4	4
Đồng bằng sông Cửu Long	18.7	17	12.6	17

Trong hai chuẩn nghèo này, không có chuẩn nghèo nào cố nhiên tốt hơn chuẩn kia: cả hai được thiết kế cho các mục tiêu khác nhau và đều có giá trị như nhau. Điểm mạnh của cách tiếp cận của TCKT-NHTG là đảm bảo đo nhất quán theo thời gian và không phụ thuộc những cân nhắc về ngân sách hoặc chính trị. Chuẩn này phục vụ chức năng theo dõi quan trọng. Ngược lại, chuẩn nghèo chính thức của Việt Nam chủ yếu nhằm đề ra các chỉ tiêu và xác định các khoản phân bổ nguồn lực có liên quan cho các chương trình và chính sách giảm nghèo của Chính phủ. Theo nghĩa này, các chuẩn nghèo này mang tính hành chính và bị hạn chế bởi khả năng nguồn lực. Các chuẩn nghèo chính thức được cập nhật mỗi kỳ Việt Nam soạn Kế hoạch Phát triển Kinh tế-xã hội mới.³

Xem xét lại những dữ kiện về nghèo và người nghèo

Chuẩn nghèo mới của TCTK-NHTG (TCTK-NHTG) được sử dụng nhằm xây dựng bức tranh nghèo cập nhật dựa trên KSMSDC năm 2010, có bổ sung thông tin mới thu thập từ các Đánh giá Nghèo có tham gia của người dân và các nghiên cứu định tính. Tỷ lệ nghèo – được định nghĩa là tỷ lệ người dân sống dưới chuẩn nghèo – là cách đo hiện trạng nghèo được báo cáo thường xuyên và hiểu rộng rãi. Nhưng chuẩn nghèo lại không tính tới thực tế là tất cả người nghèo không giống nhau: một số có mức thu nhập hay tiêu

3. Các chuẩn chính thức được cập nhật mới nhất vào 2010 khi chuẩn bị soạn Kế hoạch Phát triển Kinh tế-xã hội 2011-2015.

dùng rất gần mức chuẩn nghèo, số khác sống trong các điều kiện nghèo hơn nữa, cách dưới xa ngưỡng chuẩn nghèo. Thông tin dữ liệu nghèo phân biệt giữa nhóm tất cả người nghèo (những người sống dưới mức chuẩn nghèo TCTK-NHTG) và nhóm nghèo “cùng cực” (những người có chi tiêu bình quân đầu người thấp hơn hai phần ba chuẩn nghèo). Năm 2010, tới 20.7% dân số xếp loại nghèo và 8% nghèo cùng cực.

Bức tranh nghèo cập nhật cho thấy rất nhiều nhân tố đặc trưng của người nghèo ở thập kỷ 90 vẫn tiếp tục đặc trưng cho người nghèo trong giai đoạn hiện nay: đó là trình độ học vấn thấp và hạn chế về kỹ năng làm việc, phụ thuộc nhiều vào sản xuất nông nghiệp tự cấp tự túc, cô lập về địa lý và xã hội, chịu những thiệt thòi mang tính đặc thù dân tộc, cũng như chịu thiên tai và các rủi ro. Trong thập kỷ vừa qua, trình độ dân trí tăng cùng với đa dạng hóa các hoạt động phi nông nghiệp là động lực mạnh mẽ thúc đẩy giảm nghèo ở Việt Nam. Những người nghèo còn lại chủ yếu sống ở các vùng nông thôn, với sinh kế phụ thuộc nông nghiệp và các hoạt động có liên quan.

