

TỪ CHẶNG ĐƯỜNG CUỐI ĐẾN CHẶNG ĐƯỜNG KẾ TIẾP

ĐÁNH GIÁ THỰC TRẠNG NGHÈO
VÀ BÌNH ĐẲNG CỦA VIỆT NAM
NĂM 2022



Báo cáo là sản phẩm của đội ngũ chuyên gia Ngân hàng Thế giới và các chuyên gia tư vấn bên ngoài.

Các kết quả, diễn giải và kết luận được đưa ra trong công trình này không phản ánh quan điểm chính thức của Ngân hàng Thế giới, Ban Giám đốc Điều hành Ngân hàng Thế giới hoặc các Chính phủ mà họ đại diện. Ngân hàng Thế giới không đảm bảo tính chính xác của các dữ liệu trong công trình này. Đường biên giới, màu sắc, tên gọi và các thông tin khác biểu hiện trên các bản đồ trong báo cáo này không hàm ý bất kỳ đánh giá nào của Ngân hàng Thế giới về vị thế pháp lý của bất kỳ vùng lãnh thổ nào và cũng không thể hiện bất kỳ sự ủng hộ hay chấp nhận nào của Ngân hàng Thế giới với các đường biên giới đó.

Không nội dung nào trong báo cáo này tạo nên hoặc được coi như một sự hạn chế hoặc là sự từ bỏ đặc quyền và quyền miễn trừ của Ngân hàng Thế giới; tất cả những điều này đã được bảo lưu riêng.

Quyền và Sự cho phép

Công trình này được sản xuất sử dụng theo giấy phép IGO Creative Commons Attribution 3.0 (CC BY 3.0 IGO) <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo>. Theo giấy phép Creative Commons Attribution, bạn có thể tự do sao chép, phân phối, truyền tải và chuyển thể công trình này, kể cả cho mục đích thương mại, với các điều kiện sau:

Trích dẫn — Vui lòng trích dẫn công trình này như sau: Ngân hàng Thế giới. 2022. Từ chặng đường cuối đến chặng đường kế tiếp - Đánh giá thực trạng nghèo và bình đẳng của Việt Nam năm 2022. Washington, DC: Ngân hàng Thế giới. Giấy phép: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO

Bản dịch — Nếu bạn tạo ra bản dịch của công trình này, vui lòng thêm tuyên bố từ chối trách nhiệm sau cùng với ghi nhận tác giả: Bản dịch này không phải do Ngân hàng Thế giới tạo ra và không được coi là bản dịch chính thức của Ngân hàng Thế giới. Ngân hàng Thế giới sẽ không chịu trách nhiệm về bất kỳ nội dung hoặc sai sót nào trong bản dịch này.

Chuyển thể — Nếu bạn tạo bản chuyển thể của công trình này, vui lòng thêm tuyên bố từ chối trách nhiệm sau cùng với ghi nhận tác giả: Đây là bản chuyển thể từ công trình gốc của Ngân hàng Thế giới. Quan điểm và ý kiến thể hiện trong bản chuyển thể này là trách nhiệm duy nhất của tác giả hoặc các tác giả của bản chuyển thể và không được Ngân hàng Thế giới xác nhận.

Nội dung của bên thứ ba — Ngân hàng Thế giới không nhất thiết phải sở hữu từng thành phần của nội dung có trong công trình. Do đó, Ngân hàng Thế giới không đảm bảo rằng việc sử dụng bất kỳ thành phần hoặc bộ phận riêng lẻ nào thuộc sở hữu của bên thứ ba trong công trình sẽ không vi phạm quyền của các bên thứ ba đó. Rủi ro khiếu nại do vi phạm đó hoàn toàn thuộc về bạn. Nếu bạn muốn sử dụng lại một phần của công trình, bạn có trách nhiệm xác định xem có cần sự cho phép cho việc tái sử dụng đó hay không và xin phép chủ sở hữu bản quyền. Ví dụ về các thành phần có thể bao gồm, nhưng không chỉ là, các bảng, hình hoặc hình ảnh.

Mọi câu hỏi về quyền và giấy phép xin gửi về Ban Xuất bản và Thông tin, Ngân hàng Thế giới, phố 1818 H. NW, Washington DC, 20433, USA, Fax: 202-522-2625; email: [HYPERLINK mailto:pubrights@worldbank.org](mailto:pubrights@worldbank.org) pubrights@worldbank.org

Thiết kế bìa: Saengkeo Touttavong

TỪ CHẶNG ĐƯỜNG CUỐI ĐẾN CHẶNG ĐƯỜNG KẾ TIẾP

**ĐÁNH GIÁ THỰC TRẠNG NGHÈO
VÀ BÌNH ĐẲNG CỦA VIỆT NAM
NĂM 2022**

Lời Cảm ơn

Nhóm Nghèo và Công bằng thuộc Khối Nghiệp vụ về Thể chế, Tài chính và Tăng trưởng Công bằng (EFI) chủ trì soạn thảo báo cáo này. Các thành viên trong nhóm gồm: bà Judy Yang (Chuyên gia Kinh tế Cao cấp), ông Matthew Wai-Poi (Chuyên gia Kinh tế Trưởng), bà Trần Thị Bảo Ánh (Chuyên gia Tư vấn Dài hạn), ông England Rhys Can (Chuyên gia Tư vấn), và bà Aisha Mohammed Abubakar (Chuyên gia Tư vấn).

Báo cáo được soạn thảo với sự đóng góp lớn qua các cuộc thảo luận, ý kiến tham gia hoặc nhận xét của các cán bộ Ngân hàng Thế giới, các cộng tác viên và các cơ quan chính phủ dưới đây:

- Nhóm Nông nghiệp: Ông Hardwick Tchale (Chuyên gia Cao cấp về Kinh tế Nông nghiệp).
- Nhóm Giáo dục: Bà Trần Thị Ánh Nguyệt (Chuyên gia Giáo dục), ông Michael Drabble (Chuyên gia Kinh tế Cao cấp), và bà Võ Kiều Dung (Chuyên gia Cao cấp về Giáo dục).
- Nhóm Môi trường: Ông Jun Rentschler (Chuyên gia Kinh tế Cao cấp) và bà Rui Su (Chuyên gia Tư vấn).
- Nhóm Y tế: Ông Christoph Lemiere (Trưởng Khối Phát triển Con người), bà Đào Lan Hương (Chuyên gia Cao cấp về Y tế), và bà Nguyễn Thúy Anh (Cán bộ Cao cấp về Hoạt động).
- Nhóm Kinh tế Vĩ mô, Thương mại và Đầu tư: Bà Dorsati Madani (Chuyên gia Kinh tế Cao cấp), và ông Nguyễn Thế Hoàng (Chuyên viên Phân tích).
- Nhóm Nghèo và Công bằng: Ông Nguyễn Công Minh (Chuyên gia Cao cấp về Dữ liệu), ông Michal Myck (Chuyên gia Tư vấn), ông Kajetan Trzcinski (Chuyên gia Tư vấn), bà Monika Oczkowska (Chuyên gia Tư vấn), ông Jon Jellema (Chuyên gia Tư vấn), ông Nguyễn Việt Cường (Chuyên gia Tư vấn), và bà Đặng Hương (Chuyên gia Tư vấn).
- Nhóm Bảo trợ Xã hội và Việc làm: Ông Robert Palacios (Chuyên gia Trưởng về Bảo trợ Xã hội), bà Abla Safir (Chuyên gia Kinh tế Cao cấp) và bà Nguyễn Thị Nga (Chuyên gia Cao cấp về Bảo trợ Xã hội).
- Nhóm Xã hội, Bền vững và Hòa nhập: Ông Jose Antonio Cuesta Leiva (Chuyên gia Kinh tế Trưởng) và ông Sean Bradley (Chuyên gia Trưởng về Phát triển xã hội), bà Helle Buchhave (Chuyên gia Cao cấp về Phát triển Xã hội), và ông Nguyễn Tam Giang (Chuyên gia Cao cấp về Phát triển Xã hội).
- Tổng cục Thống kê: Ông Nguyễn Thế Quân (Phó Vụ trưởng Vụ Thống kê Xã hội và Môi trường), bà Tô Thúy Hạnh (Chuyên viên Thống kê, Vụ Thống kê Xã hội và Môi trường), và bà Nguyễn Thị Thanh Mai (Phó Vụ trưởng Vụ Thống kê Dân số và Lao động).
- Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam: TS. Đặng Xuân Thanh (Phó Chủ tịch Viện Hàn lâm KHXH), TS. Nguyễn Thắng (Phó Chủ tịch Thường trực Hội đồng Tư vấn Chính sách Kinh tế - Xã hội, Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam), TS. Nguyễn Thị Thu Phương (Chuyên gia Kinh tế, Trung tâm Phân tích và Dự báo), bà Trần Ngô Thị Minh Tâm (Chuyên gia Kinh tế, Trung tâm Phân tích và Dự báo), và ông Vũ Hoàng Đạt (Chuyên gia Kinh tế, Trung tâm Phân tích và Dự báo).
- Viện Khoa học Lao động và Xã hội: Bà Phạm Thị Thu (Trưởng phòng Kế hoạch và Hợp tác Quốc tế, Viện Khoa học Lao động và Xã hội).
- Viện Chiến lược và Chính sách Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn: TS. Trần Công Thắng, (Viện trưởng, Viện Chiến lược và Chính sách Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn).
- UNICEF: Ông Vincenzo Vinci (Trưởng Phòng Chính sách Xã hội và Quản trị công).
- Viện Nghiên cứu Phát triển Mê-kông: Ông Phùng Đức Tùng (Giám đốc).

Báo cáo được thực hiện dưới sự chỉ đạo của: Ông Hassan Zaman (Giám đốc Khu vực Đông Á – Thái Bình Dương, Khối Nghiệp vụ về Thể chế, Tài chính và Tăng trưởng Công bằng (EFI)).

- Bà Carolyn Turk (Giám đốc Quốc gia tại Việt Nam).
- Bà Rinku Murgai (Quản lý Khối Nghiệp vụ Nghèo và Công bằng, khu vực Đông Á – Thái Bình Dương).
- Bà Leslie Hunter chịu trách nhiệm biên tập và bà Saengkeo Touttavong chịu trách nhiệm thiết kế báo cáo. Chúng tôi cũng cảm ơn ông Nguyễn Hồng Ngân (Cán bộ Đối ngoại Cao cấp), bà Lê Thị Quỳnh Anh (Cán bộ đối ngoại), và Đoàn Thanh

Hà (Chuyên gia Tư vấn) và bà Nguyễn Châu Hoa (Trợ lý Chương trình). Bản báo cáo bằng tiếng Anh được dịch ra tiếng Việt bởi ông Vũ Hoàng Linh và bà Nguyễn Thị Thu Phương (Trung tâm Phân tích và Dự báo).

Ngoài đội ngũ đồng đạo đã tham gia đóng góp, Báo cáo Đánh giá Thực trạng Nghèo còn kế thừa nền tảng phong phú gồm các sản phẩm tri thức của Ngân hàng Thế giới (NHTG) được phát hành trong thập kỷ vừa qua kể từ kỳ Báo cáo Đánh giá Thực trạng Nghèo năm 2012 dưới tiêu đề *Khởi đầu tốt, nhưng chưa phải đã hoàn thành*.

Trước đây, nhiều ấn phẩm cập nhật thực trạng nghèo đã ghi lại câu chuyện giảm nghèo của Việt Nam. Những báo cáo gần đây có thể kể đến những ấn phẩm như *Leo lên nấc thang* (Pimhidzai, 2018), *Cơ hội tốt hơn cho tất cả* (Pimhidzai và cộng sự, 2020), và *Thành quả cùng chia sẻ* (Pimhidzai và Niu, 2020). Ấn phẩm *Leo lên nấc thang* bàn về các xu hướng dịch chuyển kinh tế, các hạn chế và hoàn cảnh của những người bị bỏ lại phía sau trong quá trình phát triển. Ấn phẩm *Cơ hội tốt hơn cho tất cả* tập trung vào câu chuyện phát triển của những hộ gia đình nông thôn và thảo luận các cách thức cải thiện cơ hội kinh tế thông qua hội nhập thị trường tốt hơn. Báo cáo thực trạng nghèo gần đây nhất, dưới tên gọi *Thành quả cùng chia sẻ* cập nhật tình trạng nghèo ở nông thôn thông qua dữ liệu từ năm 2018. Báo cáo chỉ ra nhu cầu mở rộng cơ hội phi nông nghiệp bằng cách rút ngắn khoảng cách thông qua đầu tư vào cơ sở hạ tầng, kỹ thuật số và vốn nhân lực, giảm chi phí di cư, sử dụng đất nông nghiệp theo cách tốt hơn và đẩy mạnh trao quyền cho nữ giới. Báo cáo cũng đề cập đến vấn đề xác định đối tượng nghèo và đánh giá điểm mạnh và điểm yếu trong các Chương trình Mục tiêu Quốc gia (CTMTQG) ở Việt Nam. Ngoài ra, các điều kiện và thách thức phát triển của đồng bào dân tộc thiểu số được xem xét trong báo cáo *Động lực phát triển kinh tế - xã hội giữa các nhóm dân tộc thiểu số*.

Nhiều ấn phẩm dưới hình thức báo cáo cũng tìm hiểu về những hạn chế và thách thức liên quan đến lao động, kỹ năng và các tác động bởi đại dịch COVID-19. Ấn phẩm *Nâng tầm kỹ năng lao động Việt Nam* thảo luận về những thách thức liên quan tới giáo dục và kỹ năng để đáp ứng nhu cầu lao động của nền kinh tế thị trường hiện đại (Bodewig và cộng sự, 2014). Các thách thức về việc làm được cập nhật và thảo luận kỹ trong báo cáo *Tương lai của việc làm ở Việt Nam* (Cunningham và cộng sự, 2018). Mặc dù tỷ trọng công việc hưởng lương tăng đáng kể, nhưng rất nhiều công việc phi nông nghiệp có năng suất, mức lương, cơ hội thăng tiến ở mức thấp và sẽ không đủ để đáp ứng được nguyện vọng của tầng lớp trung lưu. Gần đây hơn, báo cáo COVID-19 của Ngân hàng Thế giới tại Việt Nam dưới tên gọi *Một năm bị trì hoãn – Các bài học và kinh nghiệm sớm rút ra từ đại dịch COVID-19 ở Việt Nam* sử dụng dữ liệu từ tháng 6 năm 2020 đến tháng 3 năm 2021 đã ghi nhận những thay đổi về điều kiện kinh tế của các hộ gia đình và doanh nghiệp kể từ đầu đại dịch (Ngân hàng Thế giới, 2021a). Tuy nhiên, tại Việt Nam và khu vực Đông Nam Á, COVID-19 nhanh chóng leo thang nghiêm trọng vào tháng 4 năm 2021. Những diễn biến mới vào năm 2021 dẫn đến những kết quả xấu hơn dự đoán.

Báo cáo *Việt Nam 2035: Hướng tới Thịnh vượng, Sáng tạo, Công bằng và Dân chủ* (Ngân hàng Thế giới và Bộ KHĐT, 2016) là ấn phẩm tổng thể nhằm rà soát các mục tiêu và chỉ tiêu phát triển tới năm 2035. Báo cáo Phân tích Chẩn đoán Quốc gia và bản cập nhật của báo cáo này cũng đã được hoàn thành trong thập kỷ qua (Ngân hàng Thế giới, 2016, 2021b). Tình hình và diễn biến kinh tế vĩ mô mới nhất ở Việt Nam được thảo luận thường xuyên trong các báo cáo bán niên dưới tên gọi *Điểm lại* cùng với các báo cáo Cập nhật Tình hình Kinh tế Vĩ mô Việt Nam được xuất bản hàng tháng.

Mục lục

Lời Cảm ơn	i
Quy đối tiền tệ	xi
Từ viết tắt	xii

Tổng quan 1

Giới thiệu	1
Phần I. Một thập kỷ tiến bộ đáng kể nhưng vẫn còn những thách thức ở Chặng đường cuối	3
Phần II. Chặng đường Kế tiếp là con đường phía trước	11
Các chính sách cho thời gian tới	18
Phụ chú	20
Tài liệu tham khảo	20

Phần 1. Một thập kỷ tiến bộ đáng kể, nhưng những thách thức của Chặng đường Cuối vẫn còn 22

Chương 1. Xem xét các xu hướng phúc lợi trong một thập kỷ năng động 24

1.1. Giới thiệu: Từ chặng đường cuối đến chặng đường kế tiếp	25
1.2. Tỷ lệ nghèo theo tiền tệ minh họa một thập kỷ với các tiến bộ đáng kể trong giảm nghèo	26
1.3. Các xu hướng nghèo cấp độ vùng	30
1.4. Phân nhóm hộ gia đình thành các tầng lớp kinh tế để theo dõi những thay đổi trên toàn bộ phổ phân phối phúc lợi	35
1.5. Dịch chuyển kinh tế đi lên xảy ra trong một vòng đời với hầu hết mọi người	37
1.6. Các xu hướng của phân bố phúc lợi	40
1.7. Những biến chuyển mới của COVID-19 đã tác động như thế nào đến các dự báo về nghèo và bất bình đẳng	43
1.8. Tóm tắt	45
1.9. Tài liệu tham khảo	46
1.10. Phụ chú	47
Phụ Lục 1.1. Chi tiêu trong Khảo sát Mức sống Hộ gia đình Việt Nam	49
Phụ Lục 1.2. Thước đo nghèo toàn cầu và Việt Nam	50
Phụ Lục 1.3. Rà soát các chuẩn nghèo	51
Phụ Lục 1.4. Thông tin kỹ thuật dự báo nghèo nhạy cảm với đường phân phối	54

Chương 2. Đánh giá động lực giảm nghèo 56

2.1. Sự thay đổi đặc điểm hộ gia đình trong thập kỷ qua (2010–2020 ²⁴)	57
2.2. Hiệu động lực thu nhập hộ gia đình: chìa khóa để xóa đói giảm nghèo	63
2.3. Các động lực đằng sau xóa đói giảm nghèo – phân tách các tác nhân giảm nghèo	73
2.4. Tóm tắt	76
2.5. Phụ chú	80
2.4. Tài liệu tham khảo	80
Phụ Lục 2.1. Chương 2: Hình và Bảng	81

Chương 3. Những thách thức trong giảm nghèo kinh niên	82
3.1. Giới thiệu - đặc điểm hộ gia đình gắn liền dai dẳng đến tỷ lệ nghèo cao hơn	83
3.2. Nghèo giữa các vùng	89
3.3. Giảm nghèo dân tộc thiểu số	93
3.4. Thu nhập từ nông nghiệp và sinh kế	96
3.5. Nghèo đói kinh niên: hôm qua và ngày mai	105
3.7. Phụ chú	106
3.6. Tài liệu tham khảo	106
Phụ Lục 3.1. Các hình và bảng ở Chương 3	107
Phụ Lục 3.2. Tóm tắt các Chương trình Mục tiêu Quốc gia	108

Phần 2. Chặng đường Kế tiếp là con đường phía trước	110
--	------------

Chương 4. Sự hình thành nguồn vốn con người từ những năm đầu đời và việc giảm nghèo	112
4.1. Nguồn vốn con người – động lực chính của phát triển bền vững	113
4.2. Hiệu quả hoạt động của Việt Nam về nguồn vốn con người so với các nước trong khu vực và toàn cầu	114
4.3. Những khác biệt trong quá trình hình thành vốn con người ở Việt Nam	116
4.4. Lượng hóa những nguyên nhân gây khác biệt trong kết quả phát triển của trẻ em ở Việt Nam	121
4.5. Tóm tắt	128
4.6. Tài liệu tham khảo	131
4.7. Phụ chú	131
Phụ Lục 4.1. Các hình trong Chương 4	132
Phụ Lục 4.2. Tính toán Chỉ số khác biệt – Hoàn cảnh và cơ hội	134

Chương 5. Duy trì dịch chuyển kinh tế theo hướng đi lên	137
5.1. Cần những gì để xây dựng tầng lớp trung lưu?	138
5.2. Dịch chuyển kinh tế cho tương lai - những thách thức tiềm ẩn phía trước	140
5.4. Kết luận	150
5.5. Tài liệu tham khảo	151
5.6. Phụ chú	151
Phụ Lục 5.1. Bảng biểu chương 5	152
Phụ Lục 5.2. Phương pháp phân tách tăng trưởng	153

Chương 6. Xây dựng khả năng phục hồi và mạng lưới an sinh chống lại những cú sốc	155
6.1. Giới thiệu - Những cú sốc, ứng phó và sự cần thiết của việc xây dựng khả năng phục hồi	156
6.2. Các hộ gia đình và những cú sốc	157
6.3. Các hộ gia đình dễ gặp rủi ro hơn với loại cú sốc nào?	163
6.4. Các chiến lược ứng phó của hộ gia đình	165
6.5. Các chương trình bảo trợ xã hội ở Việt Nam hiện nay	169
6.6. Kết luận	175
6.7. Tài liệu tham khảo	176
6.8. Phụ chú	176

Chương 7. Chính sách tài khóa, tài trợ cho các khoản đầu tư trong tương lai và xây dựng tầng lớp trung lưu	178
7.1. Giới thiệu - Đo lường tác động tài khóa	179
7.2. Các chính sách tài khóa trước COVID-19 của Việt Nam: tiền được huy động và được chi tiêu như thế nào?	180
7.3. Tác động tài khóa của Việt Nam trước COVID-19: ai trả tiền và ai được hưởng lợi?	184
7.4. Kết luận - Những điểm hay từ kinh nghiệm quốc tế	189
7.5. Tài liệu tham khảo	194
7.6. Phụ chú	195
Phụ Lục 7.1. Các giả định chính trong việc mô hình hóa tỷ lệ thuế và chuyển nhượng ở Việt Nam	196

Chương 8. Các chính sách cho con đường phía trước	197
8.1. Đáp ứng bối cảnh mới và những thử thách kinh niên của Chặng đường Cuối	198
8.2. Vươn tới khát vọng của Chặng đường Kế tiếp	203
8.3. Tài liệu tham khảo	212
8.4. Phụ chú	213

Danh mục Hình

Tổng quan

Hình O.1.	Tăng trưởng kinh tế giảm nghèo giai đoạn 1986–1993	2
Hình O.2.	Những vấn đề gây quan ngại nhiều nhất, 2015–2020	2
Hình O.3.	Tỷ lệ nghèo theo các ngưỡng nghèo khác nhau	3
Hình O.4.	Số lượng người nghèo, 2010–2020	3
Hình O.5.	Bất bình đẳng trong tiêu dùng hộ gia đình, 2010–2020	4
Hình O.6.	Tăng trưởng trong nhóm đáy của phân phối	4
Hình O.7.	Bản đồ nghèo cấp huyện	5
Hình O.8.	Thay đổi về số việc làm hưởng lương, 2010–2020	6
Hình O.9.	Số lượng việc làm theo mức kỹ năng, 2010–2020	6
Hình O.10.	Dự báo về tỷ lệ nghèo với độ nhạy theo phân phối ở Việt Nam, 2018–2023	7
Hình O.11.	Tỷ lệ nghèo theo các phương diện thể hiện thực trạng nghèo kinh niên	9
Hình O.12.	Phân bố người nghèo có sự khác biệt theo các chuẩn nghèo khác nhau	10
Hình O.13.	Chi tiêu hộ gia đình cho học thêm ở các cấp học bắt buộc tại trường công lập, theo nhóm ngũ vị phân hộ gia đình	12
Hình O.14.	Khác biệt về khả năng theo học liên tục theo vùng tại Việt Nam	12
Hình O.15.	Tăng trưởng dự báo theo các kịch bản năng suất khác nhau, 1991–2045	12
Hình O.16.	Thu nhập dự báo theo các kịch bản năng suất khác nhau, 2018–2045	12
Hình O.17.	Tỷ lệ thiếu an ninh kinh tế kinh niên và mất an ninh kinh tế do rủi ro gây ra theo khu vực, năm 2020	14
Hình O.18.	Tầm quan trọng tương quan giữa của rủi ro đặc thù và và rủi ro đồng biến theo khu vực, năm 2020	14
Hình O.19.	Tác động của chính sách tài khóa đối với bất bình đẳng, 2018	16
Hình O.20.	Giảm bất bình đẳng nhờ chính sách tài khóa trong bối cảnh quốc tế	16

Chương 1.

Hình 1.1.	Tăng trưởng kinh tế và xóa đói giảm nghèo, 1993-2020	25
Hình 1.2.	Các vấn đề được quan tâm nhiều nhất, 2015-2020	26
Hình 1.3.	Tỷ lệ nghèo giảm một cách nhất quán	27
Hình 1.4.	Minh họa nghèo và khoảng cách nghèo (chuẩn nghèo LMIC)	29
Hình 1.5.	Tỷ lệ nghèo (3,2 đô-la Mỹ/ngày theo PPP 2011), chia theo vùng	31
Hình 1.6.	Số người nghèo (3,2 đô-la Mỹ/ngày theo 2011PPP), chia theo vùng	31
Hình 1.7.	Ước lượng nghèo cấp huyện	32
Hình 1.8.	So sánh nghèo cấp huyện, 2009 so với 2019.	33
Hình 1.9.	Tỷ lệ các huyện có tỷ lệ nghèo cao hơn mức trung bình của cả nước năm 2019	34
Hình 1.10.	Phân bố các tầng lớp kinh tế (theo tỷ lệ dân số)	35
Hình 1.11.	Phân bố các tầng lớp kinh tế (triệu người)	35
Hình 1.12.	Dân số theo tầng lớp kinh tế và theo khu vực, 2010- 2020	36
Hình 1.13.	Gia tăng chi tiêu của nhóm hộ gia đình quan sát được trong các thời kỳ 2 năm và 4 năm	37
Hình 1.14.	Tỷ lệ các hộ gia đình trong dữ liệu mảng dịch chuyển đi lên hoặc trượt xuống bên dưới một tầng lớp kinh tế	38
Hình 1.15.	Sự dịch chuyển tầng lớp kinh tế trong thời kỳ hai năm	38
Hình 1.16.	Tăng trưởng chi tiêu hộ gia đình trên phổ phân phối phúc lợi	40
Hình 1.17.	So sánh tăng trưởng của nhóm thấp nhất và nhóm cao nhất trong phổ phân phối phúc lợi	41
Hình 1.18.	Mức thịnh vượng chung của Việt Nam so với các nước Đông Á	41
Hình 1.19.	Bất bình đẳng tương đối: Hệ số Gini	42
Hình 1.21.	Các mức chi tiêu, 2020	42
Hình 1.20.	Gia tăng bất bình đẳng tuyệt đối	42
Hình 1.22.	Các dự đoán nghèo căn cứ theo hàm phân phối phúc lợi của Việt Nam, 2018-2023	43
Hình 1.23.	Tác động của những thay đổi trong tăng trưởng và bất bình đẳng đối với dự báo đói nghèo	44
Hình A.1.3.1.	So sánh tỷ lệ nghèo theo các chuẩn khác nhau	52

Chương 2.

Hình 2.1.	Việt Nam đang già hóa	57
Hình 2.2.	Phân bố hộ gia đình theo dân tộc, 2020	58
Hình 2.3.	Trình độ học vấn trong các hộ gia đình Việt Nam, 2010-2020	58
Hình 2.4.	Sự thay đổi về việc làm chính của các hộ gia đình Việt Nam, 2010-2020	58
Hình 2.5.	Các mức độ việc làm, theo ngành (15 tuổi trở lên)	59
Hình 2.6.	Sự gia tăng đáng kể công việc làm công ăn lương	60
Hình 2.7.	Nhiều việc làm chuyển dịch từ các công việc kỹ năng thấp sang kỹ năng trung bình	60
Hình 2.8.	Tỷ lệ việc làm chia theo tính chính thức	61
Hình 2.9.	Tỷ lệ thiếu việc làm và thất nghiệp gia tăng trong năm 2020	61
Hình 2.10.	Tỷ lệ thu nhập hộ gia đình tính đến tháng 3, 2020	63
Hình 2.11.	Tỷ lệ hộ gia đình Việt Nam nhận thu nhập từ nhiều nguồn, năm 2020	64
Hình 2.12.	Các xu hướng trong cấu phần thu nhập hộ gia đình, 2010 và 2020	66
Hình 2.13.	Những thay đổi trong việc tham gia của hộ gia đình trong các khu vực chính	67
Hình 2.14.	Xu hướng tiền lương theo ngành (2010-2020)	68
Hình B.2.3.1.	Tỷ lệ người lao động theo các lĩnh vực và nền kinh tế được lựa chọn	69
Hình 2.15.	Sự thay đổi trong thu nhập hộ gia đình từ tiền lương, năm 2020 so với năm 2010	70
Hình B.2.3.2.	Tiền lương theo nền kinh tế và các lĩnh vực được lựa chọn	70
Hình 2.16.	Xu hướng tiền lương vào năm 2020, theo nhóm ngũ phân vị hộ gia đình	71
Hình 2.17.	Xu hướng thu nhập kinh doanh gia đình vào năm 2020, theo nhóm hộ gia đình	72

Hình 2.18.	Chuyển nhượng tiền mặt ở cấp độ hộ gia đình theo nhóm hộ gia đình	72
Hình 2.19.	Tỷ lệ người hưởng lợi trong dân số (%), 2018	73
Hình 2.20.	Giảm nghèo dựa vào tăng trưởng trong thập kỷ qua	74
Hình 2.21.	Phân tách bất bình đẳng - thành thị / nông thôn	74
Hình 2.22.	Tổng giảm nghèo	75
Hình 2.23.	Giảm nghèo theo khu vực thành thị và nông thôn	75
Hình 2.24.	Giảm nghèo theo dân tộc	76
Hình B.2.4.1.	Tiêu dùng bình quân đầu người của hộ gia đình – một đặc tính phân tách	78
Hình A.2.1.1.	Giảm nghèo từ 2010 đến 2020, kết quả phân tách	81
Hình A.2.1.3.	Phân tách thu nhập hộ gia đình, 2010-2020	81
Hình A.2.1.2.	Giảm nghèo từ năm 2010 đến năm 2020, kết quả phân tách bao gồm tiền lương theo khu vực	81
 Chương 3.		
Hình 3.1.	Tỷ lệ nghèo theo các khía cạnh cho thấy tình trạng nghèo kinh niên	84
Hình 3.2.	Tăng trưởng tiêu dùng hộ gia đình trung bình hàng năm, theo vùng	84
Hình 3.3.	Dân số theo vùng, 2010-2020	85
Hình 3.4.	Phân bố dân cư theo vùng, năm 2020	85
Hình 3.5.	Phân bố tầng lớp kinh tế, theo vùng và dân tộc, năm 2020	86
Hình 3.6.	Tỷ lệ nghèo trong các hộ gia đình DTTS	86
Hình 3.7.	Tỷ lệ nghèo trong các hộ gia đình nhóm dân tộc Kinh	86
Hình 3.8.	Cơ cấu dân số theo đặc điểm hộ	88
Hình 3.9.	Ước tính tỷ lệ nghèo theo khu vực nhỏ (2019), phóng to theo vùng	89
Hình 3.10.	Tỷ lệ hộ gia đình nhận được thu nhập từ thị trường lao động (2010 và 2020), theo nguồn và khu vực	91
Hình 3.11.	Thu nhập bình quân thị trường lao động hộ gia đình (2010 và 2020), theo nguồn và khu vực	91
Hình 3.12.	Tỷ lệ nghèo theo vùng địa lý	92
Hình 3.13.	Tỷ lệ dân số DTTS tại một số tỉnh	94
Hình 3.14.	Tỷ lệ lao động có việc làm theo dân tộc và trong lĩnh vực chế biến, 2010 đến 2020	95
Hình 3.15.	Khoảng cách thu nhập tuyệt đối giữa nhóm dân tộc Kinh và nhóm DTTS chia theo các nhóm chính	95
Hình 3.16.	Số người nghèo (triệu người), theo hoạt động nông nghiệp chính của hộ gia đình, năm 2020	99
Hình 3.17.	Nông dân đang già đi, đặc biệt là nhóm dân tộc Kinh	99
Hình 3.18.	Sự tham gia vào các hoạt động nông nghiệp theo thời gian (2010-2020), toàn quốc	100
Hình 3.19.	Sự tham gia vào các hoạt động nông nghiệp theo thời gian (2010-2020), theo vùng	100
Hình 3.20.	Thu nhập của hộ nông nghiệp theo hoạt động (2010-2020), toàn quốc	101
Hình 3.21.	Thu nhập nông hộ theo hoạt động (2010-2020), theo vùng	101
Hình 3.22.	So sánh mức độ tham gia nông nghiệp của hộ gia đình - nhóm dân tộc Kinh và DTTS	102
Hình 3.23.	Năng suất cây trồng - nhóm dân tộc Kinh so với DTTS	103
Hình 3.24.	So sánh thu nhập nông nghiệp của hộ gia đình - nhóm dân tộc Kinh và DTTS	104
Hình A.3.1.1.	Xu hướng tiền lương theo loại công việc, dân tộc Kinh so với DTTS	107
 Chương 4.		
Hình 4.1.	Tỷ lệ nghèo theo cấp độ giáo dục của hộ gia đình	113
Hình 4.2.	Số năm đi học được điều chỉnh theo kết quả học, theo GDP bình quân đầu người, Việt Nam và các nước so sánh, 2020	115
Hình 4.3.	Tỷ lệ trẻ em không bị thấp còi tính theo GDP bình quân đầu người, Việt Nam và các nước so sánh, 2020	116
Hình 4.4.	Tỷ lệ sống sót tính theo GDP bình quân đầu người, Việt Nam và các nước so sánh, 2020	116
Hình 4.5.	Sự khác biệt trong chỉ số HCI được phân tách theo tình trạng kinh tế - xã hội, 2013	117

Hình B.4.1.1.	Khung tính toán Chỉ số Vốn con người	117
Hình 4.6.	Tỷ lệ nhập học theo nhóm thu nhập hộ gia đình và tuổi năm 2020	118
Hình 4.7.	Tiếp cận với nguồn nước uống sạch và nhà tiêu hợp vệ sinh theo nhóm thu nhập, 2014	118
Hình 4.8.	Tỷ lệ đi học theo độ tuổi và giới tính, 2020	119
Hình 4.9.	Tỷ lệ nhập học theo dân tộc và độ tuổi, 2020	120
Hình 4.10.	Tiếp cận với nước sạch và nhà tiêu hợp vệ sinh, 2014	120
Hình 4.11.	Chỉ số khác biệt về giáo dục và sức khỏe	121
Hình 4.12.	Phân tách chỉ số khác biệt trong kết quả giáo dục và sức khỏe theo phương pháp Shapley	123
Hình 4.13.	Chỉ số khác biệt tổng thể	124
Hình 4.14.	Mức độ bình đẳng trong tiếp cận đang được cải thiện (sự khác biệt trong năm 2010 và 2020)	125
Hình 4.15.	Mức độ duy trì việc học tập liên tục giữa các vùng và nhóm kinh tế xã hội	126
Hình 4.16.	Chỉ tiêu của các hộ khá giả hơn dành cho giáo dục phổ cập (cấp tiểu học và trung học cơ sở)	127
Hình 4.17.	Tỷ lệ tham gia lớp học thêm theo mức độ khá giả của hộ gia đình và độ tuổi	127
Hình 4.18.	Quán tính liên thế hệ và sự dịch chuyển tương đối theo nhóm	128
Hình A.4.1.1.	Mốc tiêu chuẩn Chỉ số vốn con người, Việt Nam và các nước được đối chiếu	132

Chương 5.

Hình 5.1.	Tăng năng suất lao động bình quân (GDP trên một lao động), theo ngành	138
Hình 5.2.	Tỷ trọng việc làm và năng suất lao động theo ngành, 2002-2030	139
Hình 5.3.	Tăng trưởng dự kiến (kịch bản cơ sở và mục tiêu), 1991-2045	139
Hình 5.4.	Thu nhập dự kiến, 2018-2045	139
Hình 5.5.	Mức tiêu dùng bình quân đầu người của hộ gia đình theo trình độ kỹ năng nghề của chủ hộ	140
Hình 5.6.	Việt Nam có dân số già hơn so với các nước ở mức độ phát triển tương đương	141
Hình 5.7.	Lực lượng lao động tiềm năng, 1991-2050	141
Hình 5.8.	Phân tách tăng trưởng (các kịch bản nhân khẩu học khác nhau), 1991-2018	141
Hình 5.9.	Lý do không tham gia lực lượng lao động, theo giới tính và nhóm độ tuổi	142
Hình 5.10.	Các lĩnh vực có việc làm theo hợp đồng vẫn tập trung trong khu vực công và công nghiệp chế biến chế tạo (2010-2020)	143
Hình 5.11.	Mức độ kỹ năng của công việc, 2010 và 2020	143
Hình 5.12.	Việc làm trên các cấp độ nghề nghiệp kỹ thuật số, theo quốc gia	144
Hình 5.13.	Việc làm theo danh mục kỹ năng nghề nghiệp (tỷ trọng)	145
Hình 5.14.	Tỷ trọng lao động theo nhóm kỹ năng và trình độ học vấn giai đoạn 2010-2020	145
Hình 5.15.	Phân bố nghề nghiệp của lao động trình độ đại học, theo kỹ năng và nhóm tuổi	147
Hình 5.16.	Số lượng công nhân, theo nghề nghiệp và nhóm sinh	147
Hình 5.17.	Mức độ kỹ năng nghề nghiệp, theo nhóm tuổi	148
Hình 5.18.	Tỷ trọng việc làm trong lĩnh vực công nghiệp so với các nước khác trong khu vực (nhóm 15-24 tuổi)	149
Hình 5.19.	So sánh HCI và HCI đầy đủ đã điều chỉnh theo mức sử dụng, 2020	149
Hình 5.20.	HCI giảm do điều chỉnh toàn dụng	150
Hình 5.21.	Lợi tức xã hội của giáo dục và kỹ năng theo thời gian	150

Chương 6.

Hình 6.1.	Tỷ lệ hộ gia đình cho biết điều kiện sống kém hơn so với 5 năm trước	156
Hình 6.2.	Ba lý do hàng đầu khiến điều kiện sống không đổi hoặc kém hơn 5 năm trước	157
Hình 6.3.	Chi phí y tế tự chi trả vẫn còn cao	159
Hình 6.4.	Chi phí y tế vượt quá khả năng chi trả đã giảm nhẹ (% hộ gia đình)	159
Hình 6.5.	Điều kiện và rủi ro môi trường cấp huyện	161
Hình 6.6.	Tỷ lệ các huyện có yếu tố rủi ro môi trường cao, theo tỷ lệ hộ nghèo cấp huyện	162

Hình 6.7.	Bản đồ nghèo và rủi ro môi trường	164
Hình 6.8.	Tỷ lệ mất an toàn kinh niên và mất an toàn do rủi ro theo khu vực, năm 2018	165
Hình 6.9.	Tầm quan trọng tương đối của rủi ro riêng lẻ và diện rộng theo khu vực, 2018	165
Hình B.6.1.1.	Minh hoạ về sự mất an toàn kinh niên và sự mất an toàn do rủi ro	167
Hình 6.10.	Việc sử dụng các dịch vụ tài chính đã được cải thiện trên một số khía cạnh và ít hơn ở những khía cạnh khác	169
Hình 6.11.	Vay mượn từ gia đình và bạn bè là kênh phổ biến nhất	169
Hình B.6.2.1.	Việt Nam có khoảng cách tương đối giữa thiệt hại của hộ gia đình và hỗ trợ lớn thứ hai khu vực Đông Á - Thái Bình Dương	170
Hình 6.12.	Mức trợ cấp xã hội ở Việt Nam so với các nước	172
Hình B.6.3.1.	Các thành phần chính trong hệ thống bảo trợ xã hội của Việt Nam	172
Hình 6.13.	Việt Nam tụt hậu so với các quốc gia khác khi chuyển sang thanh toán kỹ thuật số	174

Chương 7.

Hình B.7.1.1.	Định nghĩa các khái niệm thu nhập và vai trò của các công cụ tài khóa	179
Hình 7.1.	Thành phần nhân khẩu học của các hộ gia đình theo mức tiêu dùng bình quân đầu người	182
Hình 7.2.	Tác động của các chính sách tài khóa theo các nhóm thập phân vị tiêu dùng bình quân đầu người (không bao gồm cả chi tiêu bằng hiện vật)	184
Hình 7.3.	Tác động của chính sách tài khóa theo các nhóm thập phân vị tiêu dùng bình quân đầu người (bao gồm cả chi tiêu bằng hiện vật)	185
Hình 7.4.	Tác động của chính sách tài khóa tới nghèo theo công cụ tài khóa	185
Hình 7.5.	Tác động của chính sách tài khóa đối với bất bình đẳng theo công cụ tài khóa	186
Hình 7.6.	Tầm quan trọng và hiệu quả chi phí của các công cụ tài khóa trong việc giảm bất bình đẳng	187
Hình 7.7.	Vốn con người được phân tách theo các thành phần kinh tế xã hội (S-HCI)	188
Hình 7.8.	Tác động của chính sách tài khóa đối với bất bình đẳng sau khi điều chỉnh giá trị lợi ích hiện vật đối với chênh lệch S-HCI	188
Hình 7.9.	Tác động của chính sách tài khóa đối với nghèo theo mức thu nhập của quốc gia	189
Hình 7.10.	Tác động của chính sách tài khóa tới bất bình đẳng theo mức thu nhập của quốc gia	191
Hình 7.11.	Cơ cấu thuế theo mức thu nhập quốc gia, thuế trực thu và thuế gián thu	192
Hình 7.12.	Giảm bất bình đẳng từ các công cụ tài khóa tiền mặt và không dùng tiền mặt	193

Chương 8.

Hình B.8.2.1.	Điểm số Chỉ số Hiệu suất Thống kê (SPI) năm 2019	202
Hình 8.1.	Giải quyết khoảng thiếu hụt trong độ bao phủ an sinh xã hội	207

Danh mục Bảng

Chương 1.

Bảng 1.1.	Tỷ lệ nghèo (2010–2020)	28
Bảng 1.2.	Số người nghèo (2010–2020)	28
Bảng 1.3.	Khoảng cách nghèo trung bình	29
Bảng 1.4.	Tóm tắt các ước lượng nghèo khu vực nhỏ trong một thập kỷ qua	32
Bảng B.1.2.1.	Diễn trình các kỹ thuật ước lượng nghèo khu vực nhỏ	34
Bảng B.1.3.1.	Tóm tắt các định nghĩa tầng lớp kinh tế	36

Bảng 1.5.	Sự dịch chuyển kinh tế từ 2016 tới 2018, theo đặc điểm hộ gia đình	39
Bảng B.1.4.1.	Số các hộ gia đình trong dữ liệu mẫu (giai đoạn hai năm)	39
Bảng A.1.2.1	Các tỷ giá quy đổi	50
Bảng A.1.3.1.	Giá trị trung vị của các chuẩn nghèo quốc gia, theo phân loại nhóm quốc gia theo thu nhập (theo PPP 2011)	52
Bảng A.1.3.2.	Quy đổi chuẩn nghèo toàn cầu sang đồng Việt Nam	52
Bảng A.1.3.3.	So sánh các chuẩn nghèo và chuẩn tiền tệ (ngàn đồng/tháng/người)	53
Chương 2.		
Bảng 2.1.	Dân số (người), 2009–2019	57
Bảng B.2.2.1.	Các loại thu nhập và định nghĩa	65
Bảng 2.2.	Người hưởng trợ giúp xã hội	72
Bảng B.2.4.1.	Các biến và định nghĩa	79
Chương 3.		
Bảng B.3.2.1.	Mô tả các hoạt động nông nghiệp	98
Bảng 3.1.	Hoạt động nông nghiệp – nhóm dân tộc Kinh so với DTTS	102
Bảng 3.2.	Năng suất cây trồng và năng suất các nhân tố tổng hợp	103
Bảng A.3.1.1.	Các đặc điểm chính của hộ gia đình theo các hoạt động kinh tế	107
Bảng A.3.1.2.	Tóm tắt các Chương trình Mục tiêu Quốc gia	108
Chương 4.		
Bảng 4.1.	Chỉ số vốn con người của Việt Nam so với các quốc gia khác (2010 và 2020)	114
Bảng 4.2.	Chỉ số vốn con người phân tách theo giới	119
Bảng B.4.3.1.	Phân tách kiểm tra toán	130
Bảng A.4.1.1.	Phân tách chỉ số khác biệt theo phương pháp Shapley	133
Bảng A.4.2.1.	Danh sách các cơ hội (nguyên nhân tiềm ẩn của tình trạng bất bình đẳng)	134
Bảng A.4.2.2.	Hệ thống giáo dục phổ thông của Việt Nam	135
Bảng A.4.2.3.	Danh sách các cơ hội	136
Chương 5.		
Bảng A.5.1.1.	Phân loại kỹ năng nghề nghiệp và trình độ học vấn dự kiến của người lao động	152
Chương 6.		
Bảng 6.1.	Định nghĩa các chỉ báo môi trường	162
Chương 7.		
Bảng 7.1.	Nguồn thu của chính phủ Việt Nam, 2018	181
Bảng 7.2.	Chi tiêu của chính quyền trung ương ở Việt Nam năm 2018	182
Chương 8.		
Bảng 8.1.	Tóm tắt về bối cảnh mới và chính sách cho Chặng đường Cuối	199
Bảng 8.2.	Tóm tắt chính sách cho Chặng đường Tiếp theo	204

Danh mục Hộp

Chương 1.

Hộp 1.1.	Chỉ số Foster, Greer, and Thorbecke (FGT, 1984)	30
Hộp 1.2.	Lịch sử của ước lượng nghèo theo khu vực nhỏ	34
Hộp 1.3.	Các nhóm phân loại về kinh tế của khu vực Đông Á và Thái Bình Dương theo NHTG	36
Hộp 1.4.	Mẫu dữ liệu mảng Khảo sát mức sống dân cư	39

Chương 2.

Hộp 2.1.	Đặt nền tảng cho những thập kỉ trước	62
Hộp 2.2.	Đo lường thu nhập hộ gia đình sử dụng Khảo sát Mức sống dân cư Việt Nam	65
Hộp 2.3.	Lao động và tiền lương ở Việt Nam so với các nền kinh tế khác trong khu vực Đông Á và Thái Bình Dương	69
Hộp 2.4.	Phân tách nhóm và thu nhập	77

Chương 3.

Hộp 3.1.	Giới tính, dân tộc và thị trường việc làm ở Việt Nam	97
Hộp 3.2.	Các loại hoạt động nông nghiệp hộ gia đình trong Khảo sát mức sống dân cư	98

Chương 4.

Hộp 4.1.	Chỉ số vốn con người của NHTG	117
Hộp 4.2.	Mối liên hệ giữa đặc điểm kinh tế - xã hội và chất lượng giáo dục	129
Hộp 4.3.	Phân tách các khác biệt về chất lượng giáo dục	130

Chương 6.

Hộp 6.1.	Mô hình hóa rủi ro và tính dễ bị tổn thương giữa các hộ gia đình	166
Hộp 6.2.	Phản ứng sớm với COVID-19 của Việt Nam	170
Hộp 6.3.	Hệ thống bảo trợ xã hội của Việt Nam	172

Chương 7.

Hộp 7.1	Phương pháp luận cam kết công bằng	179
Hộp 7.2.	Các hạn chế đối với phương pháp luận CEQ ở Việt Nam	183

Chương 8.

Hộp 8.1.	Các khía cạnh giới trong nỗ lực giảm nghèo và hòa nhập	201
Hộp 8.2.	Dữ liệu cho cuộc sống tốt đẹp hơn ở Việt Nam	201

Quy đổi tiền tệ

Tỷ giá, bình quân năm 2020

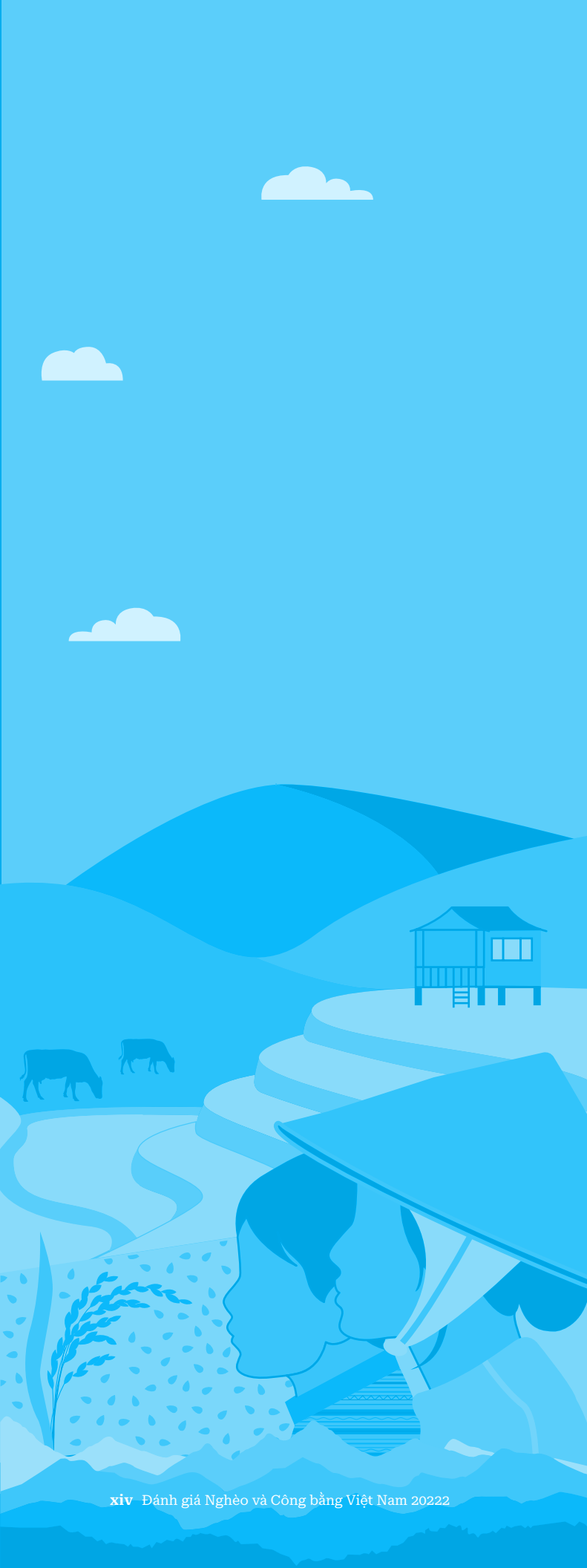
Đơn vị tiền tệ = đồng Việt Nam (VND)

1 đô-la Mỹ = 23.208,37 đồng.

Từ viết tắt

ADB	Ngân hàng Phát triển Châu Á
API	Giao diện lập trình ứng dụng
ASEAN	Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á
ASPIRE	Atlas các chỉ số bảo trợ xã hội với khả năng phục hồi và công bằng
BHXH	Bảo hiểm xã hội
BHXHVN	Bảo hiểm xã hội Việt Nam
BHYT	Bảo hiểm y tế
BTB	Bắc Trung Bộ
CEQ	Cam kết công bằng
CNTT	Công nghệ thông tin
CTMTQG	Chương trình Mục tiêu Quốc gia
DHMT	Duyên hải miền trung
DTTS	Dân tộc thiểu số
ĐB	Đồng bằng
ESC	Trung tâm dịch vụ việc làm
FDI	Đầu tư trực tiếp nước ngoài
FGT	Chỉ số Foster, Greer và Thorbecke
G2P	Chính phủ với người dân
GCNQSDĐ	Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất
GDDT	Giáo dục và Đào tạo
GDP	Tổng sản phẩm quốc nội
GE(0)	Chỉ số bất bình đẳng chung- Geneal entropy Theil's L
GER	Tỷ lệ nhập học chung
GIC	Đường tăng trưởng
GNI	Tổng thu nhập quốc dân
GT	Gián thu
GTGT	Giá trị gia tăng
HCI	Chỉ số vốn con người
HIV	Virus gây suy giảm miễn dịch ở người
HOI	Chỉ số cơ hội con người
ILO	Tổ chức Lao động Quốc tế
IO	Đầu vào-Đầu ra
IPL	Chuẩn nghèo quốc tế
ISAS	Hệ thống bảo trợ xã hội tích hợp
ISCED	Phân loại giáo dục theo tiêu chuẩn quốc tế
KHĐT	Kế hoạch và Đầu tư
KTXH	Kinh tế xã hội
LCU	Đơn vị tiền tệ địa phương
LĐTBOXH	Lao động, Thương binh và Xã hội
LĐVL	Lao động Việc làm
LMIC	Quốc gia thu thập trung bình thấp
LMIS	Hệ thống thông tin quản trị logistics
MICS	Điều tra đánh giá các mục tiêu trẻ em và phụ nữ
MN	Miền núi
MOOC	Giáo dục trực tuyến mở đại chúng
MPSARD	Kế hoạch tổng thể về cải cách và phát triển bảo trợ xã hội
MTQG	Mục tiêu quốc gia

NCD	Bệnh mãn tính không lây
NĐC	Nghèo đa chiều
NHTG	Ngân hàng Thế giới
NN	Nông nghiệp
NLSA	Chương trình Đánh giá hiệu quả học tập trên diện rộng cấp quốc gia
NPISHS	Tổ chức phi lợi nhuận phục vụ hộ gia đình
NTP-NRD	Chương trình MTQG Xây dựng nông thôn mới
NTP-SPR	Chương trình MTQG Giảm nghèo bền vững
OECD	Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế
O-NET	Mạng lưới thông tin nghề nghiệp
OPHI	Sáng kiến Xoá đói nghèo và Phát triển con người Oxford
P135	Chương trình 135
PAPI	Chỉ số Hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh
PISA	Chương trình Đánh giá Học sinh Quốc tế
PPP	Ngang giá sức mua
PTKTXH	Phát triển kinh tế xã hội
R&D	Nghiên cứu và phát triển
RISE	Nghiên cứu cải cách giáo dục
S-HCI	Chỉ số vốn con người theo tình trạng kinh tế xã hội
SCOLI	Chỉ số Chi phí sinh hoạt theo Không gian
SDRSP	Chương trình Hỗ trợ Giảm nghèo Bền vững
SEDEMA	CTMTQG Phát triển kinh tế xã hội các vùng dân tộc miền núi
SEDP	Kế hoạch phát triển kinh tế xã hội
SES	Điều kiện kinh tế xã hội
SMS	Dịch vụ tin nhắn ngắn
SPEI	Chỉ số thoát hơi nước lượng mưa chuẩn hoá
SPI	Chỉ số hiệu suất thống kê
SPR	Giảm nghèo bền vững
TIMSS	Các xu hướng trong nghiên cứu khoa học và toán quốc tế
TB	Trung bình
TBD	Thái Bình Dương
TCTK	Tổng cục Thống kê
TFP	Năng suất các nhân tố tổng hợp
THPT	Trung học phổ thông
TNCN	Thu nhập cá nhân
TNDN	Thu nhập doanh nghiệp
TP.HCM	Thành phố Hồ Chí Minh
TT	Trực thu
TTĐB	Tiêu thụ đặc biệt
TVET	Giáo dục và đào tạo nghề
UBND	Ủy ban Nhân dân
U-HCI	Chỉ số vốn con người được điều chỉnh theo mức sử dụng
UNDP	Chương trình phát triển Liên hiệp quốc
UNESCO	Tổ chức Giáo dục, Khoa học và Văn hoá Liên hiệp quốc
UMIC	Quốc gia có thu nhập trung bình cao
VHLSS	Khảo sát mức sống dân cư
WDI	Chỉ số phát triển toàn cầu
WHO	Tổ chức Y tế Thế giới
WTO	Tổ chức Thương mại Thế giới



Tổng quan

Giới thiệu

Việt Nam là một quốc gia đang chuyển mình trong quá trình chuyển đổi. Các chỉ số đều đi đúng hướng, và có nhiều chuyển biến tích cực về kinh tế, xã hội. Những tiến bộ mà Việt Nam đạt được trong vòng chưa đầy nửa thế kỷ kể từ khi chiến tranh kết thúc năm 1975 tới nay gần như không có tiền lệ. Đồng thời, Việt Nam là quốc gia có thu nhập trung bình thấp đang phải đối mặt với một chặng đường đầy thách thức và nhiều bỡ ngỡ trước mắt để gia nhập nhóm quốc gia có thu nhập trung bình cao và quốc gia có thu nhập cao trong bối cảnh kinh tế và khí hậu toàn cầu đang chuyển dịch.

Trong vòng chưa đầy nửa thế kỷ kể từ khi chiến tranh kết thúc và sau 35 năm Đổi mới, Việt Nam đã trở thành nền kinh tế năng động và là thị trường đầy hấp dẫn với thế giới bên ngoài. GDP bình quân đầu người (tính theo giá cố định bằng đô-la Mỹ năm 2015) tăng từ 481 đô-la Mỹ năm 1986 lên 2.655 đô-la Mỹ vào năm 2020. Tăng trưởng kinh tế ở mức cao, có tính chất bao trùm và sinh kế ở Việt Nam đã được cải thiện đáng kể. Căn cứ vào chuẩn nghèo của Ngân hàng Thế giới (NHTG) áp dụng cho quốc gia thu nhập trung bình thấp (3,20 đô-la Mỹ/ngày, tính theo ngang giá sức mua năm 2011), tỷ lệ nghèo đã giảm từ 16,8% năm 2010 xuống còn 5,0% vào năm 2020 (Hình O.1). Theo ước tính sơ bộ cho năm 2019, 5,7% người Việt Nam được phân loại là nghèo theo chuẩn nghèo đa chiều (TCTK).

Nhưng đồng thời, bên cạnh những tiến bộ đáng kể, tình trạng nghèo vẫn là mối quan ngại hàng đầu của người dân. Theo một khảo sát người dân, từ năm 2015 đến năm 2020, nghèo/đói được chọn là vấn đề chính cần được chính phủ giải quyết (Hình O.2). Khi được hỏi tại sao vấn đề nghèo là mối quan tâm chính, nhiều người tỏ ra lo ngại về khả năng tái nghèo, nhưng còn có nhiều người hơn cho rằng tình trạng nghèo là lực cản chung đối với nền kinh tế và làm giảm uy tín quốc gia (dựa trên số liệu của UNDP PAPI 2018). Trong số

những người cho rằng đói và nghèo là quan ngại hàng đầu, một nửa có thu nhập trên 8 triệu đồng mỗi tháng. Điều này cho thấy người dân vẫn quan ngại về khả năng được đảm bảo an ninh kinh tế, kể cả trong số những người có thu nhập khá.

Sự lo ngại về tình trạng nghèo trong bối cảnh tăng trưởng kinh tế cao không phải là mâu thuẫn; về tổng thể, thực trạng này thể hiện mức sống đang tăng lên tuyệt đối và có tính bao trùm, nhưng vẫn còn một bộ phận người dân đang tìm cách được đảm bảo an ninh kinh tế và có khát vọng vươn lên. Những thay đổi nhanh chóng do sự phát triển kinh tế khiến một số người bị tụt hậu, không có cơ hội tham gia vào các lĩnh vực năng động nhất của nền kinh tế, đồng thời tạo ra một bộ phận lớn người dân ở trong tình trạng không còn nghèo nhưng chưa phải là giàu. Khoảng 85% hộ gia đình cho biết điều kiện sống của họ vào năm 2020 tốt hơn so với năm 2016 (Khảo sát Mức sống Dân cư và Hộ gia đình). Mặt khác, dữ liệu trong Chỉ số Hiệu quả Quản trị và Hành chính Công Cấp Tỉnh (PAPI) của UNDP chỉ ra rằng 63% hộ gia đình cảm thấy điều kiện kinh tế của họ vào năm 2018 tốt hơn so với 5 năm trước. Như vậy, cảm nhận của hộ gia đình về sự chuyển biến trong điều kiện kinh tế có bi quan hơn một chút so với cảm nhận của họ về sự chuyển biến trong điều kiện sống; trong cả hai trường hợp, mức độ cải thiện được nhận định là ít chứ chưa phải là nhiều.

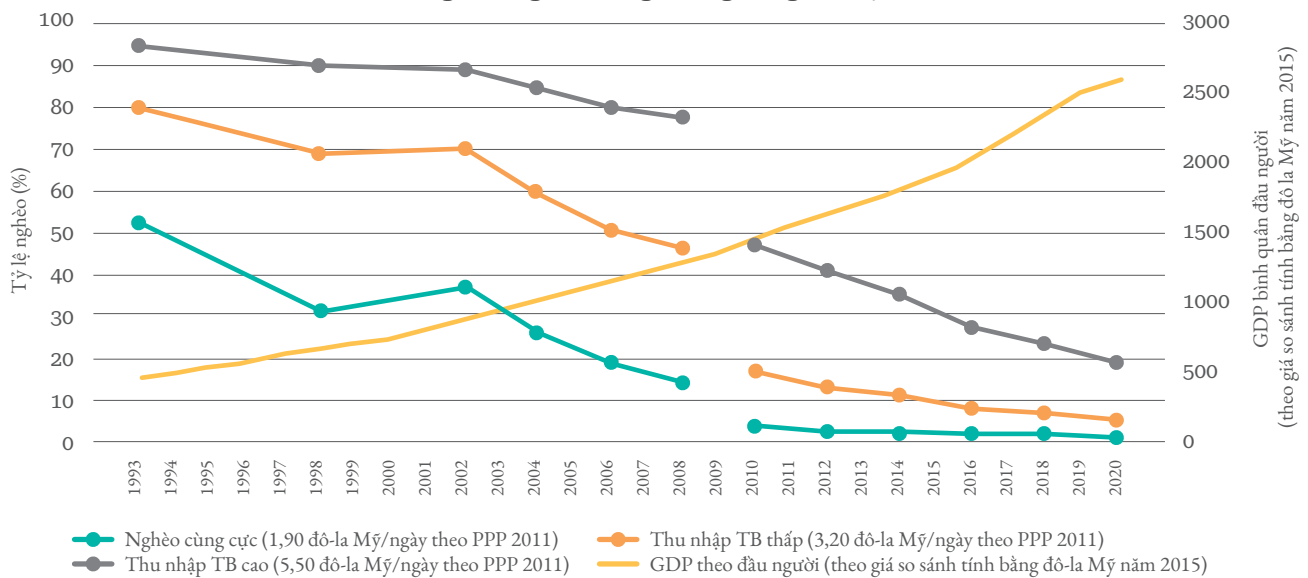
Những quan ngại và nguyện vọng trên phản ánh nhu cầu phải đồng thời xử lý những thách thức nghèo kinh niên trong chặng đường cuối, đồng thời đảm bảo lộ trình dịch chuyển kinh tế có tính bền vững của quốc gia trong chặng đường kế tiếp để hoàn thành khát vọng trở thành quốc gia thu nhập trung bình cao và thu nhập cao.

Báo cáo Đánh giá Thực trạng Nghèo và Công bằng ở Việt Nam gồm hai phần với mục tiêu nhằm xử lý các vấn đề của cả Chặng đường cuối và Chặng đường kế tiếp:

Phần I điểm lại các xu hướng nghèo và bất bình đẳng trong thập kỷ vừa qua, giai đoạn 2010–2020. Đây là thập kỷ chứng kiến mức tăng trưởng cao, thành tựu lớn về giảm nghèo, các hộ gia đình có xu hướng chuyển dịch sang trình độ học vấn cao hơn và người dân chuyển sang công việc phi nông nghiệp nhiều hơn (Chương 1 và 2). Mức lương cao hơn và việc tạo ra nhiều việc làm phi nông nghiệp hơn đã cơ bản góp

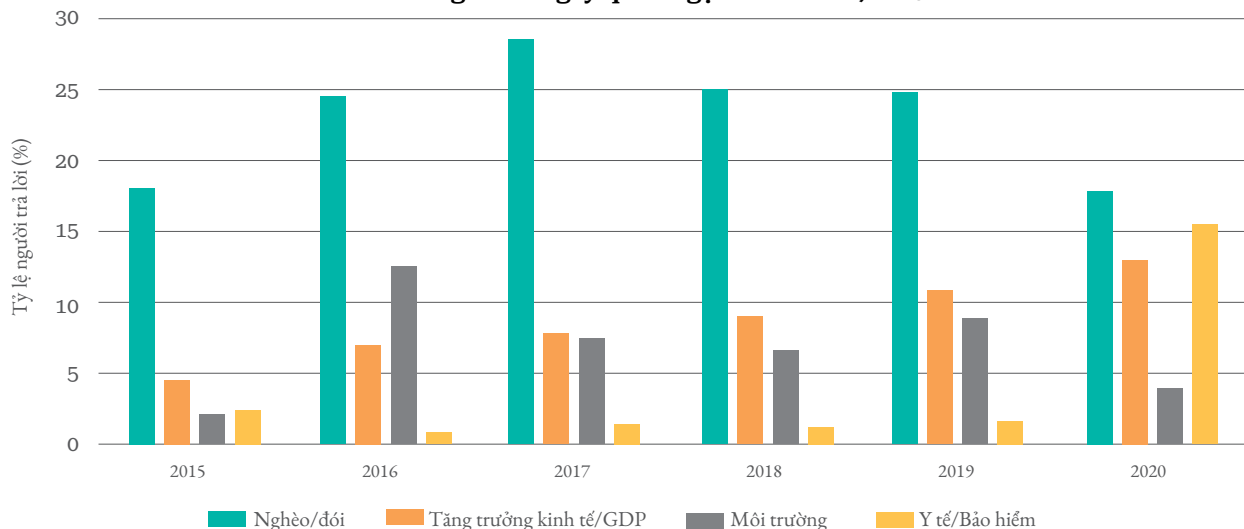
phần nâng cao mức sống, đem lại cơ hội kinh tế tốt hơn cho đông đảo dân số trẻ tham gia vào lực lượng lao động. Mặc dù vậy, tỷ lệ nghèo ở các hộ nông thôn, hộ dân tộc thiểu số và hộ thuần nông vẫn cao hơn đáng kể so với tương ứng các nhóm hộ đô thị, hộ không phải dân tộc thiểu số và hộ không thuần nông (Chương 3). Những nhóm này đang phải đối mặt với thách thức dai dẳng gồm vốn nhân lực thấp hơn, chất lượng dịch vụ công ở địa phương thấp hơn, khoảng cách tiếp cận tới các cơ hội kinh tế xa hơn, và cơ hội tiếp cận với tài chính và đào tạo cũng ít hơn. Hiện đã có chính sách được thiết kế tốt nhằm xử lý tình trạng nghèo kinh niên trong Chặng đường

Hình O.1. Tăng trưởng kinh tế giảm nghèo giai đoạn 1986–1993



Lưu ý: Do phương pháp luận đo lường tình trạng nghèo thay đổi vào năm 2010; chuỗi số liệu về tỷ lệ nghèo trước và sau năm 2010 không thể so sánh được
Nguồn: Chỉ số phát triển thế giới (WDI) của Ngân hàng Thế giới, PovcalNet.

Hình O.2. Những vấn đề gây quan ngại nhiều nhất, 2015–2020



Nguồn: CECODES, VFF-CRT, RTA & UNDP (2021).

cuối; đó là ba Chương trình MTQG sẽ được thực hiện trong Giai đoạn Phát triển Kinh tế Xã hội 2021–2025.

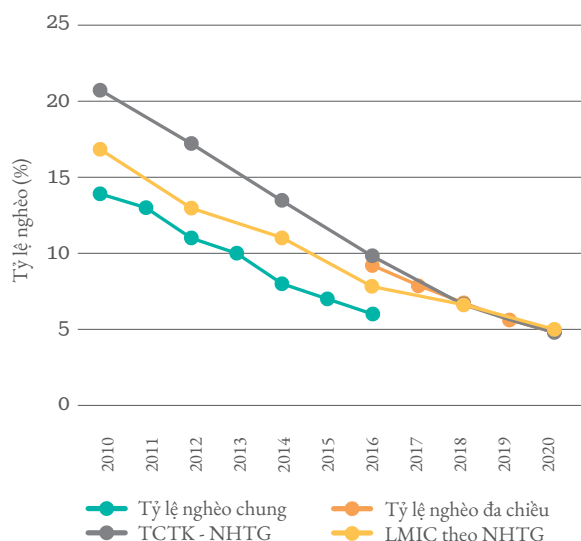
Phần II đánh giá các cơ hội và thách thức trong lộ trình Việt Nam hướng tới những khát vọng của Chặng đường kế tiếp, đồng thời nâng cao sự thịnh vượng cho cả hộ gia đình và người lao động. Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ XIII năm 2021 đã đề ra mục tiêu Việt Nam trở thành quốc gia thu nhập cao vào năm 2045. Đây là một mục tiêu đầy tham vọng, nhưng phù hợp với một quốc gia có thành tích được minh chứng trong tăng trưởng bao trùm, nhưng đòi hỏi phải có những cách tiếp cận mới và phải đạt được những thành tựu lớn hơn nữa. Chặng đường kế tiếp là con đường hướng đến mục tiêu trở thành quốc gia thu nhập trung bình cao và thu nhập cao. Cần những điều kiện gì để duy trì bền vững đà dịch chuyển kinh tế đi lên của hàng triệu người vừa thoát nghèo và đang tìm cách nâng cao an ninh kinh tế nhưng phải đối mặt với nhiều rủi ro và thách thức mới? Đầu tư mang tính công bằng cho vốn con người là yếu tố chính đem lại thành công kinh tế ở châu Á. Mặc dù khoảng cách về tỷ lệ tốt nghiệp đang được thu hẹp, nhưng các khoảng cách này vẫn tồn tại ở hầu hết các nhóm để bị tổn thương nhất (Chương 4). Để trở thành quốc gia thu nhập cao vào năm 2045, tăng trưởng GDP theo giá so sánh phải đạt gần 7% mỗi năm. Trong số những người tham gia lực lượng lao động, giới trẻ ngày nay có trình độ giáo dục tốt hơn, nhưng liệu họ đã sẵn sàng trở thành lực lượng tiên phong trong quá trình chuyển đổi thành lực lượng lao động có năng suất cao và kỹ năng cao, và giúp phát triển tầng lớp

trung lưu? Một vài chỉ số cho thấy các thách thức trong quá trình chuyển đổi nếu không có sự tiếp tục cải cách và cải thiện trong giáo dục đại học và đào tạo kỹ năng (Chương 5). Hơn nữa, trong một thế giới đầy rủi ro và thách thức khó lường, các chính sách thúc đẩy chuyển dịch kinh tế theo hướng đi lên phải được bổ sung bằng các chiến lược nhằm phòng vệ và giữ vững thành quả. Hệ thống an sinh xã hội hiện nay chưa bảo vệ đầy đủ tất cả các hộ gia đình trước tất cả các rủi ro và hệ thống này cần được hiện đại hóa (Chương 6). Không chỉ vậy, việc đầu tư để nâng cao kỹ năng và chất lượng giáo dục, cũng như để có được một hệ thống an sinh xã hội vững chắc bảo vệ cho tất cả mọi người, đòi hỏi phải có đầu tư công. Làm thế nào để huy động nguồn tài chính cho khoản đầu tư này và làm thế nào để chính sách tài khóa có thể thúc đẩy thịnh vượng chung là chủ đề của Chương 7. Cuối cùng, các khuyến nghị chính sách cho lộ trình ở cả Chặng đường cuối và Chặng đường kế tiếp theo được trình bày ở Chương 8.

Phần I. Một thập kỷ tiến bộ đáng kể nhưng vẫn còn những thách thức ở Chặng đường cuối

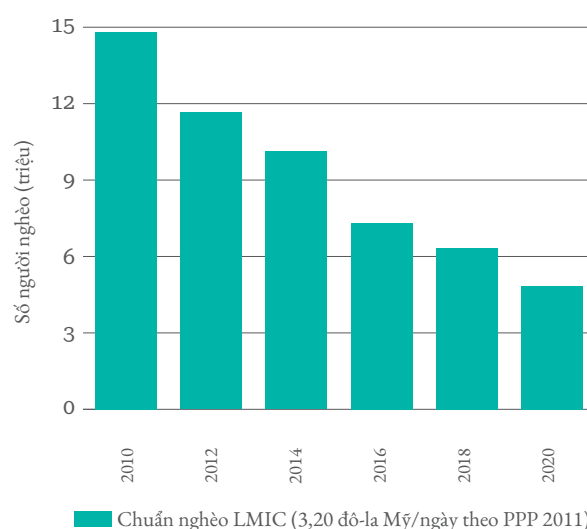
Một thập kỷ giảm nghèo liên tục nhưng bất bình đẳng đang gia tăng

Hình O.3. Tỷ lệ nghèo theo các ngưỡng nghèo khác nhau



Lưu ý: Tham khảo định nghĩa về các chuẩn nghèo khác nhau ở Chương 1.
Nguồn: TCTK và NHTG.

Hình O.4. Số lượng người nghèo, 2010–2020



Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG.

Trong thập kỷ vừa qua, công cuộc giảm nghèo đã đạt được các kết quả đầy ấn tượng. Tính trung bình, mức tiêu dùng hộ gia đình đạt tăng trưởng cao, ở mức khoảng 5% mỗi năm. Căn cứ vào chuẩn nghèo của NHTG đối với nhóm quốc gia thu nhập trung bình thấp (LMIC) (3,20 đô-la Mỹ/ngày tính theo ngang giá sức mua năm 2011), tỷ lệ nghèo đã giảm từ 16,8% năm 2010 xuống còn 5% vào năm 2020 (Hình O.3), có nghĩa là 10 triệu người đã thoát nghèo, số người nghèo đã giảm xuống còn 5 triệu người vào năm 2020 (Hình O.4). Tăng trưởng trong thập kỷ qua ở Việt Nam nhìn chung có tính chất bao trùm, do những cải thiện về phúc lợi đạt được trên toàn bộ phân bố kinh tế hộ gia đình. Sự thoát nghèo diễn ra đồng đều ở hầu hết các nhóm, và nhiều gia đình thoát nghèo chỉ trong vòng một thế hệ. Một số nhóm có nhiều cơ hội vươn lên tầng lớp kinh tế cao hơn trong khi có tỷ lệ tụt lùi thấp hơn; đó là các nhóm thoát nông hoàn toàn hoặc có được việc làm trong khu vực chính thức trong khoảng thời gian hai năm.

Mặt khác, bất bình đẳng tăng nhẹ trong nửa cuối của thập kỷ. Chỉ số Gini lên đến mức cao nhất vào đầu thập kỷ, cùng thời điểm diễn ra cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu, nhưng sau đó đảo chiều nhanh chóng (Hình O.5). Bất bình đẳng giảm khi các hộ gia đình nằm ở phân bố phúc lợi thấp hơn đạt tốc độ phát triển cao hơn trung bình trong giai đoạn từ năm 2010 đến năm 2014 (Hình O.6). Tuy nhiên, trong nửa sau của thập kỷ, tiêu dùng của các hộ gia đình giàu tăng cao hơn so với các hộ nghèo, dẫn đến chênh lệch âm về thịnh

vượng chung làm tăng bất bình đẳng. Trong thập kỷ qua, vì các hộ nghèo nhất ngày càng tập trung vào các hoạt động nông nghiệp có thu nhập thấp nên những nhóm này có nguy cơ bị tụt hậu xa hơn và trở nên thiếu kết nối hơn với các lĩnh vực phát triển năng động của nền kinh tế.

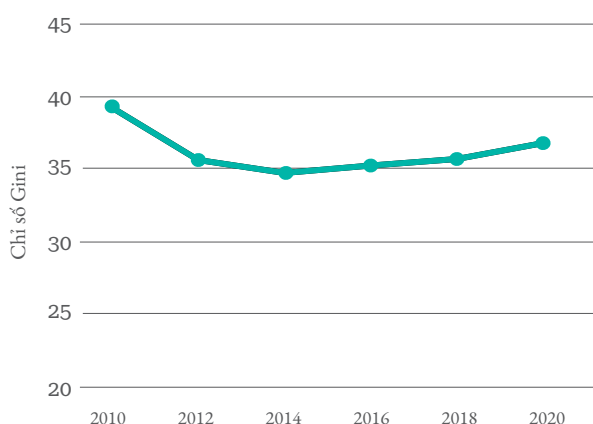
Xu hướng về tình trạng nghèo cấp huyện trong một thập kỷ cho thấy các trung tâm kinh tế có nhiều tiến triển hơn so với các vùng sâu vùng xa

Bản đồ tình trạng nghèo cấp huyện được lập trong một thập kỷ qua cho thấy có những tiến triển tổng thể, nhưng vẫn còn tồn tại những điểm nghèo kinh niên. Bản đồ tình trạng nghèo năm 2009 cho thấy tình trạng nghèo tập trung ở các vùng miền núi thuộc miền Bắc và miền Trung của đất nước. Trong thập kỷ qua, giảm nghèo đạt kết quả ấn tượng nhưng tình trạng nghèo vẫn tồn tại ở các vùng bị tụt hậu tại các khu vực Tây Bắc và Tây Nguyên. Vùng đạt kết quả giảm nghèo tuyệt đối tốt nhất là Đông Bắc, nhờ các hoạt động công nghiệp phát triển.