Nhưng một số thực tế diễn hình đã thay đổi. Nghèo ở các nhóm dân tộc thiểu số chỉ xuất hiện như một quan ngại vào cuối thập kỷ 90, nhưng nay thành quan ngại lớn hơn rất nhiều khi khoảng cách giữa các nhóm dân tộc thiểu số và người Kinh tiếp tục giãn rộng. Báo cáo ghi nhận mức độ đa dạng giữa 53 dân tộc thiểu số của Việt Nam và một số những tín hiệu tiến bộ đáng khích lệ của một số nhóm dân tộc thiểu số và ở một số vùng. Nhưng mức độ tập trung của người dân tộc thiểu số trong số người nghèo vẫn tăng; năm 1993, tình trạng nghèo phổ biến và lúc đó, các nhóm dân tộc thiểu số chỉ chiếm 20% tổng số hộ nghèo. Đến năm 1998, tỷ lệ các nhóm dân tộc thiểu số trong số người nghèo tăng lên 29%, và đến 2010, dù các nhóm dân tộc thiểu số chiếm tới 47% tổng số người nghèo và 68% người nghèo cùng cực. Tới 66,3% người dân tộc thiểu số nghèo vào năm 2010, trong khi tỉ lệ này ở dân tộc Kinh chỉ 12,9%.

Phân tích của chúng tôi cho thấy nông nghiệp sẽ vẫn là nguồn thu nhập quan trọng cho rất nhiều người nghèo, gồm (nhưng không giới hạn vào) các nhóm dân tộc thiểu số nghèo. So với nhiều quốc gia khác, đất nông nghiệp ở Việt Nam được phân bố đều. Tuy nhiên, mối quan hệ giữa tình trạng không đất và nghèo ngày càng chặt chẽ, đặc biệt đối với các hộ sống ở Đồng bằng Sông Cửu Long (ĐBSCL), dù trong thập kỷ qua các cơ hội việc làm phi nông nghiệp đi kèm quá trình đa dạng hóa thu nhập đã mở rộng nhanh.