Việc làm được tạo ra và thu nhập hưởng lương tăng lên là yếu tố chính dẫn đến giảm nghèo, nhưng các kênh này bị gián đoạn do COVID-19

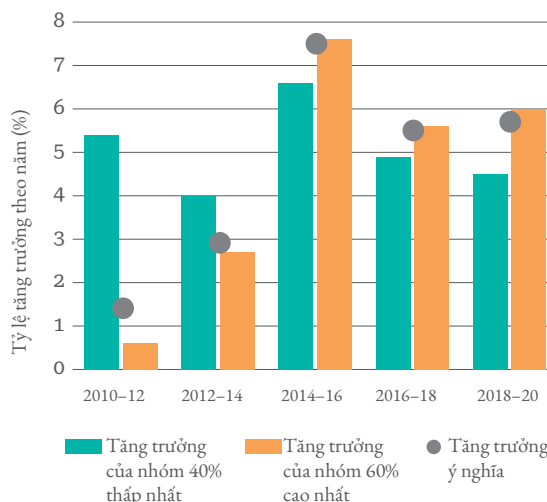
Xu hướng giảm nghèo trong thập kỷ qua có mối liên hệ chặt chẽ với tăng trưởng kinh tế. Tiền lương tăng, tỷ lệ việc làm chính thức ngày càng tăng và sự di chuyển ra khỏi

Hình O.5. Bất bình đẳng trong tiêu dùng hộ gia đình, 2010–2020

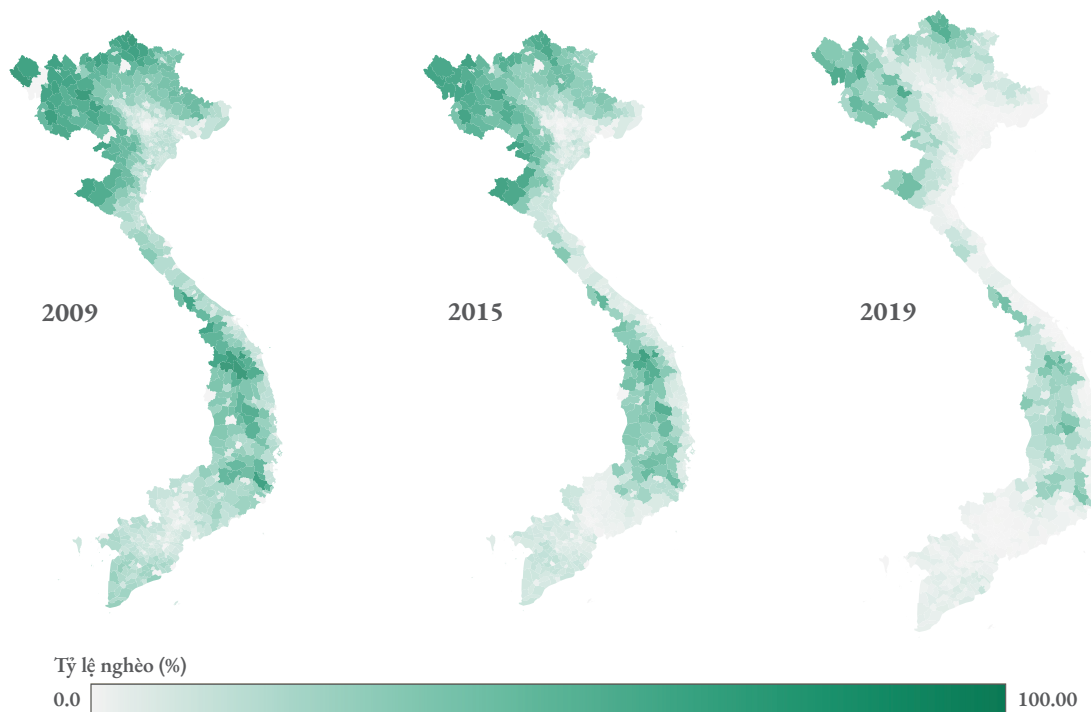


Nguồn: Ngân hàng Thế giới, PovcalNet.

Hình O.6. Tăng trưởng trong nhóm đáy của phân phối



Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng Bộ dữ liệu khảo sát mức sống dân cư (VHLSS) 2010–2020.

Hình O.7. Bản đồ nghèo cấp huyện

Ghi chú: Tỷ lệ nghèo dựa trên chuẩn nghèo.

Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG và TCTK sử dụng Tổng điều tra dân số và Bộ dữ liệu khảo sát mức sống dân cư (VHLSS).

khu vực sản xuất nông nghiệp năng suất thấp dẫn đến thu nhập của người lao động được nâng cao. Nhờ lợi thế cơ cấu dân số – với đông đảo dân số trẻ bước vào độ tuổi lao động – nên lực lượng lao động tăng ròng 4,5 triệu lao động trong giai đoạn từ năm 2010 đến năm 2020, kể cả sau khi xét đến một tỷ lệ lớn thoát li nông nghiệp. Về tổng thể, lao động trong lĩnh vực công nghiệp chế biến chế tạo và dịch vụ tăng ròng thêm lần lượt 5,8 triệu và 4,8 triệu lao động. Việc làm nông nghiệp chỉ giảm ở nửa sau của thập kỷ, với lực lượng lao động giảm từ 24,5 triệu vào năm 2015 xuống 17,7 triệu vào năm 2020.

Điều quan trọng là các việc làm mới được tạo ra hầu hết đều tốt hơn so với việc làm của các thế hệ trước đó (Hình O.8). Trong nửa đầu thập kỷ, số lượng việc làm tăng

nhau trong khu vực dịch vụ nhưng phần lớn là những việc làm không đòi hỏi kỹ năng (Hình O.9). Xu hướng đó thay đổi vào giữa thập kỷ khi nhiều việc làm đòi hỏi kỹ năng trung bình được tạo ra trong các lĩnh vực chế tạo và dịch vụ. Đầu tư trực tiếp nước ngoài đóng vai trò quan trọng trong chuyển đổi việc làm vì hầu hết việc làm trong các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài là việc làm chính thức có mức lương cao hơn so với các doanh nghiệp trong nước. Khu vực dịch vụ cũng được tiếp thêm sinh lực khi số lượt khách quốc tế tăng từ 5 triệu lượt năm 2010 lên 18 triệu lượt vào năm 2019, phần lớn là khách du lịch. Tiền lương trong nửa đầu thập kỷ cũng tăng cao hơn so với nửa cuối, tương đồng với việc tốc độ giảm nghèo chậm hơn trong nửa cuối thập kỷ.

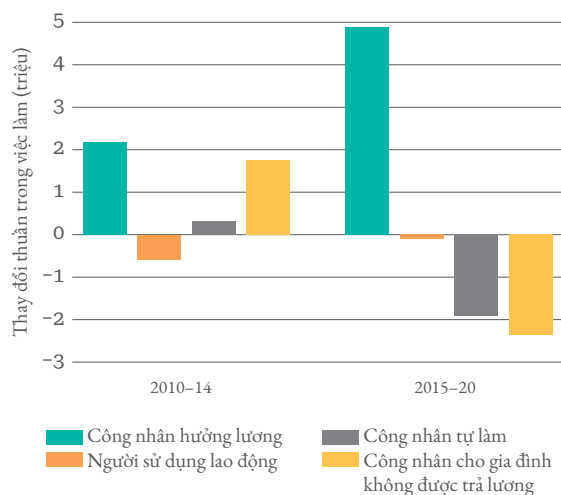
Trên góc độ giới, cơ hội việc làm chủ yếu có tính chất bao trùm. Tỷ lệ nữ lao động có việc làm ở Việt Nam là 73%, cao hơn nhiều so với mức bình quân của khu vực cũng như mức bình quân của các quốc gia thu nhập trung bình thấp, trung bình cao và cao, qua đó đóng góp đáng kể cho tăng trưởng bền vững đến thời điểm này. Tuy nhiên, vì nữ giới phải đảm nhiệm nhiều trách nhiệm việc nhà và chăm sóc gia đình do các định kiến xã hội, nên nữ giới ít được tự do hơn trong việc theo đuổi những ngành nghề thâm dụng lao động, trong khi thu nhập kinh doanh hộ gia đình của nữ lại thấp hơn của nam do số giờ làm việc ít hơn. Các loại việc làm dành cho nữ giới có sự khác biệt với nam giới và ngay cả khi nam giới và nữ giới đều đủ điều kiện trên góc độ văn hóa, xã hội và pháp lý, các nhà tuyển dụng vẫn có xu hướng ưu tiên ứng viên nam trong các quảng cáo tuyển dụng.

Thu nhập từ lương của các hộ gia đình tăng đáng kể, với mức tăng danh nghĩa (chưa điều chỉnh theo lạm phát) lên đến gần 100 triệu đồng, nghĩa là gần gấp ba lần trong thập kỷ vừa qua. Thu nhập từ lương của hộ gia đình ở nhóm 20% thu nhập thấp nhất cũng tăng gấp ba lần, nhưng mức tăng tuyệt đối chỉ hơn 50 triệu đồng. Thu nhập từ nguồn sản xuất kinh doanh hộ gia đình tăng mức tương đương, nhưng các hộ nghèo ít có điều kiện tự sản xuất kinh doanh. Ví dụ, chỉ 16% hộ gia đình ở nhóm ngũ phân vị dưới cùng (nhóm 20% thu nhập thấp nhất) có thu nhập từ các hoạt động tự sản xuất kinh doanh trong hộ gia đình so với 73% có thu nhập làm công ăn lương vào năm 2020. Tỷ lệ các hộ gia

đình có thu nhập từ lương tăng từ 64% lên 70% trong thập kỷ vừa qua. Đặc biệt, tỷ lệ tham gia các công việc hưởng lương đòi hỏi kỹ năng trung bình và phi nông nghiệp đã và đang tăng lên, mang lại thu nhập cao hơn và ổn định hơn cho các hộ gia đình. Trong nhóm 10% nghèo nhất, tỷ lệ hộ gia đình tham gia việc làm ở các lĩnh vực công nghiệp chế biến chế tạo tăng từ 26,7% năm 2010 lên 35,8% năm 2020. Tỷ lệ hộ gia đình tham gia việc làm ở các lĩnh vực dịch vụ cũng tăng tương đương (9,4% lên 15,2%), nhưng nhóm hộ nghèo có mức tăng thấp hơn.

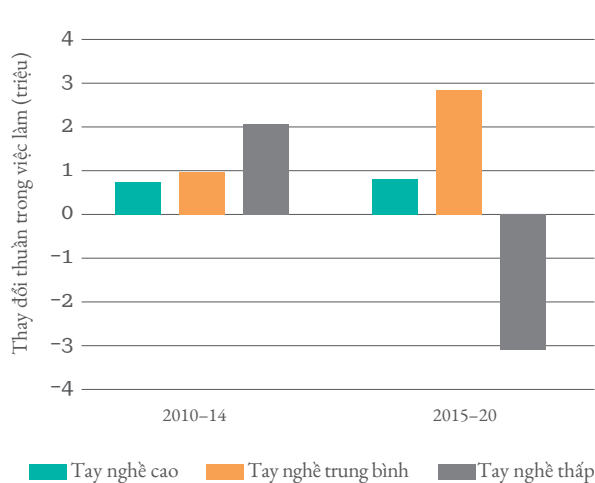
Đại dịch COVID-19 đột ngột bùng phát vào cuối thập kỷ khiến cho tốc độ tăng lương và cải thiện chất lượng việc làm bị chững lại. Đến cuối năm 2020, tốc độ lây lan của COVID-19 vẫn trong khả năng kiểm soát, nhưng thị trường lao động vẫn chứng kiến quá trình chuyển sang việc làm phi chính thức và thiếu việc làm. Đến quý 4 năm 2020, khoảng 830.000 người không có đủ việc làm, nhất là trong lĩnh vực nông nghiệp; con số đó tăng lên khi lao động trong các lĩnh vực công nghiệp chế biến chế tạo và dịch vụ bị mất việc hoặc tạm ngừng việc ở các thành phố và dịch chuyển về quê. Tỷ lệ việc làm phi chính thức đến cuối năm 2020 là 56,2%, là sự gia tăng sau khi đã giảm liên tục từ năm 2016 đến năm 2019 (TCTK, 2021). Theo số liệu thống kê chính thức, 9,1 triệu lao động (12,8% tổng số lao động) bị mất việc làm hoặc bị giảm lương trong quý 1 năm 2021, và thu nhập bình quân của lao động bị giảm 2,3% so với năm trước (Hà và Minh, 2021). Tỷ lệ thất nghiệp cũng tăng, nhất là với nữ giới. COVID-19 gây

Hình O.8. Thay đổi về số việc làm hưởng lương, 2010–2020

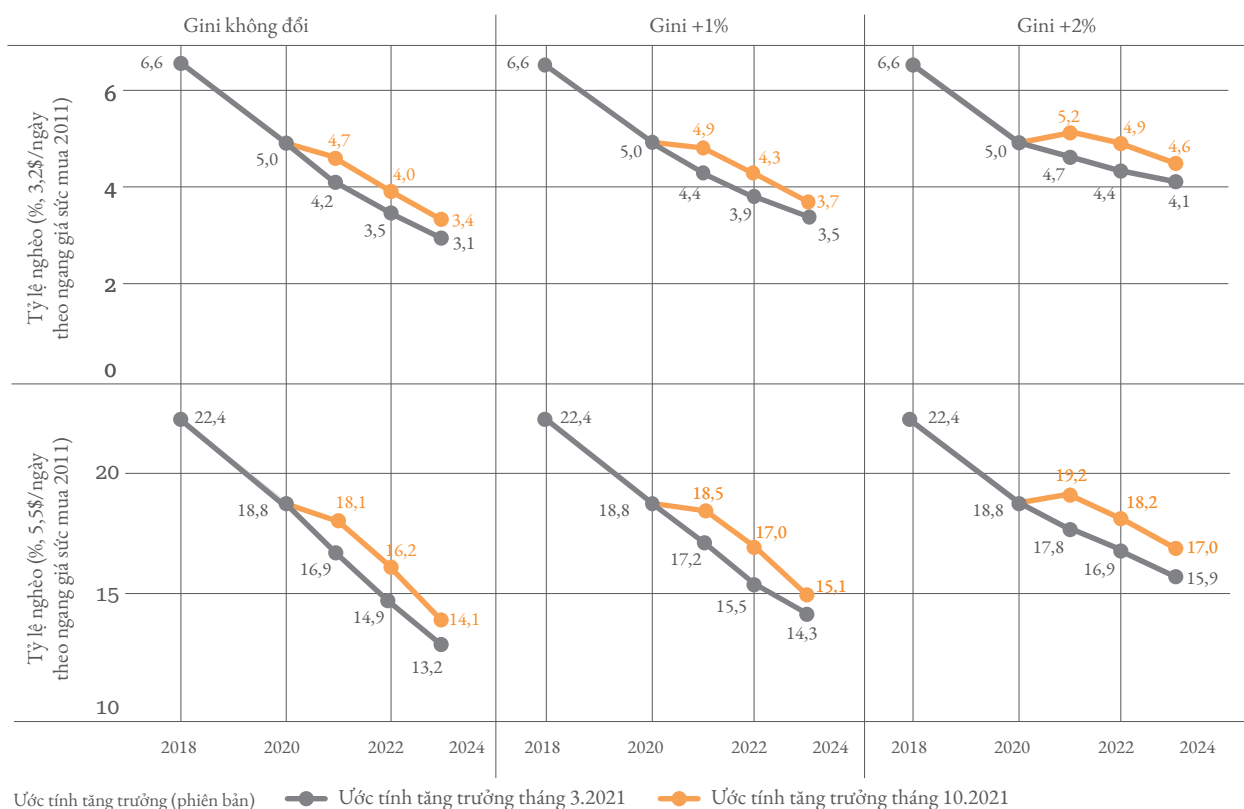


Nguồn: TCTK, Điều tra lực lượng lao động.

Hình O.9. Số lượng việc làm theo mức kỹ năng, 2010–2020



Nguồn: TCTK, Điều tra lực lượng lao động.

Hình O.10. Dự báo về tỷ lệ nghèo với độ nhạy theo phân phối ở Việt Nam, 2018–2023

Lưu ý: Tỷ lệ nghèo năm 2018 và 2020 dựa trên số liệu điều tra. Tỷ lệ nghèo từ năm 2021 trở đi là dự báo. Mô phỏng những thay đổi về bất bình đẳng nếu có được giả định sẽ bắt đầu vào năm 2021. Các phương pháp mô phỏng độ nhạy theo phân bố dựa trên Lakner và cộng sự (Năm 2020). Xem Phụ lục 1.4 để biết thêm chi tiết.

Nguồn: Ước tính của chuyên gia Ngân hàng Thế giới sử dụng Bộ dữ liệu khảo sát mức sống dân cư, 2018, 2020.

thiệt hại lớn cho nữ giới tham gia lực lượng lao động, nhiều người trong số họ đang làm việc trong lĩnh vực dịch vụ phi chính thức, chịu ảnh hưởng nặng nề nhất trong các đợt giãn cách xã hội liên quan đến COVID. Do trường học bị đóng cửa và với trách nhiệm việc nhà và chăm sóc gia đình, nữ giới có xu hướng rơi vào tình trạng phải giảm giờ làm hoặc phải nghỉ việc.

COVID-19 sẽ làm thành quả giảm nghèo bị tụt lùi và làm gia tăng bất bình đẳng trên cả góc độ tiền tệ và phi tiền tệ

Đại dịch COVID-19 đã và đang làm cho tiến độ giảm nghèo bị tụt lùi. Tại Việt Nam, COVID-19 khiến cho một thập kỷ gia tăng tiền lương bị chững lại, mặc dù tiến độ giảm nghèo vẫn được duy trì vào năm 2020, khi so sánh trong giai đoạn hai năm với năm 2018. Đây là một kết quả tốt hơn so với hầu hết các nước đang phát triển trong khu vực và trên toàn cầu (NHTG, 2020a). Một số tác động vẫn đang gây ảnh

hưởng nặng nề, như tỷ lệ nghèo ở người Kinh và ở khu vực thành thị tăng nhẹ vào năm 2020 so với năm 2018. Hơn nữa, sự xuất hiện của biến thể Delta vào giữa năm 2021 dẫn tới sự tụt lùi sâu hơn. Theo dự báo cập nhật về tăng trưởng năm 2021 sau sự xuất hiện của biến chủng Delta, tỷ lệ nghèo dự kiến tăng khoảng 0,5 điểm phần trăm và tiến trình giảm nghèo có thể bị chậm lại vào năm 2021 với kịch bản bất bình đẳng tăng thêm 1% (Hình O.10).

COVID-19 cho thấy rõ tình trạng bất bình đẳng đã tồn tại từ trước và khác biệt trong cách ứng phó và thích ứng. Kể cả trước đại dịch COVID-19, những dấu hiệu về bất bình đẳng gia tăng đã bắt đầu xuất hiện. Chênh lệch về mức tiêu dùng bình quân đầu người hàng năm theo số tuyệt đối giữa nhóm 10% nghèo nhất và giàu nhất tăng từ 48,5 triệu đồng trong năm 2010 lên 123,8 triệu đồng trong năm 2020. Trong nửa cuối của thập kỷ qua, tốc độ tăng tiêu dùng hộ gia đình của nhóm 40% nghèo nhất vẫn thấp hơn tốc độ tăng bình quân của cả nước. Kết quả giáo dục ở Việt Nam cũng

có sự khác biệt theo tình trạng kinh tế xã hội của hộ gia đình, và tiến triển về giảm suy dinh dưỡng thể thấp còi cũng chứng lại. Nữ giới, làm việc ở khu vực phi chính thức, và các hộ gia đình thuộc nhóm 20% nghèo nhất có thu nhập hộ gia đình phục hồi chậm nhất trong khoảng thời gian từ tháng 6 năm 2020 đến tháng 3 năm 2021 (NHTG, 2021a). Về ứng phó với COVID-19, hộ nghèo phụ thuộc nhiều hơn vào các nguồn bên ngoài như vay nợ, trong khi hộ giàu có khả năng ứng phó tốt hơn nhờ các nguồn lực vốn có, như tiền tiết kiệm.

Bất bình đẳng dự kiến sẽ gia tăng trong đại dịch COVID-19 vì nhiều lý do. Nữ giới đảm nhiệm phần lớn việc nhà và chăm sóc gia đình, hoạt động của họ trên thị trường lao động bị ảnh hưởng nặng nề hơn so với nam giới. Người lao động trong khu vực phi chính thức có mức độ tiếp cận với hệ thống an sinh xã hội thấp nhất và gặp nhiều khó khăn nhất trong việc đăng ký nhận hỗ trợ bằng tiền mặt của chính phủ. Tình hình đi học liên tục chưa đồng đều trong giai đoạn COVID-19, và đại dịch có thể nới rộng khoảng cách về đầu tư cho vốn nhân lực do các trường trên cả nước có năng lực không đồng đều. Việc làm trong tương lai đòi hỏi phải có kỹ năng số nhiều hơn, trong khi hiện vẫn có khoảng cách về mức độ hòa nhập và sử dụng công nghệ số. Các hộ giàu có khả năng tham gia nền kinh tế số nhiều với tư cách là người bán và người mua trên các nền tảng số. Về lâu dài, COVID-19 làm gia tăng bất bình đẳng và sự chênh lệch về cơ hội, và có khả năng ảnh hưởng đến tăng trưởng kinh tế trong tương lai đồng thời hạn chế khả năng vươn lên của nhiều người.

Tỷ lệ nghèo kinh niên cao hơn ở một số nhóm cụ thể cũng là thách thức của Chặng đường cuối - nhưng hiện có một số xu hướng tích cực đang xuất hiện

Đặc điểm dân tộc, nghề nông, khu vực địa lý lâu nay vẫn có mối quan hệ bền vững với tỷ lệ nghèo cao ở Việt Nam. Địa bàn miền núi, vùng sâu, vùng xa, nơi tập trung nhiều người nghèo chủ yếu là người dân tộc thiểu số, cũng là nhóm có tỷ lệ làm nông cao hơn nhiều so với dân tộc Kinh chiếm đa số. Những địa bàn vùng sâu vùng xa đó nằm cách xa các trung tâm kinh tế, và một phần do địa hình không thuận lợi nên nông nghiệp ở đó cũng có năng suất kém hơn. Trong số những người vẫn còn nghèo vào năm 2020, các nhóm trên chiếm tỷ lệ rất cao: 79% người nghèo là người dân tộc thiểu số (chiếm 15% dân số), và 66% chỉ làm việc thuần nông (chiếm 16% dân số). Khu vực Tây Nguyên và khu vực trung du và miền núi phía Bắc lần lượt chiếm 6% và 13% dân số cả nước,

nhưng lại là nơi sinh sống của 21% và 42% số người nghèo.

Đến cuối thập kỷ, tỷ lệ nghèo ở nhóm hộ dân tộc thiểu số vẫn cao hơn so với tỷ lệ nghèo của nhóm hộ Kinh ở đầu thập kỷ mặc dù khoảng cách này đang được thu hẹp (Hình O.11). Tỷ lệ nghèo của người Kinh ở mức thấp là 9% vào năm 2010, giảm xuống gần bằng 0 vào năm 2020, trong khi tỷ lệ nghèo ở người dân tộc thiểu số vẫn ở mức 27%. Tuy nhiên, khoảng cách tuyệt đối về tỷ lệ nghèo đã được thu hẹp đáng kể, từ 47,4 điểm phần trăm trong năm 2010 xuống còn 26 điểm phần trăm trong năm 2020, do tỷ lệ nghèo ở nhóm hộ dân tộc thiểu số đã giảm so với mức 57% năm 2010.

Mặc dù tỷ lệ nghèo ở một số nhóm vẫn liên tục ở mức cao nhưng hiện đang có những diễn biến mới và đạt thành tựu ở một số nhóm. Lao động là người dân tộc thiểu số đang chuyển sang làm việc trong khu vực công nghiệp chế biến chế tạo: tỷ lệ tham gia của lao động người dân tộc thiểu số trong khu này đạt 23% trong năm 2020, tương đương với tỷ lệ của người Kinh trong khu vực này vào năm 2010. Tuy nhiên, khả năng dịch chuyển theo địa bàn vẫn còn hạn chế, khi phân bố dân cư của đồng bào dân tộc thiểu số giữa các vùng miền và tại thành thị vẫn chưa thay đổi trong thập kỷ qua.

Một số khu vực cho thấy thu nhập tăng với tốc độ thấp hơn, nhất là khu vực Tây Nguyên, là khu vực có việc làm từ lương theo hợp đồng chưa phổ biến bằng các nơi khác. Hơn nữa, đây là khu vực duy nhất có tình trạng tỷ lệ tham gia công việc có hưởng lương, tự sản xuất kinh doanh và làm nông nghiệp trong gia đình giảm trong giai đoạn từ 2010 đến 2020. Ngược lại, khu vực Trung du và Miền núi phía Bắc chứng kiến sự tăng trưởng mạnh về tỷ lệ hộ gia đình tham gia công việc hưởng lương. Những diễn biến về thu nhập đó cũng phù hợp với diễn biến gần đây về tỷ lệ nghèo theo khu vực trong năm 2020. Khu vực Tây Nguyên có mức độ tiến bộ thấp nhất, dẫn đến bị tụt hạng, đến nay khu vực này còn nghèo hơn so với khu vực Trung du và Miền núi phía Bắc, dù mức chênh lệch nhỏ. Khu vực đồng bằng sông Cửu Long có tỷ lệ nghèo năm 2020 tăng so với năm 2018, do tình trạng hạn hán nghiêm trọng và việc gián đoạn trong ngành nông nghiệp.

Chương trình mục tiêu quốc gia (MTQG) là công cụ chính sách đã tồn tại lâu nay, vẫn có vai trò trong công cuộc giảm nghèo

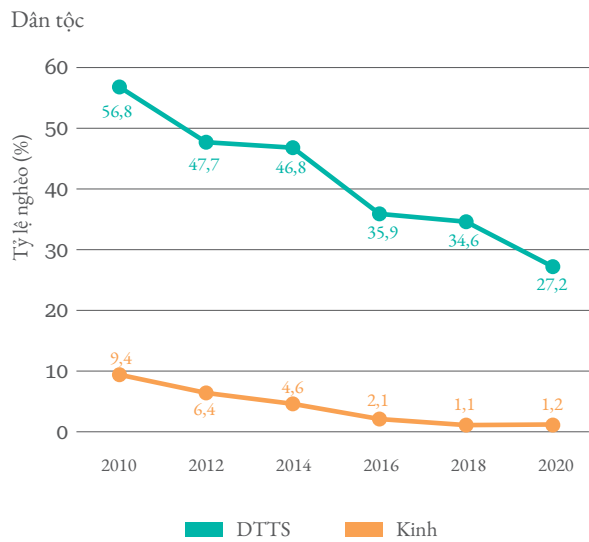
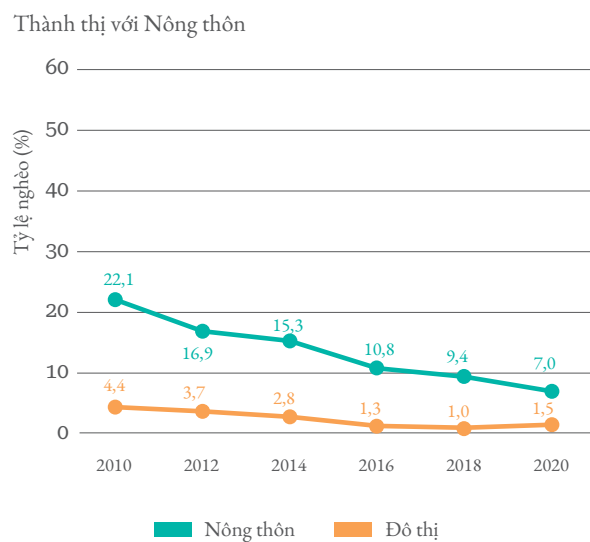
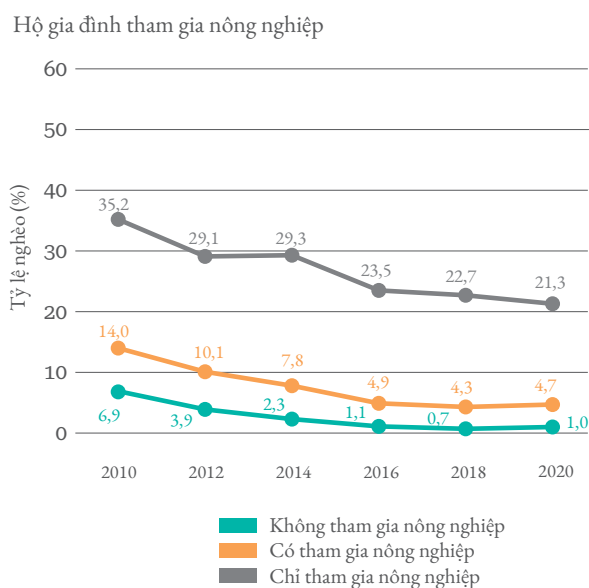
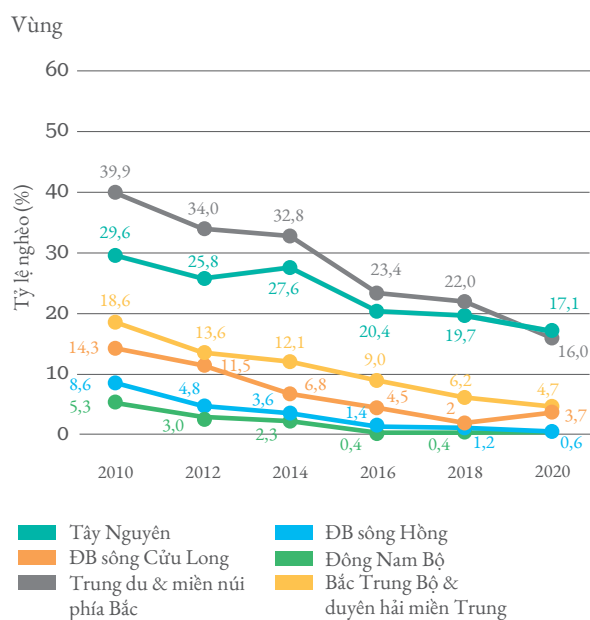
Nhận thức về nghèo đa chiều kinh niên đã trở nên rõ hơn và hỗ trợ cho các nhóm có tỷ lệ nghèo cao đã được

phản ánh rõ trong các ưu tiên chính sách. Trong Kế hoạch phát triển kinh tế xã hội (KTXH) giai đoạn 2021–2025 có ba chương trình MTQG hướng đến các cá nhân, hộ gia đình và các địa bàn theo các chiều cạnh nghèo được nêu trong chương này (nông thôn, nông nghiệp và dân tộc thiểu số). Các chương trình MTQG đầu tư nhiều cho các xã, với gần 560 nghìn tỷ đồng (tương đương 25 tỷ đô-la Mỹ) được dành cho các chương trình cấp xã trực thuộc các Chương trình

MTQG từ năm 2010 đến 2019.

Phương thức thiết kế, lựa chọn đối tượng và phân bổ tài chính trong các chương trình MTQG có thể được hoàn thiện thêm nhằm tăng cường tác động và kết quả. Theo kết quả khảo sát các dự án được triển khai thuộc Chương trình MTQG về Nông thôn Mới (2016-2020), chương trình này đầu tư mạnh ở cấp xã, nhưng chỉ một phần nhỏ đến được

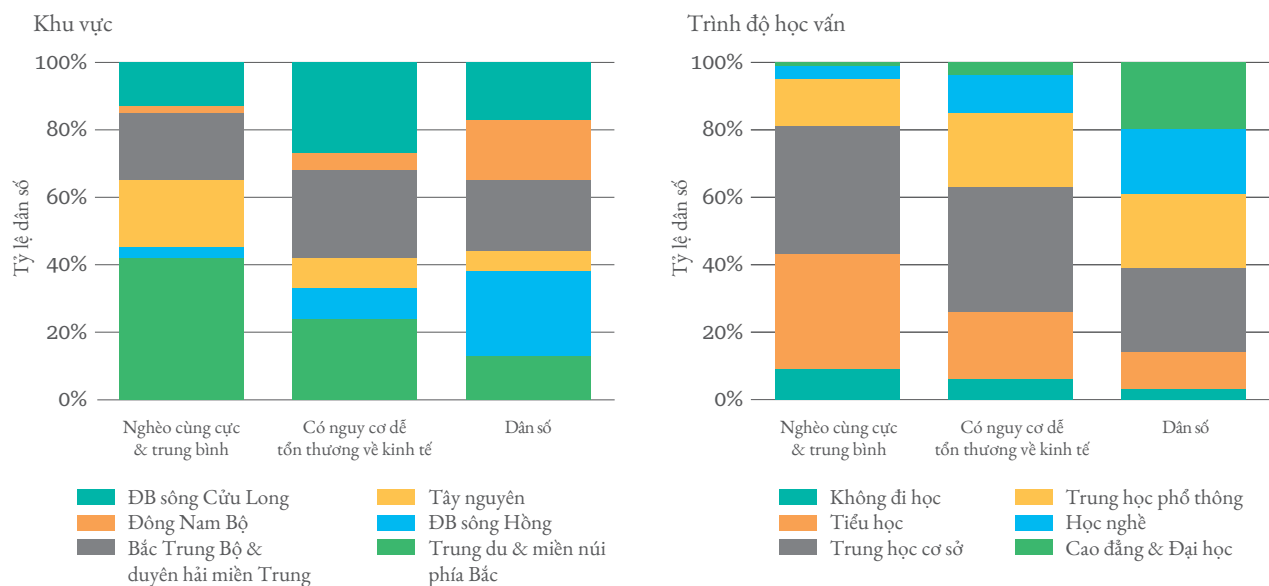
Hình O.11. Tỷ lệ nghèo theo các phương diện thể hiện thực trạng nghèo kinh niên



Lưu ý: Tỷ lệ nghèo theo chuẩn 3,2 đô-la Mỹ/ngày ngang giá sức mua (PPP) năm 2011.

Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng Bộ dữ liệu khảo sát mức sống dân cư 2010–2020.

Hình O.12. Phân bố người nghèo có sự khác biệt theo các chuẩn nghèo khác nhau



Ghi chú: Nhóm nghèo cùng cực và trung bình là nhóm sống dưới chuẩn nghèo quốc gia thu nhập trung bình thấp (3,20\$/ngày ngay giá sức mua năm 2011). Nhóm có nguy cơ dễ tổn thương về kinh tế là nhóm có mức sống giữa chuẩn nghèo quốc gia thu nhập trung bình thấp và thu nhập trung bình cao. Phân loại trình độ học vấn hộ gia đình dựa vào người có trình độ học vấn cao nhất trong hộ. Tham khảo thêm chi tiết tại Ngân hàng Thế giới 2018.

Nguồn: Tính toán của chuyên gia Ngân hàng Thế giới dựa trên Khảo sát mức sống dân cư và hộ gia đình.

với các xã nghèo nhất, vì những xã này phụ thuộc nhiều hơn vào hỗ trợ trực tiếp của trung ương và ít có các phương án huy động tài chính bên ngoài (Pimhidzai và Niu, 2020). Phần lớn chi tiêu của chương trình MTQG dành cho đầu tư cơ sở hạ tầng kinh tế - xã hội, thay vì chỉ cho các dịch vụ xã hội cơ bản khác. Tuy nhiên, các chương trình ở cấp độ hộ gia đình xác định đúng đối tượng có thể sẽ hiệu quả trong việc giúp người nghèo thoát nghèo. Chẳng hạn, trong năm 2020, số tiền ước tính để đưa tất cả người nghèo vượt qua ngưỡng nghèo là 15 nghìn tỷ đồng. Như vậy, chi phí hỗ trợ bằng tiền mặt để đưa người nghèo vượt qua ngưỡng nghèo có lẽ là nhỏ hơn so với tổng ngân sách của chương trình MTQG, ngay cả khi tính tới các sai số trong việc xác định đối tượng nhận hỗ trợ.

Bên cạnh người nghèo, vẫn còn một tỷ lệ dân số đa dạng hơn dễ bị tổn thương về kinh tế

Sự tăng trưởng kinh tế nhanh chóng đã giúp đưa nhiều người Việt Nam ra khỏi tình trạng nghèo, nhưng vẫn còn nhóm lớn trong dân số dễ bị tổn thương về kinh tế. Tốc độ thay đổi nhanh chóng do kinh tế phát triển khiến cho những người bị tụt lại phía sau ít có cơ hội tham gia vào những lĩnh vực năng động nhất của nền kinh tế, tạo ra một tầng lớp đông đảo những người không còn nghèo nhưng

cũng chưa thuộc về tầng lớp trung lưu. Do đó, lộ trình giảm nghèo và tăng cường công bằng trong thời gian tới không chỉ nhằm nâng cao mức sống tối thiểu và giải quyết tình trạng nghèo kinh niên mà còn cần tạo ra những cơ hội kinh tế mới và bền vững cho người dân có khát vọng lớn hơn và bảo vệ những thành quả kinh tế phải khó khăn mới đạt được trước những cú sốc hoặc khủng hoảng. Hơn nữa, việc duy trì bền vững quá trình dịch chuyển kinh tế ở mức thu nhập cao hơn là một thách thức. Mặc dù nguy cơ rơi vào tình trạng nghèo cùng cực hiện nay đã thấp, việc đạt được sự ổn định kinh tế ở các mức độ cao hơn vẫn là một mối lo ngại hợp lý. Gần 40% tầng lớp trung lưu trong năm 2016 đã bị trượt sang nhóm kinh tế thấp hơn vào năm 2018.

Khi đất nước mong muốn có được sự thịnh vượng hơn, tiêu chuẩn về mức sống tối thiểu phải được nâng cao hơn. Chuẩn nghèo tiền tệ hiện nay của cả nước mới chỉ đạt ra khái niệm về nhu cầu cơ bản tối thiểu - vừa đủ để tồn tại - chứ chưa phải mức tiêu dùng tối thiểu nâng cao hơn phù hợp với một quốc gia đang khát vọng đạt mức sống cao hơn. Trong Kế hoạch phát triển KTXH giai đoạn 2021–2025, Bộ LĐTBXH đã nâng đáng kể chuẩn nghèo tính bằng tiền tệ để xác định nhóm nghèo và cận nghèo (lần lượt ở mức 1,5 và 2 triệu đồng/tháng), qua đó ghi nhận khát vọng lớn hơn

và mức sống cao hơn. Các chuẩn nghèo bằng tiền tệ được nâng cao này ở mức gần hơn so với chuẩn nghèo của nhóm các quốc gia thu nhập trung bình thấp (5,50 đô-la Mỹ/ngày ngang giá sức mua năm 2011, tương đương 1,8 triệu đồng/tháng). Với chuẩn nghèo nói trên, tỷ lệ nghèo được nâng lên mức 18,8%, tương đương 18,3 triệu người.

Nhóm dân số dễ bị tổn thương về mặt kinh tế cao gấp đôi quy mô của nhóm dân số nghèo. Hơn nữa, nhóm này có sự khác biệt, đòi hỏi cần các chính sách khác để duy trì phúc lợi ở mức cao hơn cho họ. Sự phân bố dân cư theo địa bàn cho thấy những người dễ bị tổn thương về kinh tế thường nằm ngoài các khu vực nghèo truyền thống ở miền núi, trong đó tỷ trọng nhóm dễ bị tổn thương về mặt kinh tế so với tỷ trọng nhóm nghèo có chênh lệch lớn nhất ở khu vực đồng bằng sông Cửu Long (Hình O.12). Tỷ lệ có trình độ học vấn cao trong nhóm dễ bị tổn thương về mặt kinh tế cũng lớn hơn so với trong nhóm nghèo. Sự đa dạng về thành phần dễ bị tổn thương về kinh tế cũng tạo thêm thách thức trong quá trình hoàn thành những khát vọng của Chặng đường kế tiếp.

Phần II. Chặng đường Kế tiếp là con đường phía trước

Chặng đường kế tiếp là con đường dẫn đến mức sống của quốc gia có thu nhập trung bình cao và thu nhập cao

Trong nửa thế kỷ qua, chỉ một số ít các nền kinh tế đang phát triển đã thành công trong bước nhảy vọt lên vị thế thu nhập cao. Thành công của họ phần nào dựa vào chuyển đổi cơ cấu liên tục để chuyển sang các lĩnh vực có năng suất cao hơn và hiện đại hơn. Người dân của họ có khả năng quản lý rủi ro hiệu quả, trình độ học vấn và kỹ năng để sẵn sàng đảm nhận những công việc phức tạp hơn nhưng đem lại năng suất cao hơn. Điều này giúp phát triển nền kinh tế và tạo điều kiện tăng trưởng bao trùm để các hộ gia đình vươn lên đồng đều về kinh tế. Ngày nay, quá trình chuyển đổi này vẫn không kém phần thách thức. Phần II của báo cáo nhằm tìm hiểu về các chủ đề hướng tới tương lai liên quan đến các khía cạnh trên trong bối cảnh Việt Nam.

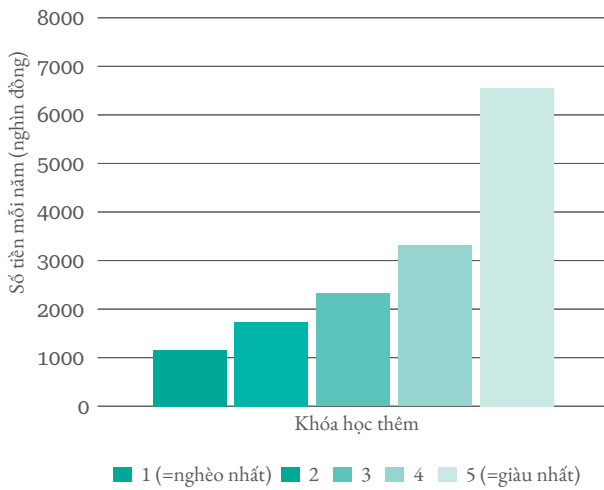
Đầu tư vốn nhân lực để giảm nghèo mang tính bao trùm và phá vỡ xu thế nghèo liên thế hệ

Vốn nhân lực - là sự kết hợp giữa các yếu tố giáo dục, kỹ năng và sức khỏe, về cơ bản có tính chất quyết định đến năng suất lao động - đã và đang là động lực chính để duy trì tăng trưởng kinh tế bền vững và cũng là yếu tố chính để phá vỡ bẫy nghèo liên thế hệ. Đối với trẻ em, nền giáo dục được hưởng và sức khỏe có được trong quá trình phát triển sẽ ảnh hưởng đến thu nhập, tuổi thọ và vốn nhân lực ở độ tuổi trưởng thành (NHTG, 2019). Thiếu đầu tư về vốn nhân lực gây hạn chế đến khả năng dịch chuyển vươn lên về kinh tế ở độ tuổi trưởng thành (Narayan và cộng sự, 2018). Mặc dù các chỉ số về đầu tư hình thành vốn con người từ những năm đầu đời ở Việt Nam nhìn chung tương đương với các quốc gia trong khu vực, nhưng hiện vẫn có khoảng cách giữa các nhóm khác nhau ở Việt Nam. Ví dụ, chênh lệch về kết quả học tập của trẻ em giữa nhóm 20% nghèo nhất và nhóm giàu nhất vẫn cao hơn chênh lệch bình quân ở các quốc gia khác. Chênh lệch trong chỉ số về điều kiện kinh tế xã hội (SES) trong Chỉ số Vốn Con người, điểm số kiểm tra được chuẩn hóa và tỷ lệ suy dinh dưỡng thể còi đều lớn hơn với chênh lệch bình quân trong một nghiên cứu so sánh gồm 50 quốc gia đang phát triển (D'Souza, Gatti và Kraay, 2019).

Tỷ lệ hoàn thành bậc học có sự khác biệt tùy theo đặc điểm hộ gia đình, đặc biệt là đặc điểm dân tộc và tình trạng kinh tế (đo lường bằng chỉ tiêu hộ gia đình trên đầu người theo nhóm ngũ phân vị). Chỉ tiêu cá nhân cho giáo dục có sự khác nhau đáng kể theo hoàn cảnh gia đình, ngay cả ở các cấp học bắt buộc trong các trường công lập. Trong năm 2020, các hộ gia đình ở nhóm ngũ phân vị giàu nhất chi tiêu cho học thêm của trẻ ở bậc tiểu học và trung học cơ sở công lập cao hơn 5,6 lần so với các hộ ở nhóm ngũ phân vị nghèo nhất (Hình O.13). Người Kinh chi tiêu cho giáo dục nhiều gấp bảy lần so với người dân tộc thiểu số. Ở cấp trung học phổ thông, khoảng cách còn cao hơn nữa khi chi tiêu cho học thêm của nhóm ngũ phân vị giàu nhất cao hơn gấp 10 lần, và đến 80% trẻ thuộc nhóm này theo học đến những năm đầu của độ tuổi 20, so với hầu như tỷ lệ gần bằng 0 của nhóm ngũ phân vị nghèo nhất, và so với chỉ 20% trong nhóm ngũ phân vị thứ hai và thứ ba.

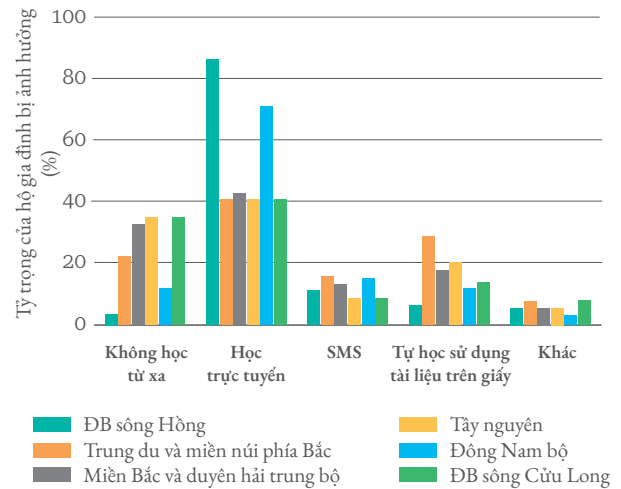
Khác biệt về tài chính hộ gia đình là cách lý giải nhất quán cho phần lớn chênh lệch về tỷ lệ hoàn thành bậc học đúng độ tuổi của trẻ em ở những hoàn cảnh khác nhau. Xét theo bậc học, tình hình tài chính hộ gia đình đóng

Hình O.13. Chi tiêu hộ gia đình cho học thêm ở các cấp học bắt buộc tại trường công lập, theo nhóm ngũ vị phân hộ gia đình



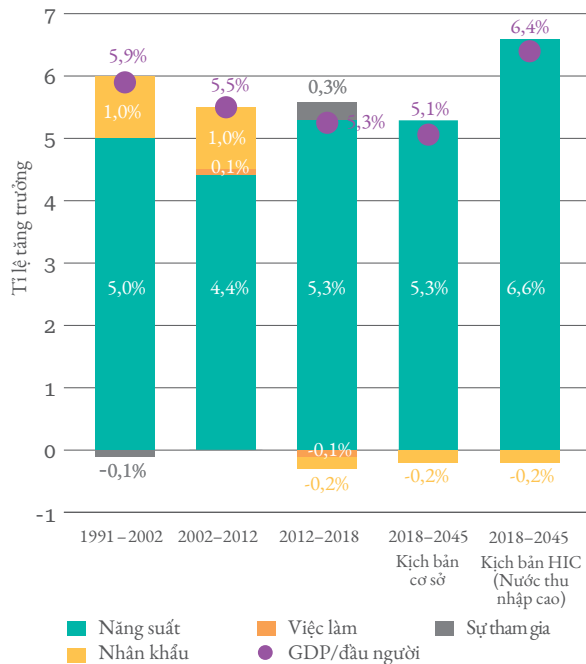
Lưu ý: Phân nhóm theo ngũ phân vị hộ gia đình. Mức chi tiêu bình quân của các hộ gia đình có con học tiểu học hoặc trung học cơ sở công lập.
Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng Bộ dữ liệu Khảo sát Mức sống Dân cư 2020.

Hình O.14. Khác biệt về khả năng theo học liên tục theo vùng tại Việt Nam



Lưu ý: SMS = Dịch vụ tin nhắn ngắn.
Nguồn: Khảo sát theo dõi tình hình hộ gia đình trong dịch Covid-19 tại Việt Nam của NHTG (đợt 5).

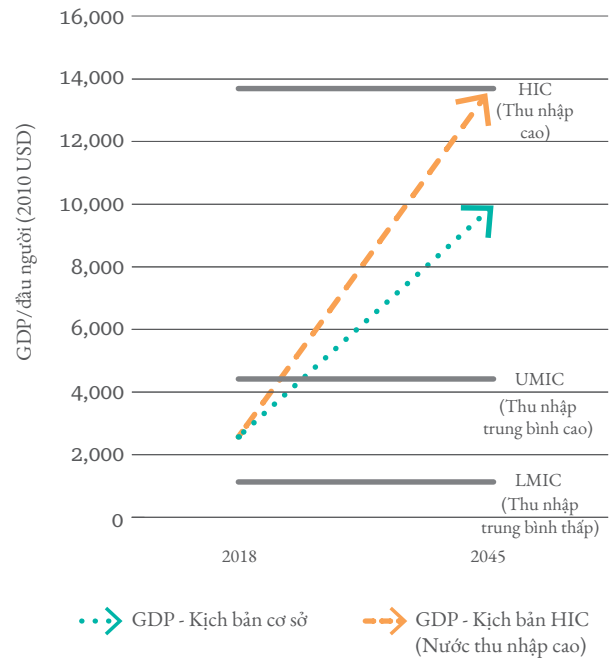
Hình O.15. Tăng trưởng dự báo theo các kịch bản năng suất khác nhau, 1991–2045



Lưu ý: Cả hai giai đoạn dự kiến đều sử dụng tổng dân số và dân số trong độ tuổi lao động dự kiến của Liên hợp quốc, đồng thời giữ nguyên tỷ lệ việc làm và tỷ lệ tham gia lực lượng lao động. Đường cơ sở sử dụng tăng trưởng năng suất lao động bình quân 2012–2018; HIC sử dụng mức tăng trưởng cần thiết để đạt được vị thế thu nhập cao vào năm 2045. Xem Phụ lục của Chương 5 để biết phương pháp luận. Mức thu nhập được chuyển đổi từ GNI bình quân đầu người sang GDP bình quân đầu người dựa trên tỷ lệ năm 2018 của cả hai chỉ số ở Việt Nam.

Nguồn: Tính toán của WDI và Ngân hàng Thế giới.

Hình O.16. Thu nhập dự báo theo các kịch bản năng suất khác nhau, 2018–2045



vai trò lớn nhất đối với việc trẻ có hoàn thành các bậc học cao đúng độ tuổi hay không. Mối liên hệ giữa việc học tập của học sinh và các đặc điểm của hộ gia đình được xác định rõ ràng ở cả các nước phát triển và đang phát triển qua chênh lệch về kết quả học tập của trẻ em giữa điều kiện kinh tế xã hội cao và thấp. Ở Việt Nam, kết quả giáo dục của trẻ so với cha mẹ của chúng dường như có sự tương đồng, điều đó cho thấy ít có sự dịch chuyển vượt lên về kinh tế giữa các thế hệ. Chẳng hạn, trong khu vực Đông Á và Thái Bình Dương, Việt Nam có tỷ lệ thấp nhất tính theo những người thuộc thế hệ thập kỷ 1980 vượt lên đến nhóm tứ phân vị cao nhất về tỷ lệ hoàn thành bậc học trong trường hợp cha mẹ trẻ có trình độ học vấn thấp (Narayan và Yang, 2019). Vì vậy, thu hẹp khoảng cách về giáo dục có ý nghĩa quan trọng để hiện thực hóa tiềm năng vốn nhân lực cho học sinh có hoàn cảnh khó khăn.

Giáo dục là một con đường thoát nghèo, nhưng COVID-19 đã gây ra những tổn thất lớn trong học tập

COVID-19 làm gia tăng thách thức trong phát triển vốn nhân lực công bằng, ảnh hưởng đến kết quả về dinh dưỡng, sức khỏe, khả năng theo học liên tục và kết quả học tập (NHTG, 2021a). Từ tháng 9 năm 2020 đến tháng 3 năm 2021, 72% hộ gia đình có con trong độ tuổi từ 6 đến 18 tuổi phải nghỉ học do trường đóng cửa. Trường học bị đóng cửa gây ảnh hưởng nhiều nhất đến học sinh nghèo, người dân tộc thiểu số và học sinh có kết quả học tập thấp, và nhiều em trong số này không có khả năng tiếp cận công nghệ số. Trên 60% hộ gia đình thuộc nhóm ngũ phân vị thấp nhất và người dân tộc thiểu số và gần 59% hộ gia đình sống ở khu vực Trung du và Miền núi phía Bắc, Tây Nguyên và Đồng bằng sông Cửu Long không được học trực tuyến trong thời gian đóng cửa trường học (Hình O.14). Đầu tư công về vốn con người hiện trở nên quan trọng hơn bao giờ hết để ngăn ngừa khả năng những tiến bộ đạt được bị đảo ngược, đồng thời để chuẩn bị cho các thế hệ tương lai trong bối cảnh nền kinh tế đang thay đổi nhanh chóng.

Chuyển sang mức thu nhập cao đòi hỏi phải có năng suất lao động cao hơn

Tiếp tục con đường phát triển nâng cao phúc lợi và thúc đẩy tăng trưởng sẽ đòi hỏi phải nâng cao năng suất của từng người lao động, mới có thể trở thành quốc gia thu nhập cao. Trong điều kiện tỷ lệ tham gia lao động và tỷ lệ có việc làm không thể tăng nhiều so với giai đoạn 2012-2018 và trong điều kiện dân số tiếp tục già hóa theo dự báo, số lượng

lao động sẽ giảm và năng suất của những người đang làm việc sẽ cần được tăng lên mới có thể duy trì tăng trưởng. Tăng trưởng GDP bình quân đầu người thực tế từ năm 1991 đến năm 2018 là 5,6%/năm; và tốc độ đó cần được nâng lên mức 6,7% từ nay đến năm 2045 để Việt Nam có thể trở thành quốc gia thu nhập cao. Để đạt được mức đó, tăng trưởng năng suất trên mỗi lao động sẽ cần tăng từ 5,3% mỗi năm trong giai đoạn 2012–2018 - mức tăng cao nhất trong ba thập kỷ qua - lên 6,6% mỗi năm, nghĩa là có mức gia tăng khoảng 20% mỗi năm (Hình O.15). Với tốc độ tăng được duy trì như từ năm 2012 đến năm 2018, Việt Nam sẽ dễ dàng trở thành quốc gia có thu nhập trung bình cao vào năm 2045, nhưng sẽ vẫn còn thiếu khoảng 4.000 đô-la Mỹ so với mức thu nhập cao (Hình O.16).

Duy trì bền vững khả năng dịch chuyển vượt lên về kinh tế – các thách thức trong thời gian tới

Tăng trưởng kinh tế cao tạo ra sự chuyển đổi trong các hộ gia đình, nhưng những thách thức trên thị trường lao động trong thời gian tới có thể ảnh hưởng đến khả năng dịch chuyển vượt lên các mức thu nhập cao hơn (Bodewig và cộng sự, 2014; Cunningham và cộng sự, 2018; Pimhidzai và Niu, 2020; Mason và Shetty, 2019). Những báo cáo nêu trên minh họa về việc những thay đổi bối cảnh trong nước và toàn cầu đòi hỏi phải có lực lượng lao động có kỹ năng và năng suất cao hơn mới có thể duy trì tăng trưởng. Những thách thức hiện nay bao gồm tỷ lệ tốt nghiệp thấp gia tăng ở các cấp học cao hơn, tỷ lệ lao động trong khu phi chính thức vẫn còn cao, năng suất lao động còn thấp, mức lương thấp, kỹ năng thấp và dân số đang già hóa. Lao động trong khu vực phi chính thức đã giảm nhưng vẫn còn phổ biến: trong năm 2020, chỉ có 23,5% hộ gia đình có thành viên hộ có việc làm theo hợp đồng hưởng lương chính thức. Lao động giá rẻ là một trong những lý do thu hút đầu tư trực tiếp nước ngoài, chủ yếu trong các lĩnh vực công nghiệp chế biến chế tạo. Mặc dù mức lương ở Việt Nam đã tăng gấp đôi từ năm 2010 đến năm 2020 nhưng vẫn thấp, chỉ gần 300 đô-la Mỹ mỗi tháng. Các dự báo ước tính số người ở độ tuổi từ 65 trở lên sẽ tăng từ 10% dân số hiện nay lên 20% vào năm 2045 (NHTG, 2021b).

Những thách thức để đạt được tốc độ tăng trưởng năng suất cao hơn nằm ở các đặc điểm của lực lượng lao động trẻ hiện nay. Giới trẻ Việt Nam ngày nay có trình độ học vấn tốt hơn so với các thế hệ trước, nhưng một số chỉ số cho thấy hiện có những thách thức để họ chuyển đổi sang những việc làm có kỹ năng cao hơn nếu không tiếp tục những cải cách về giáo dục, phát triển kỹ năng và chuyển đổi thị trường lao

động. Mặc dù có tỷ lệ tốt nghiệp cao đẳng, đại học cao hơn, nhưng nhóm dân số trẻ vẫn chủ yếu làm trong các ngành nghề đòi hỏi kỹ năng trung bình, tỷ lệ này cao hơn so với nhóm dân số trẻ ở các quốc gia khác trong khu vực. Các nhà sử dụng lao động ở Việt Nam cũng cho biết họ gặp khó khăn trong việc tìm kiếm lao động có kỹ năng. Theo Khảo sát Doanh nghiệp về chủ đề Kỹ năng và Đổi mới của NHTG năm 2019 tại Việt Nam, 22% cán bộ quản lý cho biết trở ngại lớn nhất mà doanh nghiệp phải đối mặt là lực lượng lao động có đủ trình độ (NHTG, 2021d). Mặc dù vậy, thách thức không chỉ nằm ở cung lao động, khu vực tư nhân trong nước phải đối mặt với những thách thức về đổi mới sáng tạo và cạnh tranh.

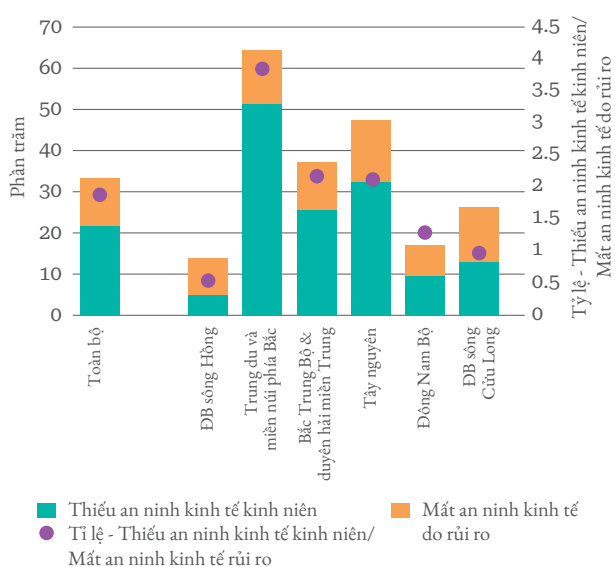
Những thách thức trên cần được giải quyết để duy trì chuyển đổi kinh tế liên tục nhằm hướng tới thu nhập cao hơn. Chỉ một số ít các nền kinh tế đang phát triển trong nửa thế kỷ qua đã thực hiện thành công bước nhảy vọt lên vị thế thu nhập cao, quá trình đó đòi hỏi phải liên tục chuyển đổi cơ cấu để chuyển sang các lĩnh vực có năng suất cao hơn. Người dân của họ có đủ trình độ học vấn và kỹ năng để đảm nhận những công việc phức tạp hơn, đem lại năng suất cao hơn; bên cạnh phát triển kinh tế, đó cũng là điều kiện tăng trưởng bao trùm để các hộ gia đình dịch chuyển theo hướng vươn lên. Năng suất có thể tăng lên nhờ quản trị tốt hơn và hiệu ứng quần thể trong các vùng đô thị, bên cạnh khả năng chuyển dịch sang hoạt động kinh tế đem lại giá trị gia tăng

cao hơn, và sử dụng rộng rãi hơn các công nghệ tiên tiến. Tất cả những yếu tố đó đều đã được ghi nhận trong hoạch định chiến lược, nhưng thường gặp phải các thách thức trong quá trình triển khai (NHTG, 2021b).

Các chính sách xúc tiến nhằm chuyển dịch vươn lên bền vững về kinh tế phải được hỗ trợ bằng các chiến lược bảo vệ để bảo tồn thành quả đạt được

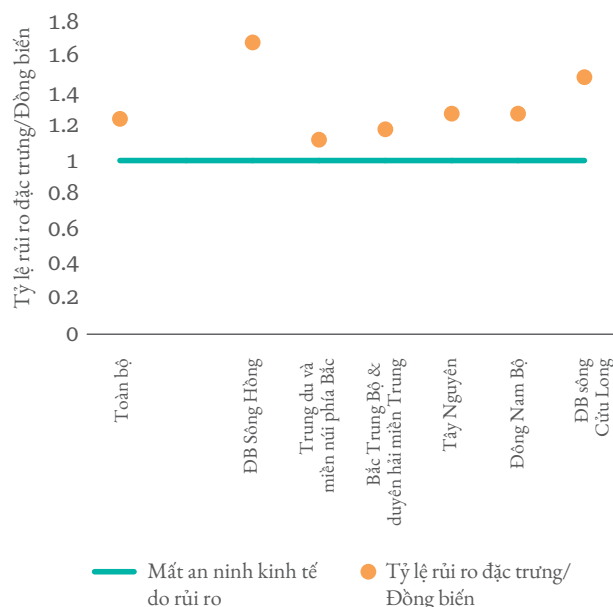
Việt Nam đang phải đối mặt với những nguy cơ dễ tổn thương mới đòi hỏi phải có các hệ thống an sinh xã hội tiên tiến hơn. Khi nền kinh tế ngày càng trở nên toàn cầu hóa và trước sự thay đổi trong xu hướng thương mại toàn cầu và khu vực, hộ gia đình ngày càng trở nên dễ bị tổn thương hơn trước những biến động và cú sốc kinh tế. Bên cạnh đó, rủi ro môi trường tồn tại dưới các hình thức khác nhau trên khắp cả nước; Đối với các hộ nghèo, thiên tai hoặc tai nạn có thể trở thành bẫy nghèo, vì họ có ít tiết kiệm nhất và lối an sinh cá nhân kém nhất. Ngoài ra, đại dịch COVID-19 đã cho thấy rõ những người không được đảm bảo an ninh kinh tế, ngay cả khi họ không phải là người nghèo theo ngưỡng tuyệt đối. Ngay cả với cú sốc tương đối nhỏ trong giai đoạn đầu của đại dịch COVID-19 ở Việt Nam cũng dẫn đến những tác động kéo dài. Trước khi xuất hiện biến thể Delta vào tháng 3 năm 2021, đã có khoảng 30% hộ gia đình cho biết thu

Hình O.17. Tỷ lệ thiếu an ninh kinh tế kinh niên và mất an ninh kinh tế do rủi ro gây ra theo khu vực, năm 2020



Nguồn: Dữ liệu khảo sát mức sống dân cư 2020 và Công cụ đo lường Tính dễ bị tổn thương của NHTG

Hình O.18. Tầm quan trọng tương quan giữa của rủi ro đặc thù và và rủi ro đồng biến theo khu vực, năm 2020



nhập hộ gia đình của họ thấp hơn so với một năm trước đó (NHTG, 2021a). COVID-19 cũng là một cuộc khủng hoảng “có sự khác biệt về giới tính”, vì gánh nặng chăm sóc trẻ em bị tăng lên do trường học bị đóng cửa kéo dài gây ảnh hưởng bất cân đối đến công việc của nữ giới. Tất cả những vấn đề này có thể góp phần làm gia tăng bất bình đẳng giới. Đó cũng là cái bẫy đối với một số nhóm trong tình trạng cận nghèo.

Trong khi một số hộ gia đình phải đối mặt với tình trạng chưa đảm bảo an ninh kinh tế kinh niên do thiếu năng lực tạo sinh kế, thì vẫn có những hộ khác bị rơi vào tình trạng chưa được đảm bảo an ninh kinh tế do những rủi ro mà họ phải đối mặt. Ngoài nhu cầu tìm hiểu lý do tại sao một số hộ gia đình vẫn sống trong cảnh nghèo, như trong Phần I của báo cáo, quan trọng không kém là nhu cầu tìm hiểu về những người sống dưới ngưỡng “an ninh kinh tế”, nghĩa là cao hơn ngưỡng nghèo nhưng muốn được đảm bảo hơn về kinh tế (5,50 đô-la Mỹ/ ngày theo ngang giá sức mua năm 2011). Nhóm hộ này lớn hơn nhiều và có thể được chia thành những hộ dưới ngưỡng an ninh kinh tế “kinh niên”, và những hộ dưới ngưỡng an ninh kinh tế “do rủi ro gây ra”.

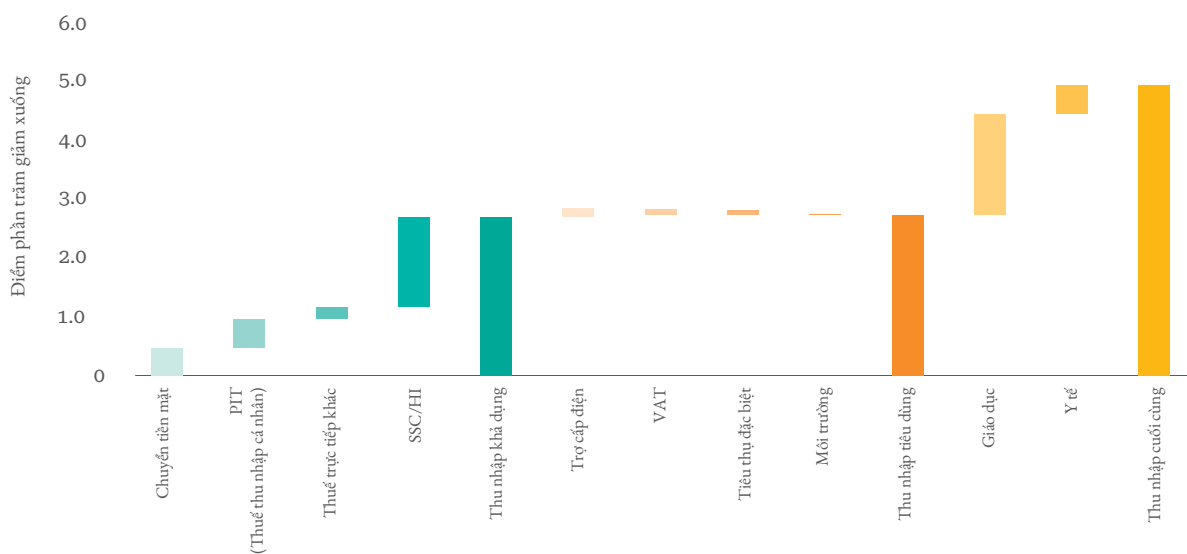
Những hộ chưa được đảm bảo an ninh kinh tế kinh niên là những hộ sinh sống dưới ngưỡng an ninh kinh tế phần lớn thời gian, do họ thiếu vốn nhân lực và tài sản vật chất để có thu nhập đủ sống thậm chí trong những năm thuận lợi. Những hộ này hầu như cần được tiếp cận tốt hơn với các cơ hội kinh tế, cần được hỗ trợ bằng tiền và cần được cung cấp các dịch vụ cơ bản tốt hơn để tạo điều kiện đầu tư vào vốn vật chất và vốn nhân lực. Những người phải đối mặt với tình trạng thiếu an ninh kinh tế do rủi ro gây ra có mức tiêu dùng đủ để sống trên ngưỡng an ninh kinh tế, nhưng mức tiêu dùng của họ có thể biến động đáng kể khi gặp phải các cú sốc đặc thù hoặc cú sốc đồng biến (cú sốc đặc thù ảnh hưởng đến cá nhân hoặc hộ gia đình cụ thể, cú sốc đồng biến ảnh hưởng đến toàn bộ cộng đồng, khu vực hoặc quốc gia), nghĩa là có lúc nào đó, họ bị rơi xuống dưới ngưỡng và trở nên thiếu đảm bảo an ninh kinh tế. Những hộ gia đình này không nhất thiết có nhu cầu đầu tư tương tự về tài sản, nhưng vẫn cần được bảo vệ trước các cú sốc, có nghĩa là cần có các chương trình bảo hiểm để nâng cao khả năng chống chọi.

Khoảng một trong 5 người dân Việt Nam thường sống dưới ngưỡng an ninh kinh tế và một phần mười còn lại có nguy cơ đôi lúc bị rơi xuống dưới ngưỡng do các cú sốc gây ra. Ở Việt Nam, tỷ lệ chưa được đảm bảo an ninh kinh tế kinh niên cao gấp đôi tỷ lệ bị mất an ninh kinh tế do rủi ro gây ra, nhưng những tỷ lệ này khác nhau đáng kể theo

khu vực. Ngoài ra, rủi ro đặc thù góp phần gây mất an ninh kinh tế nhiều hơn rủi ro đồng biến. Tỷ lệ không được đảm bảo an ninh kinh tế kinh niên lớn hơn 1,9 lần so với tỷ lệ mất an ninh kinh tế do rủi ro (Hình O.17). Kết quả có sự khác biệt lớn giữa các khu vực. Trong khi rất nhiều người chưa thiếu đảm bảo an ninh kinh tế kinh niên ở khu vực Trung du, ngày càng có ít người phải trải nghiệm hoàn cảnh mất an ninh kinh tế do rủi ro gây ra. Ngược lại, ở khu vực Đồng bằng sông Hồng, tỷ lệ chưa đảm bảo an ninh kinh tế kinh niên chỉ ở mức thấp, nhưng mất an ninh kinh tế do rủi ro gây ra lại phổ biến gấp đôi so với tình trạng chưa đảm bảo an ninh kinh tế kinh niên. Các khu vực khác có tỷ lệ mất an ninh kinh tế do rủi ro gây ra cao hơn bình quân của cả nước bao gồm khu vực Đông nam bộ và khu vực Đồng bằng sông Cửu Long. Trên toàn quốc, rủi ro đặc thù góp phần gây mất an ninh kinh tế luôn cao hơn hơn 1,2 lần so với mất an ninh kinh tế do rủi ro đồng biến gây ra (Hình O.18). Rủi ro đặc thù có vai trò rất lớn ở khu vực Đồng bằng sông Hồng và Đồng bằng sông Cửu Long (lần lượt là 1,7 và 1,5 lần), trong khi ở khu vực trung du và khu vực Bắc trung bộ và Duyên hải miền Trung, rủi ro đồng biến có vai trò gần tương tự. Những khác biệt này về hiện trạng rủi ro và tình trạng thiếu đảm bảo an ninh kinh tế kinh niên có ý nghĩa quan trọng trong thiết kế và thực thi chính sách.

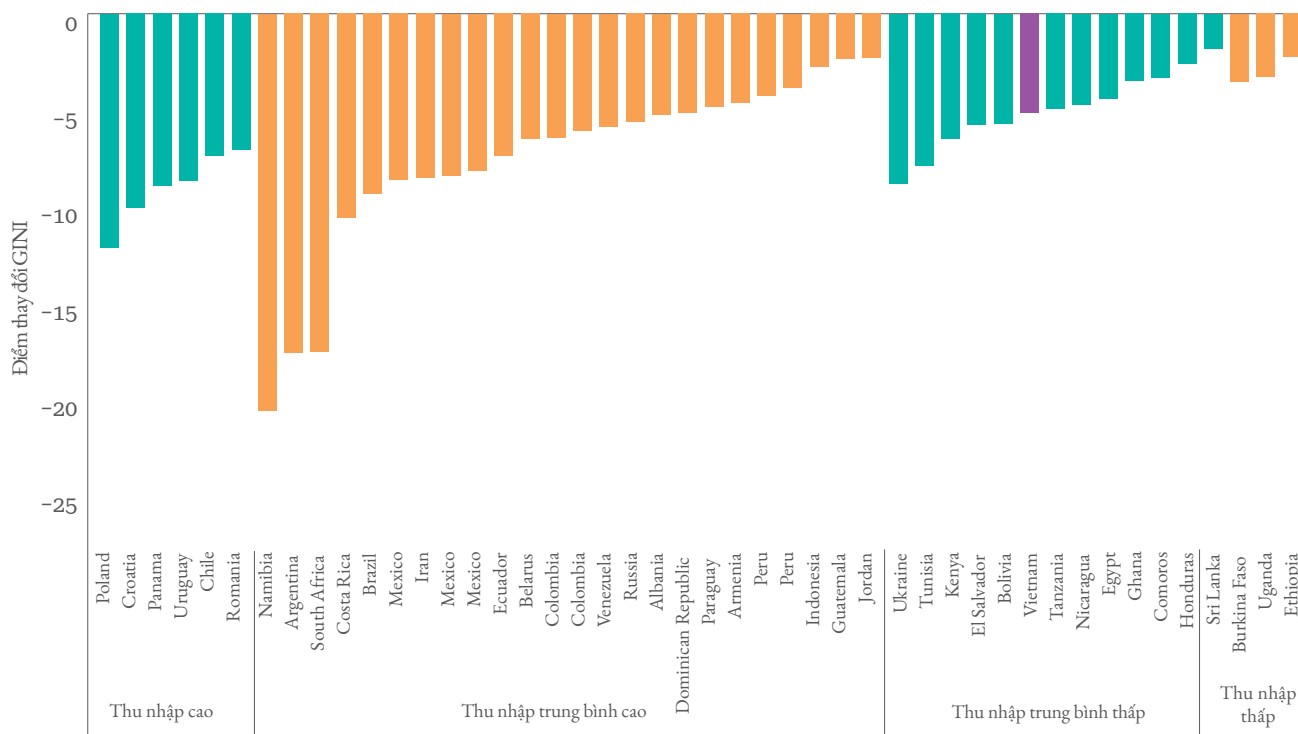
Hệ thống bảo trợ xã hội chưa bảo vệ đầy đủ tất cả các hộ gia đình trước mọi rủi ro. Hệ thống trợ giúp xã hội còn manh mún và chưa đầy đủ, và còn có các vấn đề về triển khai thực hiện (Nguyen và O’Keefe, 2019). Các chương trình trợ giúp xã hội tập trung vào các nhóm hộ gia đình cụ thể như người cao tuổi, đồng bào dân tộc thiểu số và người khuyết tật. Chính vì vậy, nhiều hộ nghèo không đạt các tiêu chí trên đã bị loại ra. Thay vì triển khai một chương trình bảo trợ xã hội chủ đạo như ở Trung Quốc, Indonesia và Phi-líp-pin, Việt Nam triển khai nhiều chương trình riêng ở quy mô nhỏ hơn, dẫn đến phải sử dụng các hệ thống triển khai thực hiện khác nhau, kém hiệu quả. Mức chi tương đối thấp so với các quốc gia thu nhập trung bình khác càng làm cho hiệu quả kém hơn. Mức chi thấp chủ yếu do mức phúc lợi thấp, dàn trải và vì vậy đem lại tác động giảm nghèo tương đối thấp. Ngoài ra, cách ứng phó với đại dịch cũng chỉ ra những điểm yếu trong hệ thống thực hiện, đặc biệt tình trạng thiếu khả năng ứng phó nhanh trước những cú sốc lớn. Gói cứu trợ đầu tiên, dù đặt ra mục tiêu hỗ trợ 5 triệu lao động trong khu vực phi chính thức, nhưng cuối cùng chỉ đạt 1 triệu. Vấn đề quan trọng là thiếu khả năng khai thác dữ liệu quản lý nhà nước và cơ sở dữ liệu định danh quốc gia (hiện đang được số hóa) như nhiều quốc

Hình O.19. Tác động của chính sách tài khóa đối với bất bình đẳng, 2018



Lưu ý: Các thanh màu xanh lá cây là thuế và chuyển tiền trực tiếp. Các thanh màu da cam là thuế và chuyển khoản gián tiếp. Các thanh màu vàng là bằng hiện vật. Tình trạng nghèo được đo ở mức 3,20 đô-la Mỹ mỗi người mỗi ngày theo ngang giá sức mua năm 2011 được sử dụng cho các quốc gia thu nhập trung bình thấp. *Nguồn:* Tính toán của chuyên gia Ngân hàng Thế giới sử dụng Bộ dữ liệu khảo sát mức sống dân cư 2018.

Hình O.20. Giảm bất bình đẳng nhờ chính sách tài khóa trong bối cảnh quốc tế



Lưu ý: Phân loại thu nhập quốc gia theo năm phân tích. *Nguồn:* Cơ sở dữ liệu CEQ của NHTG (xem Rodriguez và Wai-Poi, 2020).

gia khác đã làm. Trong khi đó, bảo hiểm xã hội, vốn được thiết kế để hỗ trợ các cú sốc, lại bị hạn chế bởi mức độ bao phủ không đủ các hộ gia đình, đặc biệt là những hộ có lao động phi chính thức. Phạm vi áp dụng hầu như chỉ dành cho người lao động trong khu vực chính thức—một hạn chế nghiêm trọng do Việt Nam có tỷ lệ lao động phi chính thức cao. Việt Nam đã triển khai chương trình đóng góp bảo hiểm tự nguyện vào năm 2006 nhưng đã không thu hút được nhiều lao động phi chính thức. Hầu hết người lao động nhận được ít hỗ trợ khi phải chịu những cú sốc như thất nghiệp hoặc khuyết tật. Bất cập đó được thể hiện rõ trong đại dịch COVID-19, khi hàng triệu người không nghèo và chủ yếu là lao động khu vực phi chính thức ở thành thị trong các lĩnh vực như vận tải và du lịch đột nhiên bị mất thu nhập và không có bảo hiểm để giảm bớt tác động lên thu nhập của họ. Nữ giới cũng không được bảo vệ tốt trước các cú sốc, khi các hộ do nữ giới là chủ hộ có xu hướng dễ bị tổn thương hơn so với các hộ do nam giới là chủ hộ. Các lĩnh vực nông nghiệp và dịch vụ có khoảng 73% lao động là nữ giới (ILO, 2021), trong đó nhiều lĩnh vực dịch vụ lại nằm trong khu vực phi chính thức, làm hạn chế khả năng nữ giới tiếp cận hệ thống bảo hiểm xã hội chính thức.

Chính sách tài khóa là một công cụ chủ yếu của chính phủ có thể đem lại thịnh vượng chung cả trong ngắn hạn và dài hạn

Chính sách tài khóa có thể hỗ trợ phát triển một xã hội trung lưu thịnh vượng có tính chất bao trùm. Chính sách tài khóa có thể được sử dụng để cung cấp hàng hóa và dịch vụ công cộng, ổn định kinh tế vĩ mô, kích thích tăng trưởng kinh tế và giảm nghèo. Ở nhiều quốc gia, COVID-19 đã cho thấy vai trò của chính sách tài khóa nhằm giảm nhẹ tác động của các cú sốc. Một nội dung quan trọng nữa là huy động tài chính cho đầu tư công vào hạ tầng vật chất và công nghệ số và cả vốn nhân lực cần có trong quá trình các quốc gia chuyển đổi trở thành quốc gia thu nhập trung bình cao và thu nhập cao. Đồng thời, chính sách tài khóa là một trong số ít công cụ mà chính phủ có thể sử dụng để giảm bất bình đẳng trong ngắn hạn. Hộ gia đình phải nộp nhiều loại thuế khác nhau và hưởng lợi qua chi tiêu công theo các cách khác nhau. Tác động ròng sẽ thể hiện mức độ chính sách tài khóa trực tiếp trong giảm nghèo và bất bình đẳng đến đâu. Phương án chi tiêu công cũng có thể ảnh hưởng đến mức độ giảm nghèo và bất bình đẳng trong dài hạn.

Báo cáo này sử dụng phân tích tác động tài khóa theo Cam kết Bình đẳng nhằm theo dõi về thay đổi thu nhập của hộ gia đình qua nộp thuế và hưởng phúc lợi. Error! Reference source not found. cho thấy nhiều hộ gia đình nghèo được

hưởng lợi qua hỗ trợ bằng tiền mặt, qua đó giảm tỷ lệ nghèo thêm 1,05 điểm phần trăm, còn trợ giá điện giúp giảm nghèo thêm 0,15 điểm phần trăm. Tuy nhiên, tiền thuế, đóng góp bằng tiền lương, cụ thể là thuế GTGT, thuế tiêu thụ đặc biệt, đóng góp bảo hiểm xã hội và bảo hiểm y tế, cho thấy mức phúc lợi mà người nghèo nhận được thấp hơn số họ nộp cho hệ thống tài khóa. Tác động đến bất bình đẳng chủ yếu ở mức dương (Hình O.19); các sắc thuế chủ yếu gây tác động trung tính hoặc lũy tiến (trong trường hợp thuế thu nhập cá nhân và đóng góp bảo hiểm), trong khi chi tiêu cho y tế và đặc biệt là giáo dục cũng tương đối lũy tiến. Chính vì vậy, hệ số Gini đo lường bất bình đẳng giảm 5 điểm sau khi áp dụng chính sách tài khóa.

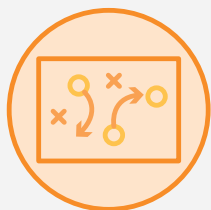
Mức giảm bất bình đẳng đạt trung bình ở các quốc gia thu nhập trung bình thấp, nhưng nhiều quốc gia có chính sách lũy tiến hơn. Bất bình đẳng giảm 5 điểm (được đo bằng hệ số Gini) đặt Việt Nam vào khoảng giữa về tính chất lũy tiến của chính sách tài khóa trong số các nước thu nhập trung bình thấp (Hình O.20), nhưng Việt Nam rơi vào nhóm một phần ba ở đáy trong số các quốc gia thu nhập trung bình cao.

Chính sách tài khóa của Việt Nam có nhiều khả năng đạt kết quả tốt hơn về đầu tư cho tăng trưởng bao trùm qua học hỏi từ các quốc gia khác. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy các quốc gia trở nên giàu có hơn một phần nhờ đầu tư công nhiều hơn vào các yếu tố thúc đẩy tăng trưởng kinh tế và thịnh vượng bao trùm, bằng nguồn tài chính ngày càng dựa vào thuế trực thu lũy tiến như thuế thu nhập cá nhân thay cho các sắc thuế gián thu như thuế hàng hóa và dịch vụ. Ở các nước thu nhập trung bình thấp, thuế gián thu là nguồn thu chủ yếu trong nguồn thu từ thuế, và một số nước chọn cách bù đắp gánh nặng thuế của các hộ gia đình nghèo bằng cách áp thuế suất thấp hơn hoặc miễn giảm đối với các mặt hàng tiêu dùng thiết yếu của người nghèo như thực phẩm và quần áo, như Việt Nam đã làm. Tuy nhiên, làm theo cách đó nghĩa là phải hy sinh số thu đáng kể trong khi lợi ích chủ yếu rơi vào các hộ gia đình khá giả hơn, vì họ cũng mua những mặt hàng này nhưng với số lượng lớn hơn. Các quốc gia thu nhập trung bình thấp khác tăng thu bằng cách cắt giảm các miễn trừ đó trong khi vẫn có thể giảm nghèo và bất bình đẳng nhiều hơn, với chi phí thấp hơn theo hướng dành một phần số thu tăng thêm cho chi tiêu hỗ trợ có mục tiêu trực tiếp cho các hộ nghèo. Tương tự, cách tiếp cận của Việt Nam về trợ giá năng lượng có hiệu quả kinh tế trong giảm nghèo và bất bình đẳng thấp hơn so với chương trình trợ giúp xã hội có độ bao phủ rộng hơn và có các mức hỗ trợ cao hơn.

Lộ trình phục hồi kinh tế và tình hình tài khóa sau COVID-19 đòi hỏi phải xử lý bội chi ngân sách đồng thời

duy trì hỗ trợ đầy đủ cho các hộ gia đình dễ bị tổn thương và bảo vệ mức chi quan trọng dành cho vốn con người.

Trong điều kiện đợt dịch COVID-19 bùng phát lần thứ tư từ tháng 4 năm 2021 vẫn chưa được kiểm soát hoàn toàn và sự xuất hiện của biến thể Omicron vào cuối năm 2021, Việt Nam (và thế giới) vẫn đang ở giữa đại dịch vào thời điểm báo cáo này được soạn thảo, với nhiều bất định về diễn biến y tế, kinh tế và xã hội trong tương lai. Mặc dù vậy, những câu hỏi quan trọng có thể được đặt ra ngay từ bây giờ. Gói hỗ trợ tài chính hiện tại cho các hộ gia đình đã đủ chưa? Khi nào và làm thế nào để hỗ trợ đến được với cho các hộ gia đình có thể đã cạn kiệt khả năng chống chịu để họ không phải tìm đến các cách thức ứng phó tiêu cực đồng thời phải làm sao để những khoản chi tiêu khẩn cấp này không kéo dài hơn mức cần thiết? Làm thế nào để thu hẹp khoảng cách tài khóa (bội chi và nợ) khi quá trình phục hồi tăng tốc? Làm thế nào để tăng thu ngân sách? Những khoản chi nào có thể được thu hẹp và những khoản chi nào cần được duy trì? Kế hoạch tài khóa dài hạn của Việt Nam phải như thế nào để tạo điều kiện để đầu tư công phục vụ tăng trưởng trong tương lai, đồng thời giảm tình trạng nghèo và bất bình đẳng hiện nay? Cụ thể hơn, vai trò hạn chế của hình thức hỗ trợ bằng tiền mặt vẫn được áp dụng ở Việt Nam đã được thể hiện rõ trong điều kiện thiếu sự hỗ trợ chính sách tài khóa để giảm nghèo trước khi COVID-19 xảy ra và xét cả trên quy mô và tính chất ứng phó của nó.



Chặng đường cuối

Giải quyết tình trạng nghèo cho các nhóm có tỷ lệ nghèo cao kinh niên là thách thức của *Chặng đường cuối*.



Chặng đường kế tiếp

Chặng đường kế tiếp là con đường tiến tới các tiêu chuẩn quốc gia thu nhập trung bình cao và thu nhập cao.

Các chính sách cho thời gian tới

Các chính sách được thảo luận theo khung tư duy từ **Chặng đường cuối** tới **Chặng đường kế tiếp** trong báo

cáo này. Trong thập kỷ qua, tăng trưởng kinh tế cao nhìn chung có tính chất bao trùm và sinh kế đã được cải thiện đáng kể ở Việt Nam. Tuy nhiên, tốc độ thay đổi nhanh chóng do kinh tế phát triển khiến cho một số người bị tụt hậu, không có cơ hội tham gia những lĩnh vực năng động nhất của nền kinh tế và đồng thời tạo ra một tầng lớp những người không còn nghèo nhưng chưa thuộc về tầng lớp trung lưu. Chính vì vậy, lộ trình xử lý tình trạng nghèo và bất bình đẳng không chỉ nhằm nâng cao mức sống tối thiểu và xử lý tình trạng nghèo kinh niên, mà còn bao gồm tạo ra lộ trình kinh tế mới và bền vững cho những người dân có khát vọng vươn lên cao hơn. Sự xuất hiện của COVID-19 làm tăng thêm những thách thức vốn có về kỹ năng, năng suất, biến đổi khí hậu và dân số già hóa.

Giải quyết những thách thức về giảm nghèo kinh niên trong Chặng đường cuối

Tình trạng nghèo tập trung giữa các vùng khó khăn về mặt địa lý đòi hỏi phải tăng cường sự can thiệp xóa nghèo theo địa bàn, hiện đại hóa nông nghiệp và cải thiện về giáo dục cho học sinh có hoàn cảnh khó khăn.

Phân tích cho thấy rằng các chương trình MTQG trước đây giúp cải thiện khả năng tiếp cận các dịch vụ và đem lại một số tác động tích cực trong cải thiện về phúc lợi, nhưng cũng cho thấy một số bấp cập lớn (Pimhidzai và Niu, 2020). Các chương trình MTQG có thể được tăng cường theo hướng (i) các nguồn lực bổ sung đến được với các xã bị tụt hậu; (ii) đảm bảo phân bổ nguồn lực dựa trên tình trạng khó khăn ở cấp xã, để các xã khó khăn hơn nhận được đầu tư nhiều hơn; (iii) phân bổ riêng nguồn lực theo các lĩnh vực để đảm bảo dành đủ nguồn lực cho cải thiện chất lượng các dịch vụ phát triển con người và can thiệp nhằm hỗ trợ sinh kế; và (iv) tăng cường theo dõi ở cấp xã bằng cách triển khai các công cụ thu thập và tổng hợp dữ liệu trực tuyến nhằm hình thành cơ sở dữ liệu tập trung cho chương trình MTQG. Hỗ trợ tăng năng suất nông nghiệp là chìa khóa để duy trì sinh kế cho những người còn ở lại trong hệ thống kinh tế nông thôn khi phải đối mặt với thay đổi lớn về cơ cấu. Tiếp cận kiến thức mới và đổi mới sáng tạo, bao gồm áp dụng các công nghệ số phù hợp là cách để hỗ trợ tăng năng suất thay cho thâm dụng lao động. Hơn nữa, hệ thống an sinh xã hội có thể đóng một vai trò lớn hơn (được thảo luận như một phần trong chương trình của Chặng đường kế tiếp).

Để cải thiện sự tham gia của đồng bào dân tộc thiểu số trong thị trường lao động, luật pháp bảo vệ quyền của người dân tộc thiểu số cần được tăng cường hơn nữa.

Luật Dân tộc Thiểu số hiện được thiết kế để thúc đẩy nghị trình chính sách bằng cách công nhận các dân tộc thiểu số, tăng cường công tác bảo tồn ngôn ngữ và văn hóa cho tới nay vẫn chưa được ban hành (NHTG, 2021c). Bộ luật Lao động và các luật liên quan có thể được củng cố để ngăn chặn sự khai thác và phân biệt đối xử đối với các dân tộc thiểu số (NHTG, 2021c).

Đạt được những khát vọng trong Chặng đường kế tiếp

Hàng triệu người đã thoát nghèo trong thập kỷ qua cần tiếp tục tiến lên các tầng lớp kinh tế cao hơn. Những người chưa được đảm bảo an ninh kinh tế cần được hỗ trợ bằng chính sách khác chính sách dành cho người nghèo, chẳng hạn hình thành lưới an sinh để ngăn tái nghèo, trang bị cho họ vốn nhân lực và kỹ năng cần thiết để họ tham gia những việc làm phức tạp và đem lại năng suất cao hơn. Các lĩnh vực chính sách chung bao gồm đầu tư vào các kỹ năng cho tương lai, đầu tư vào giáo dục chất lượng cao hơn, hiện đại hóa hệ thống bảo trợ xã hội để phòng ngừa những cú sốc đặc thù và vận dụng chính sách tài khóa để thực hiện đầu tư theo hướng bao trùm.

Nhu cầu đặt ra là tiếp tục cải thiện chất lượng và khả năng tiếp cận giáo dục đại học. Cải thiện sự phù hợp và chất lượng chương trình giáo dục sau phổ thông cũng như nâng cao chất lượng đội ngũ giảng viên là cách để giúp thu hẹp khoảng cách kỹ năng và cải thiện cách nhìn nhận của những doanh nghiệp có khó khăn trong việc tuyển dụng nhân sự có những kỹ năng nhất định. Cụ thể, các doanh nghiệp đang gặp khó khăn trong việc tuyển dụng nhân sự có kỹ năng lãnh đạo, quản lý, cảm xúc xã hội, và kỹ năng kỹ thuật cụ thể theo việc làm. Để nâng cao chất lượng chương trình học, cần có những chính sách để cải thiện về nguồn vốn nghiên cứu trong trường đại học, cải thiện trình độ và phẩm chất của đội ngũ giảng viên trong trường, thiết kế các chương trình nhằm tuyển dụng và giữ chân nhân sự chất lượng cao, chuyển đổi nhân sự giảng dạy đại học từ nhân sự hành chính thành viên chức. Chất lượng chương trình học cũng có thể được cải thiện qua đầu tư với sự điều phối của trung ương nhằm tăng cường chứng nhận quốc tế cho các chương trình học, đẩy mạnh trao đổi nhân sự và sinh viên, quốc tế hóa chương trình học (NHTG, 2020b).

Nhu cầu hiện đại hóa hệ thống bảo trợ xã hội. Trong thập kỷ trước, tỷ lệ bao phủ trợ giúp xã hội của Việt Nam tương đương hoặc cao hơn so với các quốc gia láng giềng khu vực Đông Á và Thái Bình Dương, nhưng hiện đã bị tụt hậu. Việt Nam cần cung cấp sự trợ giúp xã hội có hiệu quả hơn

cho các hộ gia đình nghèo thông qua việc tăng mức độ bao phủ và mức phúc lợi nhằm đem lại tác động lớn hơn về giảm nghèo và bất bình đẳng, tăng tổng mức chi, đồng thời hợp nhất các chương trình phân tán hiện nay để đạt hiệu quả cao hơn (Nguyen và O'Keefe, 2019). Mức độ bao phủ của bảo hiểm xã hội có thể được mở rộng để bảo vệ tất cả các hộ gia đình khỏi mọi rủi ro bằng cách mở rộng phạm vi bảo hiểm cho lao động trong khu vực phi chính thức không phải là người nghèo, thông qua xóa mờ ranh giới giữa trợ giúp và bảo hiểm xã hội; người lao động được đóng góp trong khả năng chi trả còn Nhà nước sẽ trợ cấp cho phần còn lại. Cuối cùng, hệ thống hỗ trợ linh hoạt và phù hợp hơn trong cả trợ giúp và bảo hiểm xã hội sẽ giúp cải thiện hiệu quả, bao gồm thu thập và sử dụng dữ liệu tốt hơn để xác định đối tượng khó khăn và tình trạng thay đổi theo thời gian, áp dụng các hệ thống thanh toán số để chi trả nhanh chóng, an toàn, hiệu quả, tiếp cận đúng người và đúng thời điểm có nhu cầu.

Chính sách tài khóa có thể có vai trò quan trọng để vừa đưa Việt Nam trở thành quốc gia thu nhập cao vừa thực hiện theo cách bao trùm nhằm hỗ trợ người dân vươn lên tầng lớp trung lưu thịnh vượng. Để huy động tài chính cho đầu tư công cần thực hiện nhằm xóa nghèo, và phát triển tầng lớp trung lưu đảm bảo an ninh kinh tế, Việt Nam có thể mở rộng cơ sở tính thuế (thuế thu nhập cá nhân, thuế tài sản), cân nhắc áp dụng các sắc thuế mới để vừa huy động thu vừa xử lý tác động ngoại ứng tiêu cực (chẳng hạn như thuế khuyến dụng cho sức khỏe thu trên đồ uống có cồn, thuốc lá và đồ uống có đường; thuế môi trường như thuế carbon), hoặc mở rộng ra các hoạt động kinh tế số đang phát triển, đồng thời loại bỏ những ưu đãi thuế mang tính lũy thoái. Ngoài ra, chi tiêu công cần được định hướng cho phù hợp. Các nội dung chi không đảm bảo hiệu suất và công bằng như hỗ trợ tiền điện, vừa khuyến khích sử dụng điện vừa chủ yếu có lợi cho các hộ giàu, cần được tái định hướng sang các mục đích bao trùm và hiệu quả hơn. Chẳng hạn, Việt Nam nên hài hòa mức chi an sinh xã hội cho phù hợp với thông lệ quốc tế để phát triển một hệ thống hiện đại giúp các hộ gia đình quản lý nhiều loại rủi ro mà họ phải đối mặt.

Chính sách cần có mục tiêu kép để vừa xử lý những thách thức về tình trạng nghèo kinh niên trong Chặng cuối, vừa đặt nền tảng nhằm thực hiện những khát vọng của Chặng đường kế tiếp. Những thách thức đó có trở thành nỗi đau ngày càng lớn trong ngắn hạn hay rào cản dài hạn trong lộ trình nâng cao phúc lợi của các hộ gia đình ở Việt Nam hay không sẽ phụ thuộc vào sự ưu tiên và hành động chính sách.

Tài liệu tham khảo

- Bodewig, Christian, Reena Badiani-Magnusson, Kevin McDonald, David Newhouse, and Jan Rutkowski. 2014. *Skilling Up Vietnam. Preparing the Workforce for a Modern Market Economy.*
- CECODES, VFF-CRT, RTA & UNDP. 2021. *The 2020 Viet Nam Governance and Public Administration Performance Index (PAPI 2020): Measuring Citizens' Experiences.*
- Cunningham, Wendy, and Obert Pimhidzai. 2018. *Vietnam's Future Jobs – Leveraging Mega-Trends for greater prosperity.* Washington, DC: Ngân hàng Thế giới.
- Dsouza, R., Gatti, R.V., Kraay, A.C. 2019. *A Socioeconomic Disaggregation of the Ngân hàng Thế giới Human Capital Index.* Policy Research Working Paper; no. WPS 9020 Washington, D.C.: Ngân hàng Thế giới Group.
- Lakner, Christoph, Daniel Gerszon Mahler, Mario Negre, and Espen Beer Prydz. 2020. “How Much Does Reducing Inequality Matter for Global Poverty?” Global Poverty Monitoring Technical Note 13, Washington, DC: Ngân hàng Thế giới.
- GSO. 2021. Major Findings. The 01/4/2020 Time-Point Population Change and Family Planning Survey.
- Ha, Thi and Anh Minh. 2021. Citizens, Businesses Hurt as Rising Prices Raise Inflation Concerns. *VNExpress*, May 19, 2021. <https://e.vnexpress.net/news/business/economy/citizens-businesses-hurt-as-rising-prices-raise-inflation-concerns-4279567.html>.
- ILO Online Database (<https://www.ilo.org/global/statistics-and-databases/lang--en/index.htm>)
- Mason, Andrew D.; Shetty, Sudhir. 2019. *A Resurgent East Asia: Navigating a Changing World.* Ngân hàng Thế giới East Asia and Pacific Regional Report. Washington, DC: Ngân hàng Thế giới.
- Narayan, Ambar, Roy Van der Weide, Alexandru Cojocaru, Christoph Lakner, Silvia Redaelli, Daniel Gerszon Mahler, Rakesh Gupta N. Ramasubbaiah, and Stefan Thewissen. 2018. *Fair Progress? Economic Mobility across Generations around the World.* Washington, DC: Ngân hàng Thế giới.
- Narayan, Ambar, and Judy Yang. 2019. Economic mobility across generations in the developing East Asia and Pacific region. *Poverty and Equity Notes*, September 2019, Number 16.
- Ngân hàng Thế giới. 2018. *Riding the Wave: An East Asian Miracle for the 21st Century.* Ngân hàng Thế giới East Asia and Pacific Regional Report; Washington, DC: Ngân hàng Thế giới.
- . 2019. *World Development Report 2019: The Changing Nature of Work.* Washington, DC: Ngân hàng Thế giới.
- . 2020a. *Poverty and Shared Prosperity Report: Reversals of Fortune.* Washington, DC: Ngân hàng Thế giới.
- . 2020b – *Improving the Performance of Higher Education in Vietnam: Strategic Priorities and Policy Options.* Washington, DC: Ngân hàng Thế giới.
- . 2021a. *A Year Deferred – Early Experiences and Lessons from COVID-19 in Vietnam.* Washington, DC: Ngân hàng Thế giới.
- . 2021b. *How Will Vietnam Blossom?: Reforming Institutions for Effective Implementation.* Washington, DC: Ngân hàng Thế giới.
- . 2012c. *Reducing Poverty Among Ethnic Minorities in Vietnam: Priority Action Areas and Lessons.* Washington, DC: Ngân hàng Thế giới.
- . 2012d. *Vietnam - Science, Technology, and Innovation Report.* Washington, D.C.: Ngân hàng Thế giới Group.
- Nguyen, Nga Nguyet, and Philip B. O’Keefe. 2019. *A Vision for the 2030 Social Protection System in Vietnam (English).* Washington, D.C.: Ngân hàng Thế giới.
- Pimhidzai, Obert; and Chiyu Niu. 2020. *Vietnam Poverty and Shared Prosperity Update: April 2020. – Shared Gains: How high growth and anti-poverty programs reduced poverty in Vietnam.* Washington, D.C.: Ngân hàng Thế giới Group.
- Rodriguez, L and Wai-Poi, M. 2020. *Fiscal Policy, Poverty and Inequality in Jordan: The Role of Taxes and Public Spending.* Washington, DC: Ngân hàng Thế giới.
- UNDP (United Nations Development Programme). 2018. *Multidimensional Poverty in Vietnam. Reducing Poverty in all its Dimensions to Ensure a Good Quality Life for All.* New York, NY: UNDP.

Phụ chú

¹ Tương đương với khoảng 350 đô-la Mỹ/tháng, và mức lương bình quân hàng tháng là 6 triệu đồng/tháng.

² Về điều kiện sống, dựa trên Bộ dữ liệu khảo sát mức sống dân cư (VHLSS), 32,7% trả lời tốt hơn đáng kể, 51,7% tốt hơn đôi chút, 8,5% như cũ, và 6% giảm sút. Về điều kiện kinh tế, theo khảo sát PAPI của UNDP, hầu hết người được hỏi cho biết rằng các điều kiện “tốt hơn một chút” chứ không phải “tốt hơn nhiều”.

³ Báo cáo này mô tả tình trạng nghèo đói và bất bình đẳng của Việt Nam, chủ yếu sử dụng chuẩn nghèo tuyệt đối toàn cầu của NHTG. Xu hướng có thể so sánh dài nhất hiện có là sử dụng chuẩn nghèo toàn cầu của NHTG từ năm 2010 đến năm 2020. Dựa trên trình độ phát triển của Việt Nam, lựa chọn tự nhiên cho chuẩn nghèo là Chuẩn nghèo cho quốc gia có thu nhập trung bình thấp (LMIC) (3,20 đô-la Mỹ/ngày theo ngang giá sức mua năm 2011). Chuẩn này cũng có ý nghĩa khi quy đổi sang đồng Việt Nam, theo giá cả tháng 1 năm 2020 thì chuẩn này tương đương khoảng 01 triệu đồng/người/tháng. Mức chuẩn nghèo này tương tự như chuẩn cận nghèo tiền tệ của Bộ LĐTĐXH (tỷ lệ nghèo chung) trong giai đoạn Phát triển Kinh tế - Xã hội (PTKTXH) 2016 - 2020. Cũng theo hướng này, báo cáo xem xét tỷ lệ nghèo theo Chuẩn nghèo của quốc gia có thu nhập trung bình cao (UMIC) (5,50 đô-la Mỹ/ngày theo ngang giá sức mua năm 2011), tương đương với khoảng 1,8 triệu đồng/người/tháng theo giá cả tháng 1 năm 2020. Chuẩn UMIC nằm giữa chuẩn nghèo tiền tệ cho khu vực thành thị và khu vực nông

thôn cho giai đoạn PTKTXH 2021-2025 và cũng là thích hợp với các mục tiêu cao hơn.

⁴ Chênh lệch âm về thịnh vượng chung nghĩa là tăng trưởng của nhóm 60% giàu nhất (“nhóm 60% thu nhập cao nhất”) cao hơn mức tăng trưởng của nhóm 40% nghèo nhất (“nhóm 40% thu nhập thấp nhất”).

⁵ Một cá nhân bị thiếu việc làm nếu người đó làm việc ít hơn 35 giờ một tuần và mong muốn làm việc nhiều hơn.

⁶ Chỉ số vốn con người là 0,85 đối với trẻ em của nhóm 20% hộ gia đình giàu nhất, so với 0,58 đối với trẻ em của nhóm 20% hộ gia đình nghèo nhất. Không có gì ngạc nhiên khi trẻ em trong nhóm 20% hộ gia đình giàu nhất có kết quả về dinh dưỡng, sức khỏe và giáo dục tốt hơn. Đối với một số kết quả, khoảng cách giữa nhóm giàu nhất và nhóm nghèo nhất ở Việt Nam lớn hơn khoảng cách trung bình giữa các nước khác. Ví dụ, chênh lệch về Chỉ số vốn con người giữa nhóm 20% hộ gia đình giàu nhất và nhóm 20% hộ gia đình nghèo nhất ở Việt Nam là 0,27 điểm, cao hơn khoảng cách trung bình của 50 quốc gia (0,15 điểm). Xem D’Souza, Gatti và Kraay (2019).

⁷ Theo định nghĩa của chuẩn nghèo của các quốc gia thu nhập trung bình thấp (LMIC) của NHTG (3,20 đô-la Mỹ/ngày theo PPP 2011).

⁸ Theo định nghĩa khu vực của NHTG, “dễ bị tổn thương về mặt kinh tế” là những người sống ở trên chuẩn nghèo LMIC nhưng dưới chuẩn nghèo UMIC (NHTG, 2018b).

⁹ Về khía cạnh giới, xét một cách trung bình, trẻ em gái ở Việt Nam được giáo dục tốt hơn các bạn nam. Trẻ em gái vượt trội hơn trẻ em trai ở nhiều chỉ số: Chỉ số vốn con người, điểm kiểm tra chuẩn hóa và số năm đi học dự kiến. Các bé gái cũng vượt xa các bé trai về các chỉ số sức khỏe thời thơ ấu, chẳng hạn như các chỉ số về khả năng sống sót và thấp còi. Mặc dù thực tế này là đúng vào năm 2010, nhưng thành tựu ở trẻ em gái trong thập kỷ vừa qua đã vượt xa so với trẻ em trai, làm gia tăng khoảng cách hơn nữa. Xem xét kỹ lưỡng các biến số về khả năng tiếp cận cơ hội giữa các yếu tố kinh tế xã hội và nhân khẩu học, giới đóng một vai trò không đáng kể và tác động đáng kể hơn của nó là đối với lợi ích của nữ giới.

¹⁰ Chỉ số Nghèo so với Đặc quyền đo lường tỷ trọng thế hệ những năm 1980 đã hoàn thành giáo dục ở nhóm tứ phân vị cao nhất trong khi cha mẹ của họ chỉ có trình độ học vấn ở nhóm thấp nhất.

¹¹ Báo cáo này chủ yếu xem xét các hạn chế từ phía cung lao động.

¹² Tuy nhiên, điều quan trọng cần lưu ý là phân tích chỉ bao gồm 57% tổng thu thuế và khoảng 1/3 tổng chi tiêu của chính quyền trung ương; các chi tiêu khác, chẳng hạn như đầu tư vào cơ sở hạ tầng, có thể gián tiếp giảm nghèo bằng cách thúc đẩy tăng trưởng kinh tế và tạo ra thêm nhiều cơ hội kinh tế cho các hộ gia đình nghèo hơn.

Phần 1.

Một thập kỷ tiến bộ đáng kể, nhưng những thách thức của *Chặng đường Cuối* vẫn còn



Phần I của báo cáo này xem xét các xu hướng nghèo và bất bình đẳng trong thập kỷ trước, giai đoạn 2010–2020, và thảo luận về các yếu tố tác động và những thách thức còn lại. Thập kỷ vừa qua chứng kiến thành công lớn trong công cuộc giảm nghèo, nhưng cũng có sự gia tăng bất bình đẳng (Chương 1). Trong khi thế giới bị ảnh hưởng bởi đại dịch COVID-19 vào năm 2020 thì tỷ lệ nghèo ở Việt Nam vẫn giảm so với năm 2018. Tuy nhiên, với sự xuất hiện của biến thể Delta ở Việt Nam vào đầu năm 2021, có thể sẽ có thêm những trở ngại đối với giảm nghèo và sự gia tăng bất bình đẳng trong cả các chiều tiền tệ và phi tiền tệ.

Việc nâng cao mức sống được thúc đẩy một cách rộng rãi bởi việc tạo ra công ăn việc làm ngoài nông nghiệp, và việc thu hút bởi một lượng lớn thanh niên tham gia lực lượng lao động và hưởng tiền lương ngày càng tăng (Chương 2). Trong khi sự chuyển dịch cơ cấu ra khỏi các hoạt động nông nghiệp đang diễn ra thì người nghèo vẫn tập trung ở lĩnh vực nông nghiệp có năng suất thấp và thu nhập thấp. Tỷ lệ nghèo vẫn cao hơn ở các gia đình nông thôn, người dân tộc thiểu số và các hộ gia đình chủ yếu làm nông nghiệp (Chương 3). Những nhóm này phải đối mặt với những thách thức dai dẳng do có vốn con người thấp hơn, dịch vụ công địa phương chất lượng kém hơn và khoảng cách tới các cơ hội kinh tế xa hơn.

CHƯƠNG 1.	Xem xét các xu hướng phúc lợi trong một thập kỷ năng động
CHƯƠNG 2.	Đánh giá các động lực giảm nghèo
CHƯƠNG 3.	Những thách thức đối với việc giảm nghèo của những người nghèo còn lại

Chương 1.

Xem xét các xu hướng phúc lợi trong một thập kỷ năng động

Các thông điệp chính

- Hơn 10 triệu người ở Việt Nam đã thoát nghèo trong thập kỷ qua (2010–2020), dựa theo chuẩn nghèo của NHTG đối với nhóm quốc gia có thu nhập trung bình thấp (LMIC) (3,2 đô-la Mỹ/ngày theo PPP 2011). Tỷ lệ nghèo theo chuẩn này giảm từ 16,8% xuống còn 5%.
- Tuy nhiên, bất bình đẳng cũng đang gia tăng, đặc biệt là trong nửa cuối thập kỷ. Chênh lệch trong tốc độ chia sẻ thịnh vượng có giá trị âm, có nghĩa là tốc độ gia tăng chi tiêu hộ gia đình ở nhóm 40% nghèo nhất thấp hơn tốc độ gia tăng chi tiêu trung bình của toàn bộ dân số.
- Trong năm 2020, đại dịch COVID-19 không đảo ngược những tiến bộ đã đạt được về giảm nghèo so với năm 2018, nhưng sự xuất hiện nghiêm trọng của biến thể Delta vào tháng 4 năm 2021 sẽ dẫn đến những thiệt hại lớn hơn và có thể mang lại các hậu quả dài hạn trong việc làm gia tăng bất bình đẳng.

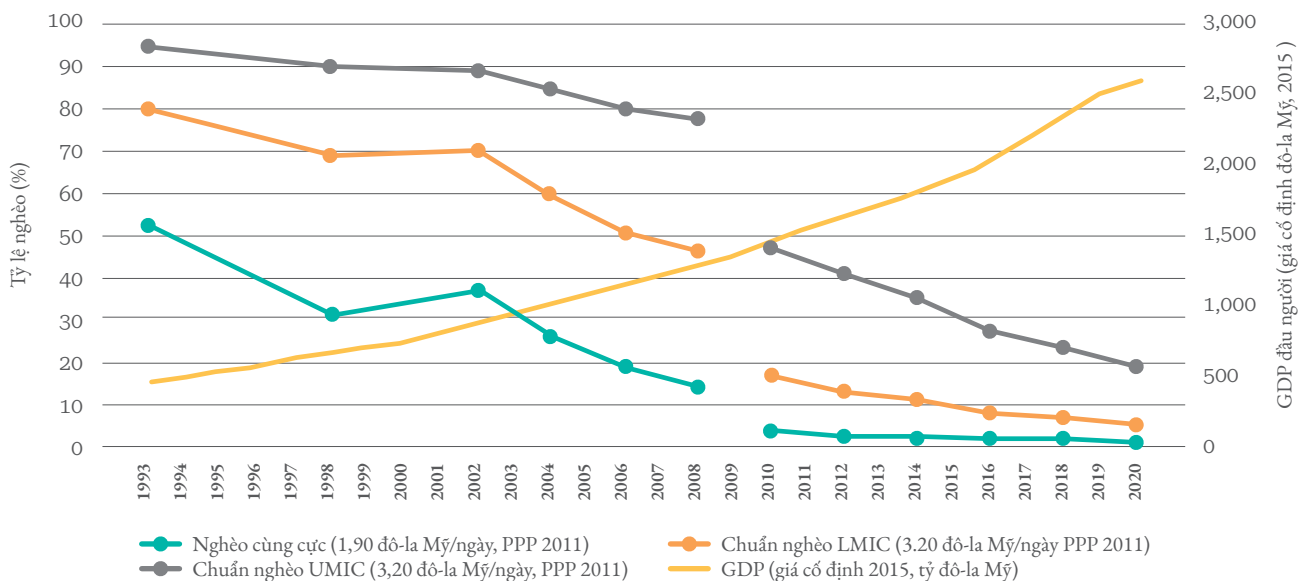
1.1. Giới thiệu: Từ chặng đường cuối đến chặng đường kế tiếp

Chương 1 trình bày các xu hướng nghèo và bất bình đẳng ở Việt Nam trong thập kỷ qua. Các tiểu phần của chương mô tả các xu hướng và mô hình chung về tình trạng nghèo theo tiền tệ, sự dịch chuyển kinh tế, tình trạng nghèo theo khu vực, các chỉ số phân bố về bất bình đẳng và tác động của COVID-19 tới các dự báo về nghèo. Việc xem xét các nguyên tắc chính của đo lường đói nghèo, đặc biệt là chuẩn nghèo và thước đo phúc lợi chung được thảo luận trong Phụ lục. Các phân tích sâu hơn về các động lực của giảm nghèo và mô tả nghèo trên các khía cạnh của tỷ lệ nghèo cao kinh niên được mô tả trong các chương tiếp theo.

Việt Nam đang ở giai đoạn then chốt, khi quốc gia chưa hoàn toàn vượt qua những thách thức ở chặng cuối nhưng cũng cần đặt ra nền tảng cho những khát vọng ở chặng đường tiếp theo. Những tiến bộ trong thập kỷ vừa qua là đáng kể, và nền kinh tế Việt Nam đạt tốc độ tăng trưởng trung bình 6–7% mỗi năm. Tiêu dùng bình quân đầu người của hộ gia đình, thước đo cơ sở để đo lường nghèo đói, tăng khoảng 5% mỗi năm. Cho dù áp dụng các chuẩn nghèo khác nhau thì tỷ lệ nghèo đều giảm đáng kể (Hình 1.1).

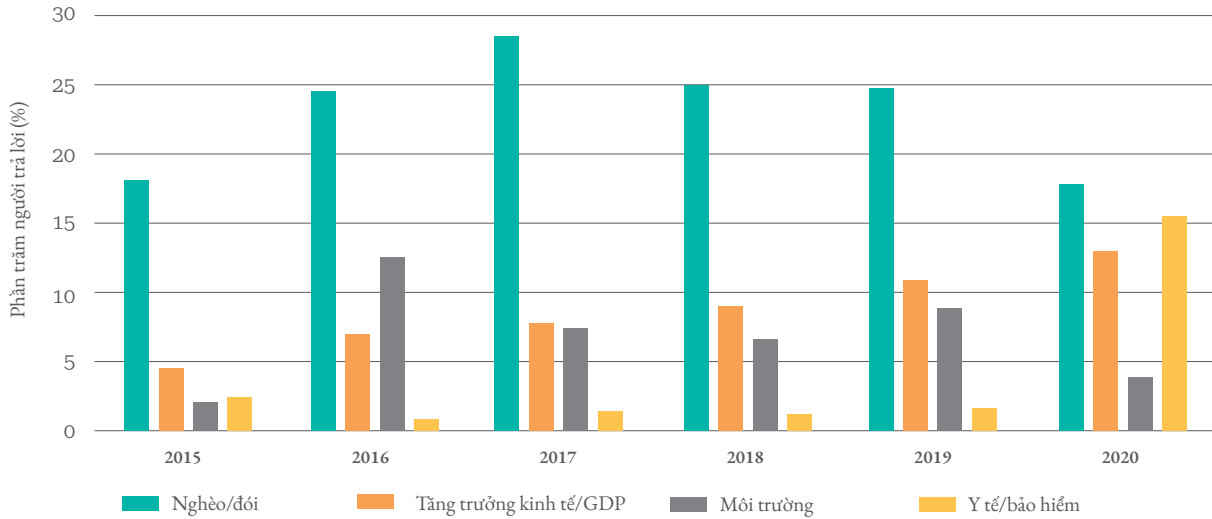
Trong khi tình trạng nghèo đã giảm trong bối cảnh nền kinh tế tăng trưởng nhanh chóng, thì hiện nay vẫn có một bộ phận lớn dân số không còn nghèo nữa nhưng chưa thuộc tầng lớp trung lưu. Nghèo đói được người dân lựa chọn như là vấn đề hàng đầu mà chính phủ phải giải quyết (Hình 1.2). Khảo sát PAPI 2018 tìm hiểu lý do tại sao nghèo là mối quan tâm chính và nhận thấy rằng có nhiều người lo lắng về khả năng tái nghèo, nhưng thậm chí còn có nhiều người hơn cảm thấy rằng nghèo là lực cản tổng thể đối với nền kinh tế và làm giảm uy tín quốc gia. Trong số người chọn nghèo đói là mối quan tâm lớn nhất của họ thì một nửa có thu nhập hơn 8 triệu đồng mỗi tháng trong năm 2018¹³, điều này cho thấy sự lo ngại của người dân về an toàn kinh tế. Việc các số liệu thống kê cho thấy thành tựu kinh tế tốt song hành với mối quan tâm của cộng đồng về nghèo đói là điều không có gì mâu thuẫn: nó phản ánh sự gia tăng mức sống có tính tuyệt đối và bao trùm, nhưng cũng phản ánh việc một nhóm dân số đang tìm kiếm sự an toàn về kinh tế và khao khát được hưởng nhiều hơn thế. Những lo lắng và nguyện vọng này phản ánh nhu cầu cần đồng thời giải quyết các thách thức nghèo kinh niên kéo dài và tạo ra các hướng dịch chuyển kinh tế đi lên đáng tin cậy để thực hiện các nguyện vọng của một quốc gia có thu nhập trung bình cao và thu nhập cao trong chặng đường tiếp theo.

Hình 1.1. Tăng trưởng kinh tế và xóa đói giảm nghèo, 1993–2020



Lưu ý: Phương pháp đo lường nghèo đói đã thay đổi vào năm 2010, khiến khả năng so sánh theo chuỗi thời gian bị phá vỡ.

Nguồn: NHTG WDI, PovcalNet.

Hình 1.2. Các vấn đề được quan tâm nhiều nhất, 2015–2020

Nguồn: CECODES, VFF-CRT, RTA & UNDP (2021).

1.2. Tỷ lệ nghèo theo tiêu chí minh họa một thập kỷ với các tiến bộ đáng kể trong giảm nghèo

Việc xác định ai là người nghèo ảnh hưởng đến một loạt các quyết định chính sách. Đầu tư công, hỗ trợ tiền mặt và trợ giúp xã hội là một số ví dụ về các chính sách và hành động trực tiếp của chính phủ nhằm cung cấp thông tin cho việc phân bổ nguồn lực và ngân sách. Từ góc độ giám sát phúc lợi, các xu hướng nghèo đói cho biết tiến trình cải thiện sinh kế và mức sống của nhóm dân số dễ bị tổn thương nhất. Sự khác biệt về xu hướng giảm nghèo giữa các nhóm dân cư sẽ cung cấp thông tin cho các chiến lược thiết kế và xác định mục tiêu của các chương trình giảm nghèo và trợ giúp xã hội (Chương 6 sẽ thảo luận về hệ thống bảo trợ xã hội).

Báo cáo này mô tả các xu hướng nghèo và bất bình đẳng theo chuẩn nghèo toàn cầu của Ngân hàng Thế giới và chỉ tiêu hộ gia đình.

Chuẩn nghèo nên là bao nhiêu? Chuẩn nghèo không nên có tính giáo điều. Thu nhập, tiêu dùng và sinh kế của hộ gia đình tồn tại trên một khoảng giá trị. Đối với mục tiêu mô tả các xu hướng như trong báo cáo này thì có hai điều chính yếu cần lưu ý. Thứ nhất là chuẩn nghèo này cần phải là một tiêu chuẩn thích hợp phản ánh được mức sống tối thiểu cần thiết của Việt Nam và thứ hai là chuẩn này cần được so sánh theo

thời gian để đưa ra được một chuỗi giá trị theo thời gian có tính nhất quán. Giá trị của chuẩn nghèo toàn cầu của NHTG khi quy đổi sang đồng Việt Nam cần có ý nghĩa và liên quan tới chuẩn nghèo theo thu nhập của chính phủ. Do đó, các xu hướng và động lực của giảm nghèo được mô tả với việc áp dụng các chuẩn nghèo toàn cầu của NHTG trong báo cáo này là phù hợp với việc theo dõi và chính sách. Phụ lục 1.3 xem xét và so sánh các chuẩn nghèo dựa trên các định nghĩa cấp quốc gia của Việt Nam và của NHTG.

Phương pháp đo lường nghèo hiện nay của NHTG là Phương pháp Chi phí cho Nhu cầu Tối thiểu Cơ bản (Ravallion, 2015). Trong trường hợp thước đo phúc lợi được sử dụng là chỉ tiêu của hộ gia đình thì chỉ số phúc lợi được đo lường trên thực tế bằng cách định giá một giỏ hàng hóa mà một hộ gia đình tiêu dùng dựa trên dữ liệu chi tiêu từ các cuộc khảo sát hộ gia đình¹⁴. Các hộ gia đình được giả định sẽ gia tăng giá trị từ việc tiêu dùng những hàng hóa và dịch vụ này, và điều này làm tăng phúc lợi hay hàm lợi ích của họ¹⁵. Độc giả đọc thêm Phụ lục 1.1 và 1.2 để biết thêm thông tin về dữ liệu chi tiêu hộ gia đình và phương pháp đo lường nghèo toàn cầu.

Các kết quả giảm nghèo gây ấn tượng trong thập kỷ vừa qua

Đến năm 2020, 1% người Việt Nam sống trong tình trạng nghèo cùng cực theo định nghĩa của Chuẩn nghèo Quốc tế (IPL) (1,9 đô-la Mỹ /ngày tính theo ngang giá sức mua năm 2011 – PPP 2011). Ở Việt Nam, hiện nay,

tình trạng nghèo cùng cực đã gần như được xóa bỏ (Hình 1.3). Hầu hết các thành công trong giảm nghèo cùng cực xảy ra trước năm 2010, khi tỷ lệ này giảm nhiều nhất, từ 51,9% năm 1993 xuống 14,1% năm 2008 (Bảng 1.1¹⁶). Nếu quy theo giá trị tiền tệ tương đương, thì chuẩn IPL gần với các chuẩn nghèo để theo dõi của Bộ LĐTĐ trong các giai đoạn lập kế hoạch phát triển kinh tế- xã hội trước kia, và các hộ gia đình vẫn còn nghèo ở các mức nghèo này là những đối tượng nhận được sự quan tâm cao.

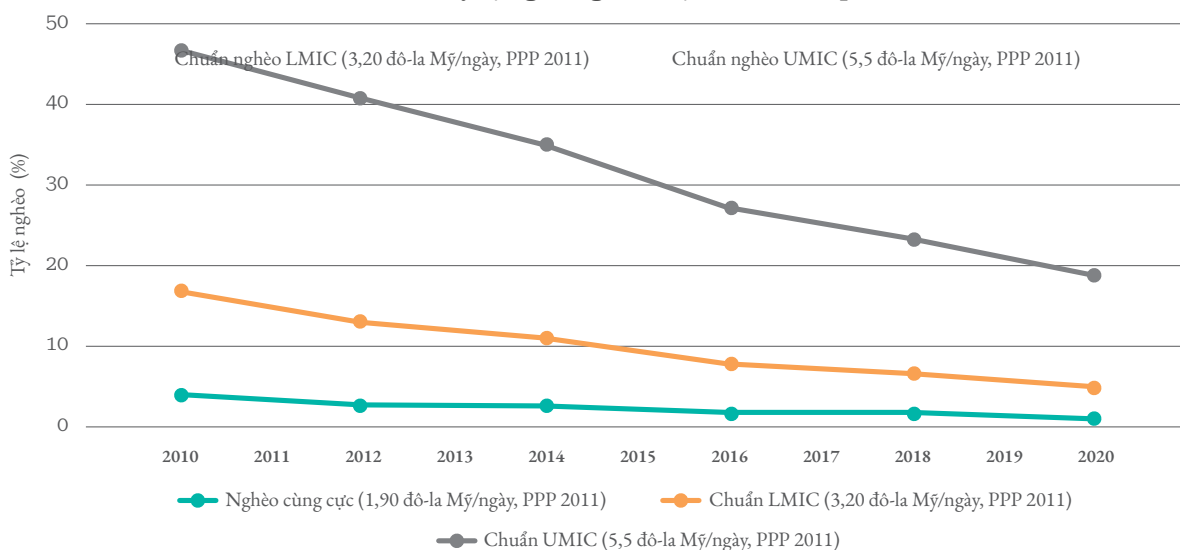
Vào cuối năm 2020, tỷ lệ nghèo theo chuẩn nghèo của các nước thu nhập trung bình cao, hay chuẩn LMIC (3,20 đô-la Mỹ/ngày theo PPP 2011) là 5%, giảm 1,6 điểm phần trăm so với năm 2018. Đây là một thành tựu đáng kể, khi mà tình trạng nghèo gia tăng ở nhiều quốc gia khác trong bối cảnh đại dịch COVID-19 (NHTG, 2020). Có gần 10 triệu người thoát nghèo nếu tính theo chuẩn LMIC trong thập kỷ vừa qua; số người nghèo theo chuẩn LMIC (3,20 đô-la Mỹ/ngày theo PPP 2011) là 14,5 triệu người vào năm 2010 và 4,9 triệu người vào năm 2020. Nhóm dân số hiện nay sống dưới mức nghèo toàn cầu theo chuẩn LMIC vào năm 2020 là nhóm có nhiều rủi ro trong việc được đáp ứng các nhu cầu cơ bản. Chuẩn này cũng phù hợp với bối cảnh Việt Nam, khi mà giá trị tương đương của chuẩn nghèo LMIC toàn cầu quy ra tiền đồng là khoảng 1 triệu đồng/người/tháng, chính là giới hạn trên của chuẩn cận nghèo của Bộ LĐTĐ trong giai đoạn 2015–2020.

Các kết quả giảm nghèo vẫn có tính bền vững ngay cả trong những đợt bùng phát đầu tiên của COVID-19

vào năm 2020. Trong khi các tác động tới tình trạng nghèo nhìn chung khá nhẹ trong năm 2020, với việc làn sóng thứ tư xuất hiện vào tháng 4 năm 2021, dự kiến đại dịch sẽ kéo dài lâu hơn (xem Phần 1.7 để biết dự báo tác động tới nghèo trong các kịch bản COVID-19). Một lý do tiềm ẩn khác giúp giảm các tác động tiêu cực được đo lường trong Khảo sát mức sống dân cư năm 2020 là khoảng thời gian tham chiếu của chi tiêu hộ gia đình trong các cuộc điều tra. Đối với một số thành phần trong tiêu dùng, các hộ gia đình cung cấp thông tin theo khung thời gian hồi tưởng 12 tháng. Như vậy, với các hộ gia đình được phỏng vấn trong quý 1 tới quý 3 năm 2020, mô hình tiêu dùng của họ sẽ bao gồm các giai đoạn trong năm 2019 là giai đoạn trước COVID.

Số người nghèo theo chuẩn nghèo các nước thu nhập trung bình cao (UMIC) (5,50 đô-la Mỹ/ngày theo PPP 2011) lớn hơn nhiều so với việc áp dụng chuẩn nghèo LMIC (Bảng 1.2). Do sự phân bố tiêu dùng của các hộ gia đình, việc gia tăng chuẩn nghèo từ 3,20 lên 5,50 đô-la Mỹ/ngày theo PPP 2011 làm tăng tỷ lệ nghèo và số người nghèo lên hơn ba lần. Sự gia tăng nhỏ trong chuẩn nghèo sẽ dẫn đến sự gia tăng đáng kể trong các nhóm dân cư nghèo, do sự tập trung lớn của dân số xung quanh các chuẩn này. Vào năm 2020, tỷ lệ nghèo theo chuẩn UMIC là 18,9% và số người nghèo ước tính là 18,3 triệu người. Dân số nghèo tính theo chuẩn UMIC cao hơn một chút so với dân số nghèo theo Bộ LĐTĐ dựa trên chuẩn nghèo giai đoạn 2021–2025 với ước tính là 17,4 triệu người¹⁷. Do đó, chúng ta cũng có thể sử dụng chuẩn nghèo UMIC như một tiêu mong muốn.

Hình 1.3. Tỷ lệ nghèo giảm một cách nhất quán



Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng dữ liệu Khảo sát mức sống dân cư 2010–2020.

Bảng 1.1. Tỷ lệ nghèo (2010–2020)

Đơn vị chuẩn nghèo theo NHTG: Bình quân người/ngày theo PPP 2011	TỶ LỆ NGHÈO (%)		
	1,9 đô-la Mỹ/ngày - IPL	3,2 đô-la Mỹ /ngày - LMIC	5,5 đô-la Mỹ /ngày - UMIC
Quy đổi gần đúng sang đồng Việt Nam Đơn vị: triệu đồng, giá tháng 1 năm 2020, bình quân đầu người/tháng	0,6	1,0	1,8
1993	52,3	79,7	94,3
1998	31,4	68,7	90,0
2002	37,0	70,1	89,0
2004	25,8	59,3	84,2
2006	18,8	50,6	79,9
2008	14,1	45,9	77,8
Thay đổi đáng kể trong đo lường phúc lợi dựa trên tiêu dùng, chuỗi số liệu nghèo mới không có tính so sánh với giai đoạn trước			
2010	4,0	16,8	46,8
2012	2,7	13,0	40,8
2014	2,6	11	35,0
2016	1,8	7,8	27,2
2018	1,8	6,6	23,4
2020	1,0	5,0	18,8

Nguồn: PovcalNet và tính toán của chuyên gia NHTG.

Bảng 1.2. Số người nghèo (2010–2020)

Đơn vị chuẩn nghèo theo NHTG: Tính theo đầu người một ngày theo PPP 2011	SỐ NGƯỜI NGHÈO		
	1,9 đô-la Mỹ/ngày - IPL	3,2 đô-la Mỹ /ngày - LMIC	5,5 đô-la Mỹ /ngày - UMIC
Quy đổi gần đúng sang đồng Việt Nam Đơn vị: triệu đồng, giá tháng 1 năm 2020, tính trên đầu người và theo tháng	0,6	1,0	1,8
1993	37,8	57,6	68,2
1998	24,6	53,6	70,3
2002	30,2	57,1	72,5
2004	21,4	49,3	69,9
2006	15,9	42,8	67,6
2008	12,2	39,6	67,1
Thay đổi đáng kể trong đo lường phúc lợi dựa trên tiêu dùng, chuỗi số liệu nghèo mới không có tính so sánh với giai đoạn trước			
2010	3,5	14,8	41,2
2012	2,5	11,6	36,6
2014	2,4	10,1	32,1
2016	1,7	7,3	25,5
2018	1,7	6,3	22,3
2020	1,0	4,9	18,3

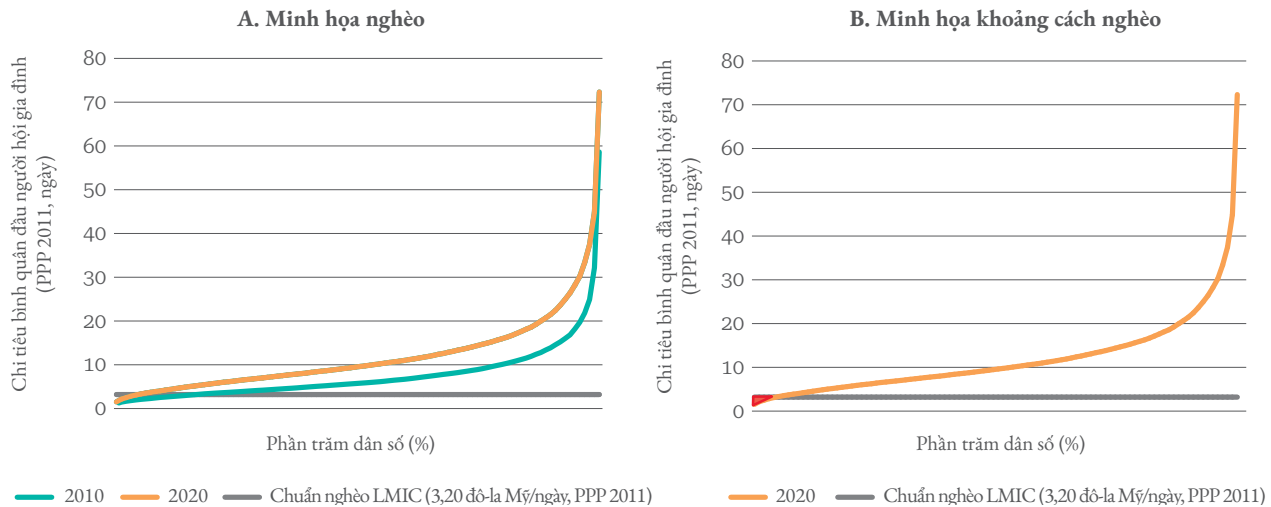
Nguồn: PovcalNet và tính toán của chuyên gia NHTG.

Khoảng cách trung bình tới chuẩn nghèo cũng đang giảm dần

Khoảng cách nghèo minh họa lượng chi tiêu bổ sung cần thiết để nâng người nghèo lên mức chuẩn nghèo (Hình 1.4). Khoảng cách được đo bằng tỷ lệ phần trăm của chuẩn nghèo tính trên đầu người cần thiết để nâng tất cả những người nghèo đạt được ngưỡng tối thiểu. Ví dụ, khoảng cách nghèo vừa phải là 1% có nghĩa là nếu có một lượng 1% của chuẩn nghèo được toàn dân đóng góp và chuyển cho riêng nhóm nghèo thì số tiền đóng góp này sẽ đủ để đưa tất cả

những người nghèo lên mức chi tiêu bằng chuẩn nghèo (mỗi người nghèo sẽ cần nhận được một số tiền khác nhau phụ thuộc vào khoảng cách của họ so với chuẩn nghèo). Trong trường hợp của Việt Nam, khoảng cách nghèo vào năm 2020 bằng 1,2% chuẩn nghèo LMIC (cột A, Bảng 1.3). Tổng chênh lệch tiền tệ được tính bằng giá trị của khoảng cách nghèo trong cả năm tính trung bình trên một người (cột B, Bảng 1.3). Trong năm 2020, khoảng cách chênh lệch tiền tệ để nâng tất cả mọi người lên cao hơn chuẩn nghèo LMIC là 15 nghìn tỷ đồng và tổng chênh lệch tiền tệ đối với người nghèo theo chuẩn UMIC là 116,9 nghìn tỷ đồng.

Hình 1.4. Minh họa nghèo và khoảng cách nghèo (chuẩn nghèo LMIC)



Lưu ý: Trong cột B, diện tích màu đỏ mô tả khoảng cách nghèo.

Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG dựa trên Khảo sát mức sống dân cư.

Bảng 1.3. Khoảng cách nghèo trung bình

A. KHOẢNG CÁCH NGHÈO TRUNG BÌNH (TỶ LỆ CỦA CHUẨN NGHÈO, FGT(1))

	2010	2012	2014	2016	2018	2020
IPL (1,90 đô-la Mỹ/ngày, PPP 2011)	0,008	0,005	0,005	0,004	0,003	0,002
LMIC-PL (3,20 đô-la Mỹ /ngày, PPP 2011)	0,046	0,032	0,029	0,021	0,018	0,012
UMIC-PL (5,5 đô-la Mỹ /ngày, PPP 2011)	0,161	0,131	0,111	0,084	0,069	0,055

B. TỔNG GIÁ TRỊ KHOẢNG CÁCH (GIÁ NĂM 2020, NGÀN TỶ ĐỒNG)

	2010	2012	2014	2016	2018	2020
IPL (1,90 đô-la Mỹ /ngày, PPP 2011)	5,38	3,02	3,64	2,48	2,43	1,44
LMIC-PL (3,20 đô-la Mỹ /ngày, PPP 2011)	49,98	36,13	33,88	24,59	22,38	15,02
UMIC-PL (5,5 đô-la Mỹ /ngày, PPP 2011)	302,13	254,08	221,65	169,84	146,29	116,91

Lưu ý: Quy đổi tiền tệ theo PPP 2011, chứ không phải theo tỷ giá hối đoái.

Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG dựa trên Khảo sát mức sống dân cư.

HỘP

1.1.

Chỉ số Foster, Greer, và Thorbecke (FGT, 1984)

Chỉ số FGT với tham số α . Khi giá trị tham số tăng lên, thì những người ở dưới chuẩn nghèo sẽ có vai trò quan trọng hơn trong chỉ số. Chuẩn nghèo được ký hiệu là z và mức tiêu dùng của một hộ gia đình i hoặc thu nhập của họ được ký hiệu là y_i .

$$FGT_{\alpha} = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^H \left(\frac{z - y_i}{z} \right)^{\alpha}$$

Chỉ số này đo lường tỷ lệ người nghèo (FGT0), khoảng cách trung bình (tính theo tiền tệ) đến chuẩn nghèo (FGT1) và mức sống phân tán giữa những người nghèo (FGT2, tức là bình phương của khoảng cách trung bình, nhằm trao tầm quan trọng nhiều hơn cho các hộ gia đình ở phía dưới chuẩn nghèo và làm nổi bật sự bất bình đẳng giữa những người nghèo).

So với ngân sách giảm nghèo quốc gia, khoảng cách nghèo là nhỏ. Ví dụ, Chương trình mục tiêu quốc gia phát triển nông thôn mới (CTMTQG) do Bộ NNPTNT thực hiện có kinh phí 2.600 nghìn tỷ đồng trong giai đoạn 5 năm 2021-2025 và chương trình này không bao gồm tất cả các vùng của cả nước. Đây chỉ là một trong ba CTMTQG đồng thời sẽ được thực hiện trong giai đoạn 2021-2025 (Xem Chương 3 để biết thêm các thảo luận về các CTMTQG). Ngân sách giảm nghèo rộng hơn nhiều so với trợ giúp xã hội đơn thuần bằng tiền mặt, bao gồm một loạt các chương trình đầu tư công, cơ sở hạ tầng và các khoản chi gián tiếp khác. Nếu việc xác định đối tượng nghèo được thực hiện tốt, chính phủ có thể hỗ trợ trực tiếp bằng tiền mặt cho các hộ nghèo để tăng thu nhập của họ đến mức tối thiểu, đồng thời có thể tiếp tục đầu tư vào các dự án phát triển trung và dài hạn.

1.3. Các xu hướng nghèo cấp độ vùng¹⁸

Các vùng nghèo truyền thống ở Việt Nam là Tây Nguyên và Trung du và Miền núi phía Bắc, nơi có tỷ lệ nghèo cao nhất trong suốt thập kỷ (Hình 1.5). Khu vực Tây Nguyên nổi bật như một khu vực có tỷ lệ nghèo giảm nhưng số người nghèo không giảm theo cùng tốc độ. Tỷ lệ nghèo cũng gia tăng vào năm 2014 ở Tây Nguyên, nhưng đây chỉ là tình trạng tạm thời và tỷ lệ nghèo tiếp tục giảm liên tục cho tới năm 2020. Tuy nhiên, số người nghèo ở Tây Nguyên chỉ giảm khoảng nửa triệu người trong thập kỷ qua, con số nhỏ nhất của sáu vùng (Hình 1.6). Tiến độ giảm nghèo chậm hơn ở vùng này cũng ảnh hưởng đến xếp hạng tương đối của vùng. Năm 2010, tỷ lệ nghèo của vùng Trung du và Miền núi phía Bắc cao nhất cả nước. Trong năm 2020, Tây Nguyên có tỷ lệ nghèo cao nhất trong các vùng, cho dù với mức chênh lệch nhỏ.

Có những lo ngại liên quan cho rằng tình trạng dễ bị tổn thương về kinh tế ở Đồng bằng sông Cửu Long sẽ tiếp tục trầm trọng hơn. Trong khi tình trạng nghèo gia tăng ở Tây Nguyên vào năm 2014 chỉ xảy ra một lần, thì Đồng bằng sông Cửu Long phải đối mặt với những thách thức và căng thẳng liên tục. Trong năm 2020, khu vực này phải hứng chịu một cuộc khủng hoảng kép, do hạn hán và COVID-19. Đồng thời, tỷ lệ nghèo tính theo chi tiêu và theo thu nhập đều tăng ở vùng này. Trong những năm qua, vùng này cũng đã trở thành tâm điểm của nơi di cư đi và khí hậu. Trong năm 2020, những người di cư đi từ Đồng bằng sông Cửu Long chiếm khoảng 37% tổng số người di cư của cả nước (Tổng cục Thống kê - TCTK, 2021). Chương 6 thảo luận về khả năng phục hồi và sự tương tác giữa nghèo với các hiểm họa tự nhiên.

Ước lượng nghèo theo khu vực nhỏ ở cấp huyện cho thấy những khác biệt trong câu chuyện giảm nghèo thành công.

Việc đo lường nghèo ở cấp độ vùng là không đủ. Sự khác biệt nổi bật giữa các vùng đòi hỏi phải có số liệu thống kê chi tiết hơn về nghèo và phúc lợi. Ví dụ, vùng Đông Nam Bộ chỉ bao gồm sáu tỉnh và thành phố trực thuộc trung ương, trong đó có Thành phố Hồ Chí Minh (TP.HCM) và là vùng nhỏ nhất tính theo quy mô đất đai. Hơn nữa, TP.HCM chiếm hơn một nửa dân số của vùng. Trong khi đó, vùng Trung du và miền núi phía Bắc có diện tích lớn hơn nhiều (nhưng có quy mô dân số nhỏ) và là vùng có sự khác biệt lớn nhất trong nội vùng về tỷ lệ nghèo cấp tỉnh tính theo chỉ số nghèo đa chiều, dao động từ 2,8% ở Bắc Giang đến 36,7% ở Điện Biên trong năm 2020. Tình hình cũng tương tự với vùng Bắc Trung Bộ và Duyên hải Miền Trung, bao gồm thành phố Đà Nẵng. Thành phố Đà Nẵng tự thân là một khu vực kinh tế

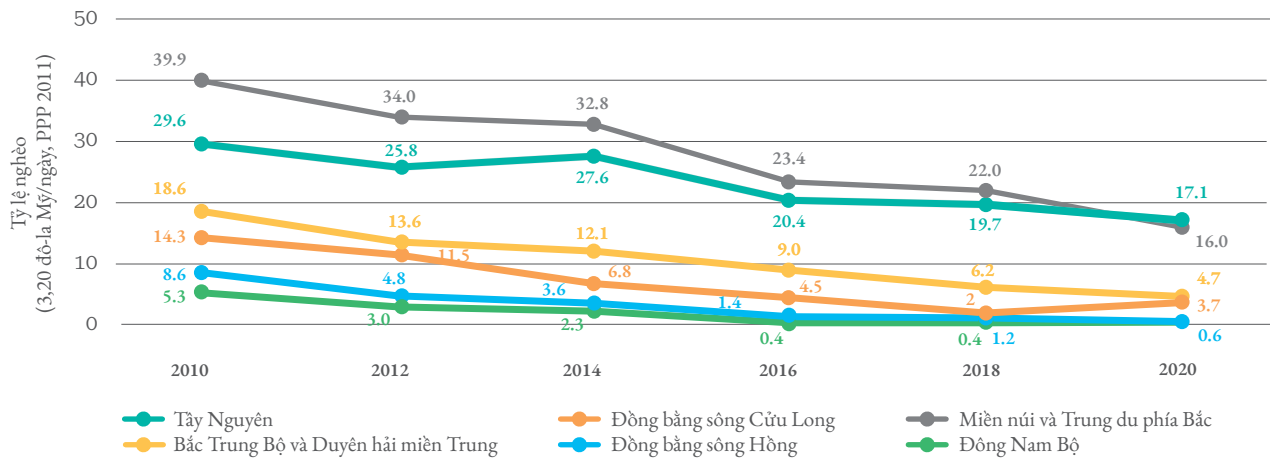
sôi động nhưng cũng là một phần của vùng Bắc Trung Bộ và Duyên hải Miền Trung, và vùng này có đặc điểm là có các mức độ hoạt động kinh tế khác nhau.

Trong hơn một thập kỷ qua, NHTG đã làm việc với TCTK để đưa ra các ước tính về tỷ lệ đói nghèo theo khu vực nhỏ ở cấp huyện. Mức độ phân tách dữ liệu xuống tới cấp huyện có tác dụng cực kỳ mạnh mẽ, làm nâng cao đáng kể sự hiểu biết về nghèo theo không gian và động thái của nghèo bởi vì các ước tính tỷ lệ nghèo từ khảo sát hộ gia đình chỉ mang tính đại diện cho sáu vùng địa lý rộng lớn; trong khi cả nước có 63 tỉnh và hơn 700 huyện vào năm 2019. Nhiều chính sách và quyết định được đưa ra ở cấp địa phương, đòi hỏi cấp địa phương phải hiểu rõ về xu hướng nghèo. Trong

thập kỷ qua, khi dân số và các khu định cư tăng lên, một số quận/huyện trong tỉnh đã được chia tách. Trong năm 2009, số quận/huyện của cả nước tăng thêm so với năm 2009 là 27 quận/huyện (Bảng 1.4). (Xem Hộp 1.3 để hiểu thêm về lịch sử các công cụ ước tính nghèo theo khu vực nhỏ do NHTG xây dựng).

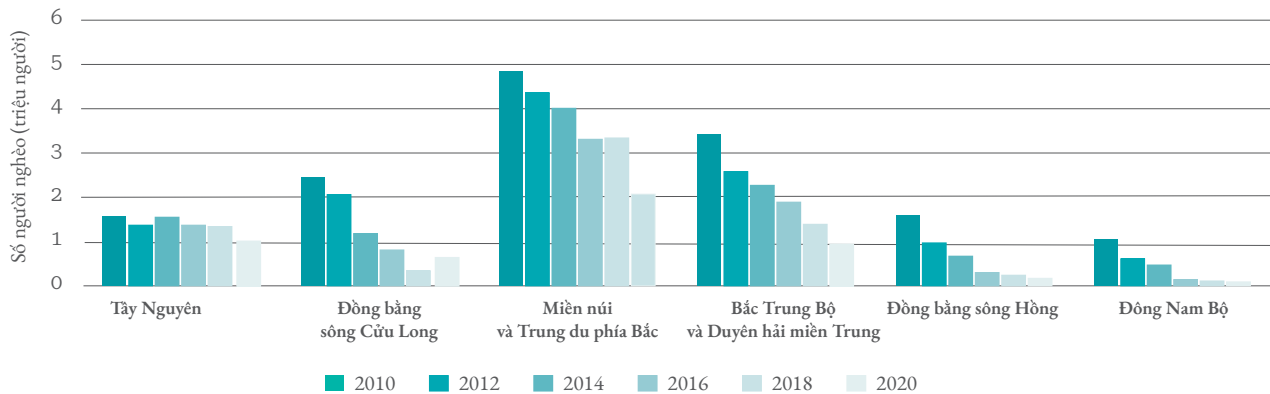
So sánh các bản đồ nghèo theo khu vực nhỏ trong một thập kỷ qua cho thấy sự tiến bộ chung, nhưng tình trạng nghèo kinh niên vẫn còn. Hình 1.7 minh họa bản đồ nghèo cấp huyện trong các năm 2009, 2015 và 2019. Bản đồ năm 2009 ban đầu cho thấy tỷ lệ nghèo tập trung cao ở phần lớn vùng miền núi phía Bắc và miền Trung của đất nước. Trong hơn một thập kỷ, tình trạng nghèo đã giảm một cách ấn tượng

Hình 1.5. Tỷ lệ nghèo (3,2 đô-la Mỹ/ngày theo PPP 2011), chia theo vùng



Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG dựa trên Khảo sát mức sống dân cư.

Hình 1.6. Số người nghèo (3,2 đô-la Mỹ/ngày theo PPP 2011), chia theo vùng



Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG dựa trên Khảo sát mức sống dân cư.

nhưng vẫn chưa biến mất ở một số vùng tụt hậu như Tây Bắc và Tây Nguyên. Khu vực đạt được mức giảm nghèo tuyệt đối lớn nhất là Đông Bắc, nơi được hưởng lợi từ việc mở rộng hoạt động công nghiệp (xem Chương 6 có các bản đồ song biến gồm có nghèo và các tác nhân môi trường).

Biểu đồ phân tán tỷ lệ hộ nghèo cấp huyện làm nổi bật các khu vực có tiến độ giảm nghèo chậm nhất.

Trong tất cả các huyện, các huyện giàu có tỷ lệ nghèo ban đầu thấp nhất trong năm 2009 có mức độ giảm nghèo nhiều hơn khi tính theo phần trăm (các huyện này có mức thay đổi tỷ lệ nghèo tuyệt đối thấp hơn do xuất phát điểm ban đầu thấp). Do đó, việc giảm nghèo ở các khu vực nghèo kinh niên tiếp tục là một thách thức. Các vùng có các huyện có tốc độ giảm nghèo tính theo phần trăm chậm nhất gồm có Tây Nguyên, Tây Bắc và Đồng bằng sông Cửu Long (Hình 1.8).

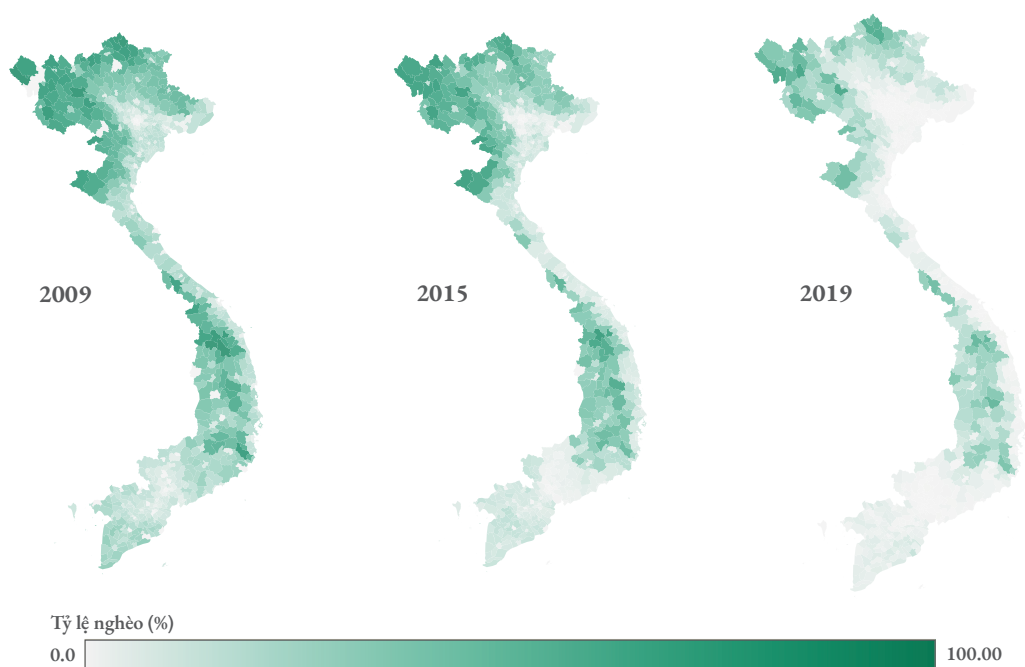
Bảng 1.4. Tóm tắt các ước lượng nghèo khu vực nhỏ trong một thập kỷ qua

NĂM ƯỚC LƯỢNG	KHẢO SÁT MỨC SỐNG DÂN CƯ	TỔNG ĐIỀU TRA DÂN SỐ	CHUẨN NGHÈO	SỐ HUYỆN TRÊN BẢN ĐỒ
2009	2010	Tổng Điều tra Dân số 2009	<ul style="list-style-type: none"> • Chuẩn nghèo TCTK-NHTG • 1,25 đô-la Mỹ/ngày theo PPP 2005 	685
2015	2014	Điều tra Dân số Giữa kỳ 2015	<ul style="list-style-type: none"> • Chuẩn nghèo TCTK-NHTG • 1,90 đô-la Mỹ/ngày theo PPP 2011 • 3,10 đô-la Mỹ/ngày theo PPP 2011 	699
2019	2020	Tổng Điều tra Dân số 2019	<ul style="list-style-type: none"> • Chuẩn nghèo TCTK-NHTG 	712

Lưu ý: Chuẩn nghèo LMIC tạm thời là 3,1 đô-la Mỹ /ngày trước khi áp dụng chuẩn nghèo cuối cùng là 3,2 đô-la Mỹ /ngày (Jolliffe và Prydz, 2016).