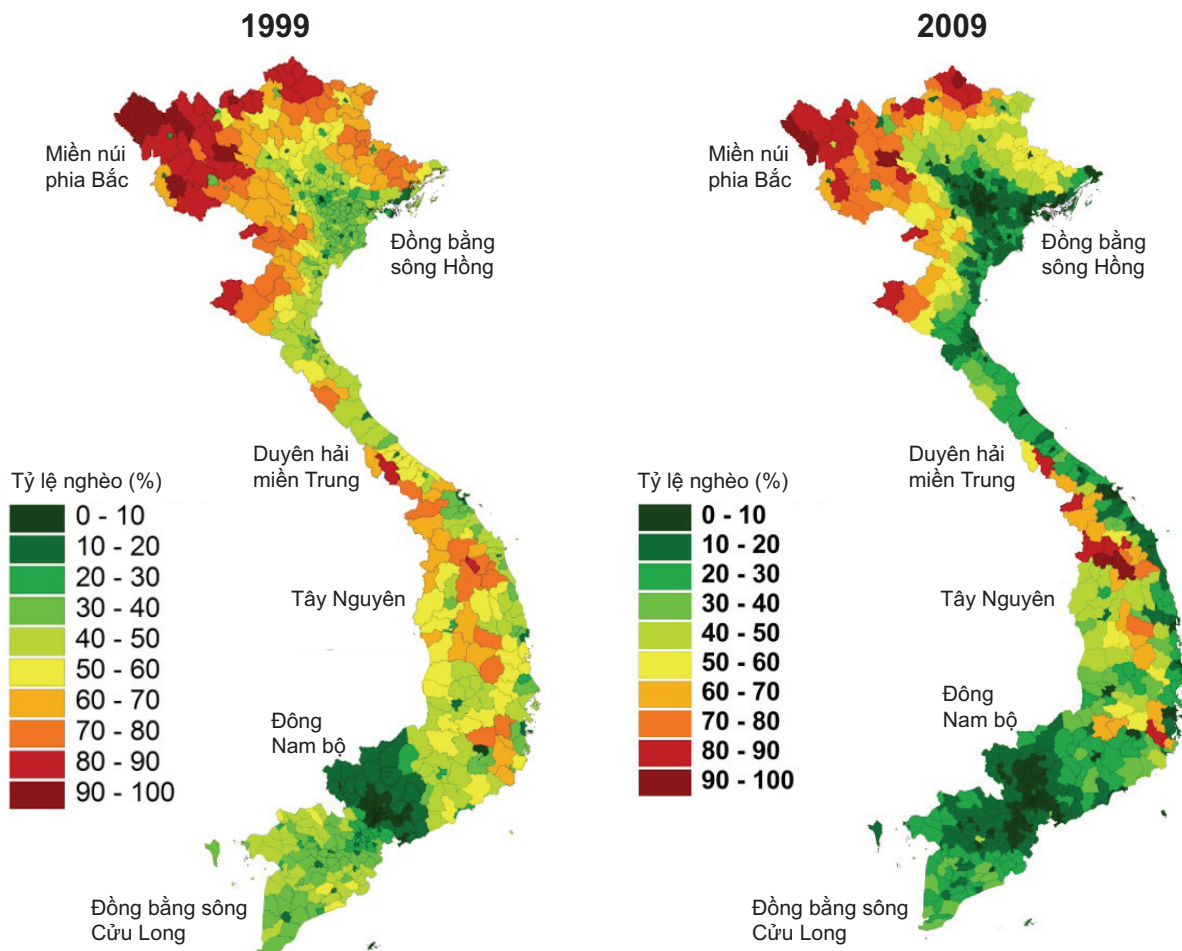
Ngày nay, người Việt Nam được giáo dục tốt hơn so với một thập kỷ trước. Tỷ lệ tốt nghiệp tiểu học đã cao vào cuối thập kỷ 90. Từ đó, các bộ số liệu khác thể hiện tỷ lệ nhập học tăng nhanh ở trung học cơ sở và trung học phổ thông, hệ quả là tỷ lệ sinh viên theo học cao đẳng và đại học cũng tăng. Không được đi học vẫn là yếu tố quan trọng quyết định tình trạng nghèo: 46% hộ nghèo và 58% hộ nghèo cùng cực có chủ hộ chưa học xong tiểu học. Chênh lệch về tỷ lệ nhập học giữa trẻ hộ nghèo và hộ khá vẫn tồn tại. Hầu hết trẻ trong độ tuổi tiểu học – dù giàu hay nghèo, thuộc nhóm đa số hay thiểu số - đều đi học. Nhưng tỷ lệ nhập học của các nhóm dân tộc thiểu số giảm ở cấp trung học cơ sở, và trẻ ở các hộ thu nhập thấp ít có khả năng theo học trung học phổ thông hơn trẻ ở các hộ khá, khiến tình trạng nghèo truyền kiếp vẫn kéo dài ở Việt Nam. Tỷ lệ nhập học chênh lệch cũng góp phần gia tăng bất bình đẳng. Theo KMSDC 2010, tới 40% số người ở độ tuổi từ 21 trở lên trong nhóm ngũ phân vị giàu nhất đã tốt nghiệp đại học; trong khi đó, dưới 2% nhóm ngũ phân vị nghèo nhất tốt nghiệp đại học. Trên thực tế, trên một phần tư nhóm ngũ phân vị nghèo nhất chưa hoàn thành tiểu học vào năm 2010.