Nguồn: NHTG (2012), NHTG (2016), và Nguyen và Yang (2022)

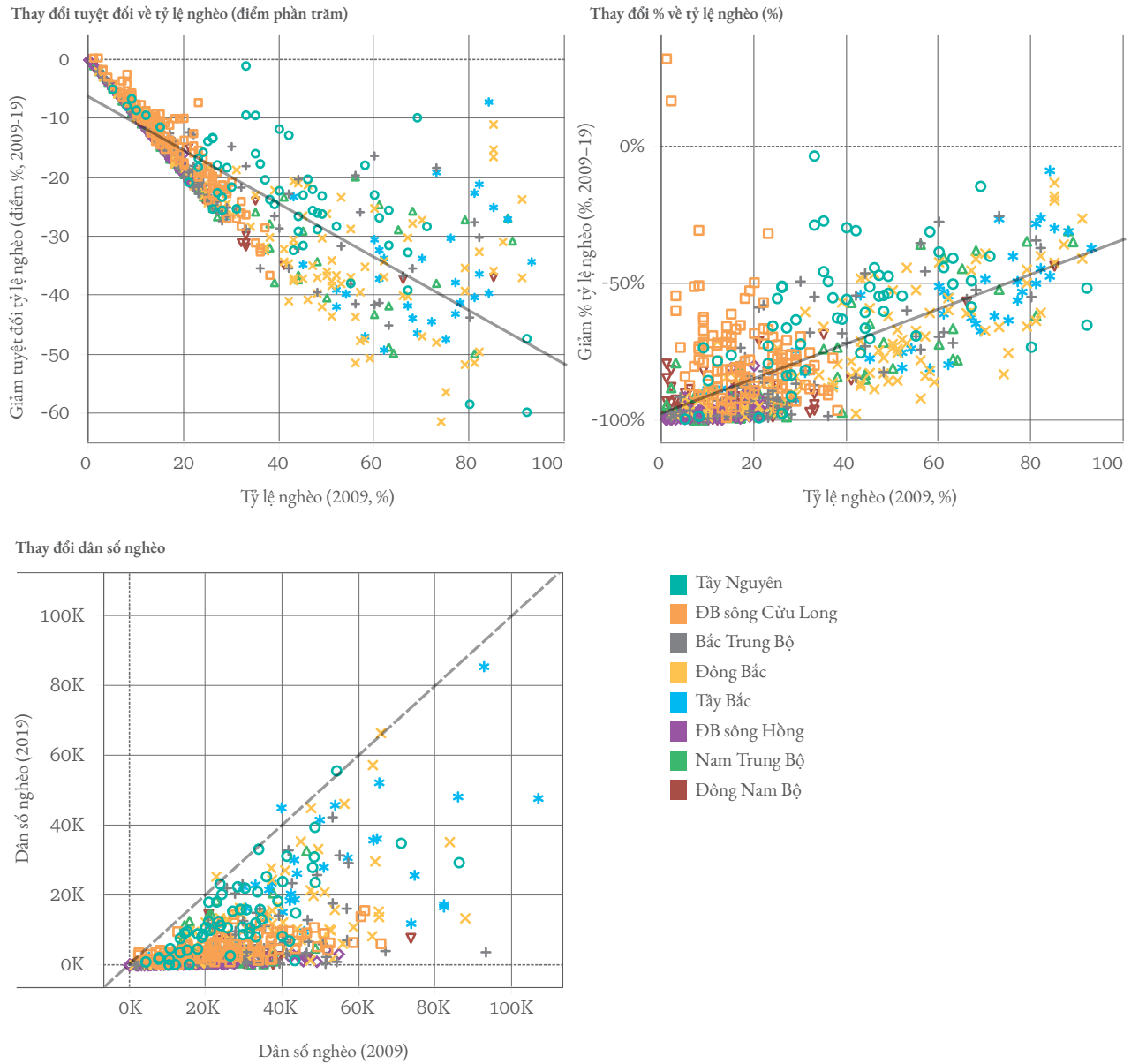
Hình 1.7. Ước lượng nghèo cấp huyện



Lưu ý: Tỷ lệ nghèo được xác định dựa vào chuẩn nghèo TCTK-NHTG. Thước đo tiêu dùng có tính so sánh giữa các năm với nhau.

Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG và TCTK sử dụng số liệu Tổng Điều tra Dân số và Khảo sát mức sống dân cư.

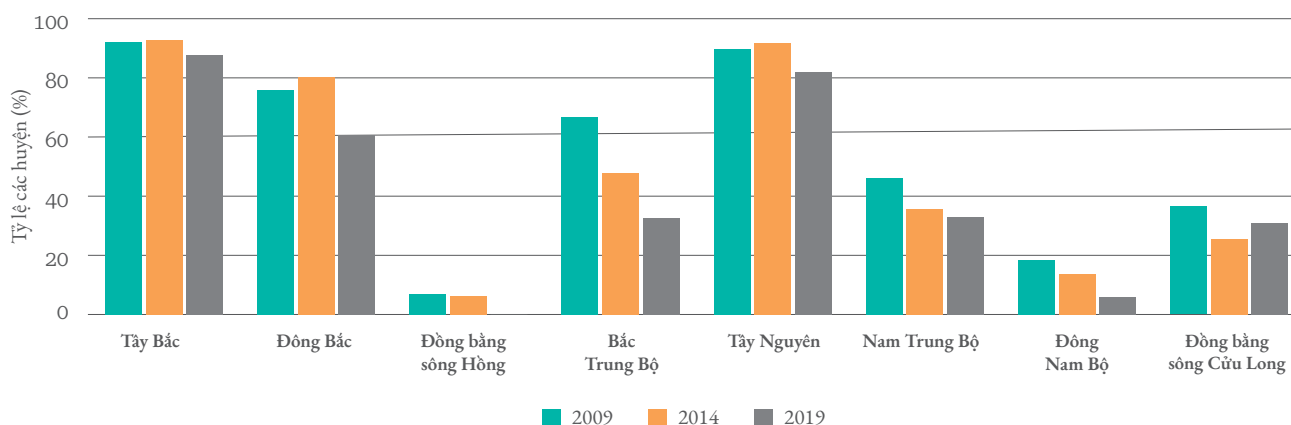
Hình 1.8. So sánh nghèo cấp huyện, 2009 so với 2019.



Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG và TCTK sử dụng số liệu Tổng Điều tra Dân số và Khảo sát mức sống dân cư.

Sự tiến bộ cũng có thể được minh họa bằng sự phân bố các huyện có tỷ lệ hộ nghèo dưới hoặc trên mức trung bình của cả nước (Hình 1.9). Tây Bắc và Tây Nguyên vẫn là những vùng chủ yếu bị tụt hậu. Gần 90% các huyện tại hai vùng này vào năm 2019 có tỷ lệ nghèo cao hơn mức trung bình của cả nước. Đồng bằng sông Cửu Long có tỷ lệ nghèo thấp hơn so với các vùng khác, nhưng tỷ lệ các huyện có tỷ lệ nghèo cao hơn mức trung bình của cả nước lại tăng lên trong

giai đoạn từ 2015 đến 2019. Kết quả này phù hợp với việc tỷ lệ hộ nghèo của vùng Đồng bằng sông Cửu Long tăng lên trong năm 2020. Ngược lại, tỷ lệ các huyện có tỷ lệ nghèo cao hơn mức trung bình cả nước ở vùng Miền núi Đông Bắc giảm đáng kể trong nửa sau của thập kỷ. Vùng này là một phần của vùng Trung du và Miền núi phía Bắc và là nơi có kết quả giảm nghèo theo vùng ấn tượng nhờ sự xuất hiện nhiều việc làm trong lĩnh vực công nghiệp chế biến chế tạo.

Hình 1.9. Tỷ lệ các huyện có tỷ lệ nghèo cao hơn mức trung bình của cả nước năm 2019

Lưu ý: Tỷ lệ nghèo được xác định dựa vào chuẩn nghèo TCTK_NHTG. Thuộc đo tiêu dùng có tính so sánh giữa các năm với nhau.

Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG và TCTK sử dụng số liệu Tổng Điều tra Dân số và Khảo sát mức sống dân cư.

HỘP**1.2.****Lịch sử của ước lượng nghèo theo khu vực nhỏ**

Các chỉ số nghèo và phúc lợi được đo lường từ các cuộc khảo sát hộ gia đình lấy mẫu chỉ ở các khu vực điều tra được chọn. Những mẫu này, mặc dù được chọn lọc cẩn thận, chỉ có thể được sử dụng để ước tính số liệu thống kê về nghèo ở các cấp độ địa lý có tính đại diện cho các cuộc khảo sát này. Vì cỡ mẫu khảo sát hộ gia đình nhỏ và không có phạm vi bao phủ như Tổng điều tra Dân số nên không thể ước tính tỷ lệ nghèo ở các khu vực nhỏ bằng cách này.

Phương pháp luận đưa ra các ước tính về tỷ lệ nghèo theo khu vực nhỏ đã có một lịch sử lâu dài và phong phú với một số cập nhật đáng chú ý. Để giải quyết vấn đề mẫu nhỏ và thiếu, Elbers và cộng sự (2003) ban đầu đề xuất một phương pháp được gọi là “ước lượng theo khu vực nhỏ” để ước tính các thước đo nghèo đói tại các khu vực nhỏ bằng cách kết hợp giữa điều tra hộ gia đình và Tổng Điều tra dân số. Phương pháp này được áp dụng rộng rãi để ước tính tỷ lệ nghèo và các thước đo phúc lợi có tính chi tiết, đặc biệt là ở các nước đang phát triển (Bedi và cộng sự, 2007, và Bigman và Fofack, 2000 xem xét các nghiên cứu ứng dụng phương pháp này). Các ước tính của ELL có thể xác định bằng phần mềm PovMap của Ngân hàng Thế giới. Một bản cập nhật lý thuyết trung gian liên quan đến điều kiện mẫu và quyền số mẫu đã được áp dụng vào năm 2014 và đi kèm với bản cập nhật cho phần mềm PovMap.

Các cải tiến mới được thực hiện với phương pháp này để tăng độ chính xác và giảm độ chệch (bias). Gần đây nhất, Corral, Molina và Nguyen (2021) đưa ra một phương pháp mới giúp cải thiện độ chính xác và giảm độ chệch trong ước lượng theo khu vực nhỏ bằng cách sử dụng kỹ thuật Monte Carlo và gán giá trị (imputation) cập nhật. Những ước tính này được gọi là ước tính của Điều tra dân số-EB và có thể được tạo ra bằng cách sử dụng gói phần mềm Stata có tên là sae do NHTG xây dựng.

Bảng B.1.2.1. Diễn trình các kỹ thuật ước lượng nghèo khu vực nhỏ

ƯỚC LƯỢNG	ELL (2003)	H3- CBEB (2014)	TỔNG ĐIỀU TRA- EB (2021)
Lưu ý	Bài viết lý thuyết nguyên gốc với các ước lượng dựa trên nhiều phương pháp gán giá trị	Điều kiện hóa căn cứ vào các mẫu sẵn có, các kết quả chính xác hơn ELL. Thêm vào quyền số điều tra theo Molina/Rao (2010)	Giả định là dữ liệu điều tra không phải là mẫu nhỏ của Tổng Điều tra dân số; các ước lượng dựa vào các kỹ thuật Monte Carlo và gán giá trị khác nhau
Các công cụ do NHTG phát triển	Phần mềm PovMap	Phần mềm PovMap cập nhật v2.5/gói phần mềm Stata sae	Gói phần mềm Stata sae

1.4. Phân nhóm hộ gia đình thành các tầng lớp kinh tế để theo dõi những thay đổi trên toàn bộ phổ phân phối phúc lợi

Có thể có được một cái nhìn đầy đủ hơn về tiến trình chuyển dịch và động thái kinh tế hộ gia đình bằng cách phân nhóm dân cư theo khoảng tiêu dùng hoặc các tầng lớp kinh tế. Phân nhóm dân cư theo khoảng tiêu dùng được xác định hoàn toàn dựa trên mức tiêu dùng bình quân đầu người của hộ gia đình mà không có sự liên quan tới giai cấp xã hội. Việc xem xét mức độ tiến bộ của các nhóm khác nhau cũng hữu ích bởi vì các nhóm trong các khung phúc lợi khác nhau sẽ có mức độ hưởng lợi từ các hỗ trợ và chính sách khác nhau. Quản lý sự thịnh vượng và ổn định đòi hỏi hỗ trợ không chỉ với người nghèo mà còn với cả các nguyện vọng của tầng lớp trung lưu. Trong việc phân loại các hộ gia đình có mức chi tiêu trên mức nghèo, báo cáo này sử dụng các định nghĩa về các tầng lớp kinh tế căn cứ theo báo cáo khu vực Đông Á và Thái Bình Dương của NHTG (xem Hộp 1.4 để biết chi tiết về các định nghĩa các tầng lớp kinh tế).

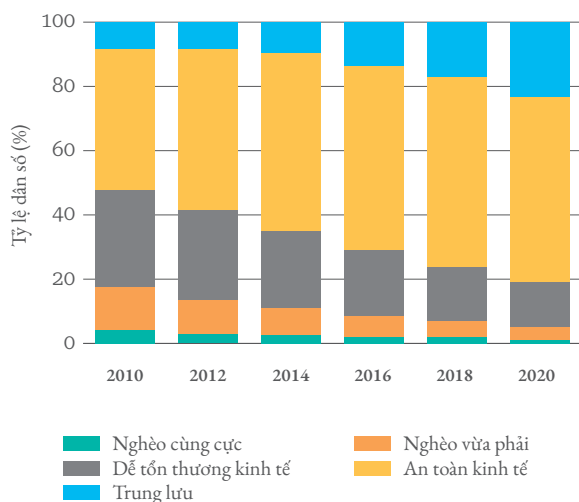
Không chỉ có những thành công ấn tượng về giảm nghèo, mà còn có sự gia tăng nhanh chóng của tầng lớp

trung lưu diễn ra trong thập kỷ vừa qua. Trong một thập kỷ, sự dịch chuyển kinh tế đi lên thậm chí còn diễn ra nhanh hơn đối với các hộ gia đình có mức thu nhập tương đối cao.

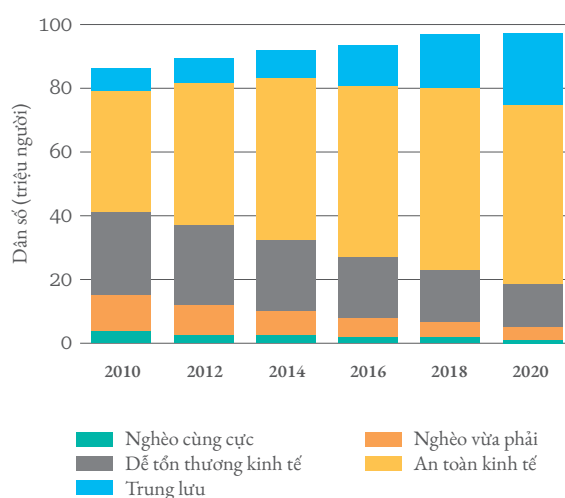
Số người đạt được vị thế an toàn về kinh tế trong giai đoạn từ năm 2010 đến năm 2020 cao hơn so với giai đoạn từ năm 1993 đến năm 2008. Quy mô của tầng lớp trung lưu cũng tăng gấp ba lần trong giai đoạn từ năm 2010 đến năm 2020, từ 7,3 triệu người năm 2010 lên 22,6 triệu người vào năm 2020 (Hình 1.10 và 1.11). Sự tăng trưởng xảy ra ở các mức thu nhập ngày càng cao hơn cho thấy một nhóm dân số có cách thức tiêu dùng, nguyện vọng và mức sống thay đổi nhanh chóng.

Quan sát một cách chi tiết hơn theo vùng, phần lớn sự gia tăng của tầng lớp trung lưu diễn ra ở vùng Đồng bằng sông Hồng và Đông Nam Bộ (Hình 1.12). Những vùng này là nơi tập trung các thành phố lớn nhất của đất nước (Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh). Vùng Đông Nam Bộ là vùng duy nhất đồng thời có sự gia tăng của tầng lớp trung lưu và sự giảm đi về số người tuyệt đối trong các tầng lớp kinh tế khác. Điều này cho thấy sự dịch chuyển kinh tế theo hướng đi lên, tính theo giá trị tuyệt đối, ở mức độ cao. Trong khi Đồng bằng sông Hồng có tỷ trọng tầng lớp trung lưu gia tăng thì số người tuyệt đối ở các nhóm kinh tế khác vẫn tương đương với một thập kỷ trước. Điều này xảy ra có thể là vì sự gia tăng dân số di cư, thứ đồng thời cũng làm gia tăng nhanh chóng dân số của vùng này. Các vùng nghèo hơn có mức độ gia tăng thấp hơn

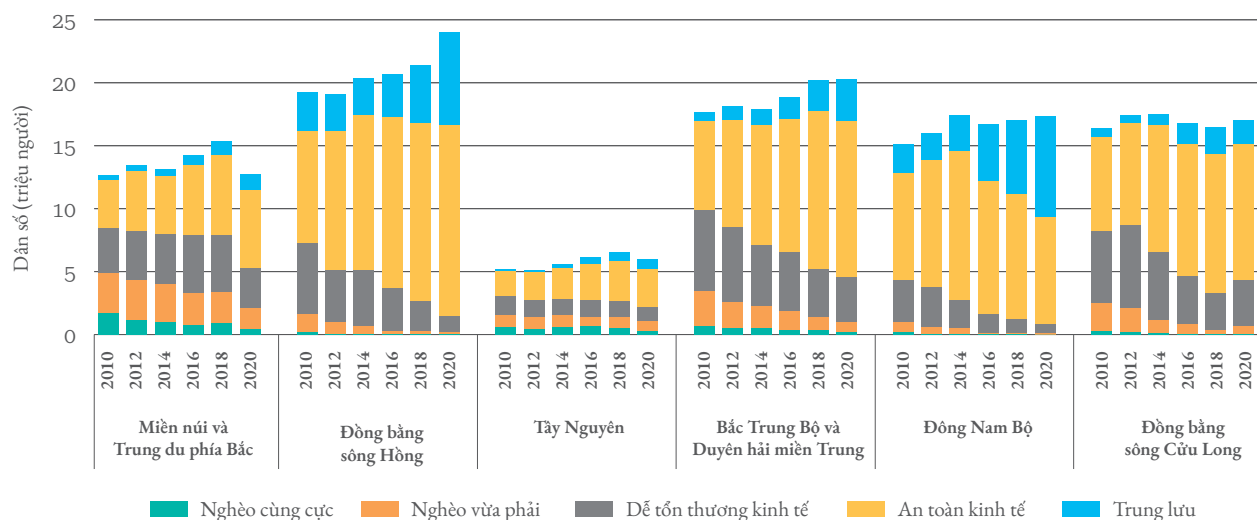
Hình 1.10. Phân bố các tầng lớp kinh tế (theo tỷ lệ dân số)



Hình 1.11. Phân bố các tầng lớp kinh tế (triệu người)



Nguồn: Ước tính của chuyên gia NHTG sử dụng Khảo sát mức sống dân cư 2010–2020.

Hình 1.12. Dân số theo tầng lớp kinh tế và theo khu vực, 2010- 2020

Nguồn: Ước tính của chuyên gia NHTG sử dụng Khảo sát mức sống dân cư 2010–2020.

HỘP**1.3.****Các nhóm phân loại về kinh tế của khu vực Đông Á và Thái Bình Dương theo NHTG**

Để làm nổi bật sự biến chuyển của các hộ gia đình phân bố trên toàn bộ hàm phúc lợi, báo cáo này sử dụng các định nghĩa về tầng lớp kinh tế được xác định trong báo cáo Cưỡi Sóng của NHTG (2018b). Các ngưỡng phân nhóm tầng lớp kinh tế này được xây dựng cho các nền kinh tế ở khu vực Đông Á và Thái Bình Dương dựa trên chuẩn nghèo toàn cầu. Các tầng lớp kinh tế thấp được xác định dựa theo các chuẩn nghèo của Ngân hàng Thế giới gồm các chuẩn 1,9 đô-la, 3,2 đô-la và 5,5 đô-la Mỹ/ngày. Ngưỡng dành cho tầng lớp trung lưu là 15 đô-la Mỹ/ngày theo PPP 2011 và là ngưỡng có giá trị tương đương với những ngưỡng từng được áp dụng trong các phân tích lớn theo vùng (Ferreira và cộng sự, 2013; NHTG, 2018b). Ở các quốc gia có thu nhập cao, ngưỡng để xác định tầng lớp trung lưu thậm chí có thể cao hơn (ví dụ: 50 đô-la Mỹ/ngày), nhưng phần cuối của phổ phân phối phúc lợi có thu nhập cao thường không được phản ánh tốt trong các cuộc khảo sát hộ gia đình, và thường phần đầu/cuối của phổ phân phối phúc lợi là nơi có nhiều vấn đề nhất.

Các chuẩn nghèo khu vực và toàn cầu được NHTG thiết kế thường dùng để so sánh giữa các quốc gia, nhưng các chuẩn này cũng phù hợp trong việc phân tích chủ đề phúc lợi của Việt Nam. Mặc dù một số chuẩn nghèo NHTG ở mức thấp có giá trị tiền tệ khá tương đồng với chuẩn nghèo của Bộ LĐTĐBXH, những chuẩn nghèo này không phản ánh định nghĩa của chính phủ về các tầng lớp kinh tế. Thay vào đó, các chuẩn này được tạo ra để giúp minh họa cho thảo luận về động thái dịch chuyển trong phổ phân phối phúc lợi.

Bảng B.1.3.1. Tóm tắt các định nghĩa tầng lớp kinh tế

ĐỊNH NGHĨA CÁC TẦNG LỚP KINH TẾ	NGƯỠNG THEO GIÁ TRỊ ĐẦU NGƯỜI/ NGÀY THEO PPP 2011	GIÁ TRỊ TƯƠNG ĐƯƠNG THEO ĐỒNG VIỆT NAM ^[1]	LƯU Ý
Nghèo cùng cực	< 1,90 đô-la Mỹ	< 626,5	Ngưỡng này là ngưỡng nghèo quốc tế của NHTG
Nghèo vừa phải	(1,90 -3,2 đô-la Mỹ)	626,5 – 1.055	Ngưỡng này là chuẩn nghèo vừa phải thường được NHTG sử dụng trong phân tích các xu hướng phát triển ở khu vực Đông Á và Thái Bình Dương.
Dễ tổn thương về kinh tế	(3,2- 5,5 đô-la Mỹ)	1.055 – 1.813	Nằm giữa chuẩn nghèo LMIC và chuẩn nghèo UMIC của NHTG
An toàn về kinh tế	(5,5- 15 đô-la Mỹ)	1.813 – 4.946	Cao hơn chuẩn nghèo UMIC của NHTG, nhưng chưa đạt được mức trung lưu (xem dưới)
Trung lưu	>15 đô-la Mỹ	4.946+	Những người có mức sống trên 15 đô-la Mỹ/ngày. Ngưỡng này nhìn chung tương đồng với các ngưỡng được sử dụng trong các nghiên cứu khác (NHTG, 2018b).

[1] Đơn vị: ngàn đồng theo giá tháng 1 năm 2020, tính theo tháng và bình quân đầu người. Tổng hợp theo NHTG (2018b).

trong các tầng lớp kinh tế thu nhập cao. Số lượng người nghèo cùng cực, nghèo vừa phải và người dễ bị tổn thương về kinh tế vẫn tương đối ổn định ở hai khu vực nghèo nhất nước.

1.5. Dịch chuyển kinh tế đi lên xảy ra trong một vòng đời với hầu hết mọi người

Phần này phân tích dữ liệu mảng nổi giữa các cuộc Khảo sát mức sống dân cư trong khoảng thời gian 2 năm và 4 năm để mô tả rõ hơn các động thái dịch chuyển kinh tế theo thời gian và các động lực dẫn tới những chuyển dịch này (xem Hộp 1.5 để biết thông tin về dữ liệu mảng của Khảo sát mức sống dân cư).

Những thay đổi tuyệt đối trong tiêu dùng hộ gia đình trong một thập kỷ

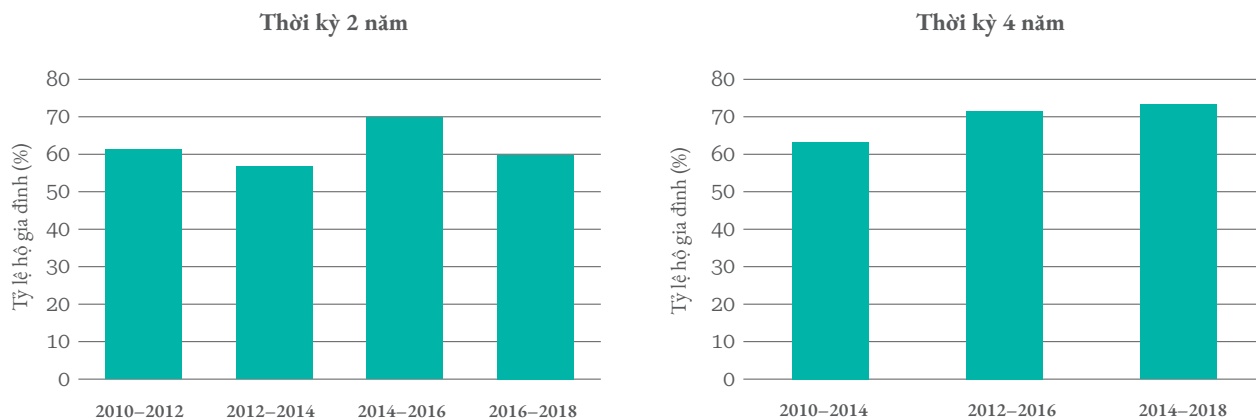
Dịch chuyển kinh tế đi lên là phổ biến, và hầu hết các hộ gia đình đều có mức chi tiêu cao hơn. Sử dụng các chuỗi thời kỳ hai năm khác nhau, tỷ lệ hộ gia đình trong dữ liệu mảng của Khảo sát mức sống dân cư có mức chi tiêu thực tế tăng, dao động từ 57% (giai đoạn 2012–2014) lên tới 70% (giai đoạn 2014–2016) (Hình 1.13). Như dự kiến, mức chi tiêu tăng mạnh hơn nếu phân tích dữ liệu trong chu kỳ 4 năm. Từ năm 2014 đến năm 2018, gần ¾ các hộ trong dữ liệu mảng có mức tiêu thụ tuyệt đối lớn hơn trước. Những chuyển dịch đi lên này trong các hộ gia đình cho thấy một xã hội có tính dịch chuyển cao hơn trong ngắn hạn, nhưng đạt được sự gia tăng tuyệt đối có tính ổn định cao hơn trong dài hạn.

Những thay đổi trong chi tiêu hộ gia đình đủ lớn đối với khoảng một phần ba số hộ gia đình, giúp họ chuyển sang tầng lớp kinh tế khác, và hầu hết – nhưng không phải tất cả – dịch chuyển theo hướng đi lên. Đa số hộ gia đình, khoảng từ 65-70%, vẫn ở lại trong tầng lớp kinh tế ban đầu của họ trong thời kỳ hai năm. Với một số hộ gia đình, mức thay đổi chi tiêu đủ lớn để họ chuyển sang tầng lớp kinh tế khác. Tính trung bình cho các giai đoạn khác nhau, có khoảng 20% các hộ gia đình chuyển lên tầng lớp kinh tế cao hơn, nhưng cũng có khoảng 15% tụt xuống tầng lớp kinh tế thấp hơn (Hình 1.14). Từ năm 2016 đến năm 2018, có 38% dân số chuyển dịch tầng lớp kinh tế, với 20% chuyển sang tầng lớp kinh tế cao hơn. Sự dịch chuyển kinh tế đi lên diễn ra mạnh mẽ hơn trong khung thời gian 4 năm, nhưng số các hộ gia đình có thể chuyển lên hai bậc tầng lớp kinh tế là rất hiếm.

Sự chuyển dịch kinh tế đi lên diễn ra mạnh hơn với nhóm dưới cùng của phổ phân phối chi tiêu, nhưng kém ổn định ở nhóm trên đỉnh.

Tới cuối thập kỷ này, tình trạng nghèo hóa đã ít phổ biến hơn. Từ năm 2016 đến 2018, có chưa đến 2% dân số không nghèo trở nên nghèo, thấp chỉ bằng một nửa so với giai đoạn từ năm 2010 đến năm 2012 (Hình 1.15.A). Mặc dù số hộ gia đình ở nhóm dưới cùng của phổ phân phối chi tiêu có mức chi tiêu gia tăng tuyệt đối vào cuối thập kỷ này nhưng mức sống tối thiểu tuyệt đối đã được cải thiện, nguy cơ rơi vào tình trạng nghèo cùng cực là thấp. Mặc dù tỷ lệ người rơi vào cảnh nghèo cùng cực hoặc nghèo vừa phải thấp nhưng số liệu này vẫn tương đương với khoảng 640.000 hộ gia đình vào năm 2018. Do đó, không thể coi nhẹ việc quản lý nguy cơ người dân bị nghèo hóa.

Hình 1.13. Gia tăng chi tiêu của nhóm hộ gia đình quan sát được trong các thời kỳ 2 năm và 4 năm



Ghi chú: Tỷ trọng các hộ gia đình có sự gia tăng chi tiêu thực tế bình quân.

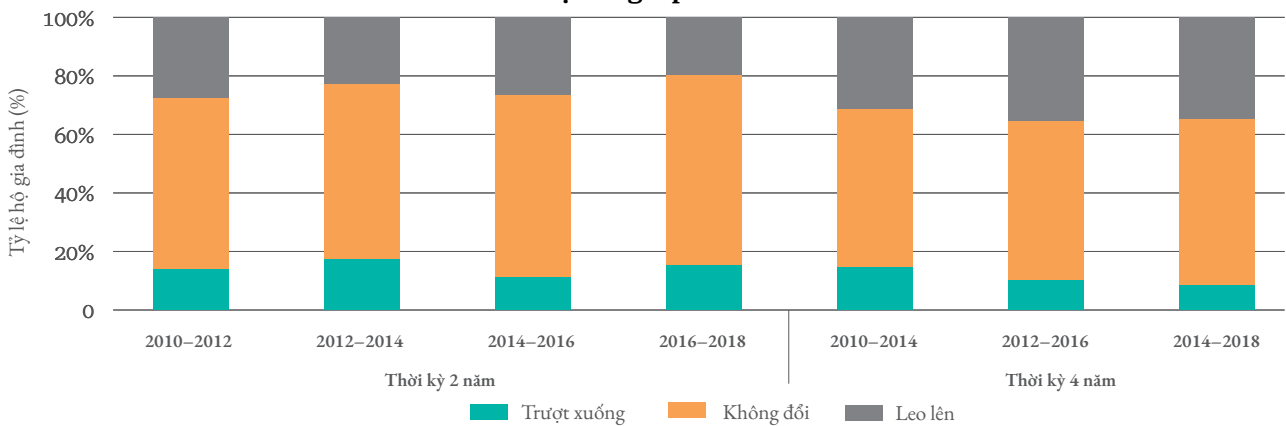
Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng dữ liệu mảng của Khảo sát mức sống dân cư

Sự đảo lộn diễn ra trong nhóm thu nhập tương đối cao và điều này được thể hiện rõ ràng hơn vào cuối thập kỷ. Vào cuối thập kỷ (2016–2018), trong khi khả năng rơi vào tình trạng nghèo đã giảm đi đáng kể, thì hầu hết những hộ giảm thu nhập thuộc nhóm thu nhập tương đối cao. Việc duy trì vị thế trung lưu vẫn chứa đựng nhiều thách thức, ít nhất là trong thời kỳ ngắn. Có đến gần một phần ba tầng lớp trung lưu trượt xuống tầng lớp thấp hơn trong giai đoạn 2016–2018, và hầu hết chỉ trượt xuống một tầng lớp (Hình 1.15.B).

Việc làm tốt là con đường chủ yếu mang lại sự dịch chuyển kinh tế đi lên trong thập kỷ vừa qua

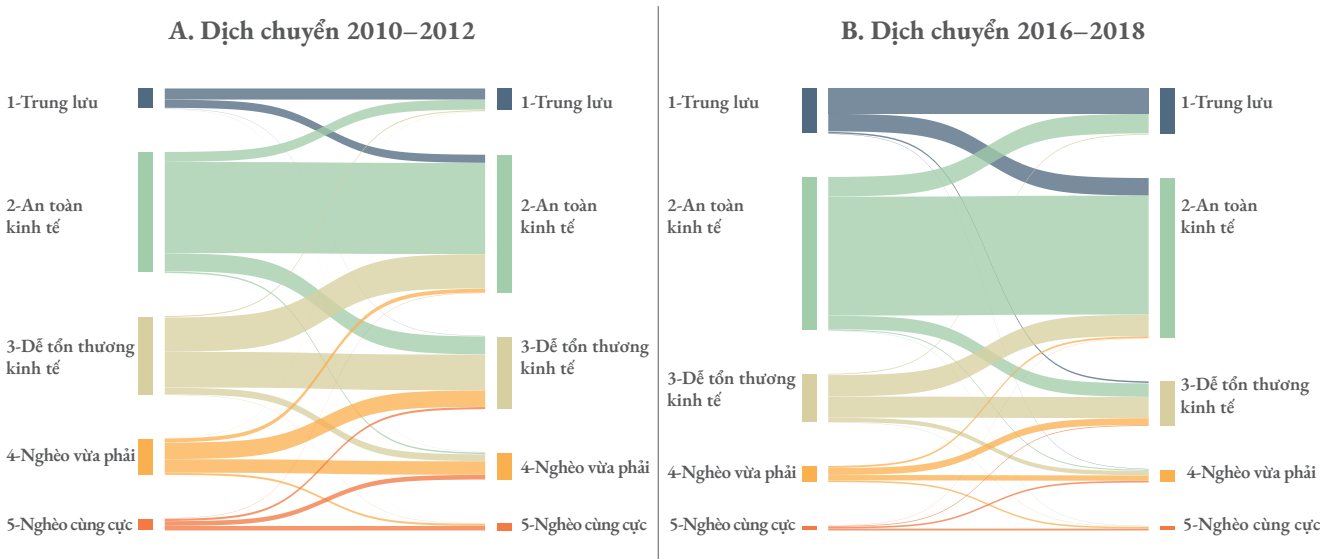
Nhìn chung, vị trí, hoạt động kinh tế và trình độ giáo dục đều là những yếu tố quyết định mạnh mẽ đến việc gia tăng phúc lợi và sự dịch chuyển kinh tế theo hướng đi lên. Dựa trên các đặc điểm bất biến về thời gian, các hộ gia đình ở khu vực thành thị, dân tộc Kinh, và người dân các vùng Đông Nam Bộ hoặc Bắc Trung bộ và Duyên hải miền Trung có nhiều khả năng có chỉ tiêu hộ gia đình gia tăng trong giai đoạn 2016 - 2018, với mức tăng đủ lớn để đưa họ lên tầng lớp kinh tế cao hơn (Bảng 1.5). Vị trí địa lý của các hộ gia đình là yếu tố quyết định chủ yếu đến khả năng cải thiện các điều kiện kinh tế liên quan đến việc tiếp cận với các cơ hội kinh tế tốt hơn. Sự dịch chuyển kinh tế đi

Hình 1.14. Tỷ lệ các hộ gia đình trong dữ liệu mảng dịch chuyển đi lên hoặc trượt xuống bên dưới một tầng lớp kinh tế



Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG dựa trên dữ liệu mảng Khảo sát mức sống dân cư

Hình 1.15. Sự dịch chuyển tầng lớp kinh tế trong thời kỳ hai năm



Lưu ý: Người nghèo cùng cực, có mức sống thấp hơn chuẩn nghèo quốc tế (1,9 đô-la Mỹ/ngày, 2001 PPP); Người nghèo vừa phải, có mức sống từ 1,9 tới 3,2 đô-la Mỹ/ngày (PPP 2011); Dễ tổn thương kinh tế, từ 3,2 tới 5,5 đô-la Mỹ/ngày (PPP 2011); An toàn kinh tế, từ 5,5 tới 15 đô-la Mỹ/ngày (PPP 2011). Trung lưu, trên 15 đô-la Mỹ/ngày (PPP 2011).

Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG dựa trên dữ liệu mảng Khảo sát mức sống dân cư

lên ổn định và bền vững không chỉ đòi hỏi khả năng tiếp cận việc làm mà còn phải là tiếp cận những công việc tốt có thể mang lại an toàn kinh tế. Các nhóm có tỷ lệ đi lên cao và tỷ lệ trượt xuống thấp là những nhóm đã hoàn toàn thoát ly khỏi nông nghiệp hoặc có được việc làm với hợp đồng chính thức. Các hộ gia đình có tỷ lệ trượt xuống thấp hơn mức trung bình là các hộ không làm nông nghiệp trong cả thời kỳ, thoát ly nông nghiệp hoặc làm việc trong lĩnh vực công nghiệp chế biến chế tạo (xem Chương 2 để hiểu rõ hơn về các động lực giảm nghèo).

Bảng 1.5. Sự dịch chuyển kinh tế từ 2016 tới 2018, theo đặc điểm hộ gia đình

	%		
	KHÔNG DỊCH CHUYỂN	ĐI LÊN	TRƯỢT XUỐNG
Cả nước	66,0	21,4	12,6
Vùng địa lý (bất biến theo thời gian)			
Tây Nguyên	59,5	24,2	16,3
Đồng bằng sông Cửu Long	67,7	20,1	12,2
Trung du và miền núi phía Bắc	57,4	26,3	16,4
Bắc Trung Bộ và Duyên hải miền Trung	64,8	23,6	11,7
Đồng bằng sông Hồng	71,4	17,7	10,9
Đông Nam Bộ	68,6	19,3	12,1
Nông thôn	64,2	23,2	12,7
Thành thị	70,3	17,2	12,5
Dân tộc (bất biến theo thời gian)			
Dân tộc Kinh	69,3	19,4	11,4
Dân tộc thiểu số	49,9	31,2	18,9
Đặc điểm việc làm và động thái dịch chuyển			
Không hoạt động nông nghiệp	72,5	17,2	10,3
Thoát nông năm 2018	62,9	26,9	10,3
Tham gia lĩnh vực công nghiệp chế biến chế tạo năm 2018	61,8	20,7	17,5
Có hợp đồng chính thức năm 2016	73,3	15,4	11,3
Có hợp đồng chính thức năm 2018	61,3	29,3	9,4

Lưu ý: Dịch chuyển đi lên là các hộ gia đình có tầng lớp kinh tế năm 2018 cao hơn năm 2016. Trượt xuống là các hộ gia đình có tầng lớp kinh tế năm 2018 thấp hơn năm 2016. Không dịch chuyển là các hộ có tầng lớp kinh tế năm 2018 giống như năm 2016. Các định nghĩa tầng lớp kinh tế dựa theo định nghĩa toàn cầu của NHTG như mô tả trong Bảng 1.4.

Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG dựa trên dữ liệu mảng Khảo sát mức sống dân cư.

Thách thức đối với sự dịch chuyển kinh tế đi lên một cách bền vững

Trong một số nhóm, công tác giảm nghèo vẫn phải đối mặt với những thách thức về tính bền vững và sự dẻo dai chống đỡ với rủi ro. Các vùng nghèo truyền thống có tỷ lệ xáo trộn cao - nghĩa là tỷ lệ dịch chuyển đều cao đối với cả theo hướng đi lên và trượt xuống - và điều này làm trung hòa tác động giảm nghèo tổng thể. Các nhóm nghèo đặc trưng như hộ gia đình ở vùng Trung du và miền núi phía Bắc và đồng bào dân tộc thiểu số có tỷ lệ leo lên và trượt xuống cao hơn mức trung bình của cả nước. Điều này làm phức tạp thêm các nỗ lực giảm tình trạng nghèo dai dẳng, vì không hẳn là các hộ gia đình nghèo đều thuộc nhóm nghèo kinh niên từ năm này sang năm khác (Chương 3 xem xét các nhóm có tỷ lệ nghèo kinh niên cao).

HỘP

1.4.

Mẫu dữ liệu mảng Khảo sát mức sống dân cư

Trong dàn mẫu khảo sát chi tiêu hộ gia đình được thực hiện hai năm một lần, khoảng một nửa số mẫu được phỏng vấn lại và một nửa được luân chuyển.

Hơn nữa, có một phần tư số mẫu sẽ được phỏng vấn lại trong ba vòng liên tiếp kéo dài trong bốn năm. Các mẫu Khảo sát mức sống dân cư 2010–2018 được lấy từ dàn mẫu tổng thể dựa trên Tổng Điều tra Dân số năm 2009. Vì Khảo sát mức sống dân cư năm 2020 được lấy mẫu từ Tổng Điều tra Dân số năm 2019, nên sẽ không có dữ liệu mảng cho đợt khảo sát năm 2020.

Bảng B.1.4.1. Số các hộ gia đình trong dữ liệu mảng (giai đoạn hai năm)

	2012	2014	2016	2018
2010	4.231	1.951		
2012		4.226	1.895	
2014			4.275	1.936
2016				4.281

Mẫu dữ liệu mảng dường như được chọn có tính ngẫu nhiên cao. Nhưng vì dữ liệu mảng không theo dõi tình hình di dân hay các hộ gia đình được chia tách nên có thể xảy ra độ chệch do tiêu hao (attrition bias). Dù vậy, Pimhidzai và cộng sự (2019) đã so sánh kết quả giữa mẫu dữ liệu mảng với mẫu đầy đủ và không nhận thấy bằng chứng của độ chệch này.

1.6. Các xu hướng của phân bố phúc lợi

Các khái niệm về giảm nghèo, bất bình đẳng và tăng trưởng bao trùm đều có mối liên hệ với nhau. Các nghiên cứu trước đây đã ghi nhận tầm quan trọng của tác động do bất bình đẳng gây ra đối với giảm nghèo, và làm nổi bật tác động kép (Alvaredo và Gasparini, 2015; Bourguignon, 2004). Ở cấp độ vĩ mô, những thay đổi trong tình trạng nghèo có thể được phân tách thành sự kết hợp của các hiệu ứng tăng trưởng và tái phân phối (Bourguignon, 2003, 2004; Datt và Ravallion, 1992; Ferreira, 2012). Thông qua hiệu ứng tăng trưởng, sự gia tăng thu nhập hoặc mức chi tiêu trung bình có thể thúc đẩy giảm nghèo. Kênh thứ hai là sự phân phối lại nhờ những thay đổi trong tình trạng bất bình đẳng. Giảm bất bình đẳng có tác động kép vì nó thúc đẩy giảm nghèo hiện tại và tăng tốc giảm nghèo trong tương lai bằng cách phá vỡ các chu kỳ của bẫy nghèo giữa các thế hệ. Theo kinh nghiệm, mức độ bất bình đẳng thấp có tương quan với độ co giãn tăng trưởng cao hơn của giảm nghèo; mặc dù vậy, các bằng chứng thực nghiệm hiện nay chưa đủ để có kết luận (Bergstrom, 2020).

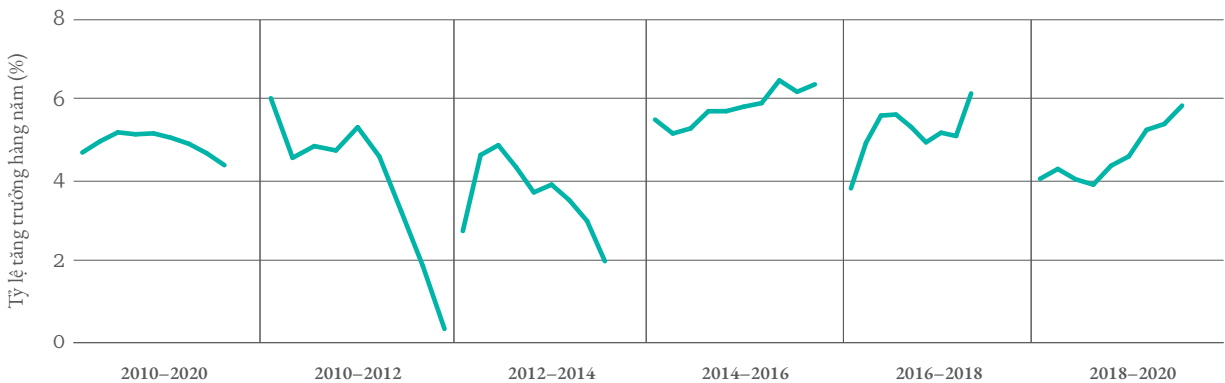
Tăng trưởng chi tiêu luôn ở mức cao trong thập kỷ vừa qua, nhưng trong những năm gần đây, mức tăng này cao hơn ở nhóm người giàu

Tốc độ tăng trưởng chi tiêu cao hơn đã chuyển từ nhóm cuối của phổ phân phối phúc lợi có chi tiêu thấp nhất lên nhóm cuối của phổ phân phối có chi tiêu cao nhất. Xét một cách trung bình, tăng trưởng chi tiêu hộ gia đình tăng khá mạnh

ở mức khoảng 5% mỗi năm trong suốt thập kỷ. Chi phí sinh hoạt thấp so với phần còn lại của khu vực Đông Á và Thái Bình Dương (EAP), dựa trên so sánh giá quốc tế (PPP), cũng làm gia tăng sức mua. Với việc đánh thuế thấp và các chi phí sinh hoạt tương đối rẻ như tiền thuê nhà hoặc lãi suất vay mua nhà, sự gia tăng thu nhập được chuyển vào sự gia tăng tiêu dùng theo ý muốn của hộ gia đình. Vào đầu thập kỷ, các hộ gia đình ở nhóm cuối của phổ phân phối phúc lợi có thu nhập thấp nhất có tốc độ tăng trưởng cao hơn mức tăng trung bình (Hình 1.16). Tỷ lệ tăng trưởng cao hơn của nhóm thu nhập thấp này được thể hiện rõ trong giai đoạn 2010–2014. Trong các giai đoạn sau (2014–2016, 2016–2018 và 2018–2020), tỷ lệ tăng trưởng cao nhất lại được thấy ở nhóm hộ gia đình ở cuối phổ phân phối có thu nhập cao nhất.

Chi phí duy trì mức sống tốt ngày càng tăng. Chi tiêu tăng cũng phản ánh sự gia tăng giá cả sinh hoạt, thay đổi trong những gì được coi là cần thiết để duy trì một cuộc sống có chất lượng ở một quốc gia giàu có hơn và thay đổi về việc xác lập các chiều cạnh mức sống tối thiểu. Như những gì được kỳ vọng trong một nền kinh tế đang phát triển nhanh chóng, chi phí cho các nhu cầu thiết yếu bắt đầu tích lũy với các tiện ích cao hơn, và có sự gia tăng trong nhu cầu đi lại, chi phí y tế và chi phí nhà ở. Các hộ gia đình chi tiêu một tỷ lệ ngày càng cao trong thu nhập của họ cho các mặt hàng phi thực phẩm, phản ánh tỷ trọng thu nhập tiêu dùng tùy ý (discretionary income) cao hơn. Các khoản chi cho nhà ở¹⁹, đồ dùng lâu bền, giáo dục, y tế và các mặt hàng phi thực phẩm khác đều đang tăng lên với các hộ gia đình có thu nhập khác nhau. Sở hữu đồ dùng lâu bền và tài sản cũng tăng lên, một kết quả nhất quán với mức chi tiêu cao hơn. Mặc dù vậy, việc sở hữu một số mặt hàng cao cấp như ô

Hình 1.16. Tăng trưởng chi tiêu hộ gia đình trên phổ phân phối phúc lợi



Lưu ý: Các đường tăng trưởng (growth incidence curve) mô tả xu hướng gia tăng chi tiêu bình quân hộ gia đình hàng năm căn cứ vào các điểm khác nhau trong phổ phân phối phúc lợi. Do quy mô mẫu trong khảo sát hộ gia đình nhỏ, và do các thước đo kém chính xác hơn ở đoạn “đuôi” của phổ phân phối, những đường này được xây dựng từ 10 điểm, mỗi điểm đại diện cho 10% phúc lợi.

Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG dựa trên dữ liệu Khảo sát mức sống dân cư.

tô và máy tính vẫn không phổ biến hoặc chỉ giới hạn ở những hộ gia đình giàu có nhất. Điều này cũng được phản ánh qua những thay đổi trong tài sản của hộ gia đình, trong đó sở hữu điện thoại cố định và xe đạp giảm xuống, nhưng sở hữu điện thoại di động và xe máy lại tăng lên. Sự đa dạng trong tiêu thụ thực phẩm cũng gia tăng, với lượng mua nhiều hơn, đặc biệt là các sản phẩm từ sữa và ăn uống bên ngoài gia đình. Vẫn có một số khác biệt giữa các khu vực địa lý, trong đó các vùng nghèo nhất dành tỷ trọng lớn nhất trong chi tiêu lương thực cho các sản phẩm ngũ cốc, trong khi các vùng giàu có hơn có tỷ lệ thực phẩm là thịt hay ăn uống ngoài gia đình cao hơn.

Các phép đo khoảng cách minh họa cho sự gia tăng bất bình đẳng

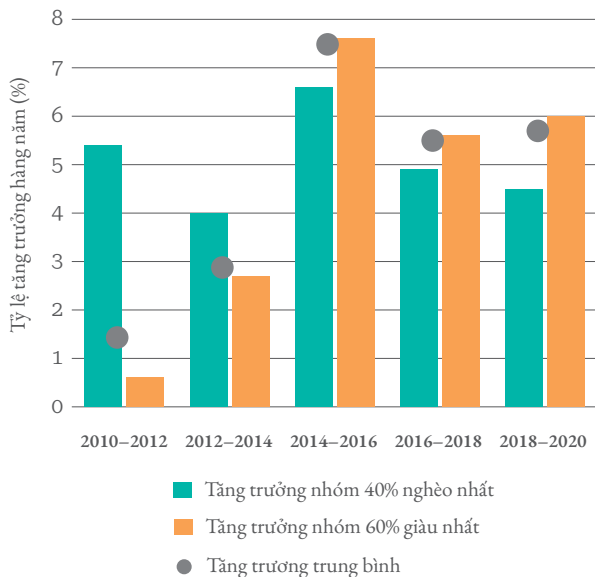
Bất bình đẳng trong chi tiêu hộ gia đình có thể được đo lường theo cách tuyệt đối và tương đối. Các thước đo này bao gồm tỷ lệ, độ lệch chuẩn, hệ số Gini và khoảng cách tuyệt đối. Các thước đo này cho thấy một câu chuyện tương đồng với đường tăng trưởng (GIC); đó là việc chênh lệch trong chi tiêu hộ gia đình giữa nhóm nghèo nhất và nhóm khá giả nhất đang tăng lên trong những năm gần đây.

Thúc đẩy tăng trưởng của 40% dân số nghèo nhất là một trong hai mục tiêu kép của NHTG. Chỉ số Thịnh vượng

Chung đo lường mức độ tăng trưởng kinh tế bao trùm bằng cách tập trung vào tỷ lệ tăng trưởng thu nhập của nhóm phía dưới trong phổ phân phối thu nhập (40% dân số nghèo nhất) chứ không phải là tỷ lệ tăng trưởng bình hay của nhóm giàu có. Trong giai đoạn gần đây, mức tăng trưởng của 40% dân số nghèo nhất thấp hơn mức tăng trung bình của cả nước (Hình 1.17). Giống như được thể hiện trên các đường cong tăng trưởng, tốc độ tăng trưởng tiêu dùng trung bình của 40% dân số nghèo nhất tăng nhanh hơn so với 60% giàu nhất trong giai đoạn từ năm 2010 đến năm 2014 nhưng rồi trở nên chậm hơn trong các giai đoạn sau. Trong ấn bản lần thứ 7 của Cơ sở dữ liệu toàn cầu về thịnh vượng chung, Việt Nam là quốc gia duy nhất trong khu vực Đông Á và Thái Bình Dương có mức chênh lệch thịnh vượng (shared prosperity premium) là âm: điều này có nghĩa là mức tăng trưởng của nhóm 40% dân số nghèo nhất thấp hơn mức tăng trưởng trung bình của tất cả các hộ gia đình (Hình 1.18).

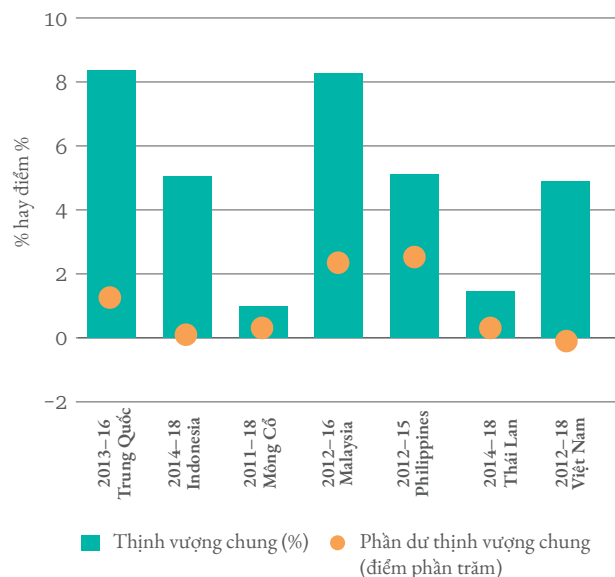
Bất bình đẳng tương đối vẫn rất ổn định trong các thập kỷ qua, nhưng bắt đầu gia tăng trở lại vào nửa sau của thập kỷ vừa rồi. Chỉ số Gini là 35,6 vào năm 1993 và 36,8 vào năm 2020 (Hình 1.19). Trong khoảng thời gian từ 1993 đến 2018, thời kỳ duy nhất có sự gia tăng đáng chỉ số bất bình đẳng ở Việt Nam là vào năm 2010, tức là thời điểm gần với cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu, nhưng chỉ số này nhanh chóng giảm trở lại vào năm 2012. Trong nửa đầu thập kỷ 2010,

Hình 1.17. So sánh tăng trưởng của nhóm thấp nhất và nhóm cao nhất trong phổ phân phối phúc lợi



Lưu ý: Các thước đo dựa vào chi tiêu thực tế bình quân hộ gia đình.
Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG dựa trên dữ liệu mạng Khảo sát mức sống dân cư 2010-2020.

Hình 1.18. Mức thịnh vượng chung của Việt Nam so với các nước Đông Á



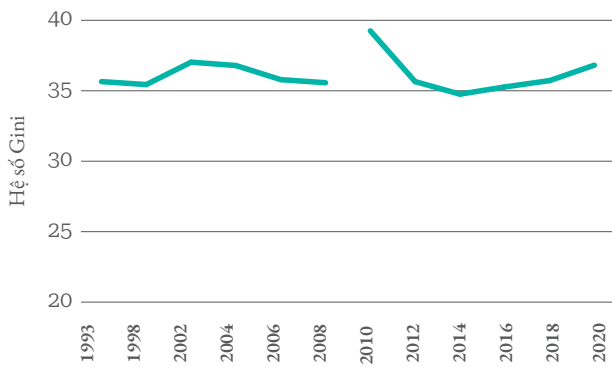
Nguồn: Cơ sở dữ liệu toàn cầu về thịnh vượng chung, lần xuất bản thứ 7, NHTG 2020.

tình trạng bất bình đẳng giảm, do có sự tăng trưởng mạnh nhất trong chi tiêu của các hộ gia đình nghèo. Thế nhưng tình trạng bất bình đẳng lại bắt đầu từ từ tăng vào nửa cuối của thập kỷ và nhất là vào năm 2020. Mức chênh lệch tuyệt đối trong chi tiêu bình quân đầu người hàng năm giữa nhóm 10% dân số nghèo nhất và nhóm 10% dân số giàu nhất cũng ngày càng mở rộng đáng kể (Hình 1.20). Từ năm 2010 đến năm 2020, chi tiêu bình quân đầu người của hộ gia đình trong nhóm 10% dân số nghèo nhất tăng từ 7,4 lên 12,1 triệu đồng/tháng. Tuy nhiên, trong nhóm 10% dân số giàu nhất, mức tăng là từ 52,9 lên 136 triệu đồng/tháng trong cùng thời kỳ.

Sự khác biệt về mức chi tiêu trên phổ phân phối trong cùng một năm cũng cho thấy tốc độ tăng trưởng cao hơn nhiều ở nhóm dẫn đầu.

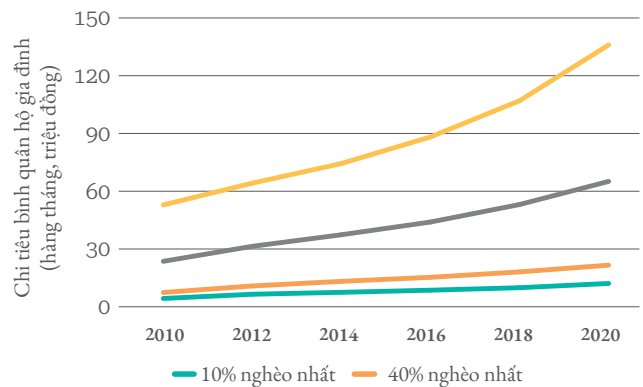
Mức chi tiêu cao hơn nhiều của 10% dân số giàu nhất cũng có thể được quan sát trên các hạng mục trong cơ cấu chi tiêu (Hình 1.21). Trong khi chi tiêu của hộ gia đình tăng dần trong 9 nhóm thập phân vị đầu tiên thì nhóm thập phân vị giàu nhất có mức chi tiêu trong một số hạng mục cao gấp hai lần nhóm thập phân vị thứ 9, chẳng hạn với các mặt hàng như đồ dùng lâu bền và chi phí thuê nhà. Điều này cho thấy sự chênh

Hình 1.19. Bất bình đẳng tương đối: Hệ số Gini



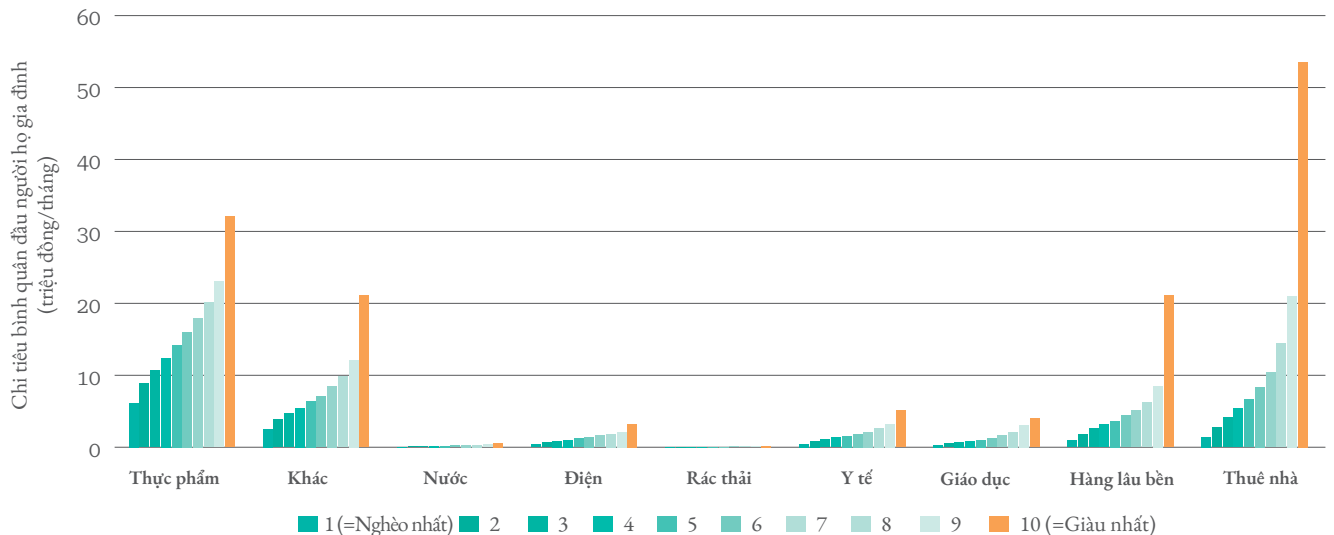
Lưu ý: Các thước đo dựa vào chi tiêu bình quân đầu người thực tế của hộ gia đình. Các thước đo nghèo trước và sau năm 2010 không có tính so sánh với nhau.
Nguồn: PovcalNet.

Hình 1.20. Gia tăng bất bình đẳng tuyệt đối



Lưu ý: Các thước đo dựa vào chi tiêu bình quân đầu người thực tế của hộ gia đình.
Nguồn: PovcalNet.

Hình 1.21. Các mức chi tiêu, 2020



Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng dữ liệu Khảo sát mức sống dân cư.

lệch lớn trong của cải giữa nhóm thập phân vị giàu nhất với phần còn lại của dân số. Sự chênh lệch này cũng tồn tại vào năm 2010 nhưng được nới rộng hơn vào năm 2020. Do đó, có sự gia tăng cả trong mức chênh lệch tuyệt đối và mức độ bất bình đẳng.

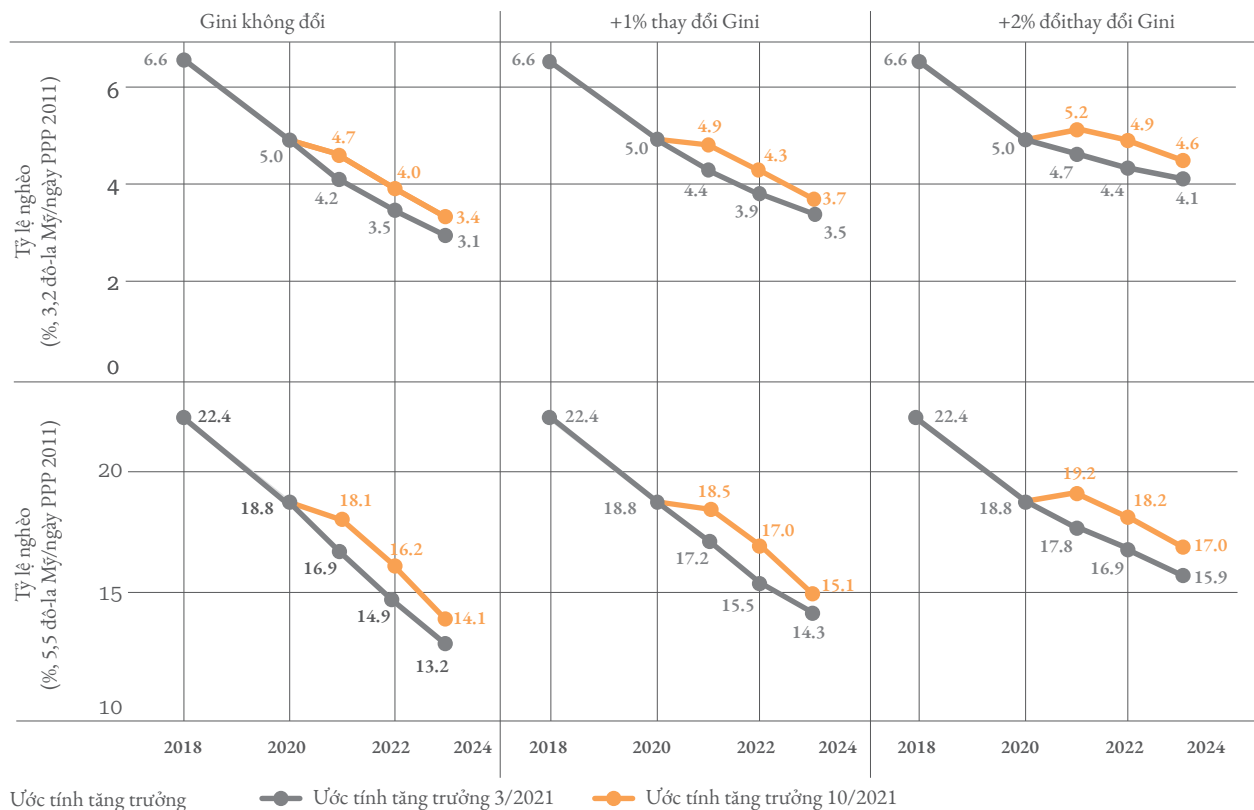
1.7. Những biến chuyển mới của COVID-19 đã tác động như thế nào đến các dự báo về nghèo và bất bình đẳng

Trước khi xuất hiện biến thể Delta vào tháng 4 năm 2021, Việt Nam được kỳ vọng sẽ phục hồi theo “hình chữ V”, với mức tăng trưởng trở lại mức như giai đoạn trước COVID vào quý 3 năm 2021. Thế nhưng đại dịch COVID-19 đã trở nên đặc biệt tồi tệ và diễn tiến bất ngờ vào

tháng 4 năm 2021, với việc số các ca nhiễm tăng lên nhanh chóng. Trong vòng một tháng, số ca nhiễm COVID-19 ở Việt Nam đã vượt qua tổng số cả của cả một năm trước đó. Ban đầu, các ca nhiễm tập trung ở khu vực TP.HCM và các khu công nghiệp xung quanh và dịch bệnh nói chung vẫn được kiểm chế cho tới tháng 11, khi các biện pháp hạn chế về di chuyển được nới lỏng. Sau đó, dịch bệnh nhanh chóng lan rộng ra trên toàn quốc. Cư dân ở các vùng đô thị phải trải qua tình trạng đóng cửa kéo dài vài tháng. Các khu công nghiệp giảm sản lượng cung ứng và tính dễ bị tổn thương về kinh tế của lao động nhập cư đã thể hiện rõ ràng.

Các dự báo nghèo sử dụng kỳ vọng tăng trưởng kinh tế sau khi biến thể Delta xuất hiện cho thấy tiến trình giảm nghèo gặp phải sự đình trệ trong năm 2021. Hình 1.22 so sánh những thay đổi trong dự báo nghèo dựa trên dự báo tăng trưởng trong tháng 3 và trong tháng 10 năm 2021, và bao gồm các kịch bản với các giả định phân phối khác nhau. Các dự báo được đưa ra vào tháng 3 năm 2021, trước khi xuất hiện các

Hình 1.22. Các dự đoán nghèo căn cứ theo hàm phân phối phúc lợi của Việt Nam, 2018-2023



Lưu ý: Tỷ lệ nghèo năm 2018 và 2020 dựa trên số liệu điều tra. Tỷ lệ nghèo từ năm 2021 trở đi là dự báo. Mô phỏng những thay đổi trong bất bình đẳng, nếu có, được giả định sẽ bắt đầu vào năm 2021. Các phương pháp mô phỏng phân tán nhạy cảm dựa theo Lakner và cộng sự (2020). Xem Phụ lục 1.4 để biết thêm chi tiết.

Nguồn: Ước tính của chuyên gia NHTG sử dụng dữ liệu Khảo sát mức sống dân cư 2018, 2020.

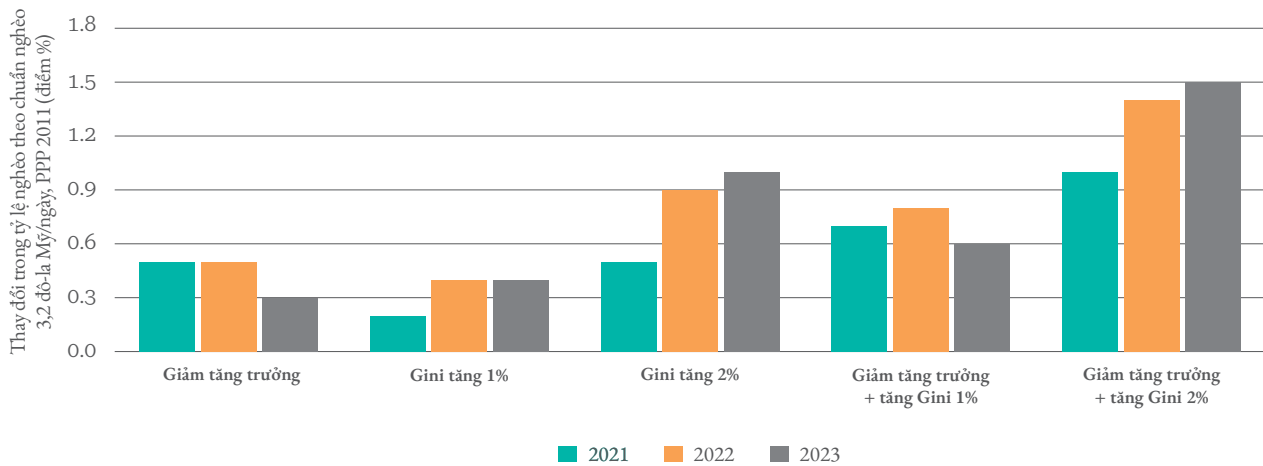
biến thể dễ lây lan hơn, cho thấy tiến trình giảm nghèo đi đúng hướng, nhưng bất bình đẳng cao hơn có thể làm chậm tốc độ giảm nghèo. Dự báo được đưa ra vào tháng 10 năm 2021 với tốc độ tăng trưởng được dự tính thấp hơn, ước tính rằng tỷ lệ nghèo sẽ cao hơn khoảng 0,5 điểm % — 4,7 so với 4,2% — vào năm 2021 theo chuẩn nghèo PPP 3,20 đô-la Mỹ/ngày (và với kịch bản không có sự gia tăng bất bình đẳng) (Hình 1.22). Thế nhưng, con số dự báo này có thể chỉ là mức giới hạn thấp về tỷ lệ gia tăng nghèo vì ước tính này dựa trên giả định là không có sự thay đổi trong bất bình đẳng. Bất bình đẳng dự kiến sẽ gia tăng vì các hộ gia đình ít có khả năng đối phó nhất và có nguồn thu nhập không ổn định cũng là các hộ gia đình bị ảnh hưởng nhiều nhất trong thời kỳ đóng cửa và giảm chi tiêu bán lẻ (NHTG, 2021b). Với giả định rằng tỷ lệ bất bình đẳng tăng 1% thì có thể dự đoán rằng tỷ lệ nghèo ở Việt Nam trong năm 2021 sẽ không giảm. Hơn nữa, với tình trạng nền kinh tế tăng trưởng yếu chưa từng có trong năm 2021, nếu bất bình đẳng tăng 2% thì có thể dẫn đến sự gia tăng nghèo ở Việt Nam.

Tác động tiêu cực của bất bình đẳng đối với giảm nghèo có thể có vai trò tương đương với tác động của tăng trưởng chậm hơn (Hình 1.23). Một sự gia tăng nhỏ về bất bình đẳng có thể làm chậm quá trình giảm nghèo, đặc biệt là khi sự gia tăng này được tích lũy trong nhiều năm. Việc hạ con số dự báo tăng trưởng GDP sẽ làm tăng ước lượng tỷ lệ nghèo lên 0,5 điểm % vào năm 2021. Thế nhưng nếu hệ số Gini tăng 1% sẽ làm tăng tỷ lệ nghèo khoảng 0,4 điểm % và nếu hệ số này tăng 2% thì tỷ lệ nghèo vào năm 2021 sẽ tăng 0,5 điểm %. Trên toàn cầu, người ta thấy rằng việc chỉ số Gini ở mỗi quốc gia giảm một điểm sẽ khiến

cho tỷ lệ nghèo toàn cầu giảm nhiều hơn so với tác động từ việc tăng GDP bình quân đầu người lên 1 điểm % (Lakner và cộng sự, 2020). Bergstrom (2020) cũng phát hiện ra rằng hệ số bất bình đẳng giảm 1 điểm dẫn đến thu nhập trung bình tăng hơn 1%, dựa trên phân tích toàn cầu. Trong khi sự phục hồi của tăng trưởng có thể thu hẹp sự khác biệt trong các dự báo về nghèo vào năm 2023 theo các kịch bản trong đó bất bình đẳng chỉ thay đổi ít, thì các thay đổi lớn hơn trong hệ số bất bình đẳng sẽ dẫn đến gia tăng tình trạng nghèo trong dài hạn.

Bất bình đẳng ở cả khía cạnh tiền tệ và phi tiền tệ có thể sẽ gia tăng trong đại dịch COVID-19 vì nhiều lý do. Để đối phó với COVID-19, các hộ nghèo phụ thuộc nhiều hơn vào các nguồn bên ngoài như vay nợ, trong khi các hộ giàu có khả năng đối phó tốt hơn bằng cách sử dụng các nguồn lực của chính họ như sử dụng số tiền tiết kiệm (NHTG, 2021b). Phụ nữ chịu trách nhiệm việc nhà và chăm sóc gia đình nhiều hơn và các hoạt động trên thị trường lao động của họ bị tác động tiêu cực nhiều hơn so với nam giới. Người lao động phi chính thức ít có khả năng tiếp cận mạng lưới an sinh và gặp nhiều khó khăn trong việc nhận được hỗ trợ tiền mặt của chính phủ. Giáo dục bị đứt quãng trong thời kỳ COVID-19, và đại dịch có thể làm gia tăng khoảng cách trong việc hình thành vốn con người do năng lực của các trường học trên toàn quốc không đồng đều. Tương lai của thế giới là số hóa, nhưng hiện vẫn còn nhiều khoảng cách trong việc sử dụng và hòa nhập công nghệ số. Các hộ gia đình giàu có nhiều khả năng tham gia hơn vào nền kinh tế số với tư cách là cả người bán lẫn người mua trên các nền tảng công nghệ số.

Hình 1.23. Tác động của những thay đổi trong tăng trưởng và bất bình đẳng đối với dự báo đói nghèo



Nguồn: Ước tính của chuyên gia NHTG sử dụng dữ liệu Khảo sát mức sống dân cư năm 2020.

Bất bình đẳng gia tăng có thể có những tác động lâu dài. Sự bất bình đẳng có thể gây ra những hậu quả lâu dài: giáo dục bị mất đi khó có thể phục hồi, với hậu quả ảnh hưởng tới tiền lương suốt cuộc đời; các tài sản đã bán đi không thể tạo ra thu nhập trong tương lai; và sợ hãi mất việc làm đi kèm sự sụt giảm thu nhập lâu dài. Các doanh nghiệp lớn và các hộ gia đình giàu có cũng có thể đầu tư để thu được doanh số bán hàng lớn hơn từ các đơn đặt hàng trên nền tảng số, và điều này có thể dẫn đến tình trạng bất bình đẳng ngày càng gia tăng. Giảm thiểu những sự chênh lệch trong tương lai đòi hỏi phải có các chính sách hướng tới tương lai và cải thiện các hệ thống hỗ trợ hiện có.

1.8. Tóm tắt

Mục tiêu của Chương 1 là ghi lại các xu hướng chung về nghèo và bất bình đẳng trong thập kỷ qua (2010–2020), cũng như đưa ra các dự báo về nghèo căn cứ vào các diễn biến COVID-19 mới và đang diễn ra. Phần giới thiệu này đưa ra một đánh giá bao quát và có ý tri hoãn trả lời một số câu hỏi trong các chương sau. Câu trả lời cho các câu hỏi chính được tóm lược dưới đây.

Những động lực của giảm nghèo trong thập kỷ qua là gì? (Chương 2)

Các động lực của giảm nghèo chủ yếu là do các yếu tố tăng trưởng trong hầu hết thập kỷ. Chương 2 mô tả những thay đổi lớn trên thị trường lao động trong thập kỷ qua và các thay đổi về đặc điểm hộ gia đình và thu nhập một cách chi tiết hơn. Đối với các động lực của giảm nghèo, phương pháp phân tách nhóm và phân rã thu nhập được thực hiện để định lượng hóa và giải thích các nhân tố đóng góp chính từ các đặc điểm của hộ gia đình hoặc nguồn thu nhập.

Tại sao giảm nghèo lại là một thách thức đối với một số nhóm nhất định? (Chương 3)

Có sự tác động lẫn nhau giữa dân tộc, nông nghiệp, địa lý và tình trạng nghèo kinh niên ở Việt Nam. Các khu vực miền núi xa xôi, nơi tập trung người nghèo cũng là những địa bàn có tỷ lệ tập trung cao các dân tộc thiểu số và những người chủ yếu hoạt động nông nghiệp. Chương 3 tiếp tục trình bày những khác biệt có thể quan sát được trong việc giảm nghèo trên các khía cạnh kinh niên này và một số lý do dẫn đến sự tụt hậu ở những nơi này. Đối với các hộ gia đình

nghèo nhất, nông nghiệp thường là nguồn thu nhập lớn nhất của hộ gia đình, nhưng thu nhập từ nông nghiệp tăng trưởng rất chậm chạp trong thập kỷ qua.

Vốn con người và giảm nghèo (Chương 4)

Vốn con người là một động lực quan trọng của tăng trưởng kinh tế và giảm nghèo bền vững. Bao gồm sự kết hợp của các yếu tố giáo dục, kỹ năng và sức khỏe, sự hình thành vốn con người trong giai đoạn đầu đời là một yếu tố quyết định đáng kể đến các kết quả kinh tế và xã hội. Giáo dục chất lượng cao giúp phá vỡ chu kỳ nghèo xuyên thế hệ bằng cách làm tăng năng suất lao động và tăng trưởng. Mặc dù giáo dục đã được cải thiện đáng kể ở Việt Nam, các đặc điểm của cha mẹ và hộ gia đình vẫn là các lý do giải thích chính yếu cho những khác biệt còn lại trong kết quả học tập và sức khỏe của trẻ em. Các xu hướng phát triển vốn con người sẽ được xem xét theo các nhóm dân tộc, địa lý và kinh tế xã hội để xác định sự bất bình đẳng hiện có. Sự khác biệt về kết quả của các nhóm này được phân tách và định lượng hóa để quy vào các đặc điểm như địa lý, đặc điểm hộ gia đình và các nhóm ngũ phân vị chi tiêu.

Các con đường để duy trì sự dịch chuyển kinh tế đi lên (Chương 5)

Trong thập kỷ qua, tăng trưởng ở Việt Nam có tính bao trùm, dẫn đến tỷ lệ nghèo rớt giảm và nhiều người đã thoát nghèo trong vòng đời của họ. Chương này sẽ thảo luận về các kênh dịch chuyển kinh tế theo hướng đi lên trong tương lai có thể là như thế nào và nó cũng sẽ nêu bật những thách thức tiềm tàng đối với quá trình chuyển đổi kinh tế và dịch chuyển kinh tế đi lên của Việt Nam trong tương lai. Những thách thức này bao gồm tỷ lệ lao động phi chính thức cao, chất lượng việc làm thấp, năng suất lao động thấp, nhu cầu cần nâng cao tay nghề và dân số đang già hóa.

Những rủi ro đối với các hộ gia đình rơi vào tình trạng nghèo là gì? (Chương 6)

COVID-19 đã cho thấy một nhóm dân số dễ bị tổn thương hơn. Những nhóm này có nguy cơ rơi vào bẫy nghèo khi phải đối mặt với các cú sốc nếu họ không được cung cấp đầy đủ các lưới an sinh. Chương 6 thảo luận chung về các nhóm dễ bị tổn thương căn cứ vào các loại cú sốc khác nhau mà họ phải đối mặt, bao gồm cả cú sốc đồng biến và cú sốc đặc thù. Các cú sốc đồng biến được tạo ra bởi các sự kiện lớn

mà nhiều hộ gia đình cùng phải chịu (ví dụ như biến đổi khí hậu), trong khi các cú sốc đặc thù là những cú sốc có thể chỉ xảy ra với những hộ gia đình nhất định (ví dụ như tai nạn). Chương này cũng khám phá mối quan hệ giữa nghèo và tính dễ tổn thương với rủi ro và các hàm ý chính sách của nó. Chương 6 sẽ kết thúc bằng một cuộc thảo luận về hệ thống bảo trợ xã hội của Việt Nam và đưa ra những gợi ý sơ bộ về cách thức cải thiện hệ thống này để nó trở thành công cụ bảo vệ tốt hơn trước các cú sốc.

Làm thế nào để có thể sử dụng tài chính công vì người nghèo một cách hiệu quả? (Chương 7)

Tất cả các hộ gia đình đều phải nộp thuế (cho dù là thuế thu nhập cá nhân hay thuế gián thu như thuế giá trị gia tăng (GTGT) và thuế tiêu thụ đặc biệt), và tất cả họ đều được hưởng lợi từ các khoản chi tiêu công (dưới các hình thức như trợ cấp xã hội, trợ cấp tiền điện, y tế và giáo dục công). Đối với một số hộ gia đình, chi phí thuế lớn hơn lợi ích thu được, tức là họ là những người nộp thuế ròng vào hệ thống tài chính, trong khi những hộ khác lại là những người hưởng lợi ròng, vì họ nhận được nhiều lợi ích hơn những gì họ phải đóng góp. Khi những người hưởng lợi ròng tập trung ở nửa dưới của phổ phân phối thu nhập và những người nộp thuế ròng tập trung ở nửa trên, hệ thống tài khóa có tính chất lũy tiến và có thể giúp giảm cả nghèo và bất bình đẳng. Đồng thời, nguồn thu từ thuế có thể được sử dụng để tài trợ cho các khoản đầu tư vào cơ sở hạ tầng vật chất và công nghệ số cũng như tích lũy vốn con người. Đến lượt nó, điều này lại có thể làm tăng khả năng chuyển dịch kinh tế cho trẻ em sinh sống trong các hộ gia đình nghèo và dễ bị tổn thương, và thúc đẩy tăng trưởng kinh tế. Chương 7 sẽ đề cập đến việc làm thế nào để chính sách tài khóa ở Việt Nam đạt được những mục tiêu như vậy.

1.9. Tài liệu tham khảo

Alvaredo, Facundo, và Leonardo Gasparini. 2015. Recent Trends in Inequality and Poverty in Developing Countries. Trong *Handbook of Income Distribution*, vol. 2A, được biên tập bởi Anthony B. Atkinson và François J. Bourguignon, 697–805. *Handbooks in Economics Series*. Amsterdam: North-Holland.

Bedi, Tara, Aline Coudouel, và Kenneth Simler. 2007. More than a Pretty Picture: Using Poverty Maps to Design Better Policies and Interventions. Washington, DC: World Bank.

Bergstrom, Katy. 2020. The Role of Inequality for Poverty Reduction. Policy Research Working Paper No. 9409. Washington, DC: World Bank.

Bigman, David, và Hippolyte Fofack. 2000. Geographical Targeting for Poverty Alleviation: An Introduction to the Special Issue. *World Bank Economic Review*, 14(1), 129–45.

Bourguignon, Alain Jean-Francois. 2003. The Growth Elasticity of Poverty Reduction: Explaining Heterogeneity across Countries and Time Periods (English). Washington, DC: World Bank.

Bourguignon, François J. 2004. The Poverty-Growth-Inequality Triangle. Working Paper 125. New Delhi: Indian Council for Research on International Economic Relations.

CECODES, VFF-CRT, RTA & UNDP. 2021. *The 2020 Viet Nam Governance and Public Administration Performance Index (PAPI 2020): Measuring Citizens' Experiences*.

Corral, P., Molina, I., & Nguyen, M. C. (2020). Pull your Small Area Estimates up by the Bootstraps. World Bank Policy Research Working Paper No. 9256. Washington, DC: World Bank.

Datt, Guarav, và Martin Ravallion. 1992. Growth and Redistribution Components of Changes in Poverty Measures: A Decomposition with Applications to Brazil and India in the 1980s. *Journal of Development Economics*, 38(2): 275–95.

Deaton, Angus, và Salman Zaidi. 2002. Guidelines for Constructing Consumption Aggregates for Welfare Analysis. LSMS Working Paper No. 135. Washington, DC: World Bank.

Demombynes, Gabriel và Linh Hoang Vu. 2015. Demystifying Poverty Measurement in Vietnam. Vietnam Development Economics Discussion Paper 1. World Bank Group.

Elbers, C., Lanjouw, J. O. [Jean O], & Lanjouw, P. (2003). Micro-level estimation of poverty and inequality. *Econometrica*, 71(1), 355–364.

Ferreira, Francisco H. G. 2012. Distributions in Motion: Economic Growth, Inequality, and Poverty Dynamics. trong *The Oxford Handbook of the Economics of Poverty*, được biên tập bởi Philip N. Jefferson, 427–62. New York: Oxford University Press.

Ferreira, Francisco H. G., Julian Messina, Jamele Rigolini, Luis-Felipe López-Calva, Maria Ana Lugo, and Renos Vakis. 2013. *Economic Mobility and the Rise of the Latin American Middle Class*. Washington, DC: World Bank.

Foster, James, J. Greer, và E. Thorbecke. 1984. A Class of Decomposable Poverty Measures. *Econometrica*, 761–765.

Gibson, John. 2009. Regional Price Deflators for VHLSS 2008–2010 and GSO Capacity Building for Spatial Cost of Living Index. Chưa xuất bản.

GSO. 2021. Major Findings. The 01/4/2020 Time-Point Population Change and Family Planning Survey.

Jolliffe, Dean, và Espen Beer Prydz. “Estimating international poverty lines from comparable national thresholds.” *The Journal of Economic Inequality* 14, no. 2 (2016): 185-198.

Lakner, Christoph, Daniel Gerszon Mahler, Mario Negre, và Espen Beer Prydz. 2020. “How Much Does Reducing Inequality Matter for Global Poverty?” Global Poverty Monitoring Technical Note 13, World Bank, Washington, DC.

Lakner, Christoph, Mario Negre, và Espen Beer Prydz. 2014. Twinning the Goals: How Can Shared Prosperity Help to Reduce Global Poverty? Policy Research Working Paper 7106. Washington, DC:

- World Bank.
- Mancini, Giulia, và Giovanni Vecchi. 2020. On the Construction of a Welfare Indicator for Inequality and Poverty Analysis. WB DRAFT.
- Marhuenda, Y., Molina, I., Morales, D., & Rao, J. (2017). Poverty mapping in small areas under a twofold nested error regression model. *Journal of the Royal Statistical Society, Series A (Statistics in Society)*, 180 (4), 1111–1136.
- Molina, I., & Rao, J. 2010. Small area estimation of poverty indicators. *Canadian Journal of Statistics*, 38 (3), 369–385.
- Mookherjee, D. và Shorrocks, A.F. (1982), “A decomposition analysis of the trend in UK income inequality”, *Economic Journal*, Vol. 92, No 328, pp. 886-902.
- Ngân hàng Thế giới. 1999. Vietnam Development Report 2000: Attacking Poverty. Washington DC: World Bank.
- . 2012. Well Begun, Not Yet Done: Vietnam’s Remarkable Progress on Poverty Reduction and the Emerging Challenges, 2012 Vietnam Poverty Assessment. Washington, DC: World Bank.
- . 2016. Vietnam Systematic Country Diagnostic. Sustaining Success – Priorities for Inclusive and Sustainable Growth.
- . 2018a. Poverty and Shared Prosperity 2018: Piecing Together the Poverty Puzzle. Washington, DC: World Bank.
- . 2018b. Riding the Wave: An East Asian Miracle for the 21st Century. World Bank East Asia and Pacific Regional Report; Washington, DC: World Bank. © World Bank.
- . 2020. Poverty and Shared Prosperity Report: Reversals of Fortune. Washington, DC: World Bank.
- . 2021a. East Asia And Pacific Economic Update October 2021: Long Covid. Washington, DC: World Bank.
- . 2021b. A Year Deferred – Early Lessons and Experiences from COVID-19 in Vietnam. Washington, DC: World Bank.
- Nguyen, Minh Cong và Judy Yang. 2022. Technical Background Paper on the Measurement of Small Area Estimates of Poverty in Vietnam. Washington, DC: World Bank.
- Nussbaum, Martha. 2011. *Creating Capabilities*. Cambridge, MA, London: Belknap Press of Harvard University Press.
- Pimhidzai, Obert, Chiyu Niu, Diji Chandrasekharan Behr, Thang Cong Tran, Hardwick Tchale, Hardwick; Peter Kjaer Milne, Salman Zaidi, và Lan Vu Thi. 2019. Vietnam Poverty and Shared Prosperity Update: Better Opportunities for All (English). Washington, DC: World Bank Group.
- Ravallion, Martin và Guarav Datt. 1992. Growth and Redistribution Components of Changes in Poverty Measures: A Decomposition with Applications to Brazil and India in the 1980s. *Journal of Development Economics*, 38, 275–295.
- Ravallion, Martin. 2015. *The Economics of Poverty: History, Measurement and Policy*. New York, NY: Oxford University Press.
- Ravallion, Martin, Shaohua Chen và P. Sangraula. 2009. Dollar a Day Revisited. *The World Bank Economic Review*, 23(2): 163–184.
- Rawls, John. 1967. *A Theory of Justice*. Cambridge.
- Sen, Amartya. 1980. Equality of What? Tanner Lectures on Human Values, CUP.
- Thuong, Nguyen Thi Thu, Yme Van Den Berg, Tran Quang Huy, Do Anh Tai, Bui Nu Hoang Anh. Determinants of catastrophic health expenditure in Vietnam. *International Journal of Health Planning and Management*, 36(2), 316–333. DOI: 10.1002/hpm.3076
- UNDP (United Nations Development Programme). 2018. Multidimensional Poverty in Vietnam. Reducing Poverty in all its Dimensions to Ensure a Good Quality Life for All. New York, NY: UNDP.
- WHO. 2021. Global Health Expenditure Dataset. Truy cập ngày 07/11/2021. <https://apps.who.int/nha/database/ViewData/Indicators/en>

1.10. Phụ chú

¹³ Mức lương tối thiểu hàng tháng vào khoảng 4 triệu đồng cho một công nhân. Tiền lương bình quân năm 2020 khoảng 6 triệu đồng/tháng. Các hộ gia đình thường có nhiều nguồn thu nhập và nhiều người trưởng thành đang có việc làm.

¹⁴ Các nguyên tắc và hướng dẫn đầu tiên về xây dựng chỉ tiêu phúc lợi tổng hợp được minh họa bằng cách sử dụng dữ liệu từ một số quốc gia trong đó có Việt Nam và được nêu ra trong Deaton và Zaidi (2002). Gần hai thập kỷ sau đó, Mancini và Vecchi (2020) tiến hành đánh giá cập nhật, sử dụng dữ liệu nhiều quốc gia và nhiều phương pháp luận hơn.

¹⁵ Việc tiêu thụ hàng hóa bị hạn chế bởi ngân sách và thu nhập của hộ gia đình. Tất nhiên, sở thích của các hộ gia đình là khác nhau, và với bất kỳ một sở thích nhất định nào thì các hộ gia đình đều có thể chọn cách thức chi tiêu khác nhau. Cơ sở lý thuyết về sự lựa chọn và phúc lợi của người tiêu dùng giả định một cách tiếp cận dựa trên tiện ích. Đối với một mức thu nhập nhất định, các hộ gia đình sẽ tiêu dùng các mặt hàng dựa trên một hàm lợi ích chuẩn tắc (Sen 1980, Nussbaum 2011, Ravallion 2015).

¹⁶ Tỷ lệ nghèo trước năm 2010 được xác định dựa trên một phương pháp luận khác. Việc xây dựng chỉ tiêu phúc lợi tổng hợp được cập nhật đáng kể vào năm 2010. Các xu hướng trước và sau năm 2010 là khác nhau và không thể so sánh được với nhau.

¹⁷ Bộ LĐTBXH dự báo đến tháng 1 năm 2021, cả nước sẽ có khoảng 16,6% tổng số hộ gia đình, tức khoảng 4,473 triệu hộ, vào khoảng 17,447 triệu người, có thu nhập dưới mức nghèo đó (nhiều hơn 2,32 triệu hộ so với số liệu của năm 2020). Thông tin chi tiết xem tại: <https://vi.vietnamplus.vn/20212025-ngheo-tieu-chuan-giup-do-tot-hon-xac-dinh-ho-ngheo/189264.vnp>

¹⁸ Các xu hướng nghèo theo khu vực được mô tả trong phần này là một phần của cuộc thảo luận cấp cao về động thái nghèo trong thập kỷ qua. Việc xây dựng các đặc điểm nghèo theo các đặc điểm khác của hộ gia đình, đặc biệt là các khía cạnh thể hiện sự khác biệt lớn về tỷ lệ nghèo, sẽ được thảo luận kỹ hơn trong Chương 3.

¹⁹ Chi phí nhà ở được ước tính cho hầu hết các hộ gia đình. Hầu hết các

hộ gia đình không trả tiền thuê nhà hàng tháng, vì vậy giá trị nhà ở được tính bằng cách sử dụng các mô hình hedonic dựa trên quy mô, vị trí và chất lượng nhà ở.

²⁰ Xem Gibson (2009) để biết thêm thông tin về Chỉ số Chi phí Sinh hoạt theo Không gian (SCOLI).

²¹ Điều này thường được chọn vì với nhiều hộ gia đình nghèo, thu nhập phi chính thức có thể cao và khá khác biệt khi đo lường vào một tuần này hay vào một tuần khác. Những số liệu này thay đổi theo mùa nông nghiệp, mức độ công việc kinh doanh của doanh nghiệp gia đình hay số giờ làm việc chân tay mà thành viên hộ gia đình có thể bán. Chi tiêu dùng có tính thường xuyên hơn, vì các khoản tiết kiệm hoặc vay mượn sẽ được sử dụng để làm mềm hóa chi tiêu khi thu nhập quá cao hay quá thấp. Do đó, chi tiêu dùng phản ánh gần đúng mức phúc lợi hoặc mức sống trung bình của các hộ gia đình. Ở các nước có thu nhập cao, các chỉ số phản ánh phúc lợi của quốc gia thường dựa vào thu nhập hiện tại của hộ gia đình. Khi người dân ngày càng vượt qua khái niệm nhu cầu mức sống tối thiểu, các hộ gia đình cũng có nhiều khả năng có thu nhập chính thức ổn định và các ngưỡng sẽ phản ánh những gì được coi là cần thiết để duy trì mức sống của tầng lớp trung lưu.

²² Đối với giai đoạn 2006–2010 và 2011–2015, chuẩn nghèo tiền tệ dùng để theo dõi nghèo được cố định vào đầu mỗi giai đoạn 5 năm, điều này dẫn đến việc không thể so sánh các xu hướng phúc lợi với nhau trong các khoảng thời gian dài hơn (Demombynes và Vũ, 2015).

²³ Mười chỉ số phi tiền tệ bao gồm: giáo dục người lớn, giáo dục trẻ em, tiếp cận các dịch vụ y tế, bảo hiểm y tế, chất lượng nhà ở, diện tích nhà ở bình quân đầu người, nguồn nước uống, loại nhà vệ sinh/nhà tiêu, việc sử dụng dịch vụ viễn thông và tài sản để truy cập thông tin.

Chi tiêu trong Khảo sát Mức sống Hộ gia đình Việt Nam

Mô-đun chi tiêu lần đầu được thu thập trong Khảo sát Mức sống Hộ gia đình Việt Nam năm 1993. Khảo sát mức sống dân cư thu thập các khoản chi tiêu của hộ gia đình về thực phẩm, phi thực phẩm, nhà ở, đồ dùng lâu bền, giáo dục và các hạng mục khác. Chi tiêu thực phẩm bao gồm cả lượng calo và chất dinh dưỡng thiết yếu. Các mặt hàng phi thực phẩm bao gồm các hàng hóa và dịch vụ thiết yếu hàng ngày như y tế và giáo dục, điện, nước và giá trị từ việc sử dụng nhà ở hoặc các vật dụng lâu bền khác trong thời gian dài. Các hạng mục tiêu dùng có thể được tự sản xuất, cho biếu tặng hoặc mua, một điểm khác biệt quan trọng giúp tách tổng tiêu dùng ra khỏi các khái niệm thu nhập hiện tại. Giá trị từ nhà ở được ước lượng vì nhiều người Việt Nam không trả tiền thuê nhà hoặc vay mua nhà bằng thế chấp, trong khi vẫn cần phải đo lường một hàm phúc lợi. Thời gian tham chiếu cho các hàng hóa tiêu dùng khác nhau tùy theo hàng hóa. Câu hỏi về chi tiêu cho các mặt hàng thông thường như thực phẩm dùng tới tham chiếu 30 ngày qua, trong khi với các mặt hàng khác, thời gian tham chiếu có thể là 6 tháng hoặc 1 năm qua.

Chỉ tiêu tổng phúc lợi là giá trị tiền tệ của một rổ hàng hóa và dịch vụ dựa trên các khoản tiêu dùng và chi tiêu của hộ gia đình. Với mục đích đo lường phúc lợi, chỉ tiêu tổng phúc lợi được xây dựng dựa trên tiêu dùng của hộ gia đình và bao gồm một số điều chỉnh, suy đoán và định giá. Trước tiên, giá trị tiêu dùng của hộ gia đình được đo lường theo bình quân đầu người để tính đến sự khác biệt trong tiêu dùng do quy mô hộ gia đình. Tiếp theo, giá trị tiêu dùng của các hộ gia đình được điều chỉnh theo không gian sử dụng hệ số điều chỉnh theo giá địa lý là Chỉ số Chi phí Sinh hoạt theo Không gian, viết tắt là SCOLI (NHTG, 2012).

Việc đo lường khái niệm phúc lợi dựa trên chi tiêu cho Việt Nam được cập nhật vào năm 2012 với số liệu từ Khảo sát mức sống dân cư 2010 và được mô tả chi tiết trong Báo cáo Đánh giá Nghèo năm 2012 của NHTG (2012). Các cập nhật quan trọng bao gồm việc đo lường giá thuê nhà và đồ lâu bền, xây dựng chỉ số giảm phát giá theo không gian và thời gian²⁰, và cập nhật rổ hàng hóa tham chiếu. Những thay đổi và cải tiến này là khá nhiều và các thước đo phúc lợi trước và sau năm 2010 không có tính so sánh với nhau. Mẫu lớn của Khảo sát mức sống dân cư bao gồm khoảng 45.000 hộ gia đình, và kể từ năm 2011, khảo sát được tiến hành định kỳ hàng năm. Việc thu thập dữ liệu về chi tiêu của hộ gia đình, căn cứ để đo lường nghèo dựa trên tiêu dùng của NHTG, được tiến hành hai năm một lần và được thực hiện trên một mẫu nhỏ hơn, bao gồm khoảng 9.400 hộ gia đình- mẫu này có tính đại diện ở cấp độ vùng. Khảo sát mức sống dân cư từ năm 2010 cho tới năm 2018 được lấy mẫu từ Tổng Điều tra Dân số năm 2009. Khảo sát mức sống dân cư từ năm 2020 được lấy mẫu từ dàn mẫu cập nhật dựa trên Tổng Điều tra Dân số năm 2019.

Thước đo nghèo toàn cầu và Việt Nam

Để đo lường nghèo bằng cách sử dụng các chuẩn nghèo toàn cầu của Ngân hàng Thế giới, giá trị tiền tệ của tổng chi tiêu thu được từ VHLSS phải được quy đổi từ đồng Việt Nam sang đô-la Mỹ. Cụ thể, các đơn vị đo lường cho nghèo toàn cầu được xác định bằng đô-la Mỹ tính theo PPP 2011 và đo theo đơn vị bình quân đầu người/ngày.

Một điểm khác biệt quan trọng là việc chuyển đổi sang ngoại tệ sử dụng tỷ giá chuyển đổi ngang giá sức mua (PPP) chứ không phải là tỷ giá hối đoái thông thường. PPP cho phép chuyển đổi dữ liệu thu nhập và chi tiêu của một quốc gia thành dữ liệu có tính so sánh trên toàn cầu, sau khi tính đến sự khác biệt về chi phí sinh hoạt giữa các nước. PPP tiền tệ của một nền kinh tế được định nghĩa là số lượng đơn vị tiền tệ cần thiết để mua một rổ hàng hóa và dịch vụ tương đương với một đơn vị tiền tệ của quốc gia tham chiếu hoặc quốc gia được lấy làm cơ sở. PPP được tính toán dựa trên dữ liệu do các quốc gia trên thế giới thu thập về giá cho một rổ hàng hóa và dịch vụ chung. Đối với một rổ hàng hóa quốc tế cố định trị giá 1 đô-la Mỹ, những mặt hàng này có thể được mua tại Việt Nam với giá 7.528,385 đồng Việt Nam. Việc hệ số chuyển đổi PPP thấp hơn nhiều so với tỷ giá hối đoái có nghĩa là chi phí sinh hoạt ở Việt Nam hiện ở mức thấp.

Bảng A.1.2.1 Các tỷ giá quy đổi

ĐỒNG VIỆT NAM
(TƯƠNG ĐƯƠNG
1 ĐÔ-LA MỸ)

PPP 2011 (được chỉnh sửa) Chỉ tiêu cho tiêu dùng cuối cùng của hộ gia đình và các tổ chức phi lợi nhuận phục vụ hộ gia đình (NPISHS)	7.528,385
Tỷ giá hối đoái (năm 2011, bình quân kỳ)	20.509,75

Nguồn: Chương trình So sánh Quốc tế của NHTG, Các Chỉ số Phát triển Thế giới.

Lưu ý: Tổng giá trị thực tế và ước lượng chi tiêu của các hộ gia đình và NPISH cho tiêu dùng cuối cùng đối với hàng hóa và dịch vụ. Nó cũng bao gồm các khoản chi tiêu cho hàng hoá và dịch vụ dù được bán với giá không đáng kể về mặt kinh tế.

Rà soát các chuẩn nghèo

Có nhiều khái niệm về nghèo, mỗi khái niệm đều có giá trị riêng. Báo cáo *Ghép lại các mảng của thách thức nghèo*, một trong các báo cáo Nghèo và Thịnh vượng chung của NHTG được xuất bản một năm hai lần, đã mở rộng danh sách các chỉ tiêu đo lường tỷ lệ nghèo có tính so sánh toàn cầu, bao gồm chuẩn nghèo tuyệt đối cao hơn, chuẩn nghèo tương đối và thước đo nghèo đa chiều (NHTG, 2018a). Các quốc gia cũng đặt ra chuẩn nghèo quốc gia của riêng mình, do chính phủ các quốc gia xác định sao cho phù hợp nhất với điều kiện cụ thể của mỗi nước. Một số quốc gia sử dụng thước đo hạnh phúc, chẳng hạn như ở Bhutan, hoặc nghèo dựa trên cơ sở đồng thuận, như ở Tonga. Ở nhiều nước đang phát triển, nghèo tiền tệ được đo lường dựa trên chi tiêu thay vì thu nhập của hộ gia đình²¹.

Thước đo nghèo quốc gia của Việt Nam

Lập ngân sách và mục tiêu giảm nghèo quốc gia dựa trên các tiêu chuẩn do Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội (Bộ LĐTBXH) quy định. Chuẩn nghèo của Bộ LĐTBXH cũng được gọi là ngưỡng ngân sách vì ước tính quốc gia về người nghèo ảnh hưởng đến ngân sách giảm nghèo. Các tiêu chuẩn và mục tiêu được đặt ra cho chu kỳ Kế hoạch Phát triển Kinh tế Xã hội (SEDP) 5 năm. Ví dụ, các tiêu chuẩn khác nhau đã được đặt ra cho các giai đoạn 2006–2010, 2011–2015, 2016–2020 và 2021–2025 (Bảng A.1.3.3.). Tuy nhiên, việc xác định nghèo và cận nghèo để cung cấp thông tin cho việc thực hiện các chương trình giảm nghèo ở cấp địa phương có thể bao gồm các điều kiện khác do chính quyền địa phương quy định. Chính phủ Việt Nam có tính phi tập trung cao. Trong khi các tiêu chuẩn quốc gia được xây dựng cho các mục tiêu giám sát, việc nhắm mục tiêu hộ gia đình có thể dựa trên các tiêu chí khác nhau được xác định ở các cấp địa phương.

Định nghĩa về nghèo và cận nghèo đã thay đổi trong các kỳ SEDP khác nhau. Trong giai đoạn 2006–2010 và 2011–2015, người nghèo và người cận nghèo chỉ được xác định theo thu nhập của hộ gia đình²². Tỷ lệ hộ nghèo phản ánh tỷ lệ hộ có thu nhập thấp hơn ngưỡng thu nhập của ngưỡng nghèo được công bố lần gần đây nhất vào năm 2016. Trong giai đoạn hiện nay, đối với chính sách, kế hoạch và ngân sách ở cấp quốc gia, Bộ LĐTBXH xác định hộ nghèo và hộ cận nghèo dựa

trên sự kết hợp của các thước đo phi tiền tệ và tiền tệ. Vào năm 2015, chính phủ đã phê duyệt thước đo đa chiều làm cơ sở cho việc giám sát nghèo của quốc gia. Chỉ tiêu nghèo đa chiều mới này bao gồm 10 chỉ số phi tiền tệ và được TCTK báo cáo hàng năm ở cấp quốc gia và cấp tỉnh (UNDP, 2018)²³. Từ năm 2016 đến năm 2020, hộ nghèo bao gồm những hộ sống dưới ngưỡng tiền tệ thấp dựa trên thu nhập hộ gia đình hoặc dưới ngưỡng tiền tệ cao hơn nhưng thiếu hụt từ 3 chỉ số phi tiền tệ trở lên; trong khi nhóm hộ cận nghèo là những hộ sống dưới một ngưỡng tiền tệ cao hơn và thiếu hụt dưới 3 trong số 10 chỉ số phi tiền tệ. Các định nghĩa này được thay đổi một lần nữa trong giai đoạn 2021–2025 và người nghèo và người cận nghèo hiện được xác định theo cùng một ngưỡng tiền tệ nhưng khác nhau về mức độ thiếu hụt phi tiền tệ.

So sánh giữa các giai đoạn kế hoạch 2006–2010 và 2021–2025, ngưỡng tiền tệ đối với hộ nghèo đã tăng gấp 5 lần ở khu vực thành thị và đã tăng khoảng 5,8 lần ở khu vực nông thôn.

Chuẩn nghèo TCTK-NHTG

NHTG và TCTK đã cùng nhau xây dựng chuẩn nghèo dựa trên tiêu dùng đo lường bằng tiền tệ theo phương pháp luận Chi phí cho Nhu cầu Cơ bản. Chuẩn nghèo tiền tệ đầu tiên được xây dựng dựa trên Khảo sát mức sống dân cư năm 1993 (NHTG, 1999). Do đó, chuẩn nghèo TCTK-NHTG ban đầu dựa trên điều kiện kinh tế của các hộ gia đình ngay sau khi bắt đầu Đổi mới. Do sự phát triển kinh tế nhanh chóng và những thay đổi trong cách tiêu dùng của hộ gia đình, chuẩn nghèo TCTK-NHTG đã được sửa đổi đáng kể bằng cách sử dụng các khuynh hướng tiêu dùng mới hơn và dữ liệu Khảo sát mức sống dân cư vào năm 2010. Chuẩn nghèo trên cơ sở nhu cầu cơ bản được xây dựng bằng cách xác định chuẩn nghèo về lương thực dựa trên nhu cầu calo tối thiểu, sau đó một chuẩn nghèo về phi lương thực được xác lập dựa trên chỉ tiêu phi lương thực trung bình của một nhóm cơ sở. Phương pháp cập nhật này đã được giải thích chi tiết trong báo cáo Đánh giá Nghèo năm 2012 của NHTG (2012). Mục đích của các chuẩn nghèo TCTK-NHTG trước hết là để đảm bảo tính nhất quán trong giám sát nghèo theo thời gian và theo không gian. Các giá trị của chuẩn nghèo đối với nhóm nước có thu nhập trung bình thấp (LMIC) và chuẩn nghèo TCTK-NHTG rất giống nhau.

Các chuẩn nghèo toàn cầu của NHTG

Việc xây dựng chuẩn nghèo toàn cầu của NHTG dựa trên thông tin về chuẩn nghèo quốc gia của các nước đang phát triển. Chuẩn nghèo cùng cực nhằm cung cấp thông tin cho Mục tiêu Phát triển Bền vững số 1 (SDG 1) được định nghĩa theo Chuẩn nghèo Quốc tế của NHTG (1,9 đô-la Mỹ/ngày theo PPP 2011). Chuẩn nghèo này có tính đại diện cho mức trung bình của các chuẩn nghèo quốc gia từ các nước nghèo nhất (Ravallion, Chen, và Sangraula, 2009). Chuẩn nghèo toàn cầu phù hợp nhất với bối cảnh Việt Nam là chuẩn nghèo đối với nhóm nước thu nhập trung bình thấp (chuẩn nghèo LMIC), được tính từ giá trị trung bình các chuẩn nghèo quốc gia của các nước LMIC và được xác định bằng 3,20 đô-la Mỹ/ngày theo PPP 2011 (Jolliffe và Prydz, 2016). Ở mức giá trị này, chuẩn nghèo LMIC đại diện cho nhu cầu cơ bản tối thiểu cần thiết cho cuộc sống hàng ngày đối với nhóm nước LMIC (Bảng A.1.3.1.).

Bảng A.1.3.1. Giá trị trung vị của các chuẩn nghèo quốc gia, theo phân loại nhóm quốc gia theo thu nhập (theo PPP 2011)

PHÂN LOẠI NHÓM QUỐC GIA	GIÁ TRỊ TRUNG VỊ
Thu nhập thấp	1,90
Thu nhập trung bình thấp	3,20
Thu nhập trung bình cao	5,50
Thu nhập cao	21,70

Lưu ý: Các giá trị được làm tròn đến 0,10 gần nhất. Các nền kinh tế được phân loại dựa trên cơ sở phân loại thu nhập chính thức của NHTG, căn cứ vào thước đo tổng thu nhập quốc dân bình quân đầu người. Các ước tính dựa trên chuẩn nghèo quốc gia ở 126 nền kinh tế. Chuẩn nghèo được lựa chọn cho mỗi nền kinh tế là chuẩn nghèo gần nhất với thời điểm năm 2011.

Nguồn: Jolliffe và Prydz (2016).

Báo cáo này chủ yếu sử dụng các chuẩn nghèo toàn cầu của NHTG

Việc hiểu giá trị của các chuẩn nghèo toàn cầu của NHTG tính bằng đồng Việt Nam là một điều hữu ích. Giá trị của chuẩn nghèo tiền tệ của Việt Nam tăng chậm, và điều này phản ánh sự gia tăng trong tiêu chuẩn sống trung bình, các nguyện vọng và chi phí sinh hoạt.

- Chuẩn Nghèo Quốc tế (IPL) của NHTG là 1,9 đô-la Mỹ/ngày theo PPP 2011, tương đương với khoảng 626.512 đồng/người/tháng. Vào đầu thập kỷ trong giai đoạn SEDP 2011–2015, chuẩn nghèo của Bộ LDTBXH thấp hơn giá trị tương đương của IPL.

- Ngưỡng trên để xác định người cận nghèo trong giai đoạn SEDP 2016–2020 có mức độ tương đương với chuẩn nghèo LMIC là 3,2 đô-la Mỹ/ngày
- Cuối cùng, trong giai đoạn giám sát 2021–2025, các ngưỡng thu nhập để xác định hộ nghèo và cận nghèo là như nhau và giá trị gần tương đương với chuẩn nghèo các nước thu nhập trung bình cao (chuẩn nghèo UMIC) là 5,5 đô-la Mỹ/ngày theo PPP 2011. Mức quy đổi của chuẩn nghèo UMIC vào khoảng 1,8 triệu đồng/người/tháng, trong khi chuẩn nghèo giai đoạn 2021–2025 lần lượt là 1,5 triệu đồng với khu vực nông thôn và 2,0 triệu đồng đối với khu vực thành thị (Bảng A.1.3.2).

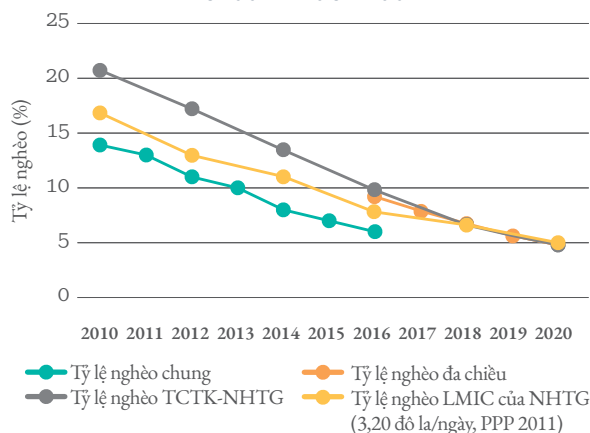
Bảng A.1.3.2. Quy đổi chuẩn nghèo toàn cầu sang đồng Việt Nam

	ĐÔ-LA MỸ/NGÀY THEO PPP 2011	TÍNH THEO ĐỒNG VIỆT NAM, GIÁ THÁNG 1 NĂM 2020, BÌNH QUÂN ĐẦU NGƯỜI THEO THÁNG
Chuẩn nghèo quốc tế	1,90	626.512
Chuẩn nghèo LMIC	3,20	1.055.178
Chuẩn nghèo UMIC	5,50	1.813.588
Thu nhập cao	21,70	7.155.429

Lưu ý: Sử dụng hệ số chuyển đổi PPP sang nội tệ.

Tỷ lệ nghèo ở các ngưỡng khác nhau minh họa xu hướng giảm nghèo ấn tượng tương tự trong thập kỷ qua (Hình A.1.3.1). Từ năm 2010 đến năm 2016, tỷ lệ nghèo LMIC có xu hướng nằm giữa tỷ lệ nghèo TCTK-NHTG và tỷ lệ nghèo của Bộ LDTBXH. Kể từ năm 2016, tỷ lệ nghèo ở các thước đo khác nhau hội tụ chặt chẽ hơn và mô tả các mức nghèo tương tự trong phần còn lại của thập kỷ.

Hình A.1.3.1. So sánh tỷ lệ nghèo theo các chuẩn khác nhau



Lưu ý: Tỷ lệ nghèo đa chiều được tính sơ bộ vào năm 2020.

Nguồn: TCTK và NHTG.

Bảng A.1.3.3. So sánh các chuẩn nghèo và chuẩn tiền tệ (ngàn đồng/tháng/người)

	NGHÈO ĐA CHIỀU THEO BLDTBXH		NGHÈO ĐA CHIỀU THEO TCTK		CHUẨN NGHÈO TOÀN CẦU THEO NHHTG		CHUẨN NGHÈO TCTK-NHTG	
Khái niệm phúc lợi	Chỉ số dựa vào thu nhập đầu người và các chiều phi tiền tệ	Thành thị	Chỉ số dựa vào thu nhập đầu người và các chiều phi tiền tệ	Thành thị	Chỉ tiêu trên đầu người	Chỉ tiêu trên đầu người	Chi tiêu trên đầu người	Quốc gia
	Nông thôn	Thành thị	Nông thôn	Thành thị	Quốc gia	Quốc gia	Quốc gia	Quốc gia
	Chuẩn nghèo tiền tệ khu vực nông thôn (nghèo và cận nghèo)	Chuẩn nghèo tiền tệ khu vực thành thị (nghèo và cận nghèo)	Chuẩn nghèo tiền tệ khu vực nông thôn (nghèo và cận nghèo)	Chuẩn nghèo tiền tệ khu vực thành thị (nghèo và cận nghèo)	Chuẩn nghèo quốc tế (1,90 đô-la Mỹ/ngày, PPP 2011)	Chuẩn nghèo quốc tế (1,90 đô-la Mỹ/ngày, PPP 2011)	Chuẩn nghèo các nước thu nhập trung bình cao (5,50 đô-la Mỹ/ngày, PPP 2011)	Chuẩn nghèo các nước thu nhập trung bình cao (5,50 đô-la Mỹ/ngày, PPP 2011)
2010	Kỳ 2006-2010 Nghèo <200	Kỳ 2006-2010 Nghèo <260	Kỳ 2006-2010 Nghèo <200	Kỳ 2006-2010 Nghèo <260	352	592	1.018	653
2011								
2012	Kỳ 2011-15 Nghèo: 400	Kỳ 2011-15 Nghèo: 500	Kỳ 2011-15 Nghèo: 400	Kỳ 2011-15 Nghèo: 500	463	779	1.339	873
2013								
2014	Cận nghèo: 400-520	Cận nghèo: 500-650	Cận nghèo: 400-520	Cận nghèo: 500-650	522	880	1.512	964
2015								
2016			700 hoặc 700-1.000	900 hoặc 900-1.300	531	895	1.539	969
2017	Kỳ 2016-20 Nghèo <700	Kỳ 2016-20 Nghèo <900	725 hoặc 725-1.035	935 hoặc 935-1350				
2018	Cận nghèo: 700-1.000	Cận nghèo: 900-1.300	755 hoặc 755-1.080	975 hoặc 975-1.400	574	967	1.662	974
2019								
2020					628	1.058	1.819	1.033
2021	Kỳ 2021-25 Nghèo <1.500 Cận nghèo: <1.500	Kỳ 2021-25 Nghèo <2.000 Cận nghèo: <2.000						

Lưu ý: Bảng này chỉ trình bày các ngưỡng tiền tệ theo các chuẩn nghèo và chi số khác nhau. Các khái niệm của Bộ LĐTBXH và TCTK cũng bao gồm các thành phần phi tiền tệ không được liệt kê trong bảng này. Giá trị làm tròn đến hàng nghìn. Các chuẩn nghèo của Bộ LĐTBXH chỉ là chuẩn nghèo tiền tệ trong giai đoạn 2006-2010 và 2011-2015. Các chiều phi tiền tệ theo định nghĩa của Bộ LĐTBXH bao gồm các dịch vụ xã hội cơ bản về y tế, giáo dục, nhà ở, nước sạch và vệ sinh, và thông tin. Các thành phần phi tiền tệ trong Chỉ số nghèo đa chiều của TCTK bao gồm giáo dục người lớn, giáo dục trẻ em, tiếp cận các dịch vụ y tế, bảo hiểm y tế, chất lượng nhà ở, điện tích nhà ở bình quân đầu người, cung cấp nước uống, loại nhà vệ sinh / nhà tiêu, việc sử dụng các dịch vụ viễn thông, và tài sản để truy cập thông tin.

Thông tin kỹ thuật dự báo nghèo nhạy cảm với đường phân phối

Ở cấp độ vĩ mô, những thay đổi về nghèo có thể được phân chia thành sự kết hợp của các hiệu ứng tăng trưởng và tái phân phối (Bourguignon 2003, 2004; Datt và Ravallion 1992; Ferreira 2012). Dự báo nghèo có thể được thực hiện dựa trên hai kênh này. Trong một kịch bản đơn giản hóa, có thể dự báo tình trạng nghèo chỉ dựa trên một mình tăng trưởng, khi chúng ta giả định rằng tăng trưởng diễn ra đồng đều trên toàn bộ phân phối theo giả định sự phân phối có tính trung lập. Giả định này cho phép có các phép tính đơn giản hóa nhưng có thể không chính xác trong mọi trường hợp. Một dự báo nghèo có tính nhạy cảm với phân phối giả định rằng tăng trưởng không diễn ra đồng đều trên hàm phân phối phúc lợi. Tính toán các dự báo nghèo nhạy cảm theo phân phối tuân theo các phương pháp được mô tả trong Lakner và cộng sự (2020), và được tính toán bằng lệnh `povsim` của STATA như được trình bày trong Lakner, Negre và Prydz (2014).

Tỷ lệ nghèo ban đầu của Việt Nam năm 2018 là 3,20 đô-la Mỹ/ngày theo PPP 2011, dựa trên dữ liệu khảo sát có sẵn gần đây nhất. Dự báo nghèo bắt đầu vào năm 2019.

Tăng trưởng tiêu dùng hộ gia đình được giả định tuân theo các mô hình tương tự của tăng trưởng tổng sản phẩm quốc nội (GDP) bình quân đầu người từ tài khoản quốc gia.

- **Tỷ lệ tăng trưởng GDP thực tế được sử dụng cho các dự báo nghèo trong năm 2019 và 2020.** Trong giai đoạn 2021–2023, dự báo tăng trưởng được sử dụng để tính toán dự báo nghèo đối.
- **Tỷ lệ chuyển tiếp (pass-through) được cố định ở mức 1.** Điều này giả định rằng tổng phúc lợi tăng cùng tốc độ với GDP hoặc tiêu dùng tư nhân bình quân đầu người. Đây là viễn cảnh lạc quan nhất.

Các giả định về hình dạng của đường cong tỷ lệ tăng trưởng và những thay đổi trong bất bình đẳng ảnh hưởng đến mức độ phân bố tăng trưởng giữa các hộ gia đình. Bất bình đẳng được mô hình hóa thông qua các giả định được tham số hóa liên quan đến việc phúc lợi gia tăng như thế nào với các tỷ lệ khác nhau dọc theo phổ phân phối phúc lợi. Hình dạng của đường cong tăng trưởng dọc theo phổ phân phối phúc lợi này được gọi là đường cong tỷ lệ tăng trưởng. Trên cơ sở các đường cong tỷ lệ tăng trưởng được quan sát thực nghiệm bằng cách sử dụng dữ liệu Khảo sát mức sống dân cư của Việt Nam, một đường cong tỷ lệ tăng trưởng tuyến tính được giả định. Giả định tuyến tính cũng đưa ra những dự báo có tính thận trọng hơn về tỷ lệ nghèo:

$$g_i = \delta - \theta * p_i$$

Trong đó

g_i = tỷ lệ tăng trưởng của nhóm bách phân vị i .

p_i = nhóm bách phân vị i . The poorest households are percentile group 1, and richest are percentile group 100.

δ và θ = là các tham số tăng trưởng có thể được sử dụng để phản ánh các khoản chuyển nhượng và thuế khóa.

Hệ số Gini cuối cùng sẽ phụ thuộc vào các giá trị của δ và θ . Các tham số δ và θ là các giá trị giúp giải phương trình sau đây cho biết mức độ thay đổi mong muốn của bất bình đẳng.

$$\varphi(\delta, \theta) = \frac{Gini^{forecasted}(\delta, \theta)}{Gini} - 1$$

Tỷ lệ nghèo vào 2018 và 2020 dựa trên các giá trị phúc lợi ban đầu y_i . Giá trị phúc lợi cuối cùng (y_i^*) được xác định theo công thức dưới đây, với giả định là mọi người đều bị đánh thuế căn cứ vào mức phúc lợi ban đầu (y_i) và thứ hạng của họ (p_i):

$$y_i^* = (1 + \delta)y_i - \theta * p_i * y_i$$

Trong đó

y_i = giá trị ban đầu của nhóm phúc lợi i .

Chương 2.

Đánh giá động lực giảm nghèo

Các thông điệp chính

- Sinh kế tiếp tục được cải thiện trong thập kỷ qua (2010–2020), nhờ sự phát triển mạnh mẽ của nền kinh tế trong các lĩnh vực phi nông nghiệp, đã tạo ra 10,6 triệu việc làm mới trong các ngành công nghiệp chế biến chế tạo và dịch vụ. Điều quan trọng là, những công việc này trở nên khả dụng trong điều kiện giới trẻ trong dân số đến tuổi lao động, và những công việc này tốt hơn so với các công việc của thế hệ trước.
- Thu nhập từ tiền lương là nguồn thu nhập biến động nhất của hộ gia đình, nhưng một số nguồn thu nhập khác, cụ thể là thu nhập từ nông nghiệp, vẫn tương đối trì trệ trong thập kỷ qua.
- Đặc điểm hộ gia đình cũng đang thay đổi: các hộ gia đình có trình độ học vấn cao hơn và cũng có độ tuổi trung bình cao hơn.
- Khoảng cách bất bình đẳng ngày càng mở rộng do sự gia tăng bất bình đẳng giữa khu vực thành thị và nông thôn.

2.1. Sự thay đổi đặc điểm hộ gia đình trong thập kỷ qua (2010–2020)²⁴

Thập kỷ này được đánh dấu bởi những thay đổi lớn không chỉ đối với nền kinh tế mà còn với đặc điểm của các hộ gia đình. Phần này so sánh đặc điểm hộ gia đình vào đầu với cuối thập kỷ. Các chỉ số được trình bày ở cấp độ hộ gia đình chứ không phải cấp độ từng cá nhân vì nghèo là một chỉ số được đo lường ở cấp độ hộ gia đình.²⁵

Dân số tăng thêm 11 triệu người trong giai đoạn từ năm 2009 đến năm 2019

Dân số Việt Nam tăng 11 triệu người trong thập niên từ 2009 đến 2019 theo số liệu của Tổng Điều tra Dân số, trong đó các vùng giàu có hơn có mức tăng dân số cao hơn (Bảng 2.1). Các trung tâm kinh tế sôi động là những nơi có sự gia tăng dân số cao nhất; vùng Đông Nam Bộ có sự gia tăng cao nhất cả về số tuyệt đối và tỷ lệ phần trăm, tiếp theo là Đồng bằng sông Hồng. Dân số vùng Đông Nam Bộ đã tăng lên 3,8 triệu người. Vùng đồng bằng sông Hồng cũng có thêm khoảng 3 triệu người. Mức tăng dân số thấp nhất về số lượng tuyệt đối là ở vùng Đồng bằng sông Cửu Long, điều này phù hợp với xu hướng di cư gần đây liên quan đến điều kiện khí hậu đang ngày càng xấu đi.

Bảng 2.1. Dân số (người), 2009–2019

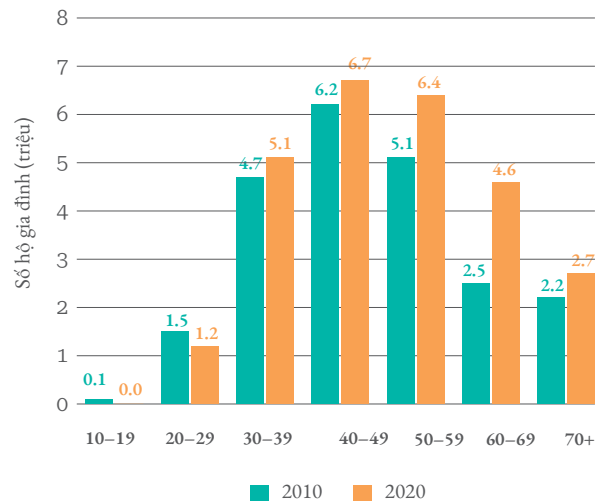
	2009	2019
Tây Nguyên	5.115.135	5.842.605
Đồng bằng sông Cửu Long	17.191.470	17.273.621
Trung du và miền núi phía Bắc	11.013.590	12.532.801
Bắc Trung Bộ và Duyên hải miền Trung	18.835.154	20.187.228
Đồng bằng sông Hồng	19.584.287	22.543.562
Đông Nam Bộ	14.067.361	17.828.818
Cả nước	85.801.996	96.208.635

Nguồn: TCTK, Niên giám Thống kê các năm có Tổng Điều tra dân số.

Vào năm 2020, có khoảng 26,7 triệu hộ gia đình ở Việt Nam, với trung bình có 3,7 thành viên và 2,2 người lớn trong một hộ gia đình. Loại hình hộ gia đình phổ biến nhất,

chiếm hơn một nửa số hộ gia đình, là các hộ gia đình có nhiều người lớn và có ít nhất một trẻ em. 60% hộ gia đình có ít nhất một trẻ em. Các hộ gia đình mẹ đơn thân làm chủ hộ phổ biến hơn nhiều so với các hộ gia đình có cha đơn thân làm chủ hộ. Các hộ gia đình cách biệt thể hệ, tức là những hộ chỉ có người cao tuổi và trẻ em, ít phổ biến hơn. Khoảng 10% hộ gia đình là các hộ gia đình đa thế hệ, có ít nhất một trẻ em, người lớn trong độ tuổi lao động và người cao tuổi. Tuy nhiên, khi dân số già đi, số lượng hộ gia đình có thành viên lớn tuổi cũng tăng lên (Hình 2.1).

Hình 2.1. Việt Nam đang già hóa

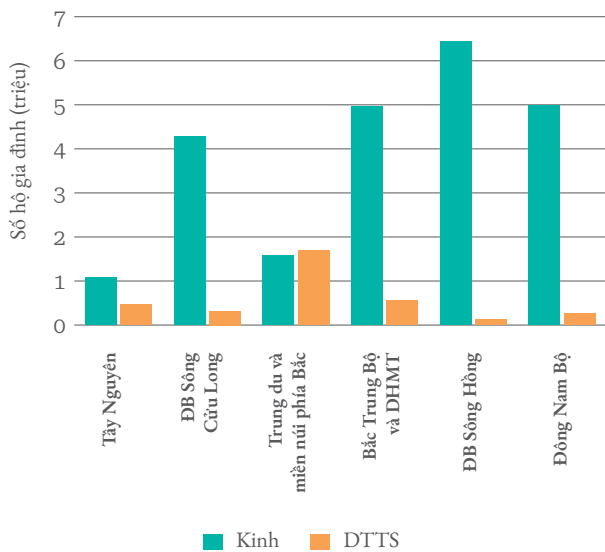


Lưu ý: Các hạng mục được phân tách dựa vào thành viên lớn tuổi nhất trong gia đình.
Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng Khảo sát mức sống dân cư, 2010-2020

Phần lớn dân tộc thiểu số vẫn sống ở vùng Trung du và miền núi phía Bắc

Hộ gia đình có chủ hộ là người dân tộc thiểu số (DTTS) chiếm dưới 13% dân số, tương đương khoảng 3,4 triệu hộ. Sự phân bố theo vùng của DTTS thay đổi không đáng kể trong thập kỷ vừa qua. Khi so sánh theo vùng thì DTTS vẫn tập trung nhiều nhất ở vùng Trung du và Miền núi phía Bắc, nơi họ có dân số còn đông hơn cả dân tộc Kinh (Hình 2.2). Tiếp theo, họ tập trung nhiều nhất ở vùng Tây Nguyên, tại đây DTTS chiếm 30% dân số trong vùng và dân số người Kinh là ít nhất. Hai vùng này cũng là nơi có tỷ lệ hộ nghèo cao nhất. Mối liên hệ giữa DTTS và nơi cư trú của họ được thảo luận trong Chương 3. DTTS có sự hiện diện ít hơn, nhất là ở các vùng có các thành phố lớn và nền kinh tế sôi động. Số lượng hộ DTTS ít nhất ở Đồng bằng sông Hồng (có khoảng 120.000 hộ).

Hình 2.2. Phân bố hộ gia đình theo dân tộc, 2020



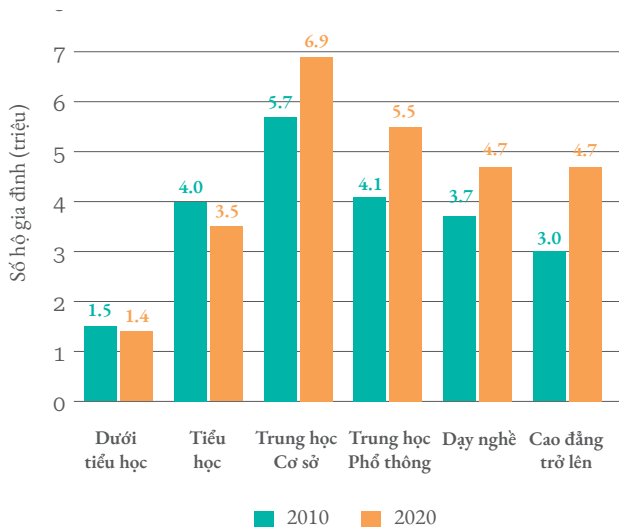
Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng dữ liệu Khảo sát mức sống dân cư, 2020

Các đặc điểm của hộ gia đình về giáo dục và ngành kinh tế có sự thay đổi nhiều nhất

Tỷ lệ hoàn thành các cấp học đã tăng lên đáng kể. Trình độ học vấn tối đa của hộ gia đình đã được cải thiện trong thập kỷ qua. Vào năm 2010, một nửa các hộ gia đình có thành viên có trình độ học vấn cao nhất chỉ từ trung học cơ sở trở xuống (Hình 2.3). Đến năm 2020, tỷ lệ này giảm xuống còn khoảng 44% tổng số hộ gia đình. Hiện có thêm 1,7 triệu hộ gia đình có thành viên đã tốt nghiệp đại học. Tuy vậy, các hộ gia đình có trình độ đại học vẫn là nhóm thiểu số. Chương 4 và 5 xem xét chi tiết hơn việc hoàn thành các cấp học, cũng như sự khác biệt trong việc hoàn thành giữa các nhóm nhất định, và điều này sẽ ảnh hưởng đến các đặc điểm của thị trường lao động trong tương lai.

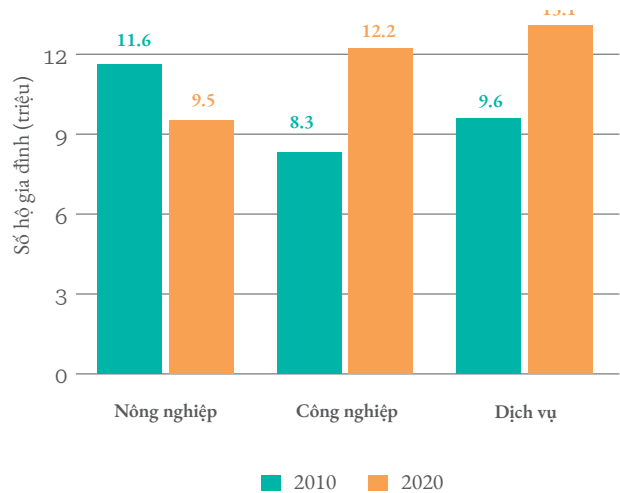
Các hộ gia đình đang chuyển dịch ra khỏi khu vực nông nghiệp với vai trò hoạt động chính²⁶. Trong thập kỷ qua, gần 4 triệu hộ gia đình đã có người tham gia vào mỗi khu vực công nghiệp chế biến chế tạo hoặc dịch vụ. Vào năm 2010, nông nghiệp là khu vực phổ biến nhất, có ít nhất một người trong hộ gia đình coi nông nghiệp là công việc chính của họ. Vào năm 2020, số hộ gia đình coi nông nghiệp là công việc chính có tỷ lệ thấp nhất- một sự đảo ngược trong vòng một thập kỷ. Vào năm 2020, có khoảng 9,7 triệu hộ gia đình, hay 35,6% tổng số hộ gia đình, có thành viên tham gia vào khu vực nông nghiệp (Hình 2.4). Điều này không nhất thiết có nghĩa

Hình 2.3. Trình độ học vấn trong các hộ gia đình Việt Nam, 2010-2020



Lưu ý: Mức độ hoàn thành giáo dục tối đa của bất kỳ thành viên nào trong hộ gia đình.
 Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng dữ liệu Khảo sát mức sống dân cư 2010 và 2020.

Hình 2.4. Sự thay đổi về việc làm chính của các hộ gia đình Việt Nam, 2010-2020



Lưu ý: Không có tính loại trừ, các hộ gia đình có nhiều người lớn đi làm công việc chính có thể đồng thời ở nhiều khu vực.
 Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng dữ liệu Khảo sát mức sống dân cư 2010 và 2020.

là những hộ này sống dựa vào thu nhập từ nông nghiệp (nông nghiệp là một trong những ngành tạo ra thu nhập thấp nhất); mà nhiều khả năng nông nghiệp chỉ đóng vai trò như một hoạt động nhằm đa dạng hóa và bổ sung thu nhập.

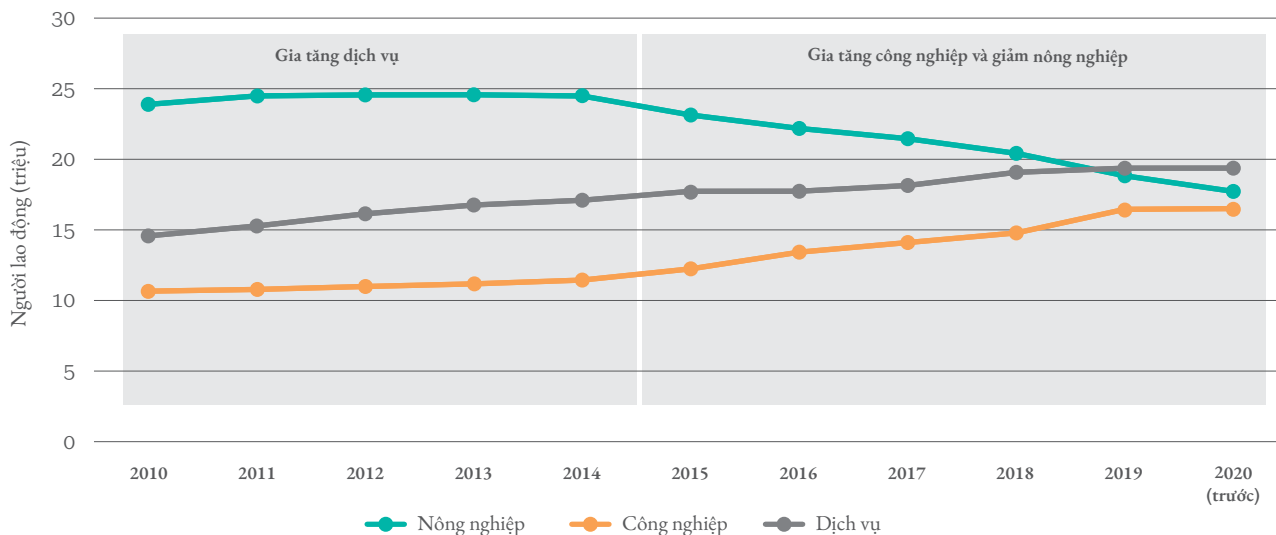
Do những lợi ích tăng trưởng có được từ những chuyển dịch nhân khẩu học của nền kinh tế, lực lượng lao động đã tăng thêm 4,5 triệu lao động ròng từ năm 2010 đến năm 2020. Trong cả thập kỷ, các ngành sản xuất công nghiệp chế biến chế tạo và dịch vụ có mức tăng ròng lần lượt là khoảng 5,8 triệu và 4,8 triệu lao động. Những thay đổi lớn hơn được thể hiện rõ trong nửa sau của thập kỷ, khi tốc độ tăng trưởng trong ngành công nghiệp chế biến chế tạo rõ rệt hơn và việc làm trong nông nghiệp giảm đi đáng kể (Hình 2.5). Việc làm nông nghiệp bắt đầu giảm đáng kể trong giai đoạn từ năm 2015 đến năm 2020, từ 24,5 triệu xuống còn 17,7 triệu lao động với tốc độ đồng đều hàng năm. Ngành dịch vụ có sự chuyển đổi trong nửa sau của thập kỷ nhờ tăng trưởng hoạt động du lịch. Từ năm 2010 đến 2015, số khách quốc tế mỗi năm tăng 3 triệu người (từ 5 lên 8 triệu người). Đến năm 2019, lượng khách quốc tế đạt 18 triệu người, tăng gần 10 triệu người.

Phù hợp với việc chuyển đổi cơ cấu ra khỏi nông nghiệp, các việc làm chuyển từ trình độ tay nghề thấp sang trung bình. Trong nửa đầu của thập niên, tỷ lệ các việc làm mới tương tự ở khu vực làm công ăn lương cũng như khu vực lao động gia đình không được trả lương (Hình 2.6). Trong nửa sau của thập kỷ, số lượng việc làm không có kỹ năng đã giảm

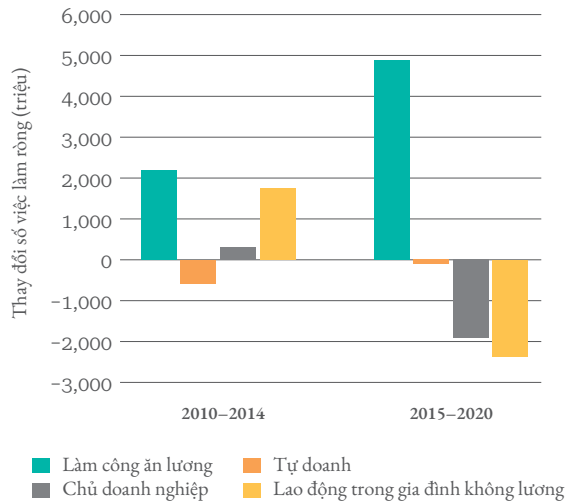
đáng kể, trong khi số lượng việc làm có kỹ năng trung bình tăng ròng gần 3 triệu (Hình 2.7). Những việc làm có kỹ năng trung bình mới được tạo ra này chủ yếu là trong các nghề vận hành và lắp ráp nhà máy và máy móc. Trong khi số lượng việc làm có kỹ năng trung bình tăng thì tốc độ tăng xảy ra chậm hơn với các nghề có kỹ năng cao. Quy mô của lực lượng lao động có kỹ năng cao vẫn ổn định ở mức khoảng 10% tổng lực lượng lao động trong giai đoạn từ năm 2010 đến năm 2020. Về số tuyệt đối, lực lượng lao động có kỹ năng cao tăng khoảng 1,8 triệu lao động, trong khi lực lượng lao động có kỹ năng trung bình tăng gần 4 triệu. Mặc dù dân số trẻ có trình độ học vấn cao hơn, nhưng lao động trẻ có sự di chuyển vào cả lĩnh vực chế biến và các công việc lao động chân tay. Chương 5 sẽ thảo luận sâu hơn về các vấn đề kỹ năng và giáo dục.

Mức độ phi chính thức đang giảm, nhưng hầu hết các công việc vẫn không có hợp đồng (Hình 2.8). Thị trường lao động ở Việt Nam vẫn mang tính phi chính thức cao, chỉ có 27% lao động làm công ăn lương có hợp đồng trong đó, người sử dụng lao động đóng góp vào bảo hiểm xã hội và y tế. Ở cấp hộ gia đình, trong năm 2020, có hơn 40% hộ gia đình có ít nhất một thành viên có hợp đồng cho công việc làm công ăn lương, so với con số 31,4% vào năm 2010. Việc có hợp đồng làm việc sẽ giúp các hộ gia đình được tiếp cận bảo hiểm xã hội và có được bảo hiểm thất nghiệp. Nhưng vẫn còn tới 21 triệu hộ gia đình, hay 81% tổng số hộ gia đình, mà tại đó có ít nhất một thành viên làm công ăn lương mà không có hợp đồng, hay tự làm nông nghiệp hoặc kinh doanh tự do.

Hình 2.5. Các mức độ việc làm, theo ngành (15 tuổi trở lên)



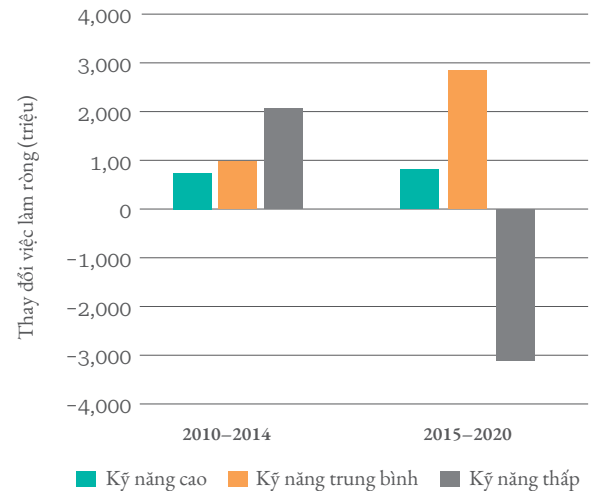
Nguồn: TCTK

Hình 2.6. Sự gia tăng đáng kể công việc làm công ăn lương

Nguồn: TCTK, Điều tra Lao động Việc làm

Đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) đóng vai trò quan trọng trong việc chuyển đổi việc làm, vì hầu hết việc làm chính thức với mức lương cao hơn so với các doanh nghiệp trong nước. Vào đầu thập niên, Việt Nam là một quốc gia mới gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO) với tư cách thành viên từ năm 2007, nhưng giai đoạn này cũng trùng khớp với những ảnh hưởng kéo dài từ cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu 2008-2009. Ngay sau khi gia nhập WTO, tỷ trọng lao động trong lĩnh vực công nghiệp chế biến chế tạo đã tăng trưởng mạnh mẽ từ năm 2007 đến năm 2010 nhưng chững lại vào đầu thập niên 2010. Số lượng lao động công nghiệp chế biến chế tạo hầu như không thay đổi, trong khi tăng trưởng FDI trì trệ. Khi giới hạn sở hữu nước ngoài được nâng lên vào năm 2015, FDI cũng tăng lên, với số lượng việc làm mới tính ròng trong khu vực công nghiệp chế biến chế tạo nhanh chóng gia tăng sau đấy.

Với các loại việc làm được trả lương khác nhau, có mối quan hệ giữa 3 đặc tính của việc làm gồm ở khu vực công nghiệp chế biến chế tạo, tính chính thức của việc làm và doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài. Hầu như tất cả các việc làm trong các doanh nghiệp nước ngoài đều mang tính chất chính thức hoặc có hợp đồng làm việc và có đóng bảo hiểm xã hội. Vào năm 2020, khoảng một nửa tổng số việc làm có hợp đồng là trong khu vực công nghiệp chế biến chế tạo. Khu vực Nhà nước là khu vực duy nhất còn lại cũng có tỷ lệ việc làm chính thức cao tương tự. Thực tế là có thêm hơn 2 triệu việc làm mới trong khu vực công nghiệp chế biến chế

Hình 2.7. Nhiều việc làm chuyển dịch từ các công việc kỹ năng thấp sang kỹ năng trung bình

Nguồn: TCTK, Điều tra Lao động Việc làm

tạo vào năm 2020 so với năm 2018 và 1,9 triệu trong số đó là các việc làm chính thức. Trong khi đó, chỉ khoảng một nửa số việc làm trong các doanh nghiệp tư nhân trong nước là có hợp đồng chính thức. Các công ty nước ngoài cũng trả lương cao gấp đôi so với các công ty trong nước. Do đó, có mối tương quan chặt chẽ giữa dòng vốn FDI, sự gia tăng số lượng việc làm trong khu vực công nghiệp chế biến chế tạo và mức tiền lương cao hơn. Mặc dù vậy, cũng có những thách thức tiềm ẩn đối với các việc làm trong khu vực công nghiệp chế biến chế tạo, vì các công việc lao động chân tay thường ưa chuộng lao động trẻ hơn và đây không hẳn là những công việc người ta có thể làm cho tới khi về già.

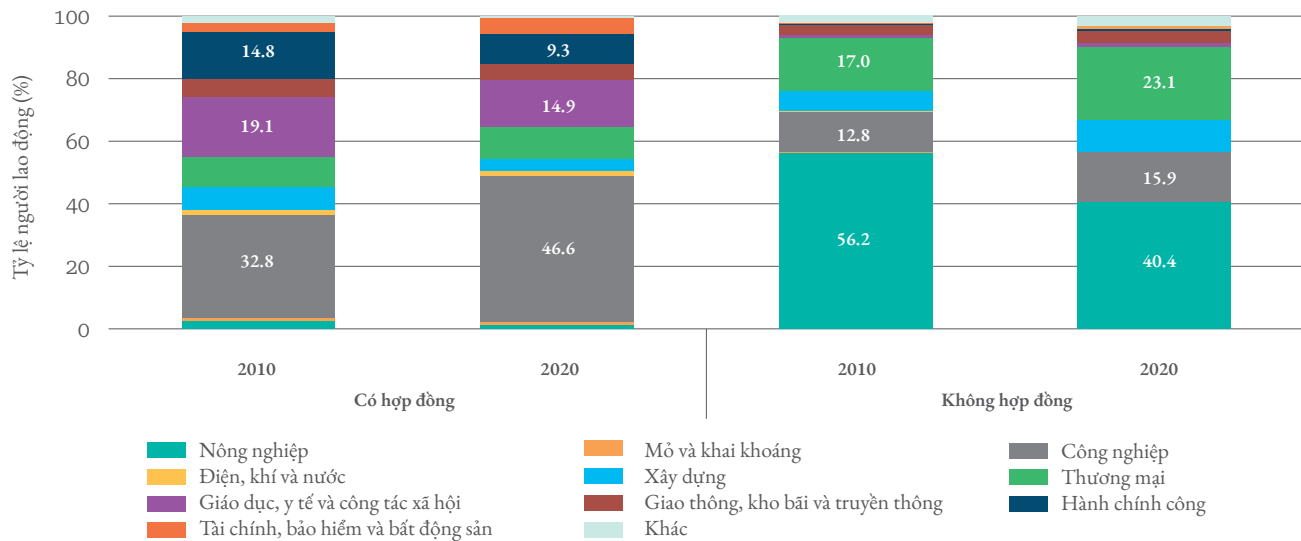
Sự kết thúc thập niên vào năm 2020 với nhiều thách thức với sự xuất hiện của COVID-19

COVID-19 làm ngừng lại thời kỳ gia tăng nhanh chóng đối với thu nhập và tiền lương của người lao động và hộ gia đình Việt Nam. Thu nhập thực tế bình quân đầu người của hộ gia đình theo ước tính từ dữ liệu Khảo sát mức sống dân cư năm 2020 đã giảm 5% so với năm 2019²⁷. Để so sánh, thu nhập thực tế trung vị của hộ gia đình tăng trung bình 7,2% mỗi năm trong giai đoạn từ năm 2010 đến năm 2018²⁸. Trước khi xảy ra tác động toàn bộ của COVID-19, tiền lương trong quý 1 năm 2020 cao hơn 9% so với thời gian cùng quý vào năm trước đấy. Thế nhưng, trong phần thời gian còn lại của năm 2020, tiền lương thấp hơn so với các quý tương ứng của năm trước. Tỷ lệ thất nghiệp và thiếu việc làm cũng tăng mạnh trong năm 2020 (Hình 2.9).