Tác động của những nhân tố nhân khẩu học với nghèo đã thay đổi từ cuối thập kỷ 90. Nghèo ở trẻ em vẫn tiếp tục là mối quan ngại, dù ít nghiêm trọng hơn so với thập kỷ 90 khi các hộ nghèo ở nông thôn thường đông con và phải vật lộn cho con ăn học. Kết quả của các chính sách kế hoạch hóa gia đình được khởi xướng từ đầu thập kỷ 90 là hầu hết các hộ hiện nay chỉ có một hoặc hai con, và những đứa con đã trưởng thành từ những gia đình đông con trước đây ở thập kỷ 90 thường giúp nuôi bố mẹ và anh em. Già hóa là rủi ro nhân khẩu học mới: dân số Việt Nam đang già đi và phân tích mới cho thấy người già, đặc biệt người già cô đơn, có thể ngày càng chịu rủi ro nghèo đói trong tương lai. Dù cách xác định đối tượng tốt, các chương trình giảm nghèo và bảo trợ xã hội hiện nay chỉ bao phủ được một phần và có mức trợ cấp khiêm tốn cho người nghèo và người gặp rủi ro. Vào năm 2010, chỉ một nửa số người nghèo cùng cực đủ tiêu chuẩn thụ hưởng trợ cấp của Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội (Bộ LĐTBXH).

Những thách thức mới nổi: Xu hướng nghèo theo vùng thay đổi và bất bình đẳng tăng

Các bản đồ nghèo mới⁴ (ở phía dưới đây) được xây dựng trên cơ sở kết quả Tổng Điều tra Dân số và Nhà ở năm 2009 và KSMSDC năm 2010. Các bản đồ này cho thấy hiện nay tình trạng nghèo chủ yếu tập trung ở các vùng cao của Việt Nam, gồm miền núi Đông Bắc và Tây Bắc và một số khu vực ở Tây Nguyên. Ngược lại, các hộ giàu chủ yếu tập trung ở Đồng bằng sông Hồng (gần Hà Nội) và Đông Nam bộ (gần Thành phố Hồ Chí Minh) cũng như các trung tâm đô thị dọc bờ biển. Dù nghèo thu nhập ở các vùng đô

Tỷ lệ nghèo (phần trăm nghèo) năm 1999 và 2009



thị ở mức thấp nhưng những cư dân đô thị phải vật lộn với chi phí sinh hoạt tăng cao (gồm giá điện, nước ngày càng tăng, và giá nhiên liệu tăng), và rất nhiều cư dân đô thị làm việc ở khu vực không chính thức không có những phúc lợi về an sinh xã hội hoặc việc làm. Tình trạng nghèo thành thị phổ biến nhất ở các thành phố và thị trấn có quy mô nhỏ của Việt Nam; đây là những nơi tụt hậu hơn so với các thành phố lớn của Việt Nam về dịch vụ cơ sở hạ tầng và dịch vụ công căn bản.

Báo cáo xem xét bất bình đẳng từ hai góc độ -- nghiên cứu định tính tại các địa bàn khắp cả nước về 'nhận thức bất bình đẳng' và số liệu thống kê dựa theo các vòng KSMSDC khác nhau. Một chương riêng của báo cáo ghi nhận những mối quan ngại phổ biến của người dân về mức độ bất bình đẳng ngày càng tăng. Nghiên

4. Bản đồ nghèo năm 2009 được ước tính dựa trên Tổng Điều tra Dân số và Nhà Ở 2009 và KSMSDC 2010; số liệu tỷ lệ nghèo 1999 lấy từ tài liệu của các tác giả Minot, Baulch, và Epprecht (2003). Xem Chương 4 để có miêu tả chi tiết hơn.

cứu về nhận thức bất bình đẳng dựa vào một số thảo luận nhóm thông tin phong phú miêu tả các dạng bất bình đẳng được coi là chấp nhận được theo cách nhìn của người Việt Nam, và cũng ghi nhận được những dạng bất bình đẳng khó đo hơn như bất bình đẳng về quan hệ, tiếng nói và ảnh hưởng. Nghiên cứu định lượng phân tích các yếu tố chi phối bất bình đẳng gia tăng, gồm khác biệt địa lý trong quá trình tăng trưởng, tăng trưởng trong khu vực phi nông nghiệp và khác biệt về học vấn và đặc thù dân tộc. Tình trạng bất bình đẳng thu nhập tăng một phần là sự phản ánh các quá trình tăng trưởng, với tác động làm thay đổi nguồn lợi tương đối từ tài sản sở hữu, chẳng hạn trình độ học vấn và vốn sản xuất trong nền kinh tế. Tăng trưởng đã tương tác với những bất bình đẳng hiện có về cơ hội – bất bình đẳng về giáo dục, khả năng tiếp cận những công việc tốt, các hình thức loại trừ xã hội và những chênh lệch giữa các vùng địa lý – sự tương tác đó đã gia tăng mức độ bất bình đẳng về thu nhập và giãn rộng khoảng cách mức sống giữa các hộ giàu và nghèo. Khoảng cách gia tăng và kéo dài giữa phúc lợi của các nhóm dân tộc thiểu số và nhóm Kinh cũng góp phần gia tăng bất bình đẳng: bất bình đẳng đặc biệt cao ở vùng tập trung đông các nhóm dân tộc thiểu số.