Hơn một năm sau sự xuất hiện của COVID-19, các hộ gia đình và doanh nghiệp vẫn đang trên con đường phục hồi. Tỷ lệ các hộ gia đình có thu nhập suy giảm giảm đi đáng kể theo thời gian, mặc dù nó không hoàn toàn biến mất. Theo phản hồi từ các cuộc điều tra giám sát của NHTG, khoảng 30% các hộ gia đình tự báo cáo rằng thu nhập của họ vào tháng 3 năm 2021 thấp hơn so với một năm trước đó. Số liệu thống kê chính thức cho thấy 9,1 triệu công nhân (tương đương 12,8% tổng số công nhân) bị mất việc làm hoặc bị giảm

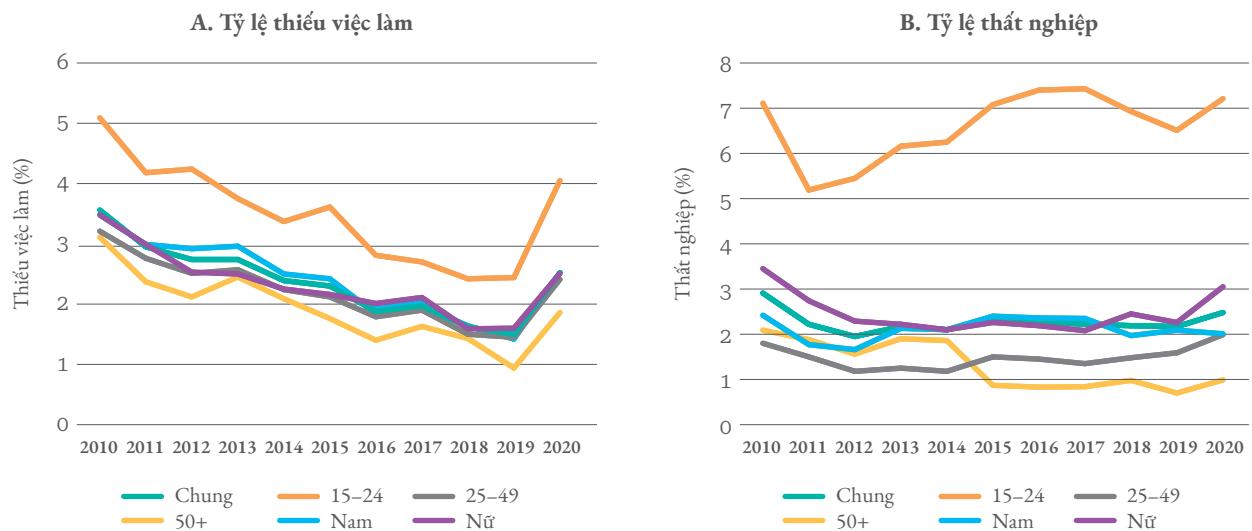
lương trong quý đầu tiên của năm 2021 và thu nhập bình quân của lao động thấp hơn 2,3% so với năm trước đó (Hà và Minh, 2021). Các doanh nghiệp bắt đầu được phục hồi và hầu như tất cả các doanh nghiệp đều mở cửa trở lại vào tháng 1 năm 2021. Mặc dù doanh số bán hàng vẫn thấp hơn những năm trước kia, nhưng mức cắt giảm việc làm nhỏ hơn so với thời điểm bắt đầu đại dịch. Tuy vậy, việc phục hồi hoàn toàn sẽ bị trì hoãn do các đợt bùng phát nghiêm trọng hơn xuất hiện trong năm 2021.

Hình 2.8. Tỷ lệ việc làm chia theo tính chính thức



Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng dữ liệu Khảo sát mức sống dân cư 2010–2020.

Hình 2.9. Tỷ lệ thiếu việc làm và thất nghiệp gia tăng trong năm 2020



Nguồn: TCTK

HỘP

2.1.

Đặt nền tảng cho những thập kỷ trước

Hộp này đánh giá các quyết định chính sách và các sự kiện nhìn chung đã dẫn đến những thay đổi lâu dài và tạo nền tảng cho công cuộc giảm nghèo thành công trong thập kỷ gần đây nhất.

Trong giai đoạn ngay sau chiến tranh, từ năm 1975 đến năm 1985, Việt Nam trải qua một giai đoạn suy thoái kinh tế nghiêm trọng. Trong thời kỳ tái thiết, Việt Nam tiếp tục áp dụng nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung bằng cách trưng thu tài sản cá nhân và quốc hữu hóa các tài sản như đất đai và vốn để hình thành nên các hợp tác xã. Tuy nhiên, những chính sách ban đầu này đã không thành công và Việt Nam rơi vào một cuộc khủng hoảng kinh tế vào giai đoạn cuối thập niên 1970, đầu thập niên 1980, khi đất nước phải chịu đựng tình trạng lạm phát tăng cao, lương thực thiếu thốn, cơ sở hạ tầng sa sút và mức sống ngày càng giảm sút. Trong thời kỳ này, có khoảng 70% dân số sống dưới mức nghèo khổ.

Để chấm dứt một thập kỷ tăng trưởng trì trệ và mức độ nghèo cùng cực cao, chính phủ đã thực hiện các cải cách chính sách nhằm cải thiện đáng kể mức sống. Một loạt các cải cách theo định hướng thị trường được đưa ra vào cuối thập niên 1980 và đầu thập niên 1990 trong thời kỳ Đổi mới, nhờ đó khởi động một thời kỳ tăng trưởng kinh tế và giảm nghèo mạnh mẽ và vẫn tiếp tục cho đến ngày nay. Luật Đất đai năm 1993 là một trong những dấu mốc quan trọng nhất trong cải cách nông thôn và được đánh giá là đã có công giảm nghèo cho nông dân trong thời kỳ này. Luật trao cho các hộ gia đình 5 quyền cơ bản, bao gồm quyền chuyển nhượng, trao đổi, thừa kế, thuê và thế chấp đất của họ, đồng thời kéo dài thời hạn thuê đất lên 20 năm đối với đất trồng cây hàng năm và 50 năm đối với đất trồng cây lâu năm. Việc thay đổi quyền sở hữu đất đai đã tạo ra động lực mạnh mẽ cho các hộ nông dân đầu tư lâu dài và mở rộng sản xuất nông nghiệp. Thu nhập của nông dân tăng lên do nông sản của họ giờ có thể được bán ở chợ thay vì bị nhà nước trưng thu. Thu nhập từ nông nghiệp đã tăng 60% trong giai đoạn từ 1993 đến 1998.

Kể từ năm 1991, giáo dục đã được coi là ưu tiên quốc gia đối với sự phát triển kinh tế và xã hội, đồng thời là phương tiện hỗ trợ cho công cuộc Đổi mới. Quá trình cải cách giáo dục đạt được cơ sở thực tiễn khi một nghiên cứu

chung do Bộ Giáo dục và Đào tạo (Bộ GD&ĐT), Chương trình Phát triển Liên hợp quốc (UNDP) và UNESCO được thực hiện vào năm 1991 nhằm tạo ra một khung chính sách và định hướng chiến lược để cải thiện hệ thống giáo dục. Chương trình hành động từng bước bao gồm việc phổ cập giáo dục tiểu học vào năm 2000, tiến tới phổ cập giáo dục trung học cơ sở vào năm 2005 với độ bao phủ toàn quốc vào năm 2010, và cải thiện mối liên kết giữa giáo dục trung học, cao đẳng và dạy nghề. Do đó, chính phủ đã tăng ngân sách dành riêng cho lĩnh vực giáo dục và bằng cách đó, từng bước cải thiện việc cung cấp giáo dục. Tỷ lệ nhập học ròng tăng lên ở tất cả các cấp học.

Những nỗ lực tăng cường của quốc gia nhằm hội nhập sâu hơn vào nền kinh tế toàn cầu đã góp phần giúp giảm nghèo hơn nữa. Từ cuối thập niên 1980, Việt Nam đã đơn phương cắt giảm thuế quan và gỡ bỏ nhiều hạn ngạch định lượng trong thương mại. Việc thông qua Luật Đầu tư nước ngoài vào năm 1987 đã mở ra cho đất nước dòng vốn đầu tư trực tiếp từ nước ngoài (FDI). Việc trở thành thành viên của Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á (ASEAN) vào năm 1995 và Khu vực mậu dịch tự do châu Á của khối này, tham gia Hiệp định Thương mại song phương Việt Nam - Hoa Kỳ vào năm 2001 là những bước đi quan trọng trong quá trình hội nhập. Sau khi tự do hóa thương mại, Chính phủ ưu tiên xuất khẩu các ngành sử dụng nhiều lao động như may mặc, dệt may, da giày và thủy hải sản, tạo môi trường thuận lợi trong việc tạo ra các việc làm phi nông nghiệp và nhờ thế giúp giảm nghèo. Nhờ những điều chỉnh của chính phủ trong chính sách công nghiệp và tự do hóa thương mại, những thay đổi về cơ cấu trên thị trường lao động đã trở thành trụ cột quan trọng trong giảm nghèo từ năm 1993 đến năm 2002, với việc người lao động ngày càng dịch chuyển nhiều hơn từ lĩnh vực nông nghiệp sang lĩnh vực công nghiệp và xây dựng.

Với sự ra đời của Luật Doanh nghiệp mới, người dân có thể thành lập và điều hành các doanh nghiệp tư nhân với sự can thiệp hạn chế của các quan chức chính phủ. Sự đổi mới quan trọng nhất mà Luật Doanh nghiệp đưa ra là đơn giản hóa thủ tục đăng ký và loại bỏ nhiều giấy phép kinh doanh, giúp giảm mạnh chi phí giao dịch cho doanh nghiệp và giúp tạo niềm tin cho doanh nghiệp. Việc ban hành luật mới là một trong những yếu tố quan trọng nhất tạo điều kiện cho

[sang trang >](#)

HỘ

2.1.

Đặt nền tảng cho những thập kỷ trước (tiếp)

việc thành lập doanh nghiệp mới và tạo ra nhiều việc làm trong các doanh nghiệp tư nhân vừa và nhỏ.

Việt Nam đẩy mạnh đàm phán gia nhập WTO và chính thức gia nhập WTO vào tháng 1 năm 2007. Trở thành thành viên WTO có ý nghĩa quan trọng đối với sự phát triển của Việt Nam, thúc đẩy việc tạo ra các dịch vụ phi nông nghiệp và việc làm sản xuất theo định hướng xuất khẩu. Giá trị xuất khẩu hàng hóa và dịch vụ tính theo tỷ lệ phần trăm GDP tăng

từ dưới 10% năm 1986 lên 106% năm 2019. Năm 2015, phần nào phù hợp với việc nâng giới hạn sở hữu nước ngoài, FDI đã hồi sinh, tương ứng với sự gia tăng hơn nữa tỷ trọng việc làm trong lĩnh vực sản xuất. Sự gia nhập nền kinh tế toàn cầu diễn ra đồng thời với gia tăng lợi ích tăng trưởng có được từ những chuyển dịch nhân khẩu học của nền kinh tế. Sự đồng bộ này đã giúp giải quyết việc làm cho hàng triệu thanh niên tham gia lực lượng lao động và thúc đẩy một giai đoạn chuyển dịch kinh tế đi lên mạnh mẽ.

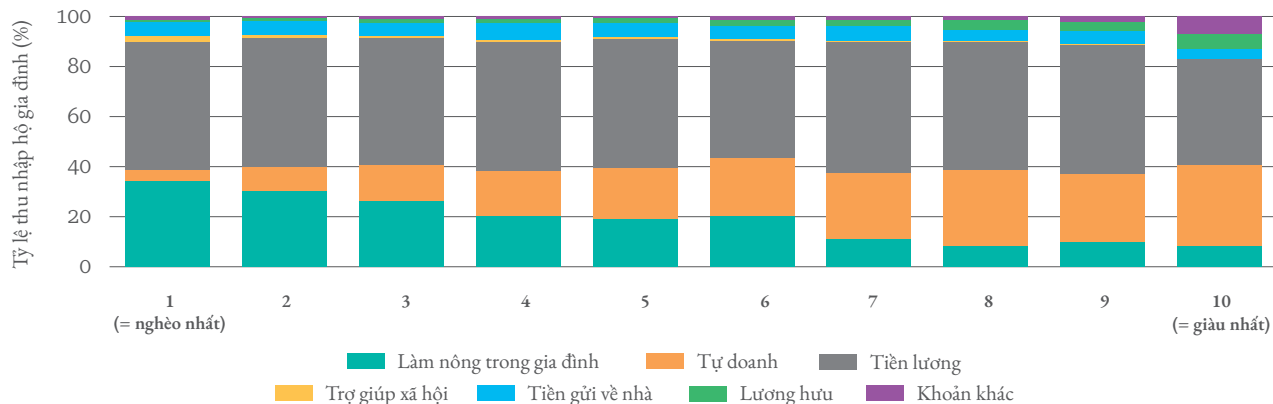
2.2. Hiểu động lực thu nhập hộ gia đình: chìa khóa để xóa đói giảm nghèo

Khu vực Đông Á và Việt Nam nổi bật vì đã đạt được quá trình giảm nghèo dựa trên tăng trưởng cực kỳ thành công, nơi tốc độ tăng trưởng kinh tế cao mang lại một thập kỷ thịnh vượng thông qua tạo việc làm và tăng tiền lương, nhờ đó đưa các hộ gia đình thoát nghèo. Tiền lương gia tăng giúp nâng cao đời sống tất cả mọi người và tạo ra nhiều công ăn việc làm hơn. Phần này cung cấp các chi tiết để giúp hiểu sâu hơn về động lực của các nguồn thu nhập cụ thể và xu hướng thu nhập trong toàn bộ phân phối hộ gia đình, chứ không chỉ ở người nghèo. Hộ 2.2 mô tả về thu nhập hộ gia đình.

Các hộ gia đình dựa vào các loại nguồn thu nhập khác nhau tùy thuộc vào nền tảng của họ

Theo như dự kiến, cơ cấu thu nhập hộ gia đình thay đổi theo phổ phân bố phúc lợi. Trong toàn bộ phổ phân phối, đóng góp trung bình từ các nguồn thu nhập khác nhau được minh họa dưới dạng tỷ trọng của nguồn thu nhập đó trên tổng thu nhập hộ gia đình như trong Hình 2.10. Vai trò và tầm quan trọng của thu nhập từ thị trường lao động là rõ ràng. Đối với phần lớn các hộ gia đình, thu nhập từ việc làm nông nghiệp tự làm, hộ kinh doanh phi nông nghiệp hay làm công ăn lương trung bình chiếm 90% tổng thu nhập của hộ gia đình. Đối với các hộ gia đình ở nhóm giàu nhất, thu nhập phi lao động chiếm hơn 15% tổng thu nhập trung bình của hộ gia đình. Trong các nguồn thu nhập từ lao động, tỷ trọng khác nhau như dự kiến: với các hộ giàu hơn thì thu nhập từ

Hình 2.10. Tỷ lệ thu nhập hộ gia đình tính đến tháng 3, 2020



Lưu ý: Bao gồm các khoản thu nhập bằng 0 đối với các hộ gia đình không nhận được một nguồn thu nhập cụ thể.

Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng dữ liệu Khảo sát mức sống dân cư 2020.

hoạt động kinh doanh chiếm tỷ trọng cao trong khi với các hộ nghèo thì thu nhập từ hoạt động nông nghiệp của hộ lại đóng góp nhiều hơn. Vai trò của các khoản trợ cấp bằng tiền mặt từ các chương trình trợ giúp xã hội nhỏ so với tổng thu nhập hộ gia đình.

Các hộ nghèo có xu hướng đa dạng hóa các nguồn thu nhập hơn.

Một tỷ lệ cao các hộ gia đình Việt Nam nhận được thu nhập từ nhiều nguồn (Hình 2.11). Vì các nguồn thu nhập được ghi nhận trong 12 tháng trước, nên sự đa dạng hóa thu nhập²⁹ có thể là do người trưởng thành làm nhiều việc có đồng thời các dòng thu nhập hoặc thu nhập mùa vụ. Khoảng 30% hộ gia đình ở Việt Nam có ít nhất ba dòng thu nhập theo nhiều nguồn khác nhau trong năm qua kể từ ngày phỏng vấn; điều này phản ánh sự đa dạng hóa cao trong các hoạt động kinh tế và nguồn thu nhập. Các hộ gia đình nghèo có xu hướng đa dạng hóa thu nhập nhiều hơn một chút.

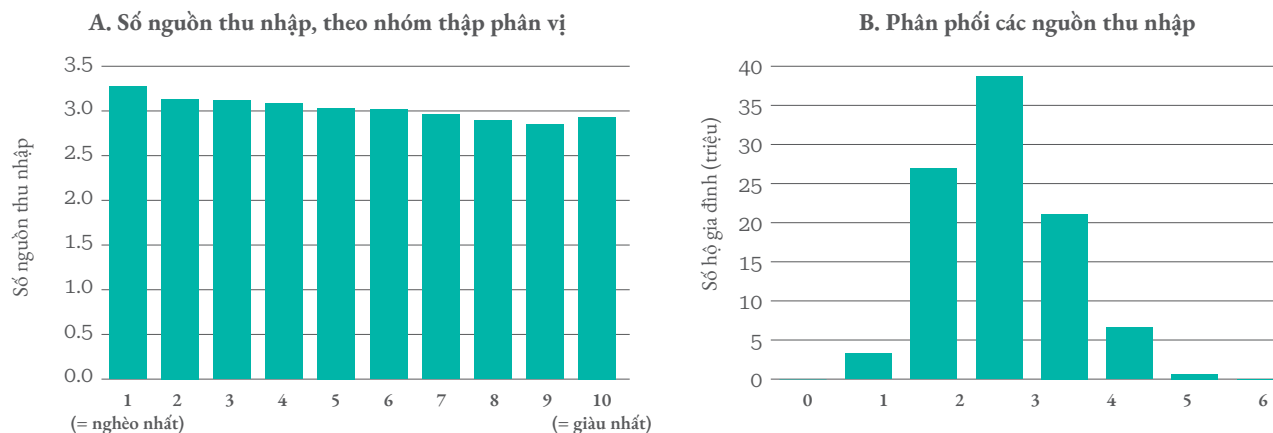
Đa dạng hóa thu nhập có thể được xem như một cơ chế đối phó hoặc một cách để đảm bảo thu nhập bổ sung.

Các hộ nghèo có xu hướng đa dạng hóa nhiều hơn. Đa dạng hóa thu nhập có thể có lợi khi thu nhập có được là thu nhập thụ động, nhưng có thể không hiệu quả với các hoạt động thâm dụng lao động đồng thời. Đối với các hộ nghèo, đa dạng hóa trong nông nghiệp có thể là một cách để nâng cao thu nhập từ nông nghiệp của họ hoặc cung cấp thêm lương thực cho hộ gia đình. Ngược lại, những hộ gia đình khá giả hơn lại chủ yếu là những người làm công ăn lương.

Các xu hướng thu nhập chính trong thập kỷ qua cho thấy tầm quan trọng của tiền lương

Thu nhập từ tiền lương là nguồn thu nhập quan trọng nhất của hộ gia đình vì mang lại thu nhập cao cho phần lớn các hộ gia đình. Tổng thu nhập từ tiền lương của hộ gia đình được tính từ dữ liệu thu nhập từ công việc đầu tiên, thứ hai và thứ ba mà các thành viên trong hộ đã tham gia trong 12 tháng qua. Ở cấp độ hộ gia đình, hầu như tất cả các hộ đều có ít nhất một thành viên làm việc; chỉ có khoảng 5% hộ gia đình ở Việt Nam không có người lớn có việc làm. Ở Việt Nam, chỉ có một bộ phận nhỏ những người đang làm việc cho biết họ nhận được tiền công hay tiền lương. Do sự kết hợp của nhiều yếu tố bao gồm lực lượng lao động nông nghiệp lớn, tính phi chính thức và cách phân loại các hoạt động phi chính thức như hộ gia đình sản xuất kinh doanh cá thể, thu nhập không phải lúc nào được phỏng vấn ghi nhận được vào dữ liệu thu nhập tiền lương. Những người bán vé số là những người làm một nghề độc đáo, người lao động trong nghề này (mã 92) cho biết họ có việc làm nhưng không được trả lương vì họ kiếm được thu nhập từ hoa hồng của số vé bán được và do đó thu nhập này được tính là thu nhập từ hoạt động kinh doanh. Ngay cả khi có sự khác biệt này, vẫn có sự khác biệt lớn về loại hình công việc và chất lượng công việc trong các việc làm công ăn lương. Thu nhập từ tiền lương có thể có được từ bất kỳ lĩnh vực nào (nông nghiệp, công nghiệp chế biến chế tạo và dịch vụ), nó cũng có thể có được từ công việc phi chính thức hay từ công việc theo hợp đồng cho lao động có kỹ năng. Dữ liệu tiền lương từ lĩnh vực nông nghiệp thường không phổ biến, vì phần lớn các hộ gia đình có thu nhập từ nông nghiệp là từ hoạt động tự sản xuất của hộ gia đình.

Hình 2.11. Tỷ lệ hộ gia đình Việt Nam nhận thu nhập từ nhiều nguồn, năm 2020



Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng dữ liệu Khảo sát mức sống dân cư 2020.

Với mục đích phân tích phúc lợi, các nguồn thu nhập được xem xét tại đơn vị hộ gia đình. Việc xem xét các xu hướng ở cấp hộ gia đình và xem xét tất cả các nguồn thu nhập là một trong những điểm khác biệt chính giữa phân tích phúc lợi sử dụng dữ liệu khảo sát hộ gia đình với những phân tích về lao động và thu nhập khác sử dụng dữ liệu từ Điều tra Lao động Việc làm (LĐVL). Một điểm khác biệt nữa là Khảo sát mức sống dân cư ghi lại thông tin về thu nhập trong 12 tháng trước đó, trong khi Điều tra LĐVL ghi lại các hoạt động trên thị trường lao động trong một tháng trước đó và không bao gồm các nguồn thu nhập không phải là từ lao động, cũng không có các thông tin chi tiết về ngành hay chi phí kinh doanh. Do đó, mức độ đa dạng hóa về lao động giữa các hộ gia đình trong Khảo sát mức sống dân cư sẽ đầy đủ hơn so với Điều tra LĐVL.

Các nguồn thu nhập hộ gia đình được thu thập từ Khảo sát mức sống dân cư. Tất cả các nguồn thu nhập này đều ở cấp hộ gia đình, ngoại trừ tiền lương, là số liệu được ghi nhận ở cấp độ cá nhân (Bảng B.2.2.1). Các kết quả này được tính gộp lại để xác định thu nhập hiện tại của hộ gia đình. Phương pháp xây dựng số liệu gộp này do NHTG đề xuất và có thể không giống như phương pháp tổng hợp thu nhập chính thức của TCTK. Thu nhập theo cách tính của NHTG là thu nhập ròng, sau khi đã trừ đi các chi phí từ hoạt động nông nghiệp hoặc kinh doanh. Sau khi tính gộp lại thì thông tin về thu nhập thu thập từ Khảo sát mức sống dân cư bao gồm nhiều khoản mục và đầy đủ hơn so với thông tin thu nhập có được từ các nguồn dữ liệu có sẵn khác.

Bảng B.2.2.1. Các loại thu nhập và định nghĩa

CÁC LOẠI THU NHẬP	GHI CHÚ
1 Nông nghiệp hộ gia đình	Thu nhập ròng từ nông nghiệp. Xem Chương 3 để biết các tiểu mục nông nghiệp.
2 Kinh doanh phi nông nghiệp của hộ gia đình	Thu nhập ròng phi nông nghiệp của hộ gia đình.
3 Tiền lương, tiền thưởng và trợ cấp thôi việc	Tiền lương được tích lũy từ công việc thứ nhất, thứ hai và thứ ba trong 12 tháng qua. Không phải tất cả các hoạt động có việc làm đều trả lương và trả lương. Trong trường hợp các cá nhân không cung cấp thông tin về tiền lương, họ có thể đã nêu thu nhập này trong khoản mục thu nhập từ phi nông nghiệp hay trong mô-đun nông nghiệp.
4 Lương hưu	Được hỏi cho những cá nhân hiện không làm việc.
5 Trợ giúp xã hội	Các khoản trợ giúp tiền mặt trong Mô-đun 4 và trợ cấp thất nghiệp. Không bao gồm các lợi ích gián tiếp như các khoản trợ cấp hoặc khoản cho vay.
6 Tiền gửi về nhà	Nhận tiền gửi trong nước và quốc tế
7 Tài chính	
8 Cho thuê	Thu nhập từ các hoạt động cho thuê
9 Khác	Thu nhập ròng từ hoạt động sản bắt, tiền lãi, tiền mừng đám cưới hoặc phúng điếu đám tang, thu nhập từ các khoản thanh toán bảo hiểm

Một số khác biệt có thể xuất hiện giữa phân tích thu nhập và tiền lương ở cấp độ cá nhân và hộ gia đình. Ví dụ, một điểm khác biệt chính là mức độ phụ thuộc vào tiền lương trong ngành chế biến đường như cao hơn trong Khảo sát mức sống dân cư, trong khi đó trong Điều tra LĐVL thì số lượng việc làm trong ngành dịch vụ lại cao hơn trong ngành chế biến. Sự khác biệt xảy ra do lĩnh vực hoạt động có thể liên quan đến tiền lương, thu nhập từ hoạt động nông nghiệp hay phi nông nghiệp của hộ. Những khác biệt này phát sinh khi xem xét nhiều công việc của tất cả các thành viên đang làm việc trong hộ gia đình và trong suốt cả năm. Trong Khảo sát mức sống dân cư, một nửa số lao động có công việc chính nói rằng họ đang làm việc nhưng không nhận được tiền lương. Các khoản thu nhập của các lao động này có thể được phản ánh trong số liệu từ mô-đun kinh doanh hộ gia đình (hoạt động phi nông nghiệp) hoặc trong mô-đun nông nghiệp. Lấy ví dụ, một trường hợp phổ biến là những người bán xổ số cho biết họ không nhận được một khoản thu nhập nào từ tiền lương cả. Vẫn có sự không nhất quán trong cách thức các cá nhân cho biết về các hoạt động của họ, đặc biệt khi các hoạt động này có tính không chính thức.

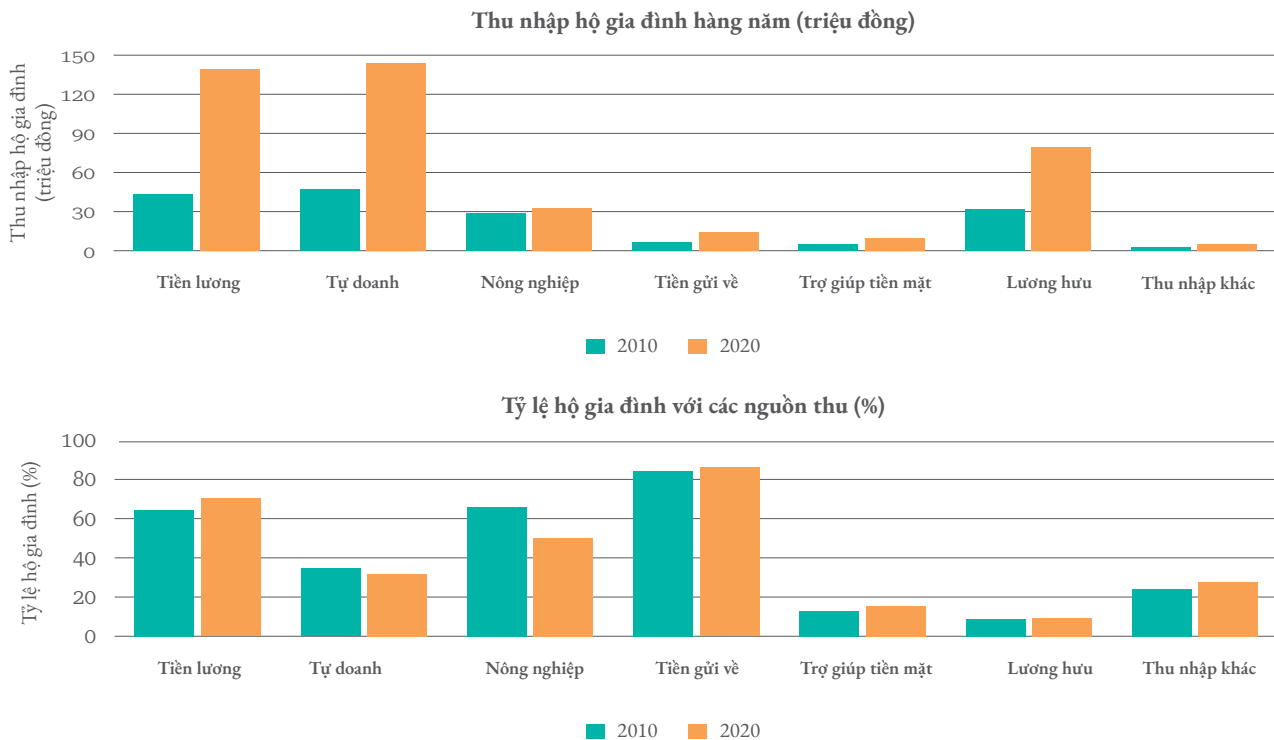
Các chỉ số thị trường lao động được thể hiện một cách chính xác nhất bởi Điều tra LĐVL, trong đó trình bày chi tiết các kết quả việc làm ở cấp độ cá nhân. Các xu hướng được phát hiện từ khảo sát hộ gia đình phù hợp với các xu hướng lao động chủ yếu như được minh họa ở phần trước trong chương này.

Từ năm 2010 đến năm 2020, vai trò của tiền lương như là nguồn thu nhập chính của hộ gia đình gia tăng (Hình 2.12). Tỷ lệ các hộ gia đình có thu nhập từ tiền lương tăng từ 64% lên 70%. Mức độ thay đổi trong thu nhập từ tiền lương của hộ gia đình từ năm 2010 đến năm 2020 cũng rất đáng kể. Thu nhập từ tiền lương của hộ gia đình hàng năm tăng gần 100 triệu đồng trên giá trị danh nghĩa, hoặc tăng gần gấp ba trong một thập kỷ. Thu nhập từ hoạt động kinh doanh phi nông nghiệp của hộ gia đình cũng tăng ở mức tương tự như tiền lương, nhưng có ít hộ tham gia vào hoạt động này hơn.

Các khoản chuyển nhượng của cả nhà nước và tư nhân đều chỉ chiếm một phần nhỏ trong thu nhập của một hộ gia đình đại diện. Tiền gửi và thu nhập từ bảo trợ xã hội có tỷ lệ còn nhỏ hơn thu nhập hộ gia đình, và các khoản thu nhập này được duy trì tương đối ổn định trong cả thập kỷ. Các khoản tiền gửi trong nước là nguồn thu nhập có mặt thường xuyên nhất (85% tổng số hộ gia đình nhận được

tiền gửi trong nước), nhưng số tiền trung bình nhận được thấp. Tiền gửi không phải là khoản mục chính như ở một số quốc gia, chẳng hạn như Thái Lan (tiền gửi trong nước) hoặc Nepal và Philippines (tiền gửi từ nước ngoài), là những nơi có vai trò của di cư quan trọng hơn nhiều. Do thiếu các chương trình di cư lao động quy mô lớn như ở Philippines và Nepal, hoạt động di cư quốc tế và tiền gửi quốc tế (kiều hối) chủ yếu diễn ra trong nhóm dân cư khá giả ở Việt Nam. Giá trị kiều hối có thể cao nhưng rất ít hộ gia đình cho biết là họ nhận được nó. So sánh theo thời gian thì tỷ lệ hộ gia đình có thu nhập từ tiền gửi và bảo trợ xã hội vào năm 2020 chỉ nhỉnh hơn chút ít so với năm 2010. Thu nhập từ lương hưu tăng lên trong thập kỷ qua, nhưng chỉ có khoảng 10% tổng số hộ gia đình là nhận được một hình thức lương hưu nào đó vào năm 2020. Sự gia tăng tỷ lệ của hộ gia đình có thu nhập từ lương hưu phản ánh tình trạng già hóa dân số. Những người có thu nhập từ lương hưu chủ yếu là những người nghỉ hưu từng làm trong khu vực công và các công việc nhận tiền lương có hợp đồng.

Hình 2.12. Các xu hướng trong cấu phần thu nhập hộ gia đình, 2010 và 2020



Lưu ý: Giá trị danh nghĩa. Các khoản mục thu nhập do NHTG xây dựng. Xem Hộp 2.2 để biết về định nghĩa khoản mục thu nhập. Thu nhập trung bình chỉ được tính cho các hộ gia đình cho biết có nguồn thu nhập. Thu nhập từ trợ cấp xã hội chỉ bao gồm một số khoản chuyển tiền mặt trực tiếp nhất định.

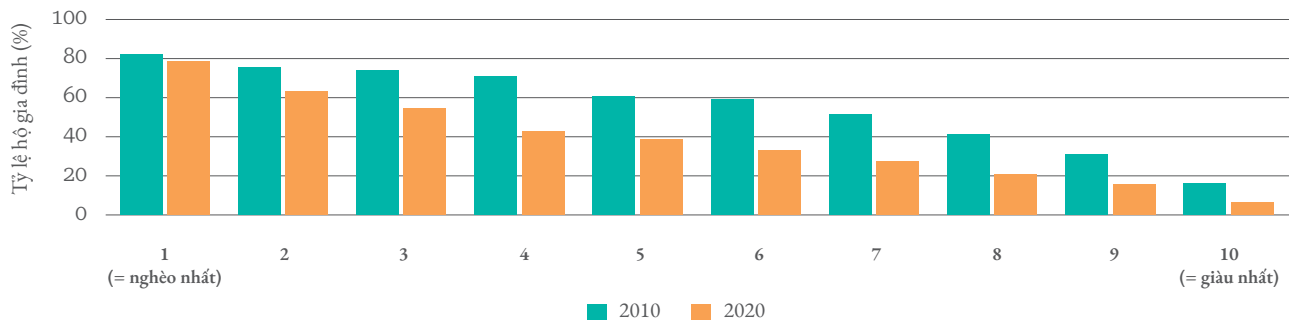
Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng dữ liệu Khảo sát mức sống dân cư 2010 và 2020.

Các hộ nghèo nhất vẫn sống dựa vào nông nghiệp

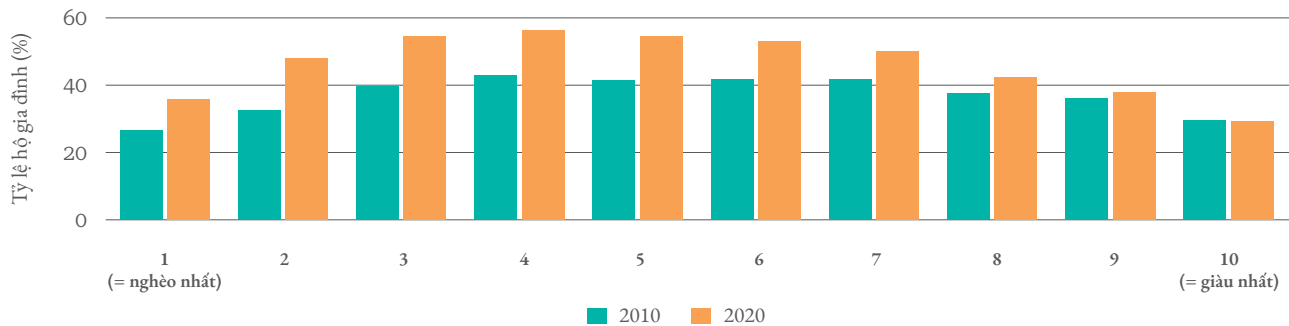
Thu nhập từ nông nghiệp vẫn còn phổ biến ở các hộ nghèo và chỉ mang lại cho những hộ này một khoản nhỏ so với thu nhập từ tiền lương. Khoảng cách giữa thu nhập từ nông nghiệp với tiền lương và thu nhập từ hoạt động kinh doanh ở cấp hộ gia đình đã tăng lên đáng kể trong thập kỷ qua. Trong năm 2010, tổng thu nhập từ nông nghiệp của hộ thấp hơn tổng thu nhập từ tiền lương và từ kinh doanh của hộ không đến 20 triệu đồng. Nhưng đến năm 2020, khoảng cách này đã tăng lên tới hơn 100 triệu đồng cho một năm.

Nhìn chung, các hộ gia đình đang thoát nông, nhưng sự tham gia của người nghèo trong nông nghiệp vẫn đáng kể. Vào năm 2010, có 67,2% hộ gia đình có thu nhập từ nông nghiệp, so với 53,8% vào năm 2020. Xem xét kỹ hơn các tiểu thành phần của nông nghiệp thì sự tham gia đã giảm ở tất cả các loại hình, nhất là trong các hoạt động có doanh thu thấp như phụ phẩm hoặc gạo (xem chi tiết hơn trong Chương 3). Mặc dù vậy, mức độ tham gia vào hoạt động nông nghiệp vẫn ở mức cao đối với các hộ nghèo trung bình và nghèo cùng cực (Hình 2.13). Nông nghiệp là một trong những hoạt động kinh tế tạo ra doanh thu thấp nhất của hộ gia đình. Khi xem xét sự thay đổi của tổng thu nhập danh nghĩa thì thu nhập từ nông nghiệp vẫn tương tự giữa các năm 2010 và 2020.

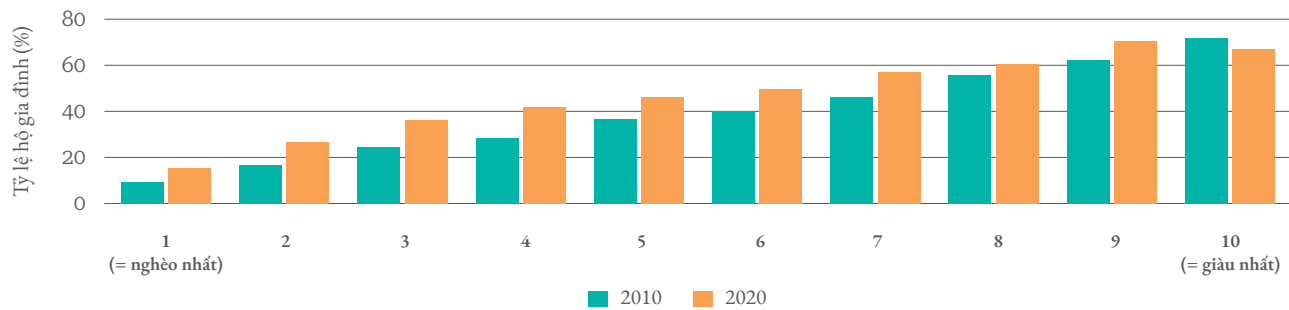
Hình 2.13. Những thay đổi trong việc tham gia của hộ gia đình trong các khu vực chính
Tỷ lệ hộ tham gia nông nghiệp



Tỷ lệ hộ tham gia công nghiệp chế biến chế tạo



Tỷ lệ hộ tham gia dịch vụ



Lưu ý: Hộ gia đình có thể tham gia vào nhiều lĩnh vực kinh tế chính.

Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng dữ liệu Khảo sát mức sống dân cư 2010 và 2020.

Xác định các yếu tố quyết định thu nhập nông nghiệp sẽ giúp chúng ta hiểu rõ hơn về bản chất của nghèo kinh niên. Chương 3 sẽ thảo luận chi tiết về các nguồn thu nhập từ nông nghiệp.

Sự thay đổi trong mức tăng lương theo loại công việc

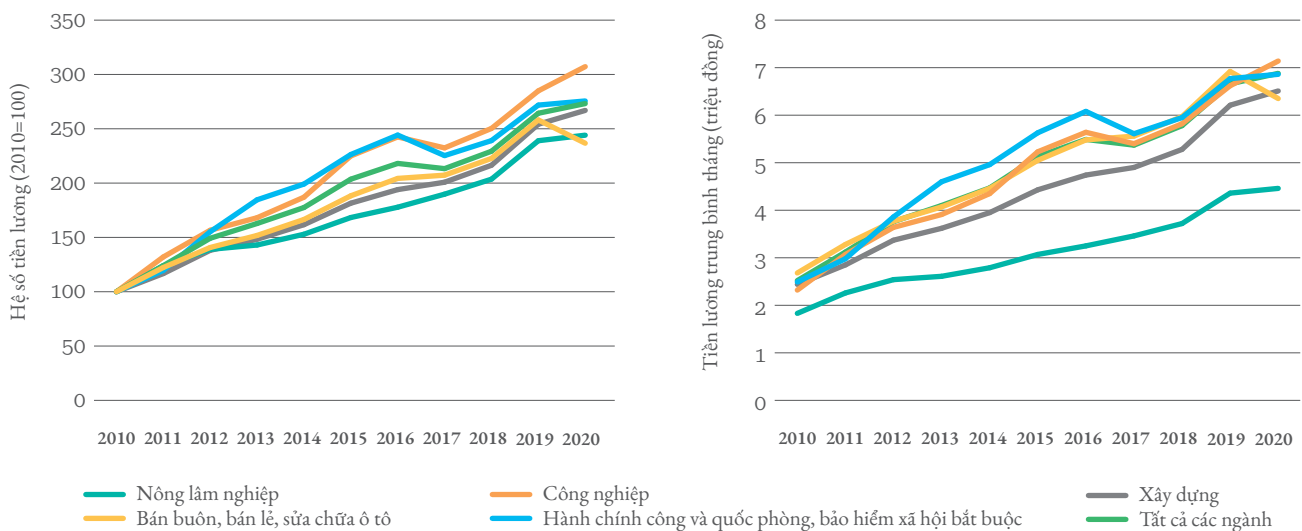
Tăng trưởng tiền lương cao ở tất cả các khu vực trong thập kỷ qua nhưng cao nhất trong khu vực công nghiệp chế biến chế tạo (Hình 2.14). Số liệu thống kê về tiền lương được thể hiện ở cấp hộ gia đình phù hợp với xu hướng tiền lương ở cấp toàn quốc từ các cuộc điều tra LĐVL. Mức lương danh nghĩa tăng trên tất cả các khu vực, trung bình tăng gấp đôi trong thập kỷ. Mức tăng tiền lương của các hộ gia đình nghèo hơn trong nửa đầu thập kỷ cao hơn so với thời kỳ thứ hai, đồng thời với tốc độ giảm nghèo nhanh hơn vào đầu những năm 2010. Theo khu vực, tiền lương trong lĩnh vực công nghiệp chế biến chế tạo tăng nhanh nhất, tiếp theo là tiền lương khu vực công. Mức lương danh nghĩa trong lĩnh vực công nghiệp chế biến chế tạo tăng gần gấp đôi từ năm 2010 đến năm 2014 và đến năm 2019, mức lương này đã tăng gần gấp 3 lần. Từ năm 2015 đến năm 2020, tăng trưởng tiền lương nói chung hơi chậm lại, trong đó tiền lương giảm vào năm 2017 và sau đó lại giảm vào năm 2020.

Việc tham gia các công việc làm công ăn lương đã tăng lên mạnh mẽ trong thập kỷ qua. Từ năm 2010 đến năm 2020, tỷ lệ hộ gia đình có ít nhất một thành viên hưởng tiền lương hoặc tiền công đã tăng từ 53,3% lên 64,7% (Hình 2.15).

Tỷ lệ tham gia làm công ăn lương tăng lên đáng kể ở một số ngành nghề, bao gồm các ngành nghề có kỹ năng trung bình, lao động có hợp đồng, các khu vực công nghiệp chế biến chế tạo và dịch vụ. Ngay cả trong nửa đầu thập kỷ, trong khi số lượng việc làm rỗng trong khu vực công nghiệp chế biến chế tạo không tăng, thì xu hướng việc làm vẫn đang chuyển đổi theo hướng gia tăng các công việc chính thức và gia tăng tiền lương. Số lượng lao động trong khu vực dịch vụ tăng cao hơn so với trong khu vực công nghiệp chế biến chế tạo, nhưng các công việc dịch vụ có nhiều khả năng là việc làm phi chính thức. Mức độ phi chính thức vẫn còn cao ở Việt Nam nhưng đã giảm đáng kể theo thời gian. Vào năm 2010, có 31% hộ gia đình có thu nhập từ công việc làm công ăn lương chính thức. Con số này đã tăng lên 41% vào năm 2020.

Sự tăng trưởng trong các nghề phân loại theo trình độ kỹ năng chủ yếu diễn ra ở các nghề có kỹ năng trung bình trong thập kỷ qua. Tỷ lệ các hộ gia đình có lao động làm công việc có kỹ năng trung bình đã tăng từ 31% lên 42% trong 10 năm. Các công việc đòi hỏi kỹ năng cao (lãnh đạo, chuyên gia cấp cao và chuyên gia cấp trung) có mức tiền lương cao nhất, nhưng chỉ có khoảng 16% các hộ gia đình là có thành viên có các công việc như vậy, và tỷ lệ này trong nhóm ngũ phân vị thấp nhất (20% dân số nghèo nhất) chỉ là 3% (Hình 2.16). Hơn nữa, xét về số lượng tuyệt đối thì số lượng các công việc đòi hỏi kỹ năng cao không tăng nhanh. Tốc độ tăng trưởng thấp của các công việc kỹ năng cao có thể trở thành một hạn chế đối với tăng trưởng trong tương lai (Chương 5 sẽ thảo luận về vấn đề này). Trong các loại công việc làm công ăn lương khác nhau,

Hình 2.14. Xu hướng tiền lương theo ngành (2010–2020)



Nguồn: ILO

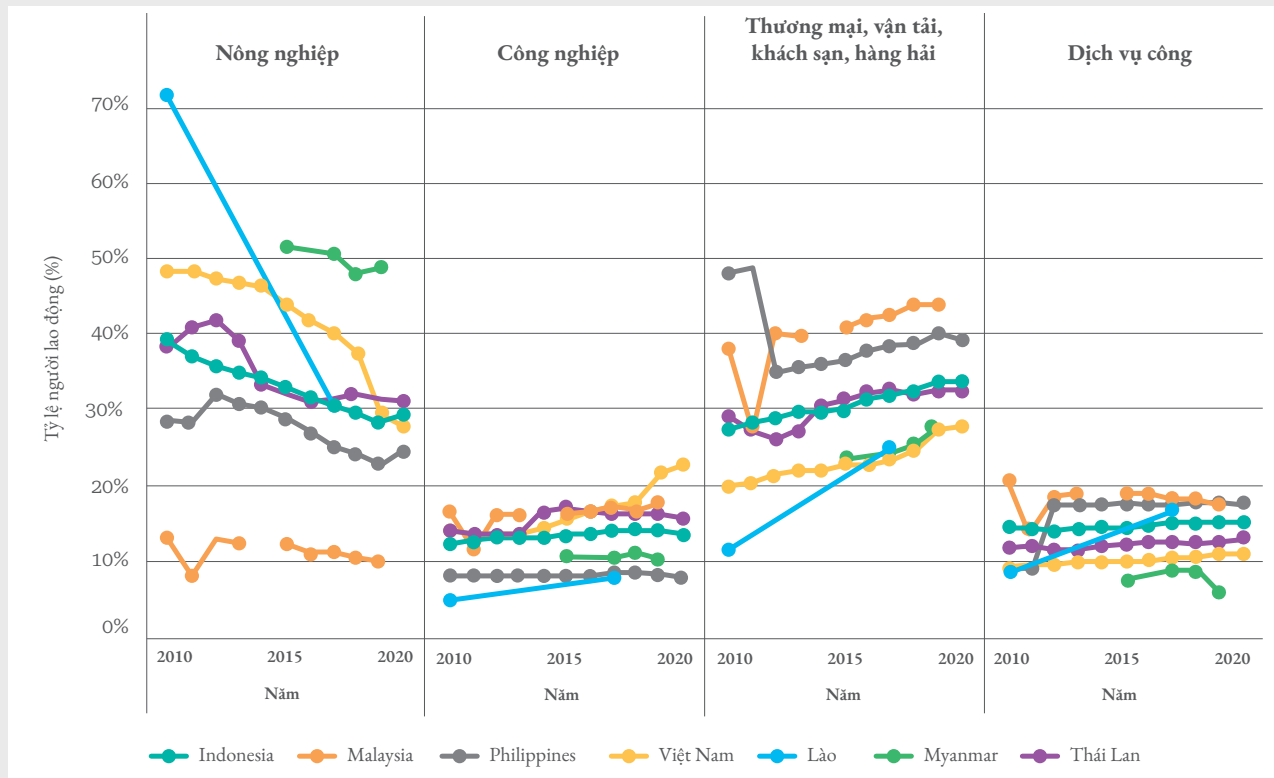
HỘP

2.3.

Lao động và tiền lương ở Việt Nam so với các nền kinh tế khác trong khu vực Đông Á và Thái Bình Dương

So với các nền kinh tế láng giềng, Việt Nam hiện nay có tỷ trọng lực lượng lao động trong khu vực công nghiệp chế biến chế tạo cao hơn. Vai trò này được bộc lộ trong vài năm gần đây. So với các nước láng giềng trong khu vực, Việt Nam cũng là quốc gia duy nhất có tỷ trọng lực lượng lao động trong khu vực công nghiệp chế biến chế tạo gia tăng trong các năm gần đây. Trong ngắn hạn, đây không hẳn là một xu hướng đáng lo ngại vì một phần lớn khu vực dịch vụ ở Việt Nam là khu vực phi chính thức, trả mức lương thấp hơn cho người lao động và công việc có tính ổn định kém hơn. Tuy nhiên, việc dựa vào một lĩnh vực đòi hỏi nhiều lao động chân tay, với các yêu cầu cao về thể chất trong việc cung ứng việc làm sẽ là thách thức trong tương lai khi dân số già hóa, và cũng đang hạn chế tăng trưởng trong các ngành dịch vụ tiềm năng có giá trị gia tăng cao.

Hình B.2.3.1. Tỷ lệ người lao động theo các lĩnh vực và nền kinh tế được lựa chọn



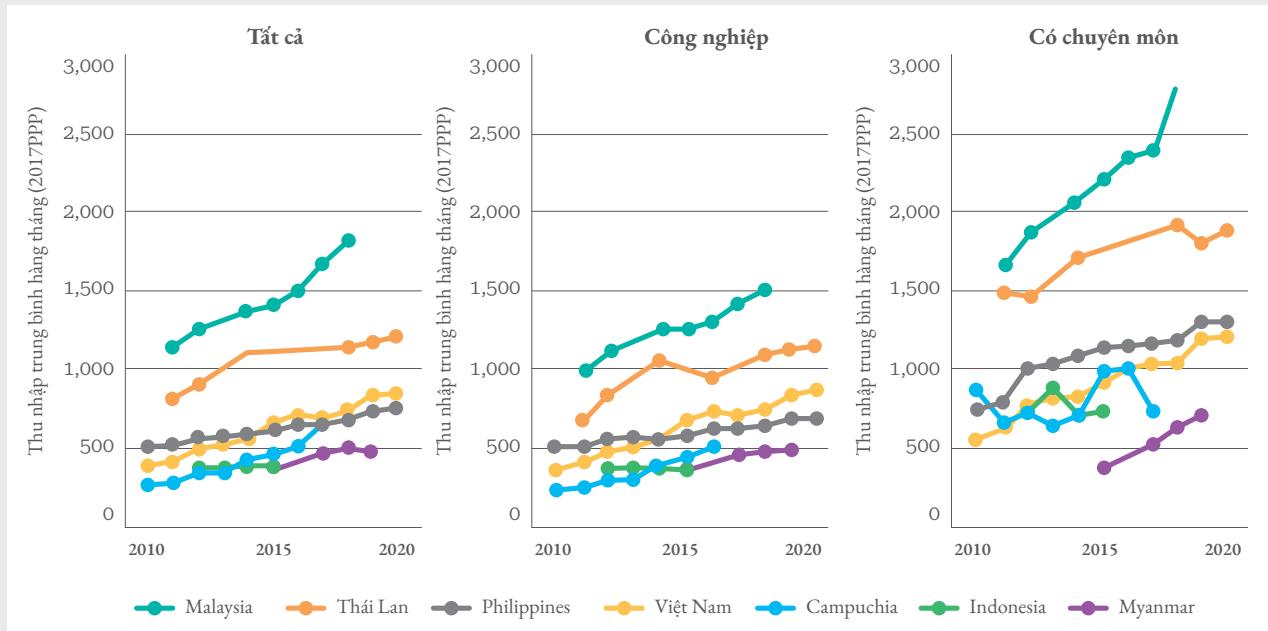
Nguồn: ILO.

Mức lương của người Việt Nam trên bình diện quốc tế vẫn còn thấp, vào khoảng vài trăm đô-la Mỹ mỗi tháng. Lao động giá rẻ là một trong những lý do chính đằng sau việc dòng vốn FDI gia tăng và chủ yếu là đổ vào lĩnh vực công nghiệp chế biến chế tạo. Tiền lương ở Việt Nam đã tăng gấp đôi từ năm 2010 đến năm 2020, từ 400 lên hơn 800 đô-la Mỹ/tháng (tính theo PPP 2017). Thu nhập trung bình hàng tháng ở Việt Nam cao hơn ở Philippines nhưng vẫn kém các nước láng giềng thuộc nhóm thu nhập trung bình cao như Thái Lan và Malaysia. Tiền lương vẫn còn thấp so với mặt bằng quốc tế và vẫn chưa có tính cạnh tranh đối với hoạt động kinh tế dựa vào các việc làm có kỹ năng cao và tạo ra giá trị gia tăng cao. Trong các ngành hẹp, mức chênh lệch tiền lương (wage premium) trả cho các công việc đòi hỏi kỹ năng cao lớn hơn nhiều so với các công việc trong ngành công nghiệp chế biến chế tạo. Trong khi Malaysia và Thái Lan có mức tiền lương cao nhất trong hầu hết các ngành nghề, mức chênh lệch tiền lương cho các công việc có tính chuyên môn lớn hơn nhiều so với các công việc có kỹ năng thấp. Việt Nam sẽ phải đối mặt với những thách thức trong việc duy trì lực lượng lao động có kỹ năng cao nếu như không tăng lương.

[sang trang >](#)

HỘP 2.3. Lao động và tiền lương ở Việt Nam so với các nền kinh tế khác trong khu vực Đông Á và Thái Bình Dương (tiếp)

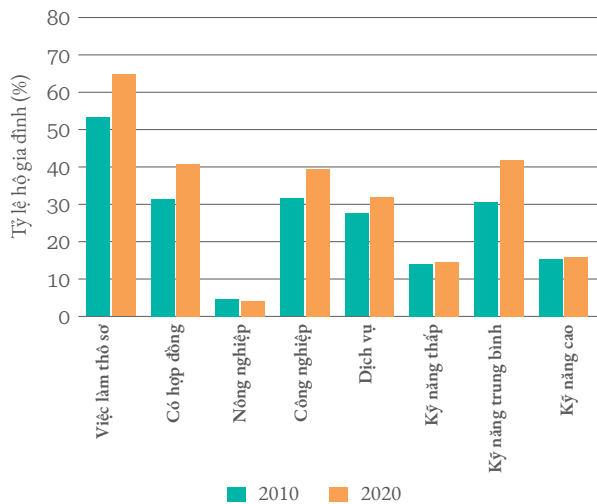
Hình B.2.3.2. Tiền lương theo nền kinh tế và các lĩnh vực được lựa chọn



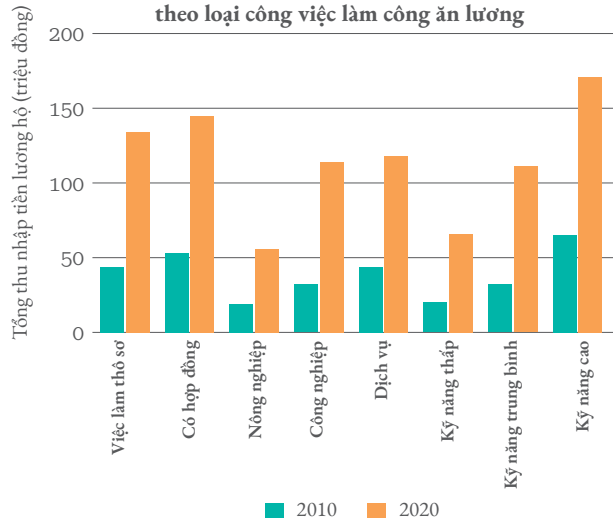
Nguồn: ILO.

Hình 2.15. Sự thay đổi trong thu nhập hộ gia đình từ tiền lương, năm 2020 so với năm 2010

A. Tỷ lệ hộ gia đình có thu nhập từ tiền lương, theo loại công việc



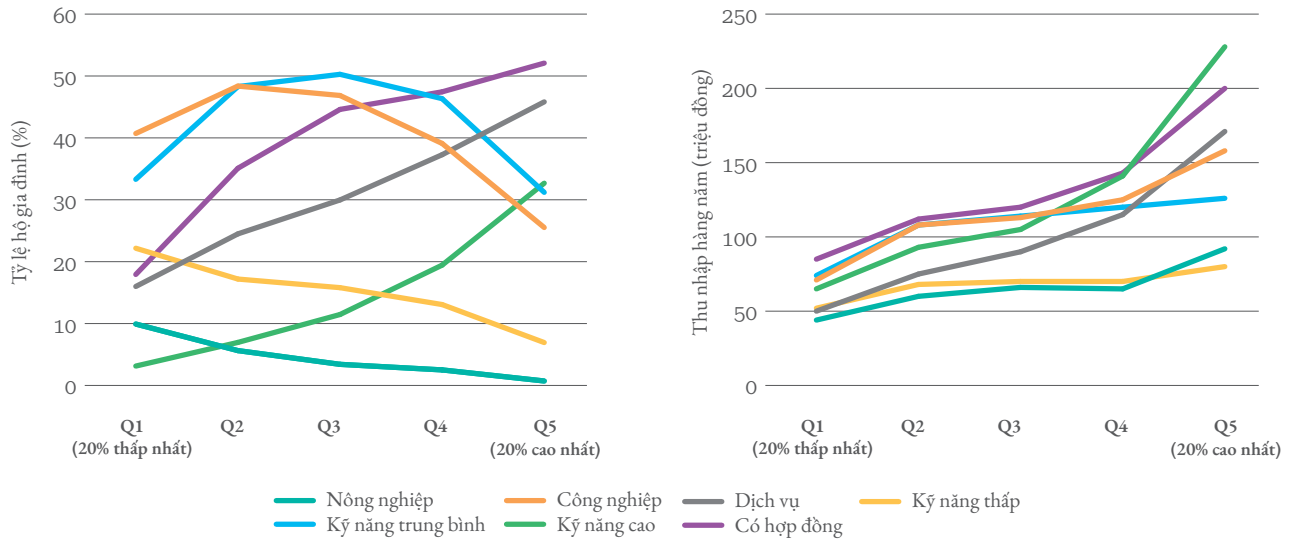
B. Thu nhập tiền lương bình quân của hộ gia đình, theo loại công việc làm công ăn lương



Lưu ý: Thu nhập tiền lương danh nghĩa hàng năm của hộ gia đình.

Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng Khảo sát mức sống dân cư 2020.

Hình 2.16. Xu hướng tiền lương vào năm 2020, theo nhóm ngũ phân vị hộ gia đình



Lưu ý: Thu nhập tiền lương danh nghĩa hàng năm của hộ gia đình.

Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng dữ liệu Khảo sát mức sống dân cư 2020.

nhóm dân số nghèo nhất chỉ có mức tiền lương bằng một nửa hoặc một phần ba mức lương của nhóm cao nhất. Việc làm ở nhóm nghèo nhất cũng có xu hướng là các công việc không chính thức; 18% hộ gia đình ở nhóm ngũ phân vị thấp nhất có thu nhập từ việc làm công ăn lương chính thức so với 52% hộ gia đình ở nhóm ngũ phân vị cao nhất.

Thu nhập từ kinh doanh phi nông nghiệp của hộ gia đình ít phổ biến hơn, nhưng các hộ kinh doanh lớn có thể có thu nhập cao

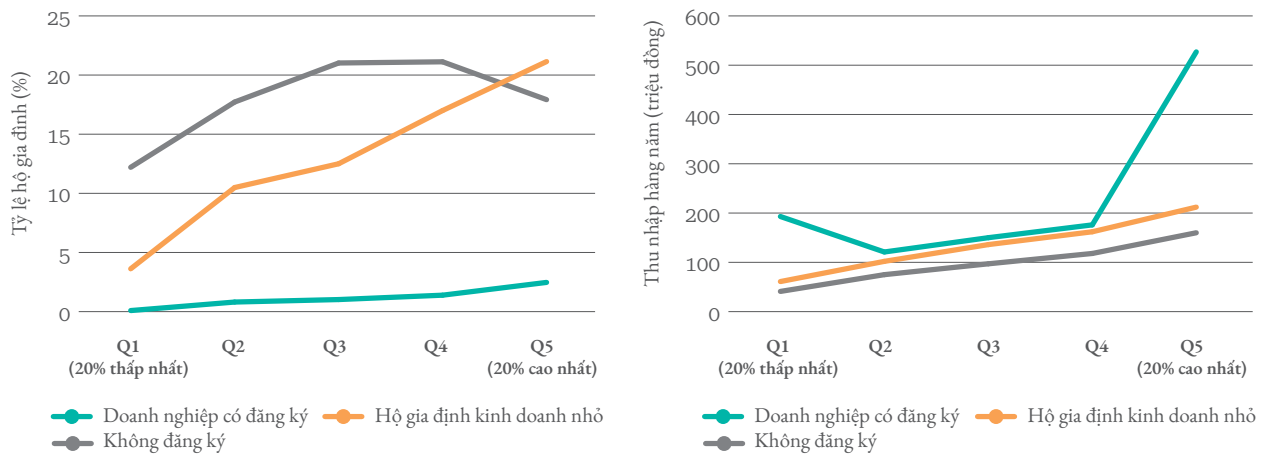
Trên toàn quốc, thu nhập từ kinh doanh phi nông nghiệp của hộ gia đình là yếu tố đóng góp quan trọng thứ hai vào sự dịch chuyển kinh tế theo hướng đi lên, sau sự gia tăng tiền lương. Nhìn chung, thu nhập từ hoạt động kinh doanh của hộ gia đình ít phổ biến hơn so với việc làm công ăn lương. Chỉ có khoảng 30% hộ gia đình nhận được thu nhập từ nguồn này. Tỷ lệ hộ kinh doanh giảm nhẹ trong thập kỷ qua. Tỷ lệ hộ gia đình có thu nhập từ kinh doanh phi nông nghiệp giảm nhẹ xuống 31% vào năm 2020 so với 34% vào năm 2010, nhưng thu nhập bình quân từ các hộ kinh doanh đã tăng đáng kể trên tất cả các hình thức kinh doanh. Các hộ gia đình giàu nhất không giảm bớt sự tham gia của họ vào các doanh nghiệp gia đình; do đó, những thay đổi trong thu nhập kinh doanh của gia đình có ảnh hưởng khiêm tốn hơn đến tỷ lệ nghèo, vì hầu hết các hộ gia đình nhận thu nhập từ doanh nghiệp đã ở trên mức nghèo.

Có rất ít hộ kinh doanh được đăng ký nhưng các hộ này có lợi nhuận cao. Chỉ 1,2% hộ gia đình cho biết họ có thu nhập từ các hoạt động hộ kinh doanh được đăng ký chính thức. Các hộ kinh doanh gia đình nhỏ và hộ kinh doanh không đăng ký phổ biến hơn, nhưng các hộ này có thu nhập chỉ bằng khoảng một nửa so với các hộ kinh doanh lớn (Hình 2.17). Có sự khác biệt rõ ràng về thu nhập kinh doanh giữa các loại hình hộ kinh doanh, đặc biệt nếu căn cứ vào hình thức đăng ký và theo quy mô. Nhìn chung, gần một phần ba số hộ kinh doanh có xu hướng hoạt động trong lĩnh vực bán lẻ, nhưng các hộ có đăng ký có xu hướng hoạt động bán buôn nhiều hơn.

Hỗ trợ tiền mặt trực tiếp của Nhà nước đóng góp ít vào thu nhập trung bình của hộ gia đình ngay cả đối với các hộ gia đình nghèo

Hỗ trợ tiền mặt trực tiếp từ các chương trình trợ giúp xã hội chỉ chiếm một phần nhỏ trong thu nhập của hộ gia đình. Các hộ nghèo nhất có nhiều khả năng nhận được thu nhập từ hỗ trợ xã hội trực tiếp nhiều hơn, nhưng số tiền hàng năm họ nhận được vẫn còn nhỏ so với các nguồn thu nhập khác (Hình 2.18). Các chương trình can thiệp giảm nghèo ở Việt Nam có thể được chia thành các hình thức hỗ trợ tiền mặt trực tiếp, hỗ trợ tiền mặt gián tiếp và đầu tư công đặt mục tiêu theo khu vực địa lý. Về mặt hành chính, có khoảng 7 triệu người đang nhận được hỗ trợ trực tiếp bằng tiền mặt do được xác định là hộ nghèo hay hộ cận nghèo (Bảng 2.2). Mức hỗ trợ thấp và phạm vi bao phủ còn hạn chế. Mức

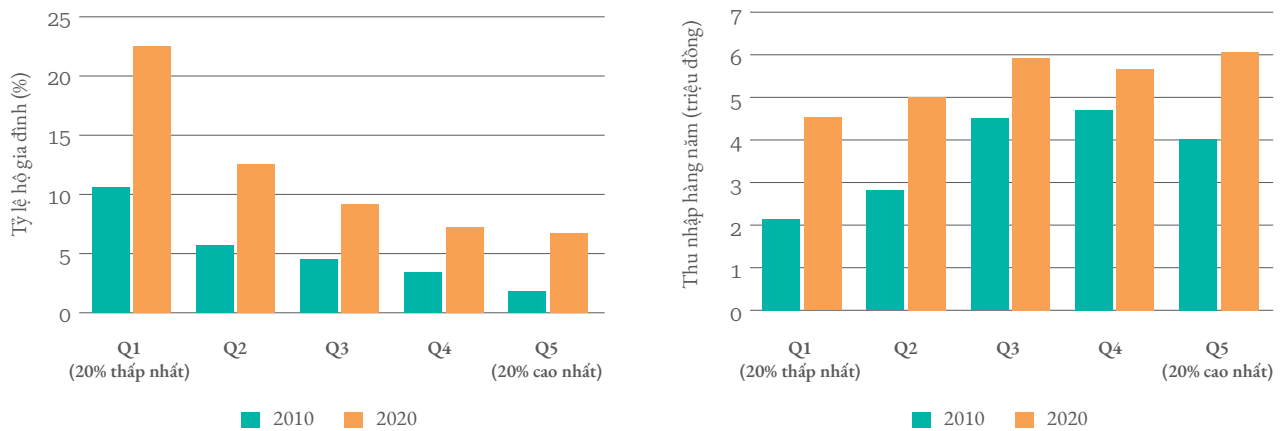
Hình 2.17. Xu hướng thu nhập kinh doanh gia đình vào năm 2020, theo nhóm hộ gia đình



Lưu ý: Thu nhập cấp hộ gia đình.

Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng dữ liệu Khảo sát mức sống dân cư 2020.

Hình 2.18. Chuyển nhượng tiền mặt ở cấp độ hộ gia đình theo nhóm hộ gia đình



Lưu ý: Thu nhập danh nghĩa hộ gia đình hàng năm trong số những người nhận.

Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng dữ liệu Khảo sát mức sống dân cư 2010 và 2020.

Bảng 2.2. Người hưởng trợ giúp xã hội

CÁC NHÓM DỄ TỔN THƯƠNG	ƯỚC TÍNH SỐ NGƯỜI THỤ HƯỞNG	GIÁ TRỊ THỤ HƯỞNG TRUNG BÌNH (HÀNG THÁNG)
Hộ nghèo và cận nghèo	7 triệu người	750 ngàn đồng/người
Người hưởng trợ giúp xã hội	2,84 triệu người	1,5 triệu đồng/ người
Người có công	1 triệu người	1,5 triệu đồng/người

Lưu ý: Người có công là người có công trong cách mạng, kháng chiến. Sử dụng các ước tính của Dutta (2019) cho năm 2018.

hưởng lợi cũng giảm dần giá trị theo thời gian vì các mức này chưa được điều chỉnh theo chỉ số lạm phát. Có khoảng 15% các hộ gia đình cho biết họ nhận được một số hình thức trợ cấp xã hội trong Khảo sát mức sống dân cư năm 2020 (bao gồm trợ giúp xã hội, chi trả cho người có công, hoặc cứu trợ thiên tai).

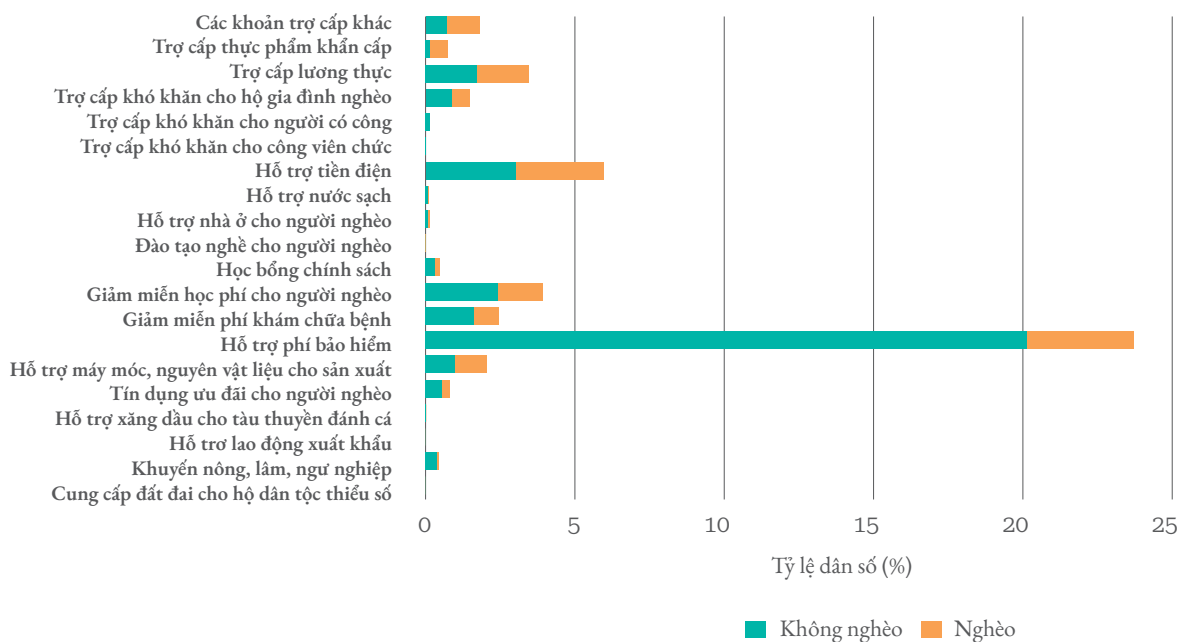
Trợ giúp xã hội thông qua các khoản hỗ trợ tiền mặt trực tiếp là nhỏ, nhưng lợi ích gián tiếp có thể lớn hơn. Có một loạt các chương trình rộng lớn hơn bao gồm những chương trình có sự tham gia của nhiều bộ ngành và hỗ trợ cho các hộ nghèo dưới các hình thức khác nhau. Ở cấp độ người dân, hỗ trợ dưới hình thức miễn giảm phí bảo hiểm y tế là hình thức hỗ trợ phổ biến nhất (24% các hộ), tiếp đến là hỗ trợ tiền điện (6%) (Hình 2.19). Lợi ích từ các chương trình này không được tính trong các thước đo thu nhập hiện tại của hộ gia đình. Trong khi đó, có rất ít hộ gia đình nhận được các hình thức hỗ trợ khác. Mức độ hiệu quả trong xác định đúng mục tiêu của các chương trình hỗ trợ này khác nhau. Các chương trình trợ giúp xã hội không chỉ bao gồm các chương trình hỗ trợ người nghèo mà còn cả các chương trình hỗ trợ mục tiêu theo các nhóm xác định, như là người khuyết tật, người nhiễm HIV, người cao tuổi và người có công với Cách mạng. Một số chương trình có tỷ lệ tham gia của hộ nghèo cao hơn so với các chương trình khác. Những người nhận trợ cấp lương thực và trợ cấp hoàn cảnh khó khăn hầu hết đều là các hộ gia đình ở nhóm thấp nhất trong phân phối phúc lợi. Các chương trình khác có tính mục tiêu ít chính xác

hơn, chẳng hạn như chương trình hỗ trợ đóng bảo hiểm y tế, học bổng chính sách, khuyến nông, và miễn giảm học phí.

2.3. Các động lực đằng sau xóa đói giảm nghèo – phân tách các tác nhân giảm nghèo

Các phần trước đã thảo luận về hồ sơ hộ gia đình và xu hướng thu nhập trong thập kỷ qua, cũng như và đề cập đến các động lực quan trọng tiềm tàng. Phần này định lượng hóa các kênh và động lực giảm nghèo bằng cách phân tách tỷ lệ nghèo theo các nhóm và các nguồn thu nhập, cũng như trong các giai đoạn khác nhau trong thập kỷ³⁰. Trên toàn quốc, mức giảm nghèo cao hơn xảy ra trong nửa đầu thập kỷ, tập trung vào các khu vực nghèo hơn, và nghèo hầu như chỉ là một hiện tượng nông thôn. Từ năm 2010 đến năm 2016, tỷ lệ nghèo theo chuẩn LMIC (3,20 đô-la Mỹ/ngày, theo PPP 2011) giảm từ 16,8 xuống 7,8%, và trong giai đoạn từ 2016 đến 2020, tỷ lệ nghèo tiếp tục giảm từ 7,8 xuống còn 5%. Các tiến bộ trong nửa sau của thập kỷ chậm hơn, nhưng thay đổi điểm phần trăm tuyệt đối trong tỷ lệ nghèo không chỉ là một hàm số phụ thuộc vào sự tiến bộ, mà còn phụ thuộc vào mức độ nghèo trong năm đầu tiên. Các động lực của giảm nghèo chủ yếu là do các yếu tố

Hình 2.19. Tỷ lệ người hưởng lợi trong dân số (%), 2018

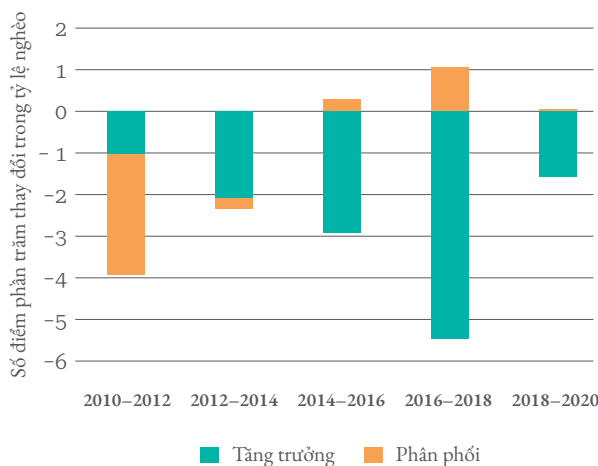


Lưu ý: Người nghèo được xác định dựa trên ngưỡng nghèo 3,20 đô-la Mỹ/ngày theo PPP 2011.

Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng dữ liệu Khảo sát mức sống dân cư 2018

tăng trưởng trong hầu hết thập kỷ, với một vai trò nhỏ hơn của tái phân phối đối với giảm nghèo. Từ năm 2010 đến năm 2020, hơn 90% tiến bộ trong giảm nghèo theo chuẩn nghèo LMIC là nhờ tăng trưởng bình quân tiêu dùng của hộ gia đình (Hình 2.20). Quá trình giảm nghèo dựa vào tăng trưởng diễn ra nhờ một thập kỷ thịnh vượng, chủ yếu do sự mở rộng lực lượng lao động phi nông nghiệp và gia tăng tiền lương. Tái phân phối thu nhập góp phần vào giảm nghèo trong nửa đầu thập kỷ, nhưng nhìn chung có tác động tương đối nhỏ.

Hình 2.20. Giảm nghèo dựa vào tăng trưởng trong thập kỷ qua



Lưu ý: Chuẩn nghèo LMIC của NHTG (3,20 đô-la Mỹ/ngày theo PPP 2011)
Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng dữ liệu Khảo sát mức sống dân cư.

Thu nhập từ thị trường lao động có thể giải thích hầu như toàn bộ kết quả giảm nghèo và điều này phù hợp với quá trình giảm nghèo được dẫn dắt nhờ tăng trưởng. Trong số các nguồn thu nhập hộ gia đình, thu nhập từ lao động là động lực chính của giảm nghèo từ năm 2010 đến năm 2020, và các xu hướng này rất nhất quán giữa các vùng hay các dân tộc (Hình A.2.1.1). Tạo ra việc làm và tăng lương như một chiến lược thúc đẩy đã có hiệu quả trong cả thập kỷ, cùng với tốc độ tăng trưởng kinh tế cao. Tuy nhiên, người lao động không thực sự được bảo vệ bằng lưới an toàn trong thời kỳ suy thoái. Cuộc khủng hoảng kinh tế do COVID-19 gây ra đã bộc lộ những yếu tố dễ bị tổn thương về kinh tế của lao động nhập cư và lao động phi chính thức. Các khoản hỗ trợ tiền mặt thấp của cả khu vực công và khu vực tư được coi là nguồn gốc của sự dễ tổn thương.

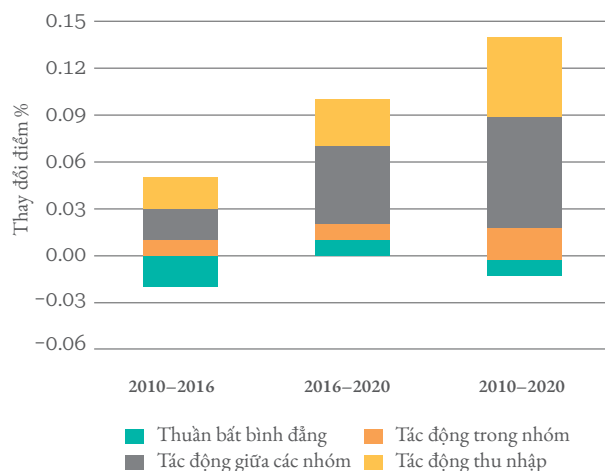
Phân loại theo lĩnh vực, thành tích giảm nghèo trong thập kỷ qua chủ yếu là nhờ vào tăng trưởng việc làm trong các

ngành chế biến và dịch vụ (Hình A.2.1.2). Trong ba ngành được phân loại rộng, thì ngành sản xuất thu hút các hộ nghèo nhiều nhất, tiếp theo là ngành dịch vụ. Người nghèo theo chuẩn nghèo LMIC (3,20 đô-la Mỹ/ngày theo PPP 2011) thuộc về nhóm thập phân vị thấp nhất trong hàm phân phối phúc lợi. Quan sát những thay đổi trong nhóm thập phân vị này, người ta nhận thấy các hộ nghèo tăng cường việc tham gia hoạt động kinh tế trong cả khu vực công nghiệp chế biến chế tạo và dịch vụ, nhưng nhìn chung, số người tham gia khu vực công nghiệp chế biến chế tạo là nhiều hơn. Do đó, tiền lương trong khu vực công nghiệp chế biến chế tạo có tầm quan trọng lớn hơn trong việc giảm nghèo theo chuẩn nghèo LMIC.

Các nhân tố gây ra bất bình đẳng thu nhập

Sự phân tách bất bình đẳng (được đo bằng chỉ số GE (0)) giữa các nhóm dân cư ở Việt Nam sẽ giúp hiểu rõ hơn về các kênh mang lại các thay đổi của bất bình đẳng dựa trên phương pháp được Mookherjee và Shorrocks (1982) xây dựng. Sự gia tăng bất bình đẳng phần lớn liên quan đến tác động của thu nhập và sự gia tăng chênh lệch giữa thành thị và nông thôn. Hình 2.21 cho thấy bất bình đẳng ngày càng gia tăng giữa các khu vực thành thị và nông thôn, và nêu bật việc sự phát triển kinh tế và việc làm ở khu vực thành thị là chìa khóa để giảm nghèo nhưng những thành quả kinh tế này không phải lúc nào cũng đến được khu vực nông thôn.

Hình 2.21. Phân tách bất bình đẳng - thành thị / nông thôn



Lưu ý: Đo lường thay đổi trong GE (0) dựa trên tiêu dùng thực tế bình quân đầu người của hộ gia đình.

Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng dữ liệu Khảo sát mức sống dân cư.

Những thay đổi về nguồn thu nhập của hộ gia đình cũng ảnh hưởng đến sự bất bình đẳng (Hình A.2.1.3). Thu nhập từ nông nghiệp giảm làm gia tăng bất bình đẳng thu nhập ở hầu hết các vùng. Do các hộ nghèo nhất tham gia nhiều hơn và phụ thuộc vào thu nhập từ nông nghiệp, nên sự suy giảm nguồn thu nhập này làm trầm trọng thêm tình trạng bất bình đẳng. Điều này kết hợp với xu hướng tăng trưởng mạnh mẽ của các nguồn thu nhập khác của các hộ gia đình nằm ở phần cuối của phổ phân phối phúc lợi có thu nhập cao hơn.

Tại khu vực Tây Nguyên, điều kiện thị trường lao động ngày càng tồi tệ và bất bình đẳng đang gia tăng. Bất bình đẳng gia tăng ở khu vực Tây Nguyên là do tỷ lệ người trưởng thành có việc làm cũng như thu nhập bình quân từ việc làm thấp hơn trước. Điều này phù hợp với các số liệu thống kê mô tả trong Chương 1 cho thấy hoạt động kinh tế cấp hộ gia đình đang suy giảm ở vùng này và vấn đề này sẽ được thảo luận kỹ hơn trong Chương 3. Vùng Tây Nguyên là vùng có tốc độ giảm nghèo chậm nhất trong thập kỷ qua và không giống bất kỳ khu vực nào khác, tỷ lệ hộ gia đình làm công ăn lương ở vùng này giảm xuống.

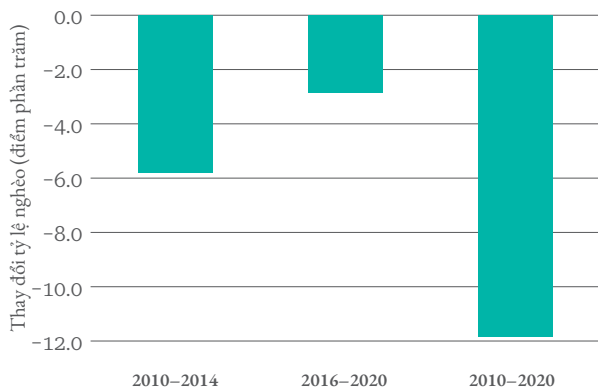
Phân tách các tỷ lệ nghèo theo nhóm

Sử dụng cách phân loại thành thị và nông thôn trong mỗi đợt điều tra, việc giảm nghèo hầu như chỉ xảy ra ở

khu vực nông thôn. Tỷ lệ nghèo giảm được thấy rõ đến từ khu vực nông thôn (Hình 2.23)³¹. Khoảng cách nghèo giữa thành thị và nông thôn đã thu hẹp đáng kể trong thập kỷ qua. Trong năm 2010, tỷ lệ nghèo ở nông thôn và thành thị lần lượt là 22 và 4,5%, so với 7 và 1,5% vào năm 2020. Sự khác biệt về địa lý của tình trạng nghèo theo vùng vẫn lớn hơn nhiều so với phân loại thành thị - nông thôn. Chương 3 sẽ thảo luận thêm về các xu hướng giảm nghèo theo vùng.

Trong khi các khu vực thành thị đóng góp rất ít vào việc giảm nghèo nói chung theo chuẩn nghèo LMIC, thì các khu vực này vẫn tồn tại những yếu tố dễ bị tổn thương về kinh tế. Sự đóng góp nhỏ vào kết quả giảm nghèo từ các khu vực thành thị là do hầu hết người dân ở những khu vực này đã sống trên mức nghèo theo chuẩn nghèo LMIC. Tuy nhiên, đại dịch COVID-19 đã nâng cao nhận thức mới đối với các vấn đề về khả năng sống và an ninh kinh tế ở các khu vực thành thị. Các khu vực thành thị bị ảnh hưởng nhiều hơn so với khu vực nông thôn bởi các chính sách đóng cửa và các biện pháp nhằm giảm thiểu tác động của đại dịch. Trường học ở khu vực thành thị vẫn đóng cửa lâu hơn nhiều so với khu vực nông thôn. Hơn nữa, các biện pháp như giảm giờ việc hoặc hạn chế hoạt động cũng diễn ra trong khoảng thời gian dài hơn ở thành thị. COVID-19 bộc lộ một trong những nhược điểm chính của đô thị, đó là nhà ở đông đúc, nhỏ và chất lượng thấp.

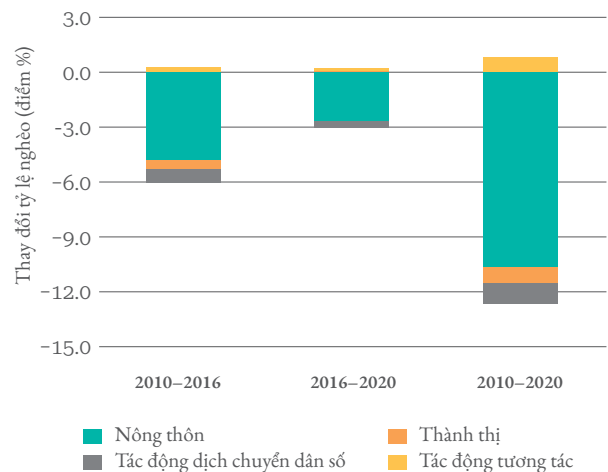
Hình 2.22. Tổng giảm nghèo



Lưu ý: Tỷ lệ nghèo theo chuẩn nghèo LMIC của NHTG (3,20 đô-la Mỹ/ngày theo PPP 2011).

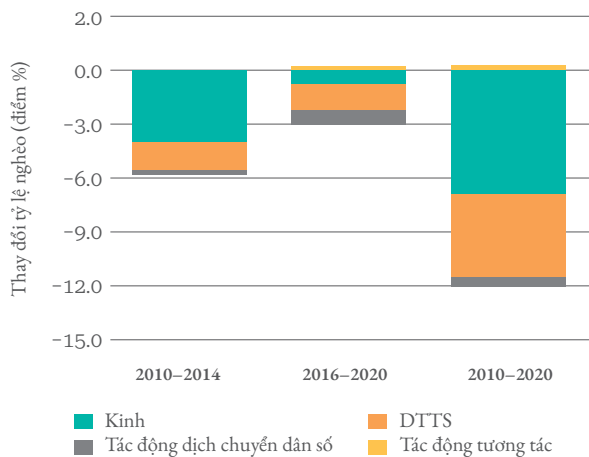
Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng dữ liệu Khảo sát mức sống dân cư 2010-2020.

Hình 2.23. Giảm nghèo theo khu vực thành thị và nông thôn



Lưu ý: Tỷ lệ nghèo theo chuẩn nghèo LMIC của NHTG (3,20 đô-la Mỹ/ngày theo PPP 2011).

Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng dữ liệu Khảo sát mức sống dân cư 2010-2020.

Hình 2.24. Giảm nghèo theo dân tộc

Lưu ý: Tỷ lệ nghèo theo chuẩn nghèo LMIC của NHTG (3,20 đô-la Mỹ/ngày theo PPP 2011).

Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng dữ liệu Khảo sát mức sống dân cư 2010-2020.

Các dân tộc thiểu số giảm nghèo tương đối chậm so với dân tộc Kinh, nhưng đang có nhiều tiến bộ (Hình 2.24).

Dân tộc Kinh đa số có mức giảm nghèo tuyệt đối cao hơn ngay cả khi tính đến việc tỷ lệ nghèo ban đầu của họ thấp hơn so với các dân tộc thiểu số. Trong nửa sau của thập kỷ, một tỷ lệ đáng kể trong kết quả giảm nghèo gắn liền với sự cải thiện kết quả của các dân tộc thiểu số, vì tỷ lệ nghèo ở nhóm dân tộc Kinh hiện nay rất thấp, khoảng 1%. Trong cùng thời gian này, các kết quả kinh tế của người dân tộc thiểu số được cải thiện, khi ngày càng nhiều người thoát ly khỏi nông nghiệp. Tỷ lệ nghèo của các dân tộc thiểu số vẫn ở mức cao mặc dù khoảng cách tuyệt đối giữa dân tộc Kinh và các dân tộc thiểu số đang được thu hẹp.

Theo trình độ học vấn, các hộ gia đình có ít thành viên hơn hết cấp trung học cơ sở có mức giảm tỷ lệ nghèo tuyệt đối lớn nhất, điều này phù hợp với xu hướng mở rộng việc làm đối với các lao động chân tay có kỹ năng thấp. Do sự thay đổi hồ sơ hộ gia đình có tính động, tác động dịch chuyển dân số là lớn nhất khi thực hiện phân tách theo các nhóm dựa trên trình độ giáo dục và ngành kinh tế. Tác

động dịch chuyển dân số lớn (và tiêu cực) phù hợp với số liệu thống kê mô tả cho thấy có sự thay đổi lớn trong thành phần trình độ học vấn của hộ gia đình và các ngành kinh tế đối với các nhóm có tỷ lệ nghèo ban đầu thấp hơn. Kết quả này phù hợp với các việc hộ gia đình có trình độ học vấn được nâng cao và dần chuyển ra ngoài khu vực nông nghiệp.

Việc phân tách các yếu tố trong giảm nghèo theo độ tuổi cho thấy một số tác động ban đầu của quá trình già hóa dân số.

Tỷ lệ việc làm và thu nhập từ lao động của hộ gia đình có thể được phân tách theo phần đóng góp của các thành viên trẻ hoặc già trong hộ gia đình, trong đó các nhóm trẻ hơn là những người dưới 35 tuổi. Có một số dấu hiệu nhỏ cho thấy nhóm thanh niên có tỷ lệ tham gia lực lượng lao động thấp hơn và thu nhập thấp hơn so với nhóm tuổi lớn hơn. Điều này có thể được thúc đẩy bởi nhiều yếu tố, chẳng hạn như nhóm thanh niên có thời gian đi học dài hơn, nhưng chưa rõ có phải tác động giảm nghèo thấp hơn từ thu nhập của nhóm thanh niên có liên quan đến năng suất thấp hơn hoặc chất lượng công việc thấp hơn hay không. Hồ sơ đặc tính của nhóm thanh niên trên thị trường lao động sẽ được thảo luận kỹ hơn trong Chương 5.

2.4. Tóm tắt

Vai trò của tăng trưởng kinh tế trong việc hỗ trợ giảm nghèo tiếp tục có tầm quan trọng trong suốt thập kỷ qua. Vai trò của một số nguồn thu nhập và các lĩnh vực đối với giảm nghèo được minh họa rõ ràng, cả về những nguồn thu nhập quan trọng nhất (ví dụ, tăng lương) và những nguồn đóng vai trò thấp hơn (ví dụ, trợ giúp xã hội). Tuy nhiên, những thách thức đang hiện ra trước mắt liên quan đến các yếu tố từng duy trì tăng trưởng và giảm nghèo trong quá khứ. Chúng bao gồm mức độ phi chính thức cao, kỹ năng thấp, tiền lương thấp và tốc độ tăng trưởng thấp của các công việc kỹ năng cao (Chương 5). Hơn nữa, để bảo vệ tốt hơn trước các rủi ro và cung cấp các mạng lưới an toàn rộng lớn hơn, vai trò của trợ giúp và bảo trợ xã hội phải được tăng cường (Chương 6).

Phương pháp Huppi-Ravallion phân tách tỷ lệ nghèo theo các nhóm dân cư

Việc lập hồ sơ dân số đã gợi ý về các động lực và yếu tố quyết định tới giảm nghèo vì một số đặc điểm có tính năng động hơn so với các đặc điểm khác. Để hiểu được quy mô của giảm nghèo, cần phân tách mức độ đóng góp vào các thay đổi của tỷ lệ nghèo căn cứ vào sự tiến bộ của các nhóm khác nhau dựa trên các đặc điểm hộ gia đình. Do tỷ lệ nghèo trên toàn quốc là tỷ lệ nghèo tính trung bình cho các nhóm dân cư cụ thể, sử dụng tỷ trọng dân số của mỗi nhóm, nên những thay đổi về tỷ lệ nghèo cũng có thể được coi là kết quả từ sự thay đổi tỷ lệ nghèo ở từng nhóm, quy mô tương đối của các nhóm hoặc sự kết hợp của cả hai yếu tố này. Phương pháp phân tách dưới đây (Ravallion và Huppi, 1991) phân tách sự thay đổi tỷ lệ nghèo nói chung thành các thành phần như vậy và có thể được diễn giải một cách chính thức như sau. Giả định tỷ lệ nghèo của cho năm cuối cùng và năm đầu tiên lần lượt là P_f và P_i :

$$P_f - P_i = \sum_k (P_{k,f} - P_{k,i})N_{k,i} + \sum_k (N_{k,f} - N_{k,i})P_{k,i} + \sum_k (N_{k,f} - N_{k,i})(P_{k,f} - P_{k,i})$$

Trong đó $P_{k,f}$ ($P_{k,i}$) là tỷ lệ nghèo và $N_{k,f}$ ($N_{k,i}$) là tỷ lệ dân cư của nhóm k trong thời kỳ đầu tiên (cuối cùng).

1. Nhóm nhân tố đầu tiên ở vế phải phương trình đại diện cho *tác động nội ngành*, nghĩa là, sự thay đổi về tỷ lệ nghèo được quy cho các thay đổi về tỷ lệ nghèo trong từng nhóm dân số k , với giả định là quy mô tương đối của các nhóm dân số vẫn giống như trong năm đầu tiên khi thực hiện so sánh.
2. Nhóm nhân tố thứ hai đại diện cho tác động từ sự *dịch chuyển dân số*, cụ thể là, sự thay đổi về nghèo do những thay đổi trong tỷ trọng dân số, với giả định là tỷ lệ nghèo trong từng nhóm vẫn giữ nguyên như ở thời kỳ đầu.
3. Nhóm nhân tố thứ ba là tác động tương tác, cho biết liệu có *tác động tương tác* nào giữa các thay đổi về tỷ lệ nghèo và sự dịch chuyển dân số hay không. Tác động tương tác có dấu dương nghĩa là xét trung bình, tỷ trọng dân số tăng trong các nhóm có tỷ lệ nghèo tăng, và điều này tức là tỷ lệ nghèo giảm đi ít hơn (hay tăng lên nhiều hơn). Mặt khác, tác động này có dấu âm có nghĩa là các nhóm có giảm (hay tăng) nghèo cũng có tỷ lệ dân số tăng (hay giảm), và điều này giúp đẩy nhanh việc giảm nghèo.

Phân tách thu nhập của Shapley

Các chiến lược ban đầu để giảm nghèo chủ yếu là những thay đổi được phân tách định hướng vào các số liệu thống kê tóm tắt. Những thay đổi về nghèo được phân tách thành các tác động từ tăng trưởng và phân phối lại (Datt và Ravallion, 1992), tăng trưởng, phân phối lại và giá cả (Kolenikov và Shorrocks, 2005), hoặc thay đổi trong các nhóm (Ravallion và Huppi, 1991). Những phân tách này nhằm vào các số liệu thống kê tóm tắt hoặc giá trị trung bình của phân phối. Tuy nhiên, việc đo lường những thay đổi trong tổng thể có thể bị sai lệch vì tăng trưởng kinh tế có thể tác động không đồng đều trên toàn bộ phân phối. Cách phân tách có thông tin tốt nhất là cần phân tích xem phổ phân phối thay đổi theo thời gian như thế nào từ các nhân tố khác nhau.

Các phương pháp phân tách gần đây hơn sử dụng toàn bộ phổ phân phối tiêu dùng cho phép đo lường những đóng góp vào giảm nghèo từ các thành phần khác nhau. Những thay đổi trong phân bố tiêu dùng hộ gia đình trên đầu

[sang trang >](#)

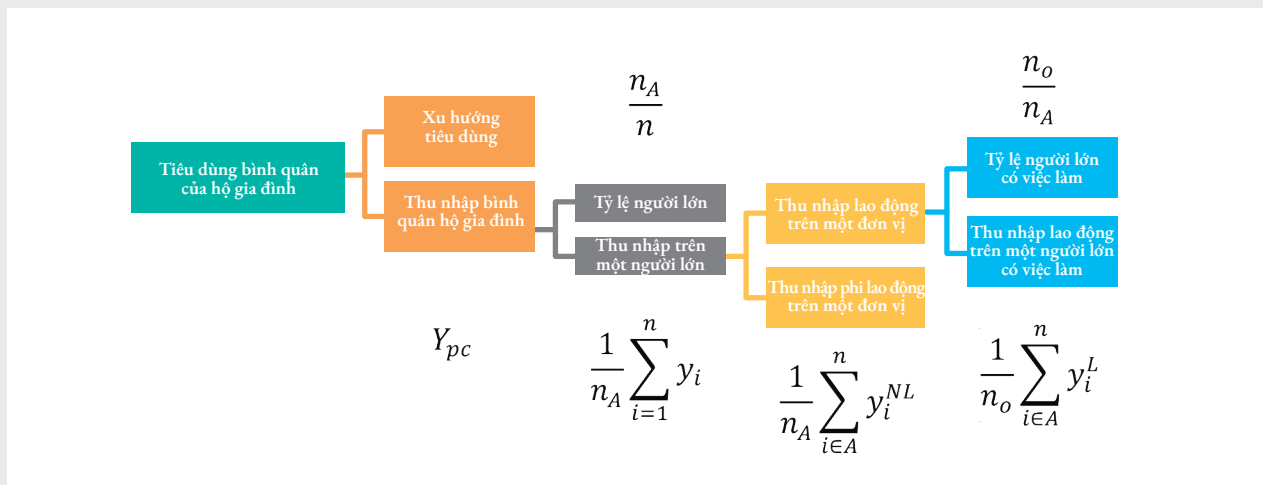
HỘP 2.4. Phân tách nhóm và thu nhập (tiếp tục)

người qua hai thời kỳ có thể được phân tách thành các mức đóng góp bằng cách xác định ước tính Shapley-Shorrocks cho từng thành phần dựa trên phương pháp luận được điều chỉnh từ Barros và cộng sự (2006). Những điều chỉnh phương pháp luận này có những đóng góp khoa học theo một số cách (Inchauste và cộng sự, 2014; Azevedo và cộng sự, 2013). Đầu tiên, phương pháp mới này tập trung vào tiêu dùng hơn là thu nhập. Thứ hai, việc phân tách tính toán hàm phân phối giả định (counterfactual) tích lũy bằng cách thêm một biến số tại một thời điểm. Thứ ba, phân tách tích lũy được tính toán dọc theo mọi cơ chế tác động có thể và được tính trung bình để giải quyết vấn đề tính phụ thuộc từng cơ chế (path dependence).

Có hai lưu ý đối với phương pháp được mô tả. Trước hết, không thể suy luận liệu những thay đổi này là thay đổi trên thu nhập hay trên nguồn lực sẵn có. Ví dụ, có phải tiền lương tăng lên là vì lực lượng lao động có trình độ học vấn cao hơn, hay do lương tối thiểu tăng lên? Thứ hai, phương pháp này không phải là phương pháp cân bằng tổng thể, có nghĩa là các phân phối giả định không phải là kết quả của một trạng thái cân bằng kinh tế (Azevedo và cộng sự, 2013). Điều này ngụ ý rằng những đóng góp vào sự thay đổi nghèo không có tác động nhân quả, mà là một phương pháp để phát hiện những thay đổi trong phân phối. Điều này nghĩa là nếu giả định rằng giữ cho tất cả các thành phần khác không đổi và từng thành phần thu nhập được phép thay đổi, sẽ giúp quan sát được tác động tới thay đổi trong thống kê phân phối của tổng phúc lợi.

Mức độ phong phú số liệu của các cuộc điều tra hộ gia đình cho phép phân tách những thay đổi về nghèo vào hai thời điểm khác nhau theo nhiều nhân tố giải thích. Nghèo là một hàm tiêu dùng của hộ gia đình, và những thay đổi trong nghèo đói có thể được phân tách thành các nhân tố, như minh họa trong Hình B.2.4.1. Sự phân tách là một đặc tính có thể được mở rộng hoặc giảm bớt dựa trên tính khả dụng của dữ liệu. Ví dụ, thu nhập từ lao động và phi lao động có thể được phân tách chi tiết hơn nữa nếu muốn.

Hình B.2.4.1. Tiêu dùng bình quân đầu người của hộ gia đình – một đặc tính phân tách



Lưu ý: Hình minh họa của Phương trình [5] ở dưới đây.

Thu nhập bình quân đầu người của hộ gia đình (Y_{pc}) là tổng thu nhập hộ gia đình từ tất cả các thành viên (Y_h) chia cho quy mô hộ gia đình (n).

$$Y_{pc} = \frac{Y_h}{n} = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n y_i \tag{1}$$

[sang trang >](#)

HỘP **2.4.** **Phân tách nhóm và thu nhập (tiếp tục)**

Giả sử rằng chỉ người lớn từ 15 tuổi trở lên đóng góp vào thu nhập hộ gia đình, đặc tính có thể được viết lại như dưới đây. Người lớn trong độ tuổi lao động có thể nhận được thu nhập từ tiền lương, trong khi người lớn đã nghỉ hưu có thể nhận được thu nhập từ lương hưu.

$$Y_{pc} = \frac{n_A}{n} \left(\frac{1}{n_A} \sum_{i=1}^n y_i \right) \tag{2}$$

Thu nhập của một người trưởng thành có thể được tách thành các nguồn lao động và không phải lao động. Trong trường hợp của Việt Nam, thu nhập từ lao động bao gồm các thành phần tiền lương, thu nhập ròng từ kinh doanh và thu nhập ròng từ nông nghiệp như được mô tả trong Phụ lục 2.2. Thu nhập ngoài lao động bao gồm các khoản tiền chuyển nhượng của Nhà nước, tiền gửi của người thân và các nguồn khác.

$$Y_{pc} = \frac{n_A}{n} \left(\frac{1}{n_A} \sum_{i \in A} y_i^L + \frac{1}{n_A} \sum_{i \in A} y_i^{NL} \right) \tag{3}$$

Cuối cùng, trong trường hợp thu nhập lao động, chúng ta chỉ cần tính đến những người trưởng thành có việc làm hoặc đang đi làm.

$$Y_{pc} = \frac{n_A}{n} \left[\frac{n_o}{n_A} \left(\frac{1}{n_o} \sum_{i \in A} y_i^L \right) + \frac{1}{n_A} \sum_{i \in A} y_i^{NL} \right] \tag{4}$$

Để tạo ra một ánh xạ giữa tiêu dùng và thu nhập của hộ gia đình, một biến số gọi là xu hướng tiêu dùng được đưa ra. Mức tiêu dùng bình quân đầu người của hộ gia đình được biểu thị như dưới đây và cũng giống như minh họa trong Hình B.2.4.1.

$$C_{pc} = \frac{n_A}{n} \left[\frac{n_o}{n_A} \left(\frac{1}{n_o} \sum_{i \in A} y_i^L \right) + \frac{1}{n_A} \sum_{i \in A} y_i^{NL} \right] \tag{5}$$

Để đo lường sự đóng góp của sự thay đổi nghèo từ các thành phần khác nhau, định dạng được sử dụng như trong Phương trình [5]. Các đóng góp của mỗi thành phần vào tổng số thay đổi về nghèo là giá trị ước lượng trung bình Shapley-Shorrocks trên tất cả các cơ chế tác động có thể.

Bảng B.2.4.1. Các biến và định nghĩa

BIẾN SỐ	ĐỊNH NGHĨA
C_{pc}	Tiêu dùng bình quân đầu người của hộ gia đình
θ_h	Xu hướng tiêu dùng
Y_{pc}	Thu nhập bình quân đầu người của hộ gia đình
Y_h	Tổng thu nhập hộ gia đình (hộ gia đình h)
y_i	Tổng thu nhập từ thành viên i của hộ gia đình
y_i^L	Tổng thu nhập từ lao động của thành viên hộ gia đình i. Giả sử thu nhập lao động chỉ từ người lớn có việc làm hoặc có việc làm.
y_i^{NL}	Tổng thu nhập phi lao động của thành viên hộ gia đình i
n	Số lượng thành viên trong gia đình
n_A	Số lượng thành viên gia đình là người lớn từ 15 tuổi trở lên
n_o	Số thành viên gia đình trưởng thành từ 15 tuổi trở lên và cũng đang làm việc

2.4. Tài liệu tham khảo

- Azevedo, Joao Pedro, Gabriela Inchauste, Sergio Olivieri, Jaime Saavedra, và Hernan Winkler. 2013. Is Labor Income Responsible for Poverty Reduction? A Decomposition Approach. Policy Research Working Paper No. WPS 6414. Washington, DC: World Bank.
- Barros, Ricardo Paes de. Carvalho, Mirela de. Franco, Samuel. Mendonça, Rosane (2006). “Uma Análise das Principais Causas da Queda Recente na Desigualdade de Renda Brasileira.” Revista Econômica. Volume 8, número 1, p.117-147. Universidade Federal Fluminense. Rio de Janeiro.
- Datt, Gaurav, và Martin Ravallion. 1992. Growth and Redistribution Components of Changes in Poverty Measures: A Decomposition with Applications to Brazil and India in the 1980s. *Journal of Development Economics*, 38: 275–296.
- Dutta, Puja. 2019. Access to Social Assistance among Ethnic Minorities in Vietnam. Note.
- Gill, Indermit, Ana L. Revenga, và Christian Zeballos. 2016. Grow, Invest, Insure: A Game Plan to End Extreme Poverty by 2030. Policy Research Working Paper Series, No. 7892. Washington, DC: World Bank.
- Glewwe, Paul, Zaman Hassan, và Michele Gragnotati. 2002. Who Gained from Vietnam’s Boom in the 1990s? An Analysis of Poverty and Inequality Trends. *Economic Development and Cultural Change* 50(4): 773–792.
- Ha, Thi and Anh Minh. 2021. Citizens, Businesses Hurt as Rising Prices Raise Inflation Concerns. *VNExpress*, May 19, 2021. <https://e.vnexpress.net/news/business/economy/citizens-businesses-hurt-as-rising-prices-raise-inflation-concerns-4279567.html>.
- Inchauste Comboni, Maria Gabriela, João Pedro Azevedo, B. Essama-Nssah, Sergio Olivieri, Trang Van Nguyen, Jaime Saavedra-Chanduvi, và Hernan Winkler. 2014. Understanding Changes in Poverty. Washington, DC: World Bank Group.
- Kolenikov, Stanislav, và Anthony Shorrocks. 2005. “A Decomposition Analysis of Regional Poverty in Russia.” *Review of Development Economics* 9 (1):25–46.
- Ngân hàng Thế giới. 2012. Well Begun, Not Yet Done: Vietnam’s Remarkable Progress on Poverty Reduction and the Emerging Challenges, 2012 Vietnam Poverty Assessment. Washington, DC: World Bank.
- . 2018a. Poverty and Shared Prosperity 2018: Piecing Together the Poverty Puzzle. Washington, DC: World Bank.
- . 2018b. Vietnam Future of Jobs. Washington, DC: World Bank.
- . 2021. A Year Deferred – Early Lessons and Experiences from COVID-19 in Vietnam. Washington, DC: World Bank.
- Ravallion, Martin, và Monika Huppi. 1991. Measuring Changes in Poverty: A Methodological Case Study of Indonesia during an Adjustment Period. *The World Bank Economic Review* 5(5): 57–82.

ILO Online Database (<https://www.ilo.org/global/statistics-and-databases/lang--en/index.htm>)

Shapley, L. 1953. A Value for n-person Games. Trong H. W. Kuhn và A. W. Tucker (biên tập). *Contributions to the Theory of Games*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Shorrocks A.F. 1999. Decomposition Procedures for Distributional Analysis: A Unified Framework Based on Shapley Value. University of Essex and Institute for Fiscal Studies. Chưa xuất bản.

2.5. Phụ chú

²⁴ Chương này giới hạn phân tích trong thập kỷ qua. Xu hướng nghèo trong thập kỷ qua rất khó so sánh với thập kỷ trước do sự thay đổi số liệu trong năm 2010. Các thảo luận lịch sử về xu hướng nghèo ở Việt Nam có thể được tìm thấy trong các báo cáo sau: Glewwe, Gragnotati, và Zaman, 2002 và NHTG, 2012).

²⁵ Có các nghiên cứu về tình trạng nghèo trong hộ gia đình, nhưng hầu hết các nghiên cứu này không thể phân tách mức tiêu dùng của các thành viên trong hộ gia đình và kết quả phân bổ duy nhất ở cấp độ cá nhân là trình độ học vấn, một thước đo để đo lường (NHTG, 2018a).

²⁶ Việc phân loại này dựa trên hoạt động chính của từng thành viên hộ lao động.

²⁷ TCTK cho biết thu nhập danh nghĩa của hộ gia đình giảm 2% (<https://e.vnexpress.net/news/business/data-speak/binh-duong-qua-cao-tuong-tot-top-thu-nhap-binh-quan-dau-nguoi-4282618.html>).

²⁸ Tỷ lệ nghèo dựa trên tiêu dùng được đo lường hai năm một lần từ năm 2018 đến năm 2020.

²⁹ Để đa dạng hóa, các nguồn thu nhập trước tiên chỉ được phân loại theo các nhóm dựa trên quy mô như trong Hộp 2.2. Các loại thu nhập nông nghiệp nào cũng được coi là giống nhau, dù đó là thu nhập từ trồng trọt hay đánh bắt cá. Ví dụ, nếu một hộ gia đình trồng nhiều loại cây trồng, thì hộ gia đình đó được coi là có một loại nguồn thu nhập chứ không phải là có các dòng thu nhập riêng biệt. Thu nhập từ tiền lương cũng được coi là từ một nhóm và không phân tách theo lĩnh vực hoặc nghề nghiệp.

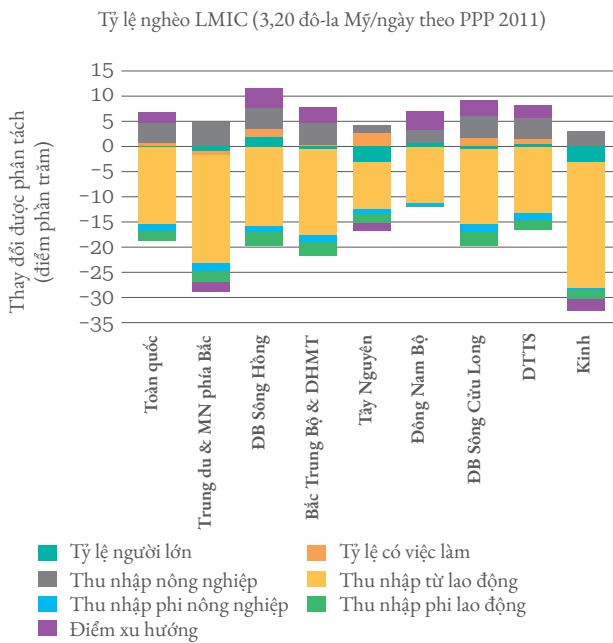
³⁰ Xem Hộp 2.4 để biết các chi tiết kỹ thuật về các phương pháp phân tách.

³¹ Tất cả các khu vực từ năm 2010 đến năm 2018 đều áp dụng cách phân loại thành thị và nông thôn như thời điểm các khu vực này được lấy mẫu từ cuộc Tổng Điều tra Dân số năm 2009. Việc phân loại khu vực thành thị và nông thôn chỉ được thay đổi đối với bộ dữ liệu Khảo sát mức sống dân cư 2020, vì đây là năm đầu tiên được lấy mẫu.

PHỤ LỤC 2.1.

Chương 2: Hình và Bảng

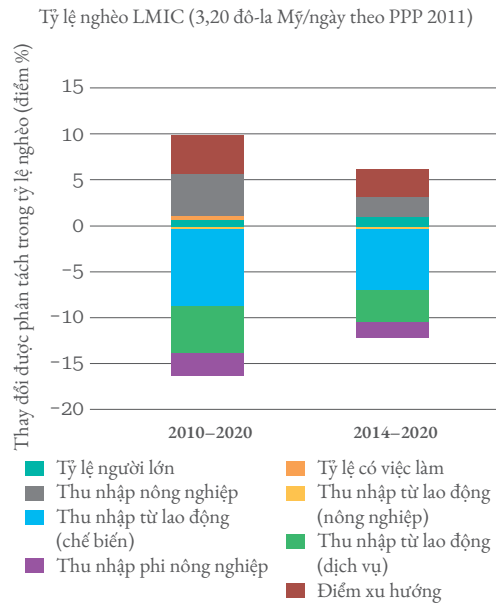
Hình A.2.1.1. Giảm nghèo từ 2010 đến 2020, kết quả phân tách



Lưu ý: Nghèo dựa trên chi tiêu.

Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG.

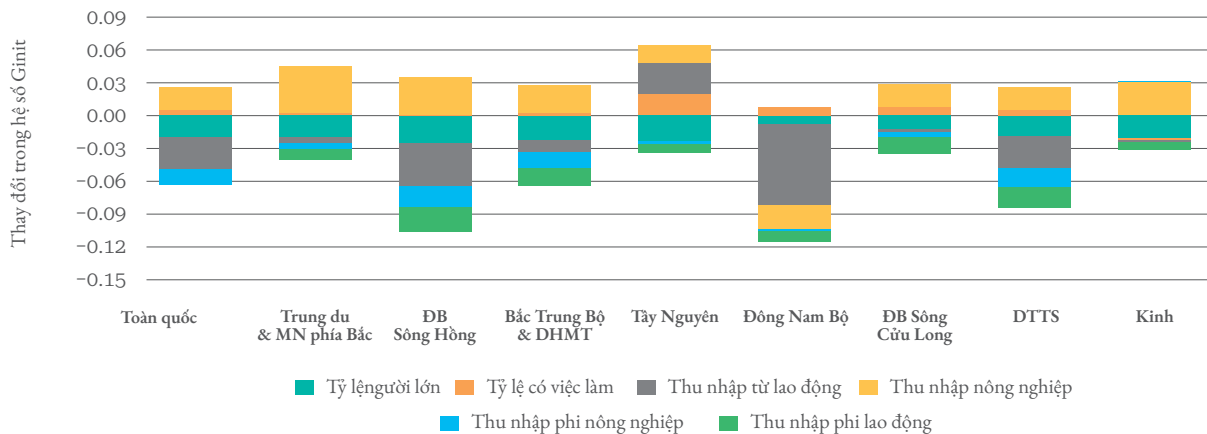
Hình A.2.1.2. Giảm nghèo từ năm 2010 đến năm 2020, kết quả phân tách bao gồm tiền lương theo khu vực



Lưu ý: Nghèo dựa trên chi tiêu.

Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG.

Hình A.2.1.3. Phân tách thu nhập hộ gia đình, 2010-2020



Lưu ý: Hệ số Gini theo thu nhập hộ gia đình.

Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG.

Chương 3.

Những thách thức trong giảm nghèo kinh niên

Các thông điệp chính

- Tình trạng nghèo kinh niên tiếp tục tập trung ở các hộ gia đình chủ yếu làm nông nghiệp, người DTTS và những người sống ở nông thôn.
- Bất chấp những thách thức kinh niên đối với những nhóm này, hiện có một số xu hướng thay đổi:
 - Các DTTS hiện đang có tốc độ giảm nghèo tương tự như nhóm dân tộc Kinh, mặc dù khoảng cách tuyệt đối vẫn tồn tại do tiến trình giảm nghèo đi sau.
 - Về khía cạnh vùng, Tây Nguyên hiện là vùng nghèo nhất. Tình trạng nghèo cũng gia tăng ở Đồng bằng sông Cửu Long vào năm 2020

Tỷ lệ nghèo vẫn cao hơn nhiều ở các gia đình nông thôn, DTTS và các hộ gia đình chủ yếu làm nông nghiệp. Những nhóm này phải đối mặt với những thách thức dai dẳng về vốn nhân lực thấp hơn và các dịch vụ công có chất lượng thấp hơn ở địa phương, ít hơn các cơ hội kinh tế và có ít khả năng tiếp cận tài chính hoặc đào tạo hơn. Chương này mô tả chi tiết các xu hướng nghèo giữa các nhóm này và xem xét các rào cản và thách thức nổi bật.

3.1. Giới thiệu - đặc điểm hộ gia đình gắn liền dai dẳng đến tỷ lệ nghèo cao hơn

Tỷ lệ nghèo cao hơn gắn liền dai dẳng với một số đặc tính của hộ gia đình

Có sự tác động qua lại lẫn nhau giữa thành phần dân tộc, nông nghiệp, vị trí địa lý và nghèo ở Việt Nam. Các vùng miền núi xa xôi, nơi tập trung nhiều người nghèo, cũng là các vùng tập trung DTTS. Nhóm DTTS có tỷ lệ tham gia vào nông nghiệp cao hơn hẳn so với nhóm dân tộc Kinh. Những vùng hẻo lánh nằm xa các trung tâm kinh tế và một phần do địa hình không thuận lợi, hoạt động nông nghiệp ở nơi này cũng có năng suất kém hơn. Tỷ lệ nghèo có sự khác biệt đôi khi rất lớn khi phân chia theo đặc điểm hộ gia đình (Hình 3.1). Khi các hộ gia đình được phân chia theo trình độ học vấn³², vùng địa lý, lĩnh vực kinh tế chủ yếu hoặc dân tộc thì có sự khác biệt lớn trong tỷ lệ nghèo trong từng nhóm, cũng như khác biệt rõ rệt giữa các nhóm với nhau.

Đặc điểm của các nhóm có tỷ lệ nghèo cao nhất hầu như không thay đổi trong thập kỷ qua (NHTG, 2012). Các hộ gia đình ở gần chợ nhất và có trình độ học vấn cao trong năm 2010 nói chung có thể tận dụng lợi thế của nền kinh tế đang thay đổi nhanh chóng và sự chuyển dịch cơ cấu. Tuy nhiên, các khu vực kinh tế kém năng động nhất vẫn còn yếu kém. Các khu vực không có các cực tăng trưởng kinh tế mạnh có mức tăng dân số thấp nhất trong khi các thành phố và khu công nghiệp mở rộng nhanh chóng. Sinh kế được cải thiện một cách rộng rãi về mặt tuyệt đối nhưng ở mức độ khác nhau, tùy thuộc vào vị trí địa lý và hoàn cảnh của hộ gia đình. Trong thập kỷ qua, gần 10 triệu người thoát khỏi nghèo theo chuẩn nghèo LMIC (3,20 đô-la Mỹ/ngày theo PPP 2011),

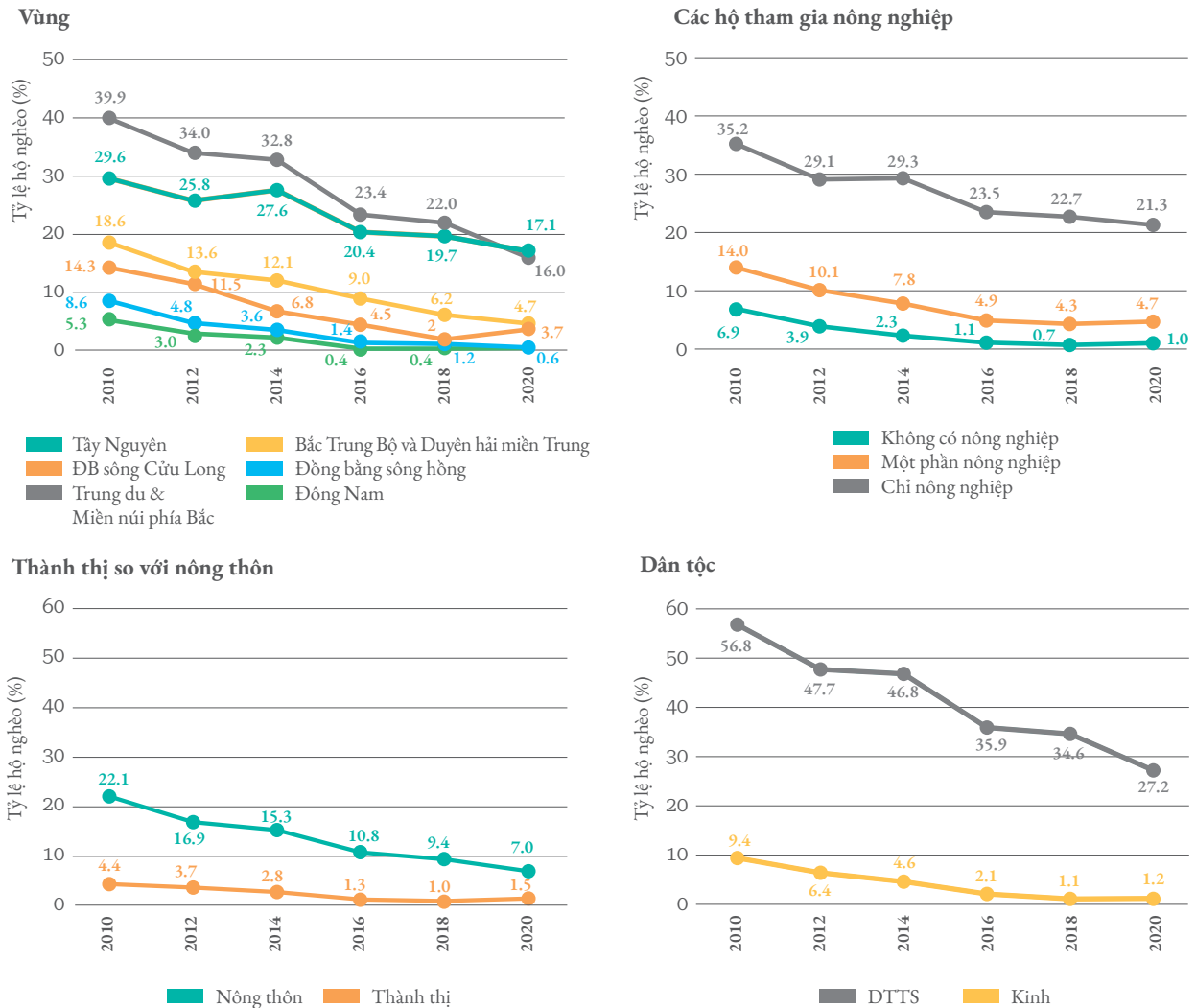
nhưng khoảng cách giữa các phân nhóm không phải lúc nào cũng được thu hẹp. Chẳng hạn, khi xem xét các hộ gia đình theo mức độ tham gia các hoạt động kinh tế nông nghiệp của họ thì sự khác biệt tuyệt đối về tỷ lệ nghèo vẫn tương tự nhau trong năm 2010 và 2020.

Các trung tâm kinh tế có tốc độ tăng trưởng kinh tế cao nhất cũng có mức tăng tiêu dùng hộ gia đình cao nhất trong nhóm người nghèo

Vùng Đông Nam Bộ có mức tăng chi tiêu bình quân đầu người của hộ gia đình cao nhất. Vùng này có tốc độ tăng trưởng nhanh nhất và cao hơn gần một điểm phần trăm so với vùng Bắc Trung Bộ và Duyên hải miền Trung hay vùng Đồng bằng sông Hồng (Hình 3.2). Các vùng tăng trưởng cao có các vùng đô thị năng động (TP. HCM, Đà Nẵng và Hà Nội). Đồng bằng sông Cửu Long là vùng có tốc độ tăng trưởng trung bình chậm nhất. Trong cả thập kỷ qua, chỉ có hai trường hợp ghi nhận mức tăng trưởng trung bình âm của một vùng. Trường hợp đầu tiên là ở Tây Nguyên giai đoạn từ năm 2012 đến năm 2014, và trường hợp thứ hai là ở Đồng bằng sông Cửu Long từ năm 2018 đến năm 2020. Sự giảm sút chi tiêu ở Đồng bằng sông Cửu Long từ năm 2018 đến năm 2020 có tính nghiêm trọng hơn, với việc tăng trưởng tiêu dùng của hộ gia đình là âm ở tất cả các nhóm thập phân vị trên phổ phân phối. Trong cả thập kỷ, các hộ nghèo có tốc độ tăng trưởng cao nhất ở các vùng có các đô thị lớn nhất, tức là vùng Đồng bằng sông Hồng và vùng Đông Nam Bộ. (Chương 1 đã thảo luận về xu hướng nghèo theo vùng và theo khu vực nhỏ).

Các vùng nghèo nhất có quy mô dân số nhỏ nhất và có tốc độ tăng dân số chậm nhất. Quy mô dân số của 6 vùng vào khoảng từ 5 triệu đến hơn 20 triệu người (Hình 3.3). Khoảng 20% số hộ gia đình sinh sống ở vùng Tây Nguyên và vùng Trung du và Miền núi phía Bắc là các vùng tương đối nghèo (Hình 3.4). Trong khoảng thời gian ngắn từ năm 2018 đến năm 2020, ước tính dân số đã giảm ở hai vùng nghèo và thưa thớt dân cư nhất này. Có nhiều khả năng tốc độ tăng dân số chậm lại một phần là do tình trạng di cư bởi lẽ hai vùng này là nơi tập trung các hộ gia đình DTTS nhiều nhất và các hộ này có xu hướng sinh nhiều con hơn so với các hộ dân tộc Kinh.

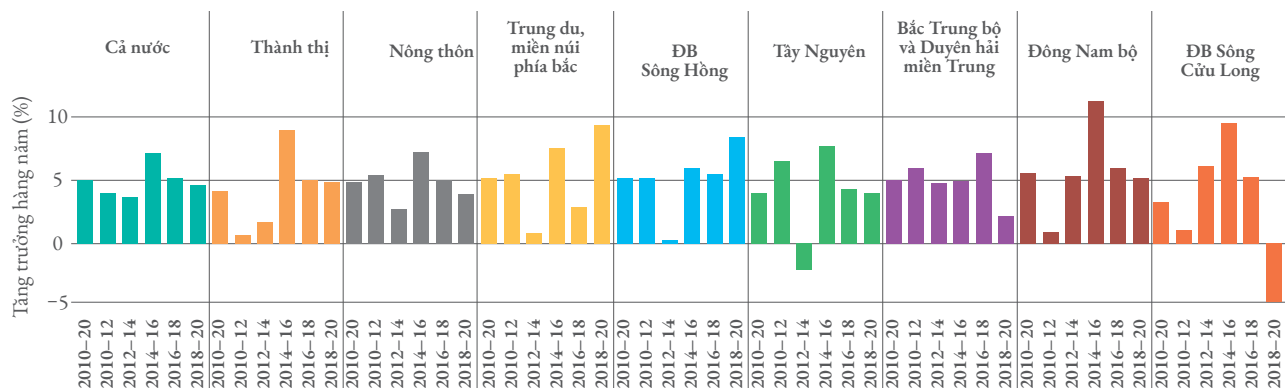
Hình 3.1. Tỷ lệ nghèo theo các khía cạnh cho thấy tình trạng nghèo kinh niên



Lưu ý: Tỷ lệ nghèo theo chuẩn nghèo 3,2 đô-la Mỹ/ngày theo PPP.

Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng dữ liệu Khảo sát mức sống dân cư 2010–2020.

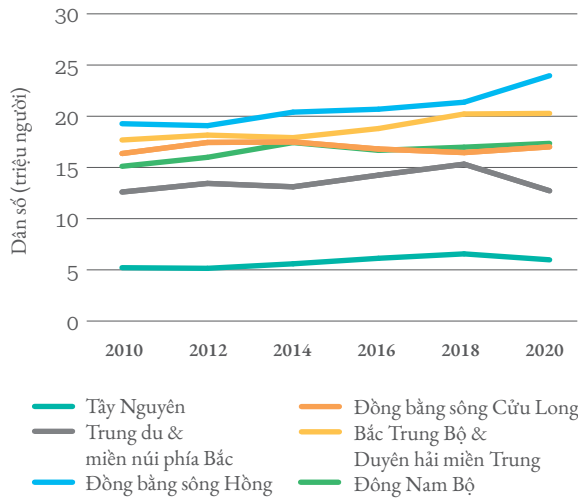
Hình 3.2. Tăng trưởng tiêu dùng hộ gia đình trung bình hàng năm, theo vùng



Lưu ý: Mức tiêu dùng thực tế của hộ gia đình trên đầu người mỗi ngày (theo PPP 2011).

Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng dữ liệu Khảo sát mức sống dân cư.

Hình 3.3. Dân số theo vùng, 2010-2020



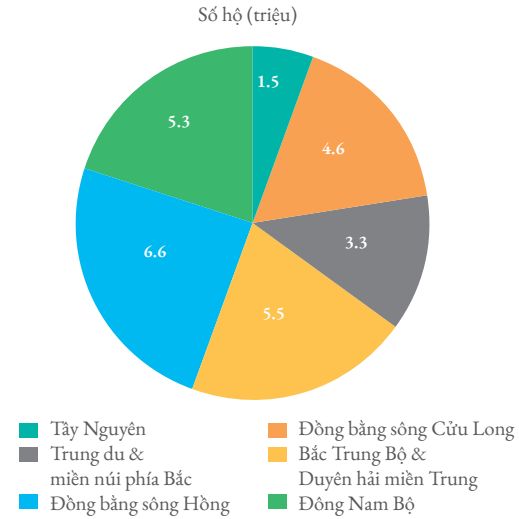
Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng dữ liệu Khảo sát mức sống dân cư.

Các vùng giàu có đang phát triển nhanh hơn. Đồng bằng sông Hồng vẫn là vùng đông dân nhất, nhưng vùng Đông Nam Bộ đang phát triển nhanh hơn. Các thành phố chính ở Việt Nam có mức độ ảnh hưởng khác nhau đến các số liệu thống kê của vùng. Dân số của Thành phố Hồ Chí Minh chiếm hơn một nửa dân số của toàn vùng Đông Nam Bộ, do đó là động lực chính ảnh hưởng đến kết quả thống kê của vùng. Hà Nội có dân số gần bằng 1/5 dân số của vùng Đồng bằng sông Hồng. Đây là hai thành phố lớn nhất và là các cực kinh tế của Việt Nam; Đông Nam Bộ và Đồng bằng sông Hồng là nơi sinh sống của 40,5% tổng số hộ gia đình và là nơi tập trung nhiều khu công nghiệp nhất.

Tỷ lệ nghèo DTTS đã giảm một nửa trong thập kỷ qua

Vào năm 2020, DTTS chiếm khoảng 78% người nghèo tính theo chuẩn nghèo LMIC (3,20 đô-la Mỹ/ngày theo PPP 2011), mặc dù chỉ chiếm 15% tổng dân số. Có gần một phần ba nhóm DTTS được coi là nghèo theo chuẩn nghèo này so với con số chỉ 1,3% của nhóm dân tộc Kinh. Điều này không có nghĩa là không xảy ra giảm nghèo trong nhóm DTTS. Trên thực tế, số lượng nhóm DTTS nghèo đã giảm một nửa, từ khoảng 7,8 triệu người vào năm 2010 xuống còn 3,9 triệu người năm 2020, cho dù họ có tỷ lệ sinh và tốc độ tăng dân số cao. Thế nhưng, thành quả thoát nghèo của nhóm DTTS vẫn chậm hơn nhiều so với nhóm dân tộc Kinh, khi mà nhóm dân tộc Kinh đã giảm được số người nghèo từ 7,1 triệu người vào năm 2010 xuống còn khoảng 1,1 triệu người vào năm 2020.

Hình 3.4. Phân bố dân cư theo vùng, năm 2020



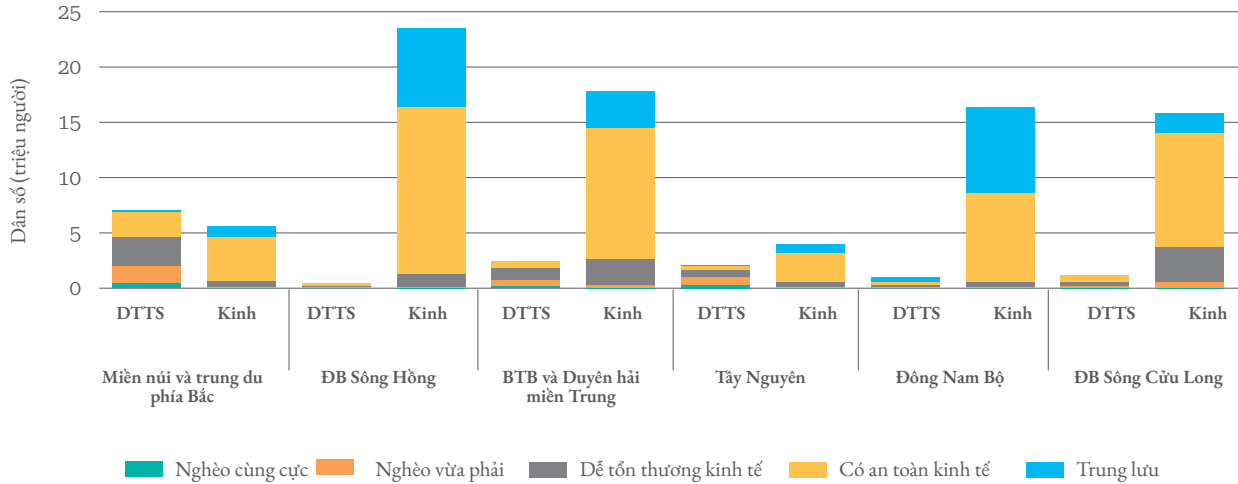
Vào năm 2020, DTTS chiếm khoảng 4 trong số 5 triệu người nghèo còn lại. Ngược lại, chỉ 29% người nghèo là DTTS vào năm 1998, cho thấy tốc độ giảm nghèo của nhóm này chậm hơn. Trong cả thập kỷ, tốc độ tăng trưởng tiêu dùng bình quân đầu người hàng năm của hộ gia đình trong giai đoạn từ năm 2010 đến năm 2020 là khoảng 10% mỗi năm đối với cả nhóm dân tộc Kinh và nhóm DTTS. Trong giai đoạn từ năm 1998 đến năm 2010, tiêu dùng bình quân đầu người tăng với tốc độ hàng năm là 7,4% đối với nhóm DTTS và 9,4% đối với nhóm dân tộc Kinh (NHTG, 2012). Như vậy, mặc dù tốc độ tăng trưởng đã được cải thiện, nhưng do nhóm DTTS có mức tiêu dùng xuất phát điểm thấp hơn nên khoảng cách tuyệt đối trong tiêu dùng hộ gia đình vẫn còn cao.

Nhóm DTTS tập trung đông nhất ở vùng Trung du và miền núi phía Bắc (Hình 3.5). Trong khi tỷ lệ nghèo của nhóm DTTS vẫn cao nhất ở vùng Trung du và miền núi phía Bắc và vùng Tây Nguyên, thì một bộ phận lớn DTTS ở miền Bắc đã thuộc về nhóm có an ninh kinh tế hay thậm chí là tầng lớp trung lưu. Tỷ lệ nghèo của nhóm DTTS cũng giảm nhanh hơn nhiều ở vùng Trung du và Miền núi phía Bắc, và đến năm 2020, tỷ lệ này ở mức tương đương với tỷ lệ nghèo DTTS ở vùng Bắc Trung bộ và Duyên hải miền Trung (Hình 3.6). Như vậy, có sự khác biệt lớn trong mức sống của 53 DTTS. Trong khi dân tộc Kinh là dân tộc quy mô lớn nhất và trải rộng nhất về mặt địa lý trên cả nước thì 53 DTTS còn lại rải rác trên khắp cả nước và có xu hướng sinh sống tập trung theo vùng. Trong năm 2016, các nhóm DTTS nghèo nhất là nhóm La Hủ, Mảng và Móng (Chi và cộng sự, 2018). Các

dân tộc Mường, Sán Dìu và Khmer được xác định là nhóm DTTS có trình độ phát triển kinh tế - xã hội tương đối cao (NHTG, 2019). Trong khi đó, các dân tộc Khơ Mú, Mông và Xơ Đăng nằm trong nhóm có kết quả kinh tế- xã hội khá thấp. Có sự khác biệt đáng kể về thu nhập bình quân đầu người, tỷ lệ nghèo và các khía cạnh phi tiền tệ như điều kiện nhà ở, khả năng tiếp cận nước sạch và vệ sinh, và tài sản hộ gia đình giữa

các nhóm DTTS khác nhau. Ngay cả trong cùng một nhóm DTTS thì các yếu tố liên quan đến giới như giới tính của chủ hộ có liên quan với những khác biệt lớn hơn nữa trong các kết quả kinh tế xã hội (UNWOMEN, 2021). Do phạm vi hạn chế, việc phân tích sâu về tính không đồng nhất trong phát triển kinh tế xã hội giữa các nhóm và trong nội bộ nhóm dân tộc sẽ được đề dành cho các nghiên cứu trong tương lai.

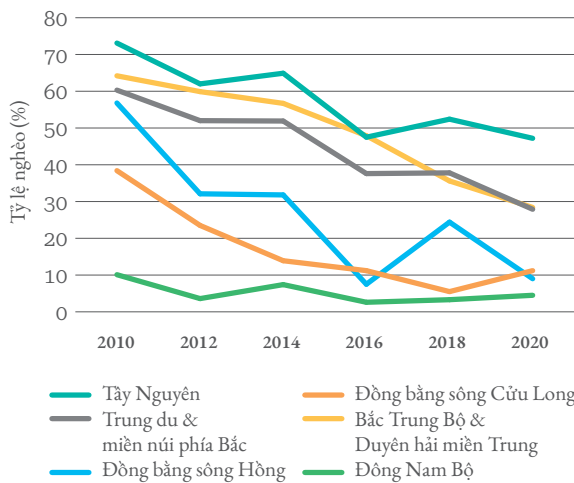
Hình 3.5. Phân bố tầng lớp kinh tế, theo vùng và dân tộc, năm 2020



Lưu ý: Căn cứ vào dân tộc của chủ hộ.

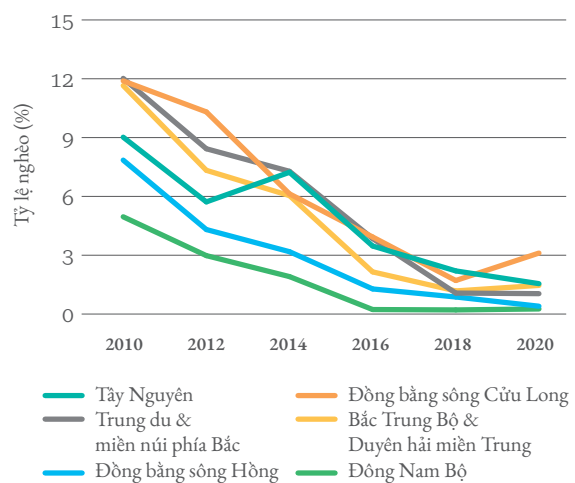
Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng dữ liệu Khảo sát mức sống dân cư 2020.

Hình 3.6. Tỷ lệ nghèo trong các hộ gia đình DTTS



Lưu ý: Tỷ lệ nghèo theo chuẩn nghèo 3,20 đô-la Mỹ/ngày theo PPP. Tỷ lệ nghèo trong mẫu DTTS ở Đồng bằng sông Hồng thay đổi nhiều hơn do cỡ mẫu nhỏ. Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng dữ liệu Khảo sát mức sống dân cư 2010-2020.

Hình 3.7. Tỷ lệ nghèo trong các hộ gia đình nhóm dân tộc Kinh



Lưu ý: Tỷ lệ nghèo đối theo chuẩn nghèo 3,20 đô-la Mỹ/ngày theo PPP. Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng dữ liệu Khảo sát mức sống dân cư 2010- 2020.

Các hộ gia đình sống dựa vào nông nghiệp vẫn nghèo nhất

Các hộ nghèo nhất vẫn làm nông nghiệp nhiều nhất. Các hộ gia đình chỉ nhận thu nhập từ các hoạt động nông nghiệp của gia đình chiếm 16% dân số, trong khi họ đại diện cho 66% người nghèo theo chuẩn nghèo LMIC. Khoảng 38% hộ gia đình ở nhóm chi tiêu thấp nhất phụ thuộc vào nguồn thu nhập chính từ nông nghiệp. Do đó, nông nghiệp đặc biệt quan trọng đối với sinh kế của người nghèo và những hộ gia đình này cũng tham gia vào nông nghiệp tự cung tự cấp. Ngoài nông nghiệp hộ gia đình, khoảng 10% lao động làm công ăn lương tham gia vào lĩnh vực nông nghiệp hoặc chế biến thực phẩm và đồ uống trong lĩnh vực công nghiệp chế biến chế tạo. Vì mục đích của phần này là phân tích hoạt động nông nghiệp của hộ gia đình, nên sẽ không xem xét những người làm công ăn lương này.

Tình trạng nghèo trong các hộ gia đình nông nghiệp đã giảm xuống trong nửa đầu thập kỷ, nhưng sau đó tiến trình giảm nghèo trở nên trì trệ trong nửa cuối thập kỷ.

Trong số các hộ gia đình thuần nông, tỷ lệ nghèo theo chuẩn nghèo LMIC (3,20 đô-la Mỹ/ngày theo PPP 2011) đã giảm từ 35 xuống 23,4% trong nửa đầu thập kỷ, từ năm 2010 đến năm 2016. Tuy nhiên, trong giai đoạn từ năm 2016 đến năm 2020, tỷ lệ nghèo ở các hộ gia đình thuần nông chỉ giảm từ 23,4% xuống 21%. Quy mô của lực lượng lao động nông nghiệp vẫn ổn định trong nửa đầu thập kỷ và sau đó giảm đáng kể vào nửa cuối thập kỷ. Các hộ gia đình tham gia một phần hoặc toàn bộ vào lĩnh vực công nghiệp chế biến chế tạo hoặc dịch vụ có xu hướng có tỷ lệ nghèo thấp hơn so với các hộ gia đình chỉ dựa vào nông nghiệp. Chẳng hạn, tỷ lệ nghèo đối với các hộ gia đình thuần nông vào năm 2020 là khoảng 21%, so với 1% của các hộ gia đình hoàn toàn không làm nông nghiệp. Tầm quan trọng của các lĩnh vực kinh tế trong giảm nghèo đã được thảo luận ở Chương 2.

Hầu như không có gì đáng ngạc nhiên trong hồ sơ của các hộ nông nghiệp ở Việt Nam.

Như có thể hình dung, các hộ gia đình có quy mô đất nhỏ hơn, có nhiều thành viên lớn tuổi hơn, là DTTS, ít học, do phụ nữ làm chủ hộ, có quy mô gia đình lớn với nhiều trẻ em phụ thuộc cũng là các hộ gia đình dễ trở nên nghèo hơn. Khoảng cách xa xôi và mức độ phụ thuộc vào thu nhập từ nông nghiệp là các nhân tố làm tăng nguy cơ nghèo. Mối quan hệ giữa tuổi của chủ hộ và nguy cơ nghèo có hình chữ U, ngụ ý rằng khi tuổi cao hơn thì nguy cơ nghèo cũng tăng lên. Nguy cơ nghèo cao hơn đối với các hộ phụ thuộc vào nông nghiệp so với các hoạt động phi nông nghiệp.

Hồ sơ của người nghèo so với toàn thể dân số

So sánh thành phần của người nghèo với thành phần của tổng dân số cũng mang lại các thông tin hữu ích. Từ sự so sánh này, chúng ta có một câu chuyện nhất quán về những nhóm có tỷ lệ đại diện cao trong số người nghèo. Ví dụ, các hộ nông nghiệp, hộ DTTS và hộ gia đình ở miền núi chiếm tỷ trọng lớn trong các nhóm dân cư nghèo. Có 77% người nghèo tính theo chuẩn nghèo 3,20 đô-la Mỹ/ngày vào năm 2020 là các hộ gia đình có hoạt động chính làm nông nghiệp.

Nhìn chung, các nhóm có tỷ lệ nghèo cao hơn cũng chiếm phần lớn dân số nghèo, nhưng không phải lúc nào cũng vậy.

Vào năm 2020, DTTS chiếm 15% dân số, nhưng chiếm tới 79% số người nghèo theo chuẩn nghèo LMIC. Ngoài ra, 42% người nghèo sống ở vùng Trung du và Miền núi phía Bắc, mặc dù họ chỉ chiếm 13% dân số cả nước (Hình 3.8). Mặc dù vậy, không phải tất cả các nhóm đều có quy mô như nhau và tỷ lệ dân số nghèo có thể cao ở các nhóm có tỷ lệ nghèo thấp hơn. Lấy ví dụ, 20% dân số nghèo theo chuẩn LMIC cư trú ở vùng Bắc Trung Bộ và Duyên hải miền Trung, mặc dù tỷ lệ nghèo ở khu vực này chỉ là 4,7%. Do đó, tỷ lệ nghèo trung bình theo vùng là một chỉ số chưa thể hiện bức tranh chi tiết và cần có số liệu thống kê chi tiết hơn, ít nhất là ở cấp tỉnh.

Các khía cạnh kinh niên của nghèo đã được biết rõ và phản ánh rõ ràng trong các ưu tiên chính sách.

Trong giai đoạn lập kế hoạch Phát triển Kinh tế Xã hội 2021–2025, ba Chương trình Mục tiêu Quốc gia (CTMTQG) được đưa ra nhằm hỗ trợ các cá nhân, hộ gia đình và các khu vực dựa vào các đặc tính nghèo kinh niên (vùng nông thôn, miền núi, hộ nông nghiệp và DTTS) được thảo luận trong chương này. CTMTQG là một công cụ chính sách trên diện rộng tập trung vào xóa đói giảm nghèo cho người nghèo cùng cực ở Việt Nam. Các cơ chế của CTMTQG rất rộng, từ đầu tư công quy mô lớn, các khoản vay, tín dụng đến các dịch vụ khuyến nông.

Các phần sau sẽ mô tả các nhóm đặc tính này một cách riêng lẻ, nhưng như đã nói ở phần đầu, có sự tác động lẫn nhau giữa các đặc tính kinh niên này. Phần 3.2 thảo luận về những trở ngại đối với giảm nghèo ở các vùng sâu vùng xa, Phần 3.3 thảo luận về những thách thức mà nhóm DTTS tương đối đông người phải đối mặt và Phần 3.4 mô tả thu nhập nông nghiệp và những thách thức với khả năng tạo thu nhập thấp trong lĩnh vực này.

Hình 3.8. Cơ cấu dân số theo đặc điểm hộ



Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng dữ liệu Khảo sát mức sống dân cư 2010, 2020.

3.2. Nghèo giữa các vùng

Về bản chất, sự phát triển kinh tế và giảm nghèo ở các vùng sâu, vùng xa và vùng nông thôn luôn có nhiều thách thức hơn. Những người nghèo còn lại ở những khu vực này bị hạn chế bởi thiếu vốn con người, vật chất và tài chính. Các hộ gia đình ở các vùng nghèo gặp khó khăn do khoảng cách đến các trung tâm kinh tế xa, địa hình không thuận lợi và khả năng tiếp cận đất đai hạn chế. Với những yếu tố quyết định được biết đến rộng rãi này và xu hướng nghèo theo vùng đã được mô tả trong Chương 1, phần này cung cấp thêm thông tin về mối quan hệ quan trọng giữa tính động trong thu nhập theo vùng và tiến trình giảm nghèo.

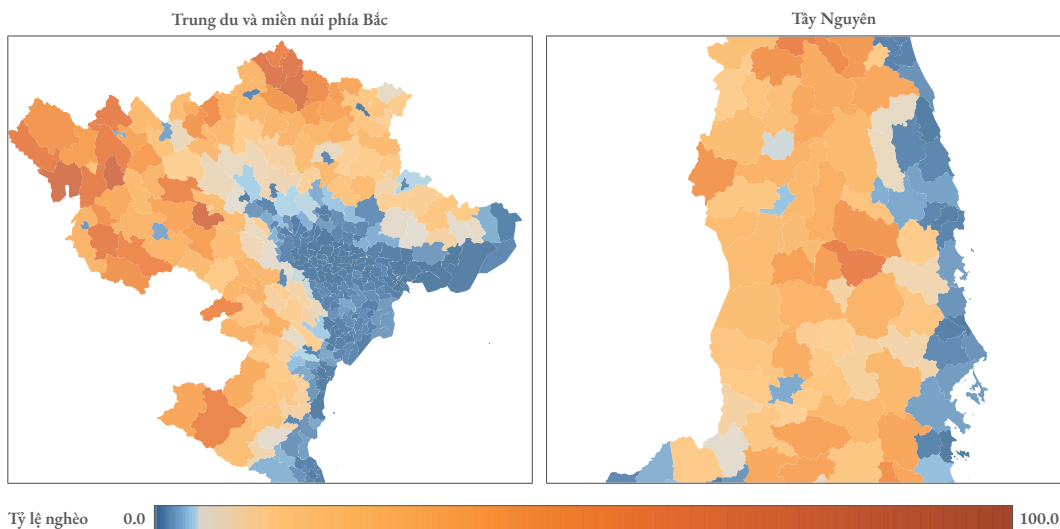
Các khu vực có trung tâm kinh tế kém sôi động ít thành công hơn trong việc giảm nghèo

Phần lớn sự khác biệt về xu hướng nghèo theo địa lý có tương quan hợp lý với địa hình và vị trí các cực tăng trưởng kinh tế của Việt Nam. Sự khác biệt giữa các vùng trong xu hướng nghèo có liên quan chặt chẽ với sự hiện diện của các trung tâm kinh tế và các thành phố. Các vùng có tỷ lệ nghèo thấp nhất cũng là những vùng bao gồm 3 thành phố lớn nhất và thịnh vượng nhất. Đồng bằng sông Hồng là nơi

tọa lạc của thành phố Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh nằm ở vùng Đông Nam Bộ, Đà Nẵng nằm ở vùng Bắc Trung Bộ và Duyên hải miền Trung. Các khu công nghiệp chủ yếu nằm rải rác xung quanh các thành phố lớn là Thành phố Hồ Chí Minh và Hà Nội, cung cấp rất nhiều việc làm cho các nhà máy. Hai vùng nghèo nhất là Tây Nguyên và Trung du và miền núi phía Bắc là hai vùng có tỷ trọng đóng góp vào GDP của nông nghiệp cao. Một ngoại lệ là vùng Đồng bằng sông Cửu Long, nơi tỷ trọng đóng góp của nông nghiệp trong GDP cũng cao, nhưng tỷ lệ nghèo lại tương đối thấp. Một lý do giải thích hiện tượng này là việc các hộ gia đình ở Đồng bằng sông Cửu Long tham gia nhiều hơn vào các hoạt động nuôi trồng thủy sản có giá trị cao hơn và việc trồng lúa trên đất đồng bằng ở vùng này cũng có năng suất cao hơn so với các nơi khác trong cả nước. Vùng Tây Nguyên và Đồng bằng sông Cửu Long có tỷ trọng đóng góp GDP từ công nghiệp thấp nhất.

Các vùng tập trung nhiều khu công nghiệp cũng có tỷ lệ các hộ gia đình sống dựa vào thu nhập từ lương trong khu vực công nghiệp chế biến chế tạo ở mức cao. Không có gì đáng ngạc nhiên khi ở phân khúc thu nhập cao, vùng Đông Nam Bộ dẫn đầu với tỷ lệ hộ gia đình có thu nhập từ các công việc hưởng lương cao nhất: đây là các công việc có hợp đồng chính thức hoặc trong các lĩnh vực chế biến hay dịch

Hình 3.9. Ước tính tỷ lệ nghèo theo khu vực nhỏ (2019), phóng to theo vùng



Lưu ý: Chuyển màu nhạt dần giữa xanh lam và cam mô tả tỷ lệ nghèo vừa phải trên toàn quốc từ bản đồ nghèo khu vực nhỏ năm 2019. Tỷ lệ nghèo của các huyện màu cam cao hơn tỷ lệ trung bình của cả nước và thấp hơn tỷ lệ nghèo của các huyện màu xanh lam.

Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG.

vụ. Trên toàn quốc, tăng trưởng tiền lương trong khu vực công nghiệp chế biến chế tạo đặc biệt cao và là động lực quan trọng của giảm nghèo. Vào năm 2020, có khoảng 20% hộ gia đình ở vùng Tây Nguyên tương đối nghèo nhận được tiền công từ khu vực công nghiệp chế biến chế tạo, trong khi ở các vùng khác, tỷ lệ hộ gia đình nhận được tiền công từ khu vực công nghiệp chế biến chế tạo dao động từ 35% đến 47%. Tầm quan trọng của lao động trong lĩnh vực chế biến là ở chỗ nó cho phép gia nhập thị trường lao động với các công việc có kỹ năng trung bình và trả mức lương cao hơn nhiều so với thu nhập có thể có được từ các hoạt động thuần túy nông nghiệp.

Trong khi các thành phố lớn tạo ra tác động lan tỏa kinh tế mạnh mẽ đến các khu vực lân cận, thì các nền kinh tế nông thôn không có cùng mức độ tác động lan tỏa tích cực. Tỷ lệ nghèo ở các vùng đô thị nhỏ có xu hướng cao hơn. Có nhiều khu vực bên ngoài các thành phố lớn được phân loại về mặt hành chính là khu vực đô thị nhưng có mức độ phát triển thấp hơn. Trong năm 2010, khoảng 27% dân số thành thị sống ở các khu vực đô thị cực nhỏ, và những khu vực này chiếm 55% số người nghèo ở thành thị (Lanjouw và Marra, 2018). Tương tự, có sự chênh lệch về dịch vụ giữa khu vực đô thị nhỏ và đô thị lớn. Bản đồ nghèo theo khu vực nhỏ minh họa tỷ lệ nghèo ở cấp huyện cũng cho thấy việc thiếu sự lan tỏa kinh tế tích cực đến các vùng đô thị hay nông thôn nhỏ hơn (Hình 3.9). Kinh tế nông thôn vẫn có mức độ lan tỏa trong vùng nhỏ, được thể hiện bằng việc tỷ lệ nghèo ở các thành phố hay thị xã rất thấp (màu xanh) trong khi tỷ lệ nghèo lại cao hơn ở các huyện lân cận (màu cam). Lấy ví dụ, các huyện liền kề thành phố Đà Lạt ở Tây Nguyên có tỷ lệ nghèo thấp hơn khu vực xung quanh mặc dù khu vực này gần với Thành phố Hồ Chí Minh, Nha Trang và là bờ biển. Trong trường hợp của Sa Pa ở miền núi phía Bắc, mặc dù Sa Pa không phải là huyện, nhưng huyện bao gồm Sa Pa của Lào Cai vẫn nghèo hơn mức trung bình của cả nước.