Báo cáo xác định nhiều hướng đi mới cho những nghiên cứu và phân tích chính sách trong tương lai. Chẳng hạn, cần tiếp tục nghiên cứu để hiểu rõ hơn về nguyên nhân tình trạng dễ bị tổn thương trước đây và trong giai đoạn hiện nay, gồm quá trình đô thị hóa và những xu hướng việc làm đang thay đổi, cũng như cần có nghiên cứu mới về tình trạng già hóa dân số và những cú sốc liên quan sức khỏe. Ngoài ra, cần phân tích sâu hơn về các chính sách và chương trình giảm nghèo có mục tiêu của Việt Nam, đặc biệt chú trọng các chính sách thiết kế giảm nghèo cho dân tộc thiểu số. Dù Việt Nam đã xóa bỏ thành công tình trạng nghèo cùng cực và đói ở tất cả các vùng trừ một số vùng sâu, vùng xa, nhưng lại có những mối quan ngại phổ biến về tình trạng gia tăng bất bình đẳng về cơ hội và kết quả. Cần có những nghiên cứu mới nhằm hiểu rõ hơn các nguồn tạo ra bất bình đẳng khác nhau, và quan trọng hơn nhằm hiểu rõ vai trò của chính sách công trong giải quyết tình trạng bất bình đẳng ngày càng tăng.

Hàm ý mới về chính sách và chương trình

Báo cáo này chủ yếu tập trung phân tích tình trạng nghèo và bất bình đẳng, và do đó thúc đẩy tranh luận có căn cứ vững chắc hơn về các phản hồi chính sách và chương trình với các bên hữu quan chính ở Việt Nam (các bộ ngành, Quốc hội, các viện nghiên cứu và các nhà nghiên cứu, các tổ chức phi chính phủ trong và ngoài nước, cũng các đối tác quốc tế).

Phát hiện của báo cáo cho thấy ba lĩnh vực tập trung chính sách đang nổi lên.

- Thứ nhất, Việt Nam cần hạn chế tình trạng bất ổn định vĩ mô, tiến hành thêm cải cách để đưa đất nước trở lại con đường với tỷ lệ tăng trưởng kinh tế cao và bền vững. Tuy nhiên, chất lượng tăng trưởng cũng có vai trò quan trọng ngang tỷ lệ tăng trưởng.
- Thứ hai, cần có các biện pháp để giúp tăng trưởng kinh tế của Việt Nam mang lại lợi ích cho mọi nhóm dân, chẳng hạn hỗ trợ năng suất và tăng trưởng ở khu vực nông thôn thông qua tăng tỷ lệ đầu tư công ở nông thôn, cung cấp tín dụng và các biện pháp khuyến khích khác để kích thích đầu tư tư nhân ở nông thôn, và cũng hướng các biện pháp hỗ trợ nông nghiệp (ví dụ, tín dụng, khuyến nông và thông tin thị trường) theo nhu cầu của nông dân nghèo và dân tộc thiểu số. Hỗ trợ các ngành sản xuất thâm lao động và các doanh nghiệp vừa và nhỏ cũng sẽ góp phần khiến tăng trưởng có lợi cho các nhóm dân, gồm tăng khả năng tiếp cận tín dụng và tập huấn, mở rộng dạy nghề cho thanh niên ở vùng nghèo và vùng dân tộc thiểu số, và các biện pháp khuyến khích phát triển doanh nghiệp địa phương để cung cấp các lựa chọn nghề đa dạng hơn tại địa phương. Cần tạo điều kiện tăng khả năng lưu động của lao động, cả về nghề nghiệp và địa lý: lao động nông thôn di cư đến các thành phố và thị xã đang phát triển ở Việt Nam cũng như tới các nước ngoài như Hàn Quốc, Nhật Bản và Ma-lai-xia từng là một động lực mạnh mẽ đối với tăng trưởng có lợi cho mọi nhóm dân và giảm nghèo trong quá khứ. Cần giảm bất bình đẳng về cơ hội, gồm cải thiện chất lượng giáo dục và thúc đẩy phát triển kỹ năng, đặc biệt ở nông thôn. Nâng cao quản trị công bằng cách tăng cường sự minh bạch và trách nhiệm giải trình sẽ góp phần làm tăng sự tham gia ở cấp địa phương và ngăn ngừa sự gia tăng của bất bình đẳng có tác dụng làm xói mòn sự tăng trưởng có tính công bằng.

- Thứ ba, các chính sách thúc đẩy tăng trưởng cao và có lợi cho mọi nhóm dân phải được bổ trợ bằng các chính sách bảo hiểm xã hội và trợ giúp xã hội hiệu quả. Việt Nam cần bảo vệ việc chi cho mục đích xã hội và trợ giúp xã hội trong quá trình tái cấu trúc kinh tế. Cần đưa vào hoạt động các công cụ có tính bình ổn tự động nhằm bảo vệ thực sự người nghèo trong những giai đoạn bất ổn kinh tế, trợ cấp xã hội và chuẩn nghèo chính thức cần được điều chỉnh theo chỉ số lạm phát, và cũng cần được điều chỉnh nhằm phản ánh khác biệt và chi phí sinh hoạt theo vùng, gồm khác giữa nông thôn và thành thị và đảm bảo đưa vào trong rổ hàng hóa một cách hợp lý các hàng hóa và dịch vụ có tính đặc thù của người người. Cần có các biện pháp hiệu quả hơn để bảo vệ hộ nghèo và hộ dễ tổn thương trước bối cảnh chi phí dịch vụ căn bản tăng, đặc biệt giá điện tăng trong bối cảnh dự kiến giảm dần trợ cấp năng lượng. Công nhân nhập cư chịu tác động nghiêm trọng của tình trạng chi phí sinh hoạt thành thị tăng; họ cần được tiếp cận bình đẳng các dịch vụ căn bản, hưởng chế độ trợ cấp lưu động (gồm bảo hiểm y tế) và có khả năng tiếp cận cao hơn với các chương trình bảo trợ xã hội.
- Cuối cùng, cần tiếp tục cải thiện hệ thống theo dõi nghèo của Việt Nam để hệ thống này có thể cung cấp một nguồn thông tin đáng tin cậy cho hoạch định chính sách trong bối cảnh nền kinh tế thay đổi nhanh chóng. Để làm được điều này, cần sử dụng các chuẩn nghèo khách quan, độc lập với nguồn lực bên cạnh các chuẩn nghèo mục tiêu gắn với nguồn lực sẵn có, và cần thông tin rõ ràng tới các nhà hoạch định chính sách, những người thực hiện cũng như công chúng về nguyên nhân cũng như điều kiện ứng dụng phù hợp của hai loại chuẩn nghèo này. Hơn nữa, việc xây dựng hồ sơ nghèo và các ước tính nghèo trong tương lai cần được thực hiện một cách minh bạch nhằm giúp cho các chuyên gia độc lập và công chúng nói chung có thể giám sát được các kết quả.