Những hạn chế của tác động lan tỏa có thể một phần do sự kết nối thị trường. Có sự đa dạng đáng kể về mặt địa lý trong chỉ số mật độ đường xá. Việc tiếp cận các khu chợ tuân theo một mô hình không gian tương tự với mật độ đường xá, trong đó mức độ tập trung cao hơn có nghĩa là khả năng tiếp cận tốt hơn. Miền Nam Việt Nam có mật độ đường xá lớn nhất, trong khi Đồng bằng sông Hồng ở miền Bắc và Đà Nẵng cũng là những nơi có mật độ đường xá cao (cả 3 nơi này đều có các trung tâm đô thị trọng điểm). Phần còn lại của đất nước có mật độ tập trung đường xá tương đối thấp. Các vùng Tây Bắc và Tây Nguyên (là các vùng miền núi) có khả

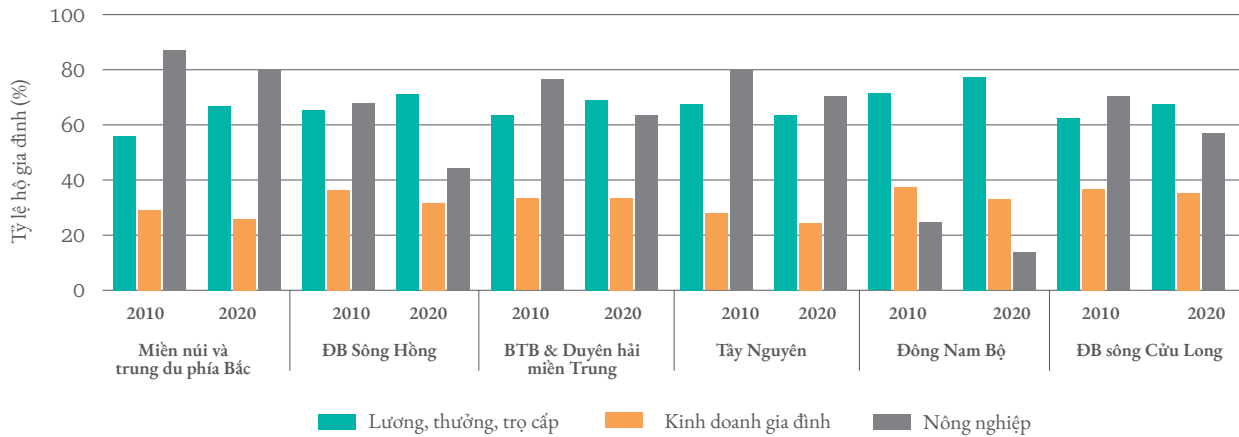
năng tiếp cận thấp hơn nhiều, nhưng ngay tại các vùng này thì những nơi có sự kết nối tốt sẽ có tỷ lệ nghèo thấp hơn.

Các hộ gia đình ở các khu vực kinh tế kém sôi động hơn có thu nhập thấp hơn và có mức tăng thu nhập thấp hơn

Trên 6 vùng địa lý rộng lớn, động thái thay đổi thu nhập hộ gia đình và nghèo có mối quan hệ với nhau. Lấy ví dụ, hai vùng nghèo nhất có mức độ tham gia của hộ gia đình vào sản xuất nông nghiệp gia đình cao nhất (Tây Nguyên và Trung du và Miền núi phía Bắc, với tỷ lệ tham gia lần lượt là 70 và 80%) (Hình 3.10). Thế nhưng, tỷ lệ hộ có thu nhập từ lương tăng trên 10 điểm % ở vùng Trung du và miền núi phía Bắc trong khi lại giảm ở Tây Nguyên trong thập kỷ vừa qua. Sự tương phản này phản ánh việc vùng Trung du và Miền núi phía Bắc gặt hái được nhiều thành công trong giảm nghèo hơn. Tây Nguyên là vùng duy nhất mà mức độ tham gia kinh tế trong tất cả các hình thức hoạt động của thị trường lao động (tiền lương, hộ gia đình kinh doanh cá thể và nông nghiệp) giảm ở cấp độ hộ gia đình trong giai đoạn từ năm 2010 đến năm 2020. Đây đồng thời cũng là vùng có tiến độ giảm nghèo chậm nhất nếu căn cứ vào mức thay đổi về số lượng người nghèo trong thập kỷ qua. Vùng Tây Nguyên có mức thu nhập tiền lương bình quân thấp nhất trong hầu hết các loại hình công việc làm công ăn lương (dịch vụ, công nghiệp chế biến chế tạo và tại các trình độ kỹ năng khác nhau). Một điểm khác biệt nổi bật giữa cơ cấu thu nhập ở Tây Nguyên với các vùng khác là tốc độ tăng việc làm có hợp đồng chính thức ở Tây Nguyên chậm hơn. Tây Nguyên cũng có tỷ lệ hộ gia đình có người nhận lương theo hợp đồng thấp nhất (22,2%), và đây là dấu hiệu cho thấy mức độ ổn định và an ninh kinh tế của vùng này thấp hơn các vùng khác. Trong khi đó, tỷ lệ hộ có thu nhập từ việc làm có hợp đồng ở vùng Trung du và miền núi phía Bắc hiện nay là 32%.

Mức độ thu nhập từ tiền lương và thu nhập kinh doanh hộ gia đình tăng nhiều nhất ở các vùng tương đối giàu có là Đồng bằng sông Hồng và Đông Nam Bộ (Hình 3.11). Thu nhập từ nông nghiệp trung bình ở hai vùng này cao hơn một phần do các hộ tham gia vào nhiều hoạt động nông nghiệp, nhưng thu nhập từ một số phân ngành trong nông nghiệp ở các vùng này cũng cao hơn. Đông Nam Bộ cũng có nơi có tỷ trọng các hộ gia đình nhận thu nhập từ tiền lương cao nhất. Hai vùng giàu có nhất này dẫn đầu về tốc độ tăng lương trong tất cả các loại hình công việc. Về tỷ lệ tham gia vào các công việc đòi hỏi kỹ năng cao, Đông Nam Bộ và Đồng bằng sông Hồng có kết quả ngang nhau: có khoảng 20% hộ gia đình ở cả hai vùng nhận được thu nhập từ các công việc có kỹ năng cao..

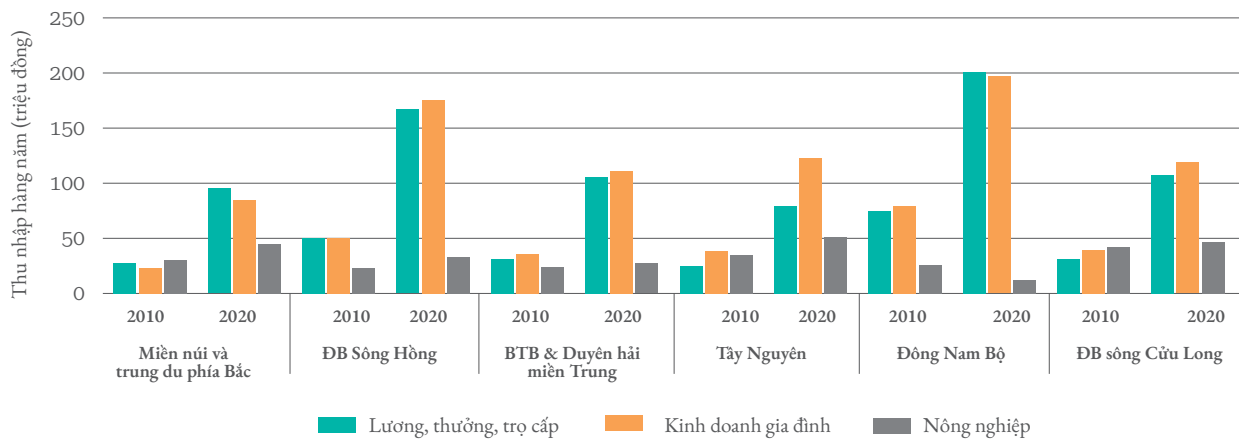
Hình 3.10. Tỷ lệ hộ gia đình nhận được thu nhập từ thị trường lao động (2010 và 2020), theo nguồn và khu vực



Lưu ý: Thu nhập cấp độ hộ gia đình

Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng dữ liệu Khảo sát mức sống dân cư 2010, 2020.

Hình 3.11. Thu nhập bình quân thị trường lao động hộ gia đình (2010 và 2020), theo nguồn và khu vực



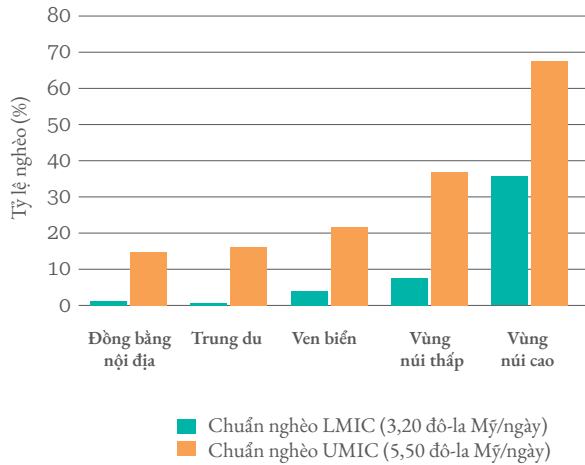
Lưu ý: Mức thu nhập danh nghĩa hàng năm của hộ gia đình.

Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng dữ liệu Khảo sát mức sống dân cư 2010, 2020.

Địa lý sẽ vẫn là một thách thức kinh niên đối với giảm nghèo

Xét về địa lý, các hộ gia đình ở các xã vùng núi cao nghèo hơn rất nhiều so với các khu vực địa lý khác (Pimhidzai và cộng sự, 2019). Mặc dù có mối liên hệ lâu dài giữa địa lý và nghèo, nhưng người ta vẫn có thể ngạc nhiên về sự chênh lệch lớn trong tỷ lệ nghèo giữa ở vùng núi cao với các khu vực địa lý khác. Tỷ lệ nghèo ở vùng núi cao là gần 36%, so với tỷ lệ 7,6% ở vùng núi thấp. Địa lý tự nhiên quyết định phần lớn đến vị trí của các cảng biển, các vùng đồng bằng thích hợp cho nông nghiệp, các vùng đất thích hợp cho các khu công

nghiệp, vị trí khả thi của các tuyến đường và kết nối. Việc thay đổi hay cải tạo các đặc điểm địa lý tự nhiên là cực kỳ tốn kém. Các khu vực xung quanh Hà Nội, TP HCM và duyên hải miền Trung có tỷ lệ nghèo thấp, và điều này minh họa cho tác động lan tỏa lớn từ các cực kinh tế này. Giới hạn của sự lan tỏa kinh tế từ các thành phố lớn cũng tuân theo các đặc điểm địa lý; tỷ lệ nghèo thường bắt đầu tăng lên tại nơi tiếp giáp giữa đồng bằng và núi. Việc tham gia vào hoạt động kinh tế phi nông nghiệp cũng liên quan trực tiếp đến khả năng tiếp cận, vì các thanh niên sống ở các vùng núi cao là những người ít có khả năng tham gia vào các công việc làm công ăn lương phi nông nghiệp nhất (Hình 3.12).

Hình 3.12. Tỷ lệ nghèo theo vùng địa lý

Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng dữ liệu Khảo sát mức sống dân cư 2018

Gia tăng nghèo có thể liên quan đến rủi ro gia tăng

Địa lý không phải là yếu tố duy nhất quyết định tới nghèo. Người nghèo thường cư trú ở các vùng đồi núi, nơi đất đai kém năng suất và khó canh tác hơn. Tuy nhiên, cũng có những hộ nghèo nằm ở các vùng đồng bằng ven biển và nội địa tương đối phì nhiêu. Ở cả vùng đồng bằng nội địa và vùng ven biển, lượng đất canh tác trung bình của người nghèo thấp hơn 20% so với diện tích đất canh tác trung bình của người không nghèo. Các hộ nghèo cũng ít có khả năng có được quyền sở hữu đất chính thức để thế chấp khi đi vay vốn. Với sự thay đổi khí hậu ngày càng nhiều, các hộ gia đình ở những vùng đất bằng phẳng rất thấp cũng là các hộ dễ bị tổn thương về mặt kinh tế. Các dạng địa lý khác cũng dễ bị ảnh hưởng bởi các cú sốc tự nhiên. Những vùng này không những sẽ phải nếm trải tình trạng gia tăng tạm thời của nghèo đói do thảm họa thiên nhiên mà còn bị đe dọa bởi sự đảo ngược tiến trình tăng trưởng lâu dài nếu như các điều kiện môi trường tự nhiên tiếp tục xấu đi. Vào năm 2020, hạn hán nghiêm trọng xảy ra đồng thời với việc gia tăng tỷ lệ nghèo theo vùng ở vùng Đồng bằng sông Cửu Long, khiến cho tỷ lệ nghèo năm 2020 ở vùng này tăng gần bằng mức nghèo của năm 2016. Đồng bằng sông Cửu Long và các khu vực vùng trũng thấp khác, mặc dù ngày nay không bị hạn chế bởi các điều kiện địa lý, nhưng sẽ cần phải có các hành động quyết liệt ngay từ bây giờ để ngăn chặn việc các xu hướng môi trường đang xấu đi có thể khiến các điều kiện sống trở nên tồi tệ hơn (xem Chương 6).

Các chương trình mục tiêu theo vùng đã đóng vai trò quan trọng trong sự phát triển của vùng, nhưng các hình thức hỗ trợ nên được hướng đến các xã nghèo nhất³³

Trong thập kỷ qua, các Chương trình Mục tiêu Quốc gia (CTMTQG) đã cung cấp mức đầu tư cao cho các xã. Chính phủ đã đầu tư gần 560 nghìn tỷ đồng (tương đương 25 tỷ đô-la Mỹ) cho các chương trình cấp xã thuộc CTMTQG từ năm 2010 đến năm 2019. Chi tiêu cho mỗi xã trung bình khoảng 85 tỷ đồng (3,5 triệu đô-la Mỹ) trong cả giai đoạn, tương đương khoảng 350.000 đô-la Mỹ/năm cho mỗi xã. Nguồn tài chính của CTMTQG là sự kết hợp của các quỹ của chính quyền trung ương, cấp tỉnh và cấp xã, bao gồm cả nguồn vốn tín dụng và các khoản đóng góp của cộng đồng. Về tổng thể, sự kết hợp giữa ngân sách nhà nước và tài trợ của chính quyền địa phương chiếm gần 60% vốn đầu tư cấp xã.

Hầu hết các hộ nghèo, được xác định theo chuẩn nghèo tiền tệ của NHTG, sinh sống ở các xã được coi là nghèo theo Chương trình 135. Trong năm 2018, khoảng 65 % người nghèo theo chuẩn nghèo 3,2 đô-la Mỹ/ngày theo PPP 2011 sinh sống ở các xã thuộc chương trình 135, tức là các xã mục tiêu trong CTMTQG về giảm nghèo bền vững. Hầu hết các xã vùng núi cao cũng được hưởng lợi từ nhiều chương trình của Chính phủ, với hơn 90% số xã nhận được các hình thức hỗ trợ nhất định trong giai đoạn từ năm 2015 đến năm 2018. Các xã miền núi cũng có nhiều khả năng tham gia các chương trình liên quan đến xóa đói giảm nghèo, đầu tư vào phát triển kinh tế và cơ sở hạ tầng hơn.

Tuy nhiên, do các rào cản tài chính, các xã nghèo nhất lại nhận được ít vốn đầu tư tổng thể hơn. Các xã được chính phủ xếp vào loại đặc biệt nghèo trong năm 2010 phụ thuộc nhiều vào phần đóng góp của nhà nước hơn: phần này chiếm gần một nửa chi đầu tư, trong khi thu ngân sách địa phương đóng góp thêm 29% nữa. Các xã đặc biệt nghèo nhận được đầu tư từ ngân sách nhà nước cao hơn 14% so với các xã không nghèo, nhưng các xã không nghèo chi tiêu nhiều hơn 80% so với các xã đặc biệt nghèo từ nguồn thu của chính họ và có mức đóng góp từ sự tham gia của khu vực tư nhân và cộng đồng cao hơn tới 4 lần. Như vậy, các xã nghèo nhất đầu tư ít hơn vì các xã này chủ yếu dựa vào nguồn tài trợ của chính phủ trung ương mà không có nguồn lực bổ sung. Nhìn chung, các xã đặc biệt nghèo thu hút ít nguồn lực từ sự tham gia của khu vực tư nhân và sự đóng góp của cộng đồng hơn so với các xã khác.

Mức đầu tư thấp có thể khiến các xã này khó được công nhận đạt chuẩn nông thôn mới- một hình thức công nhận dành cho các xã đạt được mục tiêu theo 19 chỉ số giám sát trong CTMTQG (2011–2015). Điều này có thể thấy rõ khi so sánh mức độ và nguồn tài chính của các xã đạt chuẩn nông thôn mới và những xã không đạt. Các xã đã đạt chuẩn nông thôn mới năm 2016 có mức đầu tư trung bình hơn 60 tỷ đồng trong giai đoạn đầu của CTMTQG. Con số này cao hơn hai lần số tiền trung bình mà các xã không đạt chuẩn nông thôn mới chi tiêu. Tính đến cuối năm 2019, các xã đạt chuẩn nông thôn mới đã chi trung bình 120 tỷ đồng kể từ năm 2010, so với mức chi bình quân 62 tỷ đồng cho các xã không đạt chuẩn nông thôn mới. Do đó, việc không đạt chuẩn nông thôn mới chủ yếu xảy ra do thiếu hụt tài chính.

Các khoản đầu tư của CTMTQG cải thiện khả năng kết nối ở tất cả các xã, nhưng vẫn còn sự chênh lệch ở các xã nghèo. Hạn chế về nguồn lực dẫn đến sự đánh đổi gay gắt hơn ở các khu vực nghèo và khó khăn. Đối mặt với sự đánh đổi giữa nhiều nhu cầu, các xã nghèo nhất thường ưu tiên cho đường xá và nước sạch hơn là đầu tư phát triển con người. Do nhu cầu về cơ sở hạ tầng hiện nay đang được đáp ứng, các khoản đầu tư cần chuyển sang nâng cao chất lượng ở các trường trung học phổ thông và các cơ sở y tế. Do các CTMTQG được thực hiện khá rộng rãi nên khó có thể định lượng được các tác động phúc lợi. Các khoản đầu tư, các chương trình phát triển và các nguồn lực được cung cấp trên diện rộng cho hầu hết các xã. Nhưng các xã nghèo nhất trong một số trường hợp lại nhận được ít hỗ trợ hơn. Phân tích sử dụng số liệu Khảo sát mức sống dân cư với dữ liệu cấp xã và cấp hộ gia đình có kết quả nhất quán với kết quả từ một nghiên cứu chi tiết về hiệu quả của CTMTQG (Pimhidzai và Niu, 2021).

3.3. Giảm nghèo dân tộc thiểu số

Các yếu tố dẫn tới tỷ lệ nghèo của DTTS cao rất đa dạng và phức tạp. Có sự khác biệt đáng kể giữa các nhóm DTTS khác nhau. Do đó, tầm quan trọng của các nhân tố gây ra tình trạng nghèo của từng nhóm DTTS cụ thể cũng không giống nhau. Mặc dù vậy, việc xem xét các động lực thúc đẩy phát triển kinh tế xã hội mà nhóm DTTS nói chung phải đối mặt là công việc rất quan trọng để có thể hiểu được những thách thức kinh niên đối với những người nghèo còn lại. Phần sau đây tóm tắt các động lực chính được xác định, bao gồm

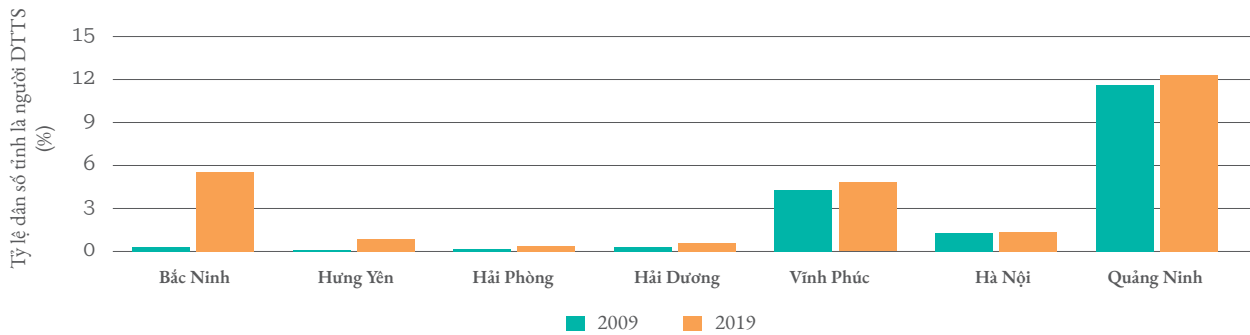
kết nối vật chất và kinh tế, các tài sản sinh kế cơ bản của hộ gia đình, liên kết thị trường, khả năng dịch chuyển trên thị trường lao động, sự tiếp cận giáo dục và sự tiếp cận các sáng kiến hỗ trợ từ bên ngoài (NHTG, 2019).

Sự xa xôi về địa lý và các liên kết kém có tương quan với tỷ lệ nghèo cao hơn

Mức độ liên kết với thị trường yếu cản trở nhóm DTTS trong việc cải thiện thu nhập và sinh kế. Các kết nối vật chất, việc sản xuất cây trồng giá trị cao, định kiến của nhóm dân tộc Kinh và mức độ thực thi quyền lực thị trường của các thương nhân, người bán lẻ và chủ cửa hàng địa phương là những yếu tố ảnh hưởng đến mức độ liên kết thị trường của nhóm DTTS. Kết nối vật chất quyết định khả năng tiếp cận thị trường và các cơ hội kinh tế khác của nhóm DTTS trong nền kinh tế rộng lớn hơn. Các cộng đồng DTTS gặp khó khăn thường sinh sống ở những khu vực có mức độ kết nối vật chất kém, và điều này khiến họ bị mắc kẹt trong cái nghèo. Mức độ kết nối vật chất kém tác động tiêu cực đến khả năng tham gia vào chuỗi giá trị thị trường, có việc làm và tiếp cận các dịch vụ khác của DTTS (NHTG, 2019). Mức độ kết nối không chỉ được xác định bởi khoảng cách địa lý hay mức độ xa xôi mà còn bởi cả các yếu tố như thời tiết và tình trạng cơ sở hạ tầng hiện tại. Một số nhóm phải đối mặt với nhiều vấn đề liên quan đến tính thời vụ, chẳng hạn như hiện tượng lở đất và gió mùa, và điều này làm suy giảm khả năng kết nối vào những thời điểm nhất định trong năm.

Di cư tạo ra con đường có thêm cơ hội việc làm cho một số cộng đồng DTTS

Trong những năm gần đây, các số liệu cho thấy hiện tượng một số DTTS di cư đến các khu kinh tế, mặc dù phần lớn vẫn tiếp tục sinh sống ở các tỉnh đồng DTTS. Từ năm 2009 đến 2019, tỷ lệ DTTS trong dân số đã tăng lên ở 14 trong số 19 tỉnh có các khu kinh tế trọng điểm ở miền Bắc, miền Trung hay miền Nam. Đáng chú ý là tỉnh Bắc Ninh, một trung tâm công nghiệp lớn, có tỷ trọng DTTS trong dân số tăng cao nhất, từ 0,3% năm 2009 lên hơn 5,5% năm 2019. Tương tự, tỷ trọng dân số DTTS cũng tăng lên tại các tỉnh trong vùng kinh tế trọng điểm phía Bắc như Hải Dương, Hưng Yên và Hải Phòng (Hình 3.13). Nghiên cứu của tổ chức CARE Quốc tế cũng cho thấy sự gia tăng số lượng lao động nhập cư giữa các nhóm dân tộc khác nhau tại 5 tỉnh được chọn cho nghiên cứu vào năm 2019 so với năm trước (CARE, 2020)³⁴. Nhìn chung, trong khi có thể có

Hình 3.13. Tỷ lệ dân số DTTS tại một số tỉnh

Nguồn: Tổng điều tra Dân số năm 2009 và 2019.

mức độ di cư nhất định đến các khu kinh tế, thì đa số DTTS vẫn cư trú ở các tỉnh giống như năm 2009, đó là các tỉnh Sơn La, Hà Giang, Gia Lai, Đắk Lắk. Các chính sách hỗ trợ đồng bào DTTS cần tiếp tục tập trung vào các tỉnh có đông DTTS. Đồng thời, do di cư tiếp tục đóng vai trò ngày càng quan trọng trong việc nâng cao thu nhập hộ gia đình và giảm nghèo, cũng như tạo ra con đường tìm kiếm việc làm cho thanh niên và phụ nữ DTTS, các chính sách hỗ trợ lao động DTTS nhập cư cũng là cần thiết.

Trong năm 2020, tỷ lệ DTTS làm việc trong khu vực công nghiệp chế biến chế tạo tương đương với tỷ lệ nhóm dân tộc Kinh làm việc trong khu vực này vào đầu thập kỷ

Khả năng kết nối kinh tế như gần các cụm kinh tế, khu công nghiệp là yếu tố quan trọng quyết định đến tình trạng nghèo của DTTS. Do đầu tư công đã cải thiện khả năng kết nối đường bộ tới các vùng DTTS trong những năm qua, sự kết nối kinh tế ngày càng trở nên quan trọng đối với công cuộc giảm nghèo. Vị trí gần các khu công nghiệp tạo điều kiện cho nhiều phụ nữ và thanh niên DTTS tham gia vào thị trường lao động hơn. Đối với một số nhóm DTTS, khoảng cách đến địa điểm làm việc có thể ảnh hưởng đến nhận thức về việc phụ nữ có nên làm các công việc được trả lương bên ngoài gia đình hay không (NHTG, 2019). Khoảng cách gần hơn cũng tạo điều kiện cho phụ nữ đi làm do mức độ sử dụng phương tiện đi lại của họ còn hạn chế.

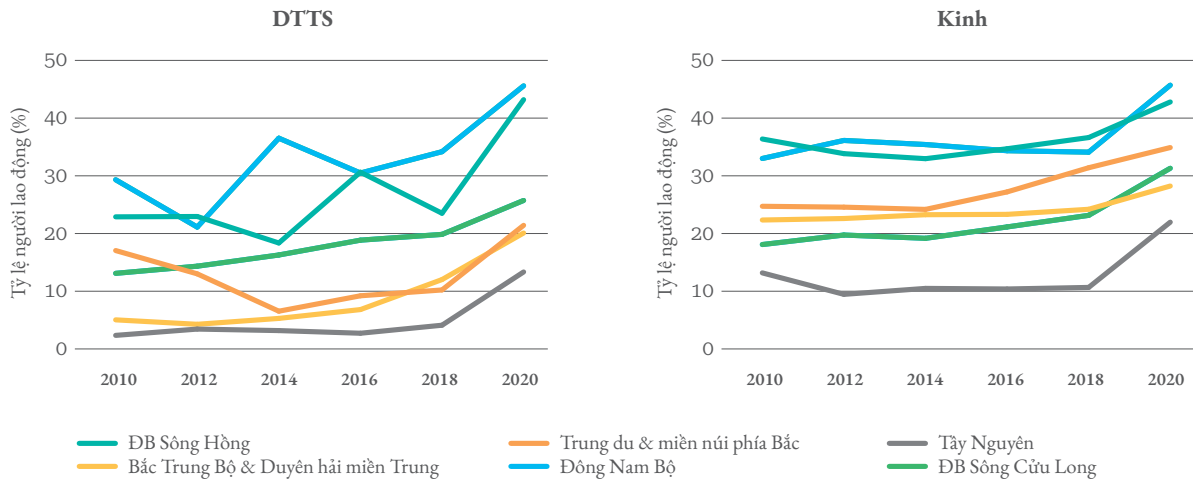
Sự tham gia vào thị trường lao động ngoài nông nghiệp là chìa khóa để giảm nghèo cho đồng bào DTTS. Các nhóm DTTS nghèo phụ thuộc nhiều vào nông nghiệp,

trong khi nhóm DTTS khá giả hơn có được phần lớn thu nhập ngoài nông nghiệp. Rào cản ngôn ngữ và trình độ học vấn thấp của một số nhóm DTTS đã hạn chế khả năng tiếp cận của họ tới những công việc đòi hỏi kỹ năng và có tiền lương cao hơn. Khoảng cách với các cơ hội làm công ăn lương thấp hơn có tương quan đến các kết quả kinh tế tốt hơn và tạo điều kiện cho nhiều phụ nữ DTTS tham gia vào lực lượng lao động hơn. Có một số tiến bộ đã được ghi nhận. Vào năm 2020, tỷ lệ DTTS làm việc trong lĩnh vực chế biến đã có sự chuyển dịch mạnh mẽ và ấn tượng trên tất cả các vùng (Hình 3.14).

Chênh lệch thu nhập giữa nhóm dân tộc Kinh và dân tộc thiểu số vẫn còn tồn tại

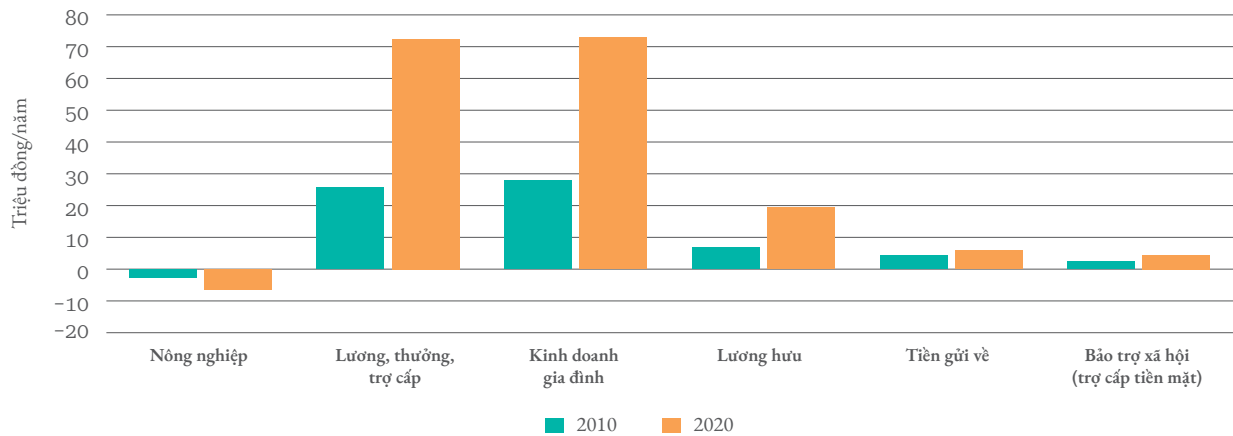
Trong các loại hình thu nhập hộ gia đình, các hộ gia đình nhóm dân tộc Kinh nhận được nhiều thu nhập hơn từ tất cả các nguồn ngoại trừ nông nghiệp (Hình 3.15). Nhóm dân tộc Kinh thậm chí còn có mức thu nhập trung bình từ bảo trợ xã hội cao hơn, do có nhiều hình thức bảo trợ xã hội khác nhau và một số không liên quan đến nghèo. Trong cùng một phân loại việc làm công ăn lương, thì mức tiền lương và tốc độ tăng tiền lương của nhóm dân tộc Kinh đều cao hơn nhóm DTTS (Hình A.3.1.1 trong Phụ lục). Ngay trong số các công việc có kỹ năng cao và có hợp đồng, thì thu nhập của các hộ gia đình DTTS trung bình cũng thấp hơn so với các hộ gia đình nhóm dân tộc Kinh. Tất nhiên, đây là sự chênh lệch này còn do sự đóng góp của các yếu tố khác, ví dụ như vị trí địa lý. Mặc dù vậy, Demombynes và Testaverde (2018) nhận thấy rằng DTTS làm công ăn lương vẫn kiếm được ít hơn khoảng 6% so với nhóm dân tộc Kinh trong các công việc tương đương (giữa năm 2011 và 2014).

Hình 3.14. Tỷ lệ lao động có việc làm theo dân tộc và trong lĩnh vực chế biến, 2010 đến 2020



Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng dữ liệu Khảo sát mức sống dân cư 2010–2020.

Hình 3.15. Khoảng cách thu nhập tuyệt đối giữa nhóm dân tộc Kinh và nhóm DTTS chia theo các nhóm chính



Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng dữ liệu Khảo sát mức sống dân cư 2010–2020.

Trợ giúp xã hội cho đồng bào dân tộc thiểu số đã được cải thiện theo thời gian, nhưng tình trạng bao phủ chưa đầy đủ vẫn tiếp tục là một thách thức

Mức độ bao phủ của nhóm DTTS trong hệ thống trợ giúp xã hội của Việt Nam đã được cải thiện trong những năm qua, nhưng các thách thức vẫn còn. Chi hỗ trợ xã hội ở Việt Nam tăng lên hàng năm, bao gồm cả chi tiêu danh nghĩa và tỷ trọng trên GDP (Dutta, 2019). Hệ thống trợ giúp xã hội hiện tại gồm có các khoản chuyển nhượng bằng tiền mặt và hiện vật thường xuyên và đột xuất/khẩn cấp, cũng như

các dịch vụ chăm sóc xã hội khác. Ví dụ về các chương trình trợ giúp xã hội thường xuyên lớn bao gồm các khoản trợ cấp xã hội cho các nhóm dễ bị tổn thương, trợ cấp tiền điện bằng tiền mặt và trợ cấp giáo dục bằng tiền mặt. Đồng bào DTTS cũng được hưởng lợi từ các chương trình giảm nghèo cụ thể như Chương trình Mục tiêu Quốc gia Giảm nghèo Bền vững. Trong năm 2016, 52% hộ gia đình DTTS được hưởng lợi từ ít nhất một chương trình trợ giúp xã hội.

Trong khi đồng bào DTTS ngày càng được bao phủ nhiều hơn bởi các chương trình trợ giúp xã hội, thì những thách thức vẫn tồn tại, đó là sự phức tạp, manh

mún và nguồn vốn của các chương trình này cũng như phạm vi bao phủ của chúng. Nhiều chương trình tồn tại mà không có một cái nhìn tổng thể toàn diện về cách thức góp phần cải thiện đời sống của nhóm DTTS. Hơn nữa, việc xem xét các thách thức khác nhau mà các nhóm DTTS khác nhau phải đối mặt đã không được đưa vào trong thiết kế của các chương trình này. Điều này làm cho các chương trình này kém hiệu quả trong việc giải quyết các vấn đề cấp bách nhất. Về mức độ bao phủ, vẫn còn tình trạng ở một số nơi, nhiều hộ nghèo DTTS bị đưa ra khỏi danh sách nghèo chính thức một cách tùy tiện để đạt được các mục tiêu giảm nghèo của địa phương. Trong hoạt động hỗ trợ tiền mặt có mục tiêu cho các nhóm đối tượng, các nhóm như cha mẹ đơn thân nuôi con nhỏ, người khuyết tật và trẻ em không nơi nương tựa bị bỏ sót.

Cuối cùng, một loạt các yếu tố văn hóa và xã hội khác tác động đến tốc độ giảm nghèo

Nhóm DTTS không có đại diện trong các vị trí lãnh đạo chủ chốt. Trong khi nhóm DTTS có mức độ đại diện tốt trong hệ thống chính quyền cấp xã thì các vị trí lãnh đạo trong các tổ chức này thường do cán bộ dân tộc Kinh đảm nhiệm. Các cơ hội tham gia các vị trí này còn hạn chế đối với nhóm DTTS do chính sách của chính phủ luân chuyển cán bộ nhóm dân tộc Kinh đến các vùng sâu vùng xa, cũng như các hạn chế như trình độ học vấn thấp và rào cản ngôn ngữ. Việc thiếu đại diện, ngay cả ở những vị trí không chủ chốt đối với các nhóm DTTS nhỏ hơn, làm giảm khả năng tiếp cận các nguồn lực và cơ hội cho nhóm DTTS.

Định kiến từ bên ngoài và sự tự nhận thức về mình của nhóm DTTS có thể cản trở sự phát triển kinh tế của họ. Tồn tại các định kiến giữa nhóm dân tộc Kinh và nhóm DTTS, và điều này làm giảm khả năng tiếp cận các cơ hội và dịch vụ công của DTTS. Định kiến này cũng tồn tại dựa trên tình trạng kinh tế xã hội (ví dụ như giữa nhóm khá giả và nhóm thiếu thốn hơn). Nhiều nhóm DTTS còn mang trong mình những mặc cảm tự ti, rụt rè. Những định kiến và nhận thức tiêu cực về bản thân có thể mở rộng khoảng cách xã hội giữa các nhóm và khiến việc hòa nhập trở nên khó khăn hơn.

Phụ nữ DTTS chịu nhiều thiệt thòi vì họ phải đối mặt với mức độ bất bình đẳng lớn về kinh tế và xã hội. Xét về các chỉ số giáo dục, phụ nữ DTTS đang bị tụt hậu so với cả nam giới DTTS và phụ nữ nói chung trên toàn quốc. Tỷ lệ tốt nghiệp của phụ nữ DTTS là 10,2% so với 16,3% của

phụ nữ cả nước (NHTG, 2021c). Tương tự, gần một phần tư phụ nữ DTTS mù chữ, so với con số 13,3% nam giới DTTS (CARE, 2020). Phụ nữ có trình độ học vấn thấp hơn và khả năng thông thạo tiếng phổ thông kém hơn sẽ bị hạn chế trong việc tham gia vào các hoạt động cộng đồng và do đó sẽ bị loại trừ trong các quyết định hộ gia đình. Gánh nặng của công việc chăm sóc không được trả công cũng thuộc về phụ nữ (xem Hộp 3.1). Tình trạng tảo hôn, sinh con sớm và tỷ lệ sinh cao cũng là những yếu tố góp phần làm cho các nhóm DTTS có tỷ lệ nghèo cao. Việc có nhiều trẻ em dưới độ tuổi lao động trong hộ gia đình có tương quan với khó khăn về kinh tế ở một số nhóm dân tộc không sử dụng biện pháp tránh thai hay ưa chuộng sinh con trai hơn (NHTG, 2019).

Sự cạnh tranh không lành mạnh từ các thương nhân và nhà bán lẻ địa phương cũng có thể tác động tiêu cực đến liên kết thị trường đối với nhóm DTTS nghèo. DTTS phải đối mặt với định kiến từ nhóm dân tộc Kinh, những người kiểm soát các thị trường miền xuôi (NHTG, 2019). Ngoài ra, những người buôn bán và bán lẻ địa phương cũng đóng vai trò là người cho vay tiền, họ có thể định giá đầu ra cho sản phẩm nông nghiệp của nhóm DTTS. Việc nhóm DTTS mắc nợ những người cho vay này sẽ làm giảm thu nhập của họ do họ nhận được giá đầu ra được xác định từ trước ở mức thấp, và điều này khiến tình trạng nợ nần kéo dài thêm. Điều này có thể dẫn đến việc DTTS phải chuyển nhượng đất đai và tài sản để trả các khoản vay nặng lãi. Hơn nữa, chi phí cao và sự sẵn có của phương tiện vận chuyển theo mùa làm tăng sự phụ thuộc vào thương lái đối với những người nghèo nhất.

3.4. Thu nhập từ nông nghiệp và sinh kế

Phần này tập trung phân tích các hoạt động nông nghiệp cấp hộ gia đình trong các nông hộ nhỏ. Các hộ gia đình tham gia vào năm hoạt động nông nghiệp, gồm có trồng trọt, chăn nuôi, lâm nghiệp, thủy sản và dịch vụ nông nghiệp (Hộp 3.2 mô tả về các hoạt động này). Trong phân tích sau đây, chúng tôi định nghĩa hoạt động chính hoặc cây trồng chính của một hộ gia đình là hoạt động nông nghiệp mang lại nguồn thu nhập lớn nhất cho họ. Phần này được chia thành 3 tiểu phần. Tiểu phần đầu tiên tập trung vào việc xác định nghèo, tiến độ giảm nghèo và các kết quả nông nghiệp của các hộ nông dân. Phần cuối cùng xem xét kỹ hơn để giải mã một số nguồn gốc của sự chênh lệch trong kết quả nông nghiệp bao gồm cả năng suất.

HỘP

3.1.

Giới tính, dân tộc và thị trường việc làm ở Việt Nam

Phụ nữ DTTS chịu nhiều thiệt thòi vì họ phải đối mặt với mức độ bất bình đẳng lớn hơn về kinh tế và xã hội. Xét về các chỉ số giáo dục, phụ nữ DTTS đang bị tụt hậu so với cả nam giới DTTS và phụ nữ nói chung trên toàn quốc. Tỷ lệ tốt nghiệp của phụ nữ DTTS là 10,2% so với 16,3% của phụ nữ cả nước (NHTG, 2021c). Tương tự, gần một phần tư phụ nữ DTTS mù chữ, so với con số 13,3% nam giới DTTS (CARE, 2020). Phụ nữ có trình độ học vấn thấp hơn và khả năng thông thạo tiếng phổ thông kém hơn sẽ bị hạn chế trong việc tham gia vào các hoạt động cộng đồng và do đó sẽ bị loại trừ trong các quyết định của hộ gia đình. Phụ nữ được mong đợi phải thực hiện các nhiệm vụ nội trợ truyền thống bên cạnh lao động nông nghiệp, khiến họ không thể hình thành các mạng lưới xã hội rộng rãi. Những yếu tố này hạn chế khả năng tiếp cận các nguồn lực và cơ hội sinh kế của phụ nữ DTTS. Tình trạng tảo hôn, sinh con sớm và tỷ lệ sinh cao cũng là những yếu tố góp phần làm cho các nhóm DTTS có tỷ lệ nghèo cao. Các em gái và phụ nữ sau khi kết hôn thường phải ở nhà chăm con, khiến nhiều em phải bỏ học sớm. Phân tích của NHTG cho thấy việc kết hôn sớm và mang thai cũng liên quan đến tình trạng thấp còi và gia tăng bạo lực gia đình (NHTG, 2018).

Phụ nữ thuộc các nhóm DTTS chịu nhiều thiệt thòi trên thị trường việc làm, vì họ phải đối mặt với các rào cản liên quan đến giới và dân tộc. DTTS ít có khả năng làm các công việc làm công ăn lương hơn nhóm dân tộc Kinh hoặc Hoa. Chỉ 17% phụ nữ không phải là nhóm dân tộc Kinh hoặc Hoa có việc làm được trả công, so với tỷ lệ 22% ở phụ nữ Kinh hoặc Hoa và 32% của nam giới DTTS. Ngoài ra, phụ nữ thuộc các nhóm DTTS được trả lương thấp hơn 17% so với nam giới DTTS, thấp hơn 35% so với phụ nữ Kinh hoặc Hoa và thấp hơn 50% so với nam giới không phải DTTS (NHTG, 2019).

Thêm vào đó, phụ nữ DTTS chủ yếu làm các công việc tự làm trong nông nghiệp có mức lương thấp và không ổn định. Lấy ví dụ trong nông nghiệp, có tới 59% phụ nữ thuộc các nhóm DTTS là tự làm nông nghiệp, so với tỷ lệ 40% của phụ nữ thuộc nhóm dân tộc đa số (NHTG, 2019).

Xác suất nghèo một phần phụ thuộc vào loại hình hoạt động nông nghiệp của hộ gia đình

Tỷ lệ nghèo của các hộ gia đình có thu nhập nông nghiệp chủ yếu từ hoạt động lâm nghiệp ở mức cao. Tỷ lệ nghèo của các hộ gia đình chủ yếu làm lâm nghiệp đã giảm đáng kể vào năm 2016, nhưng sau đó thì ít có sự thay đổi. Các hộ lâm nghiệp có diện tích đất lớn hơn nhưng lại có thu nhập ít hơn. Mặc dù các hộ lâm nghiệp là các hộ nắm giữ nhiều đất nhất, nhưng hoạt động sản xuất của họ thường ở quy mô nhỏ và loại cây trồng thường không phải là loại cây xuất khẩu phổ biến (như gỗ mộc và gỗ làm nhà). Cần khá nhiều thời gian để các hoạt động lâm nghiệp mang lại lợi nhuận, và khả năng tiếp cận thị trường và dịch vụ của các hộ lâm nghiệp thường kém. Hơn nữa, những hộ này có thể không sở hữu các thiết bị lâm nghiệp phù hợp để chế biến và thu hoạch quy mô lớn để đáp ứng các nhu cầu trong và ngoài nước. Phần lớn các hộ này là DTTS, không được học hành và sống ở vùng Trung du và miền núi phía Bắc.

Các hộ gia đình có công việc chính là trồng trọt, do đó sống dựa vào các cây trồng lương thực, có tỷ lệ nghèo cao nhất. Tỷ lệ nghèo nói chung có quan hệ tỷ lệ nghịch với giá trị đầu ra. Ví dụ, các sản phẩm trái cây và cây công nghiệp có giá trị cao hơn, và các hộ gia đình có thu nhập chính từ các cây trồng này cũng ít có khả năng là các hộ nghèo hơn. Những người trồng cây lương thực là nhóm nghèo nhất một phần vì họ hoạt động nông nghiệp tự cung tự cấp. Tỷ lệ tự sản tự tiêu các mặt hàng lương thực, thực phẩm của nhóm thập phân vị nghèo nhất cao hơn nhiều so với nhóm thập phân vị giàu nhất (91% so với 47%). Các gia đình sản xuất cây lương thực cũng có nhiều khả năng tiêu thụ phần lớn cây trồng của họ tại nhà hơn so với những người trồng cây ăn quả (nghĩa là nhóm thứ hai có nhiều khả năng bán sản phẩm của họ cho người tiêu dùng trong nước hay nước ngoài hơn). Do đó, nếu những người trồng cây lương thực có thể sản xuất hiệu quả và bán sản phẩm của họ với giá cạnh tranh hơn, thì những tác động bất lợi của hoạt động canh tác tự cung tự cấp có thể được khắc phục phần nào.

HỘ

3.2.

Các loại hoạt động nông nghiệp hộ gia đình trong Khảo sát mức sống dân cư

Một khía cạnh quan trọng để hiểu rõ hơn về tình trạng nghèo cao và thu nhập thấp là mô tả đặc điểm hoạt động nông nghiệp của các hộ gia đình. Dữ liệu từ Khảo sát mức sống dân cư cho phép phân tích đặc điểm các hộ gia đình sống dựa vào nông nghiệp. Khảo sát mức sống dân cư nắm bắt các hoạt động nông nghiệp chủ yếu thông qua các mô-đun thu nhập nông nghiệp cấp hộ gia đình. Một phần nhỏ các thành viên hộ gia đình tham gia vào lĩnh vực nông nghiệp dưới hình thức làm công ăn lương. Một phần nhỏ các hộ gia đình tham gia vào lĩnh vực chế biến thực phẩm, nhưng nhóm này được coi là thuộc về khu vực công nghiệp chế biến chế tạo.

Bảng B.3.2.1. Mô tả các hoạt động nông nghiệp

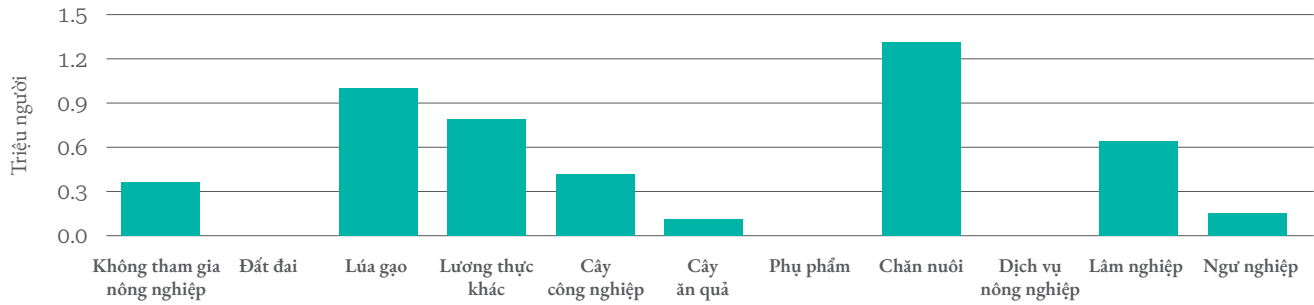
HOẠT ĐỘNG	MÔ TẢ	CÓ SỐ LIỆU DIỆN TÍCH KHÔNG?	CÓ GIÁ TRỊ ĐƠN VỊ KHÔNG?
Nguồn thu nhập (ròng)			
Diện tích đất	Thu nhập cho thuê		
Chăn nuôi, săn bắt, đánh bắt	Động vật, chim, nghề nuôi ong và các sản phẩm liên quan, ví dụ: sữa, trứng, mật ong, v.v.	Không	Một số tính theo kg, một số tính theo đầu động vật
Dịch vụ nông nghiệp	Cày, tưới tiêu...	Không	Không
Lâm nghiệp	Cọ, tre, nứa, gỗ, quế, củi, chăm sóc, tu bổ và cải tạo rừng, v.v.	Có diện tích đất	Không
Ngư nghiệp	Nuôi trồng và đánh bắt thủy sản	Có diện tích ao hồ	Có
Cây trồng	Lúa gạo, cây lương thực khác, cây công nghiệp, trái cây và các sản phẩm phụ	Có diện tích đất	Có
Lúa gạo	Gạo tẻ, gạo nếp, gạo đặc sản	Có diện tích đất	Có
Cây lương thực khác	Ngô, khoai tây, đậu, rau, v.v.	Có diện tích đất	Có
Cây công nghiệp	Cây hàng năm và cây lâu năm, ví dụ: đậu tương, bông, dứa, cao su, cà phê, v.v.	Có diện tích đất	Có
Cây ăn quả	Cây ăn quả như cam, dứa, mít, v.v.	Có diện tích đất	Có
Sản phẩm nông nghiệp phụ	Lá, thân, đay, cọng, rơm, rạ, cỏ ...	Không	Không

Trong các hộ nông nghiệp, tỷ lệ hộ nghèo thấp nhất ở những hộ nhận phần lớn thu nhập từ việc cho thuê đất, trồng cây ăn quả hoặc nuôi trồng thủy sản. Cho thuê đất là một hoạt động thụ động và mặc dù mang lại thu nhập thấp, nhưng rất có thể là thu nhập bổ sung cho các hộ gia đình hoạt động chính trong các lĩnh vực dịch vụ hoặc công nghiệp chế biến chế tạo. Giá trái cây và các sản phẩm nuôi trồng thủy sản cao hơn, khiến tỷ lệ nghèo của nhóm sản xuất các sản phẩm này ở mức thấp. Sự cải thiện sinh kế của các hộ nuôi trồng thủy sản trong thập kỷ qua là ấn tượng nhất. Tỷ lệ giảm nghèo tương đối của các hộ nuôi trồng thủy sản từ năm 2010 đến năm 2020 là nhanh nhất và có thể so sánh được với tốc độ giảm nghèo của các hộ phi nông nghiệp. Đối với các hộ nuôi trồng thủy sản,

tỷ lệ nghèo đã giảm từ 24 xuống 4,4% trong một thập kỷ, hoặc trung bình là 15,6% mỗi năm. Mặc dù vậy, tỷ lệ nghèo trong các hộ nuôi trồng thủy sản đã tăng nhẹ trong năm 2020; sự gia tăng này có liên quan đến việc tỷ lệ nghèo ở Đồng bằng sông Cửu Long tăng lên trong cùng năm, vì đây là vùng có mức độ tham gia vào nuôi trồng thủy sản cao nhất. Mặc dù không được hiển thị trong hình do quy mô mẫu nhỏ, nhưng các hộ gia đình làm dịch vụ nông nghiệp cũng có tỷ lệ nghèo thấp nhất và thu nhập tương ứng cao.

Đối với 84% hộ nghèo làm nông nghiệp, các nguồn thu nhập nông nghiệp chính là lúa gạo, cây lương thực, chăn nuôi và lâm nghiệp (Hình 3.16). Nhìn chung, các hộ gia đình

Hình 3.16. Số người nghèo (triệu người), theo hoạt động nông nghiệp chính của hộ gia đình, năm 2020



Lưu ý: Chuẩn nghèo LMIC của NHTG (3,20 đô-la Mỹ/ngày theo PPP 2011). Hoạt động nông nghiệp chính là hoạt động mang lại thu nhập cao nhất. Tỷ lệ nghèo đối với các hộ có nguồn thu nhập lớn nhất từ các sản phẩm phụ hoặc dịch vụ nông nghiệp không được thể hiện vì số mẫu nhỏ. Các hộ gia đình cũng có thể có thu nhập ngoài nông nghiệp.

Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng dữ liệu Khảo sát mức sống dân cư 2020.

tham gia vào các hoạt động này có xu hướng là các hộ nghèo nhất. Một ngoại lệ là các hộ chủ yếu trồng cây công nghiệp có tỷ lệ nghèo cao hơn một chút so với hộ trồng lúa trong những năm gần đây, nhưng số lượng hộ nghèo trồng cây công nghiệp lại thấp hơn vì số hộ trồng cây công nghiệp ít hơn số hộ trồng lúa.

Đặc điểm của các hộ gia đình trong lĩnh vực lâm nghiệp có tính khác biệt nhiều hơn (Bảng A.3.1.1. trong Phụ lục).

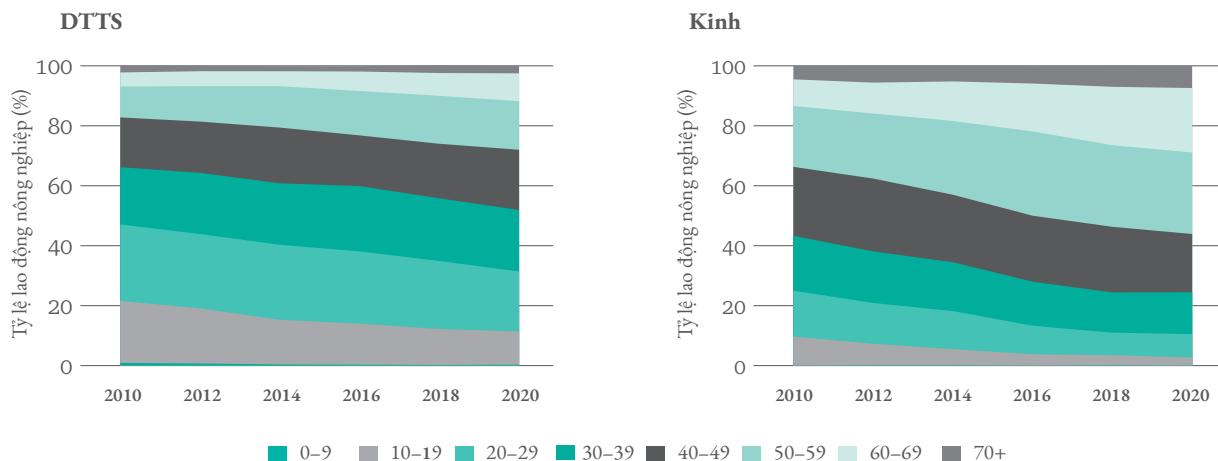
So với các hộ chủ yếu tham gia các hoạt động khác, tỷ lệ các hộ lâm nghiệp là DTTS rất cao (73%). Các hộ gia đình này cũng có tỷ lệ thất học cao nhất (18%), chủ hộ trẻ nhất (47 tuổi) và quản lý diện tích đất lớn nhất (trung bình 4,3 ha). Những hộ gia đình này chủ yếu cư trú ở các vùng đồi núi và vùng sâu vùng xa của

Việt Nam, với hơn 3/4 số hộ có ít nhất một trẻ em phụ thuộc. Hơn nữa, nhóm dân tộc Kinh có trình độ học vấn cao, có chủ hộ là nam giới, là nhóm có xu hướng tham gia vào việc cung cấp dịch vụ nông nghiệp có lợi nhuận cao nhất và nhóm này là nhóm có thu nhập hộ gia đình trung bình cao nhất.

Số việc làm trong lĩnh vực nông nghiệp đang giảm đi.

Vào năm 2020, một nửa số nông dân nhóm dân tộc Kinh ở độ tuổi từ 50 tuổi trở lên; điều này cho thấy tình trạng già hóa, trong khi các nông dân là DTTS có xu hướng trẻ hơn nhiều (Hình 3.17). Sự tham gia bền vững trong lĩnh vực nông nghiệp của DTTS báo trước những thách thức lâu dài hơn đối với công cuộc giảm nghèo. Trên tất cả các vùng và tại tất cả các phân

Hình 3.17. Nông dân đang già đi, đặc biệt là nhóm dân tộc Kinh

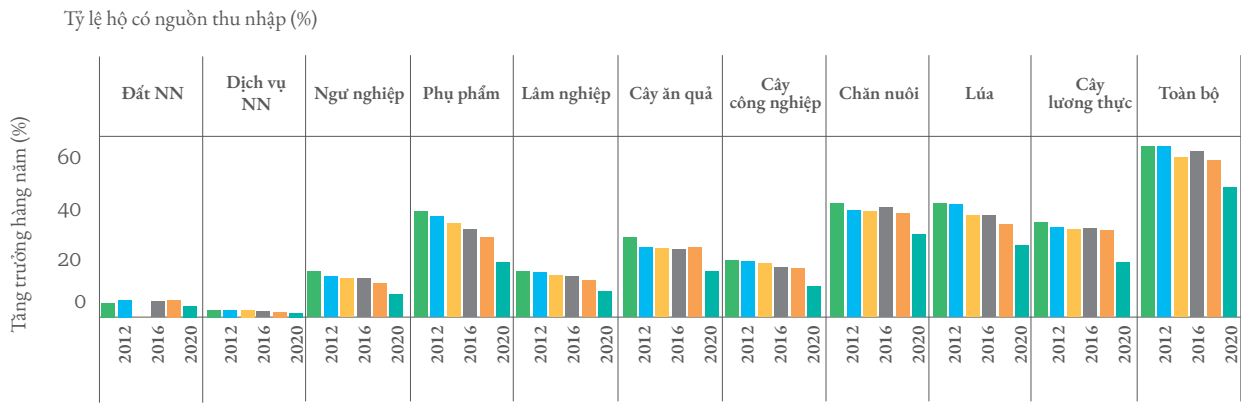


Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng dữ liệu Khảo sát mức sống dân cư 2010–2020.

ngành nông nghiệp, số hộ tham gia nông nghiệp trong năm 2020 ít hơn năm 2010 (Hình 3.18). Việc thoát khỏi ngành nông nghiệp là sự kết hợp của nhiều yếu tố bao gồm tình trạng già hóa, sự gia tăng các cơ hội kinh tế ở những lĩnh vực khác và thay đổi trong lựa chọn việc làm của các thế hệ trẻ. Trong các phân ngành, sự suy giảm nhiều nhất diễn ra ở các hoạt động nông nghiệp tạo ra thu nhập thấp nhất: sản phẩm phụ trong nông nghiệp và sản xuất lúa gạo. Tỷ lệ các hộ gia đình có thu nhập từ phụ phẩm nông nghiệp là 41% vào năm 2010, đã giảm xuống chỉ còn 21% vào năm 2020. Tỷ lệ các hộ trồng lúa giảm từ 44% xuống 28% so với cùng kỳ. Mặc dù vậy, các hộ gia đình có xu hướng đa dạng hóa hoạt động và họ thường có thu nhập từ hoạt động nông nghiệp của gia đình bên cạnh các hoạt động lao động khác. Các hộ gia đình cũng có thể có được thu nhập từ nhiều loại hình hoạt động nông nghiệp.

Trên khắp các vùng, các hộ gia đình tham gia vào nhiều loại hình hoạt động nông nghiệp khác nhau. Vùng Trung du và miền núi phía Bắc có mức độ tham gia cao nhất ở 6 trong 10 phân ngành, bao gồm: phụ phẩm, lâm nghiệp, cây ăn quả, chăn nuôi, lúa gạo và cây lương thực (Hình 3.19). Các hộ ở Đồng bằng sông Cửu Long có tỷ lệ nuôi trồng thủy sản cao nhất (39%), trong khi phần lớn các hộ ở Tây Nguyên trồng cây công nghiệp (cây lâu năm). Người dân sống ở vùng Đông Nam Bộ, với diện tích đất nhỏ và một nửa dân số vùng sống ở Thành phố Hồ Chí Minh, ít có khả năng tham gia vào các hoạt động nông nghiệp nhất. Như vậy, mức độ tham gia vào các hoạt động nông nghiệp ít sinh lợi của các vùng có thể giải thích sự khác nhau trong tỷ lệ nghèo cấp vùng.

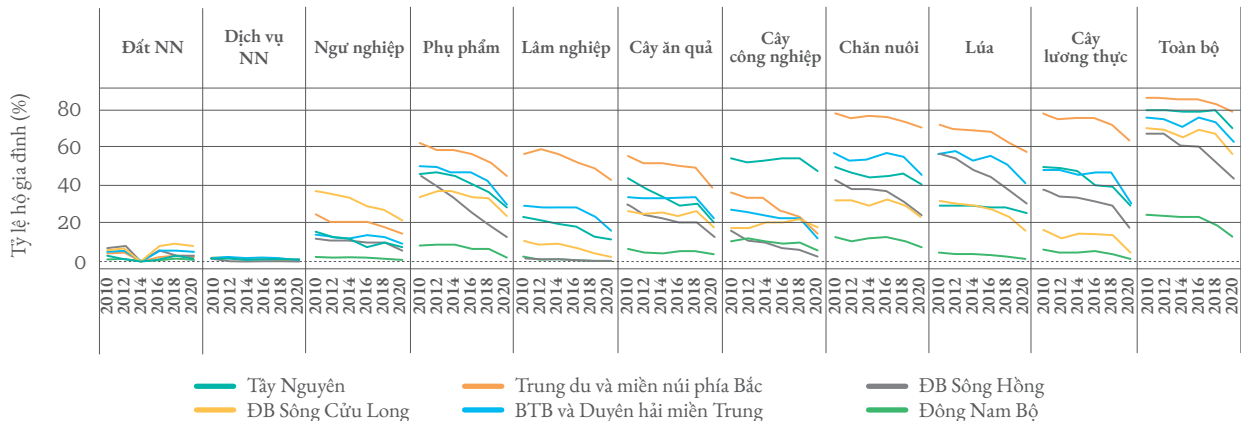
Hình 3.18. Sự tham gia vào các hoạt động nông nghiệp theo thời gian (2010–2020), toàn quốc



Lưu ý: Thiếu dữ liệu đất nông nghiệp năm 2014.

Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng dữ liệu Khảo sát mức sống dân cư 2010–2020.

Hình 3.19. Sự tham gia vào các hoạt động nông nghiệp theo thời gian (2010–2020), theo vùng



Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng dữ liệu Khảo sát mức sống dân cư 2010–2020.

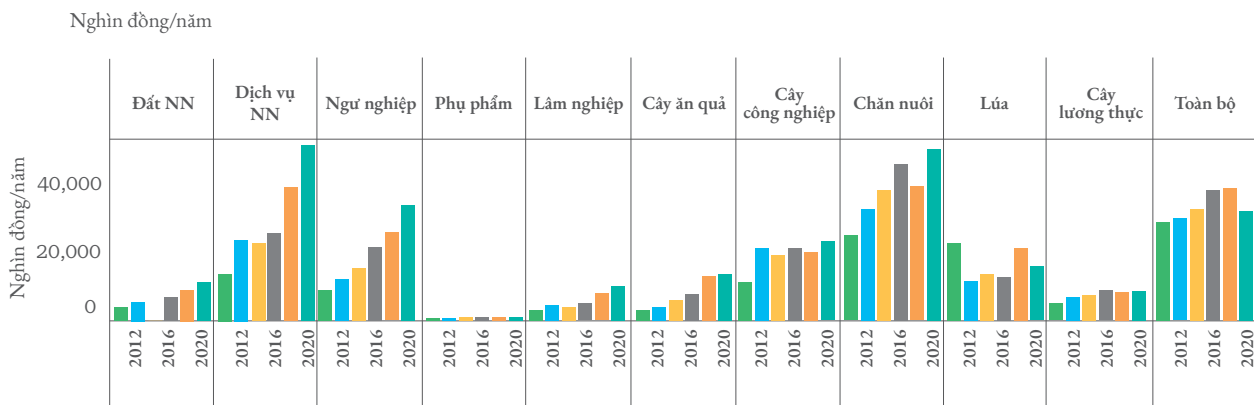
Thu nhập nông nghiệp của các phân ngành còn khiêm tốn so với các nguồn thu nhập phi nông nghiệp

Thu nhập từ một số hoạt động nông nghiệp ngày càng tăng, nhưng ngay cả những khoản thu nhập cao hơn này cũng thấp so với thu nhập từ tiền lương hoặc từ kinh doanh hộ gia đình. Hình 3.20 phân tách xu hướng thu nhập nông nghiệp theo các hoạt động và cây trồng và cho thấy rằng trong khi thu nhập từ cây trồng tăng tương đối ít thì thu nhập từ dịch vụ nông nghiệp, nuôi trồng thủy sản và chăn nuôi đã tăng đáng kể trong thập kỷ qua. Thu nhập từ chăn nuôi cao hơn cũng phản ánh sự đa dạng ngày càng tăng trong khẩu phần và mức tiêu thụ nội địa đối với các sản phẩm sữa. Mặc dù vậy, kể cả với việc tham gia các phân ngành nông nghiệp có thu nhập ngày càng tăng, nhưng tổng thu nhập có được

từ các hoạt động sinh lợi tốt nhất vẫn thấp hơn nhiều so với thu nhập từ tiền lương. Thu nhập từ tiền lương bình quân hàng năm của hộ gia đình đạt khoảng 138 triệu đồng vào năm 2020 trong khi thu nhập có được từ hoạt động nông nghiệp sinh lợi nhiều nhất là 51,5 triệu đồng từ dịch vụ nông nghiệp.

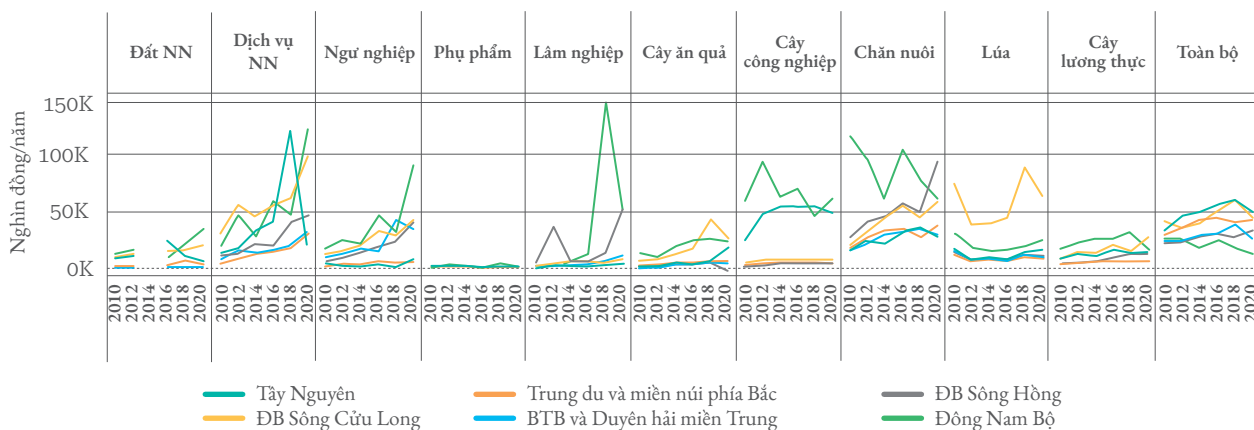
Sự thay đổi trong thu nhập từ nông nghiệp cũng khác nhau tùy theo khu vực. Ví dụ, mặc dù tỷ lệ tham gia vào một số hoạt động hộ gia đình như nuôi trồng thủy sản, lâm nghiệp và chăn nuôi thấp hơn, nhưng vùng Đồng bằng sông Hồng và vùng Đông Nam Bộ vẫn có mức tăng thu nhập bình quân cao hơn từ các ngành này, có lẽ nhờ hưởng lợi từ giá trong nước cao hơn (Hình 3.21). Các lợi thế theo vùng khác bao gồm thu nhập cao hơn từ cây lúa ở Đồng bằng sông Cửu Long và thu nhập cao hơn từ cây lâu năm ở các vùng Tây Nguyên và Đông Nam Bộ.

Hình 3.20. Thu nhập của hộ nông nghiệp theo hoạt động (2010–2020), toàn quốc



Lưu ý: Thu nhập ròng danh nghĩa bình quân hàng năm giữa các hộ gia đình.
Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng dữ liệu Khảo sát mức sống dân cư 2010–2020.

Hình 3.21. Thu nhập nông hộ theo hoạt động (2010–2020), theo vùng



Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng dữ liệu Khảo sát mức sống dân cư 2010–2020.

Nguồn gốc của sự chênh lệch giữa nhóm dân tộc Kinh và DTTS

Mặc dù có những bước tiến đáng kể trong công cuộc giảm nghèo nói chung, bao gồm cả việc tỷ lệ nghèo DTTS giảm ổn định, nhưng vẫn còn một khoảng cách đáng kể trong các kết quả nông nghiệp giữa nhóm dân tộc Kinh và nhóm DTTS. Nhìn chung, nhóm DTTS có nhiều khả năng tham gia vào nông nghiệp hơn so với nhóm dân tộc Kinh đa số (88% so với 56%), và tỷ lệ này cao hơn trong tất cả các phân ngành (Hình 3.22). Bảng A trong Bảng 3.1 cho thấy sự khác biệt đáng chú ý nhất giữa nhóm DTTS và nhóm dân tộc Kinh là trong mức độ tham gia hoạt động chăn nuôi (82% so với 64%) và lâm nghiệp (69% so với 11%). DTTS có xu hướng tham gia vào trồng trọt và đánh cá cao hơn một chút, chênh lệch 7 điểm % trong mỗi phân ngành. Trong Bảng B của Bảng 3.1, sự khác biệt tuyệt đối trong việc tham gia trồng trọt giữa hai nhóm xảy ra lớn nhất ở cây lúa gạo và cây lương thực so với cây công nghiệp và cây ăn quả. Điều này ngụ ý rằng mặc dù có sự hiện diện đồng đều của nhóm DTTS trong nông nghiệp, họ có xu hướng làm nông nghiệp tự cung tự cấp và tham gia các hoạt động có năng suất kém hơn so với nhóm dân tộc Kinh đa số.

Đánh giá năng suất cây trồng và năng suất các nhân tố tổng hợp (TFP) cho thấy các hộ nghèo và DTTS có năng suất kém hơn (Bảng 3.2). Trong bảng A, sự khác biệt về năng suất cây trồng và năng suất TFP ở cấp độ hộ giữa nhóm hộ nghèo và không nghèo là có ý nghĩa thống kê. Mặc dù không có sự khác biệt có ý nghĩa thống kê trong năng suất cây

trồng giữa nhóm DTTS và nhóm dân tộc Kinh, nhưng việc TFP thấp hơn đáng kể ở nhóm DTTS trong bảng B là một vấn đề đáng để lo ngại.

Bảng 3.1. Hoạt động nông nghiệp – nhóm dân tộc Kinh so với DTTS

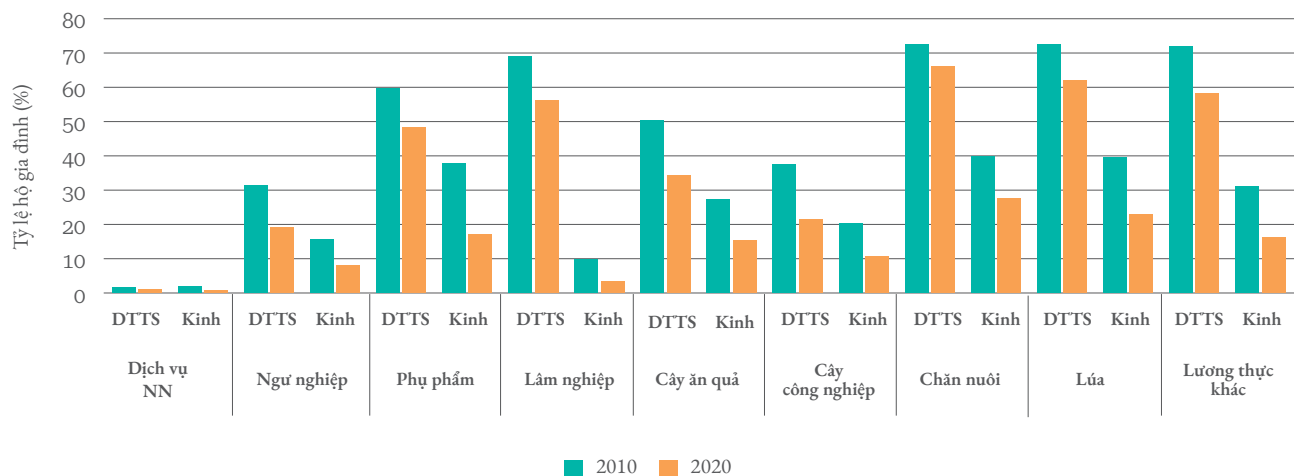
	Kinh	DTTS	Độ lệch
Bảng A: Hoạt động			
Trồng trọt	0.90	0.97	-0.07***
Chăn nuôi	0.64	0.82	-0.19***
Dịch vụ nông nghiệp	0.02	0.01	0.01***
Lâm nghiệp	0.11	0.69	-0.60***
Ngư nghiệp	0.21	0.28	-0.05***
Số quan sát	4488	1482	
Bảng B: Cây trồng			
Lúa gạo	0.62	0.80	-0.21***
Cây lương thực	0.56	0.82	-0.30***
Cây công nghiệp	0.34	0.37	-0.01
Cây ăn quả	0.48	0.58	-0.09***
Sản phẩm phụ	0.53	0.68	-0.17***
Số quan sát	4003	1430	

Lưu ý: Độ lệch là chênh lệch giá trị trung bình giữa hai nhóm với mức ý nghĩa thống kê

* $p < 0,10$, ** $p < 0,05$, *** $p < 0,01$ dựa trên kiểm định thống kê t.

Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng dữ liệu Khảo sát mức sống dân cư 2018.

Hình 3.22. So sánh mức độ tham gia nông nghiệp của hộ gia đình - nhóm dân tộc Kinh và DTTS



Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng dữ liệu Khảo sát mức sống dân cư 2010–2020.

Bảng 3.2. Năng suất cây trồng và năng suất các nhân tố tổng hợp

	NĂNG SUẤT (LOG)	TFP
Bảng A: Nghèo		
Nghèo (=1)	-0.349*** (0.050)	-0.195*** (0.028)
R bình phương	0.357	0.391
Số quan sát	5602	5314
Bảng B: Dân tộc		
DTTS (=1)	0.037 (0.071)	-0.121*** (0.042)
R bình phương	0.350	0.358
Số quan sát	5602	5314

Lưu ý: TFP được biểu thị bằng số giờ lao động và được ước tính dựa trên năng suất, đầu vào chi tiêu, quy mô đất đai và vốn. Gồm cả các tác động cố định theo huyện. Sai số chuẩn được tính theo nhóm tại cấp địa bàn điều tra. *** p < 0,01 ** p < 0,05 * p < 0,10.

Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng dữ liệu Khảo sát mức sống dân cư 2014.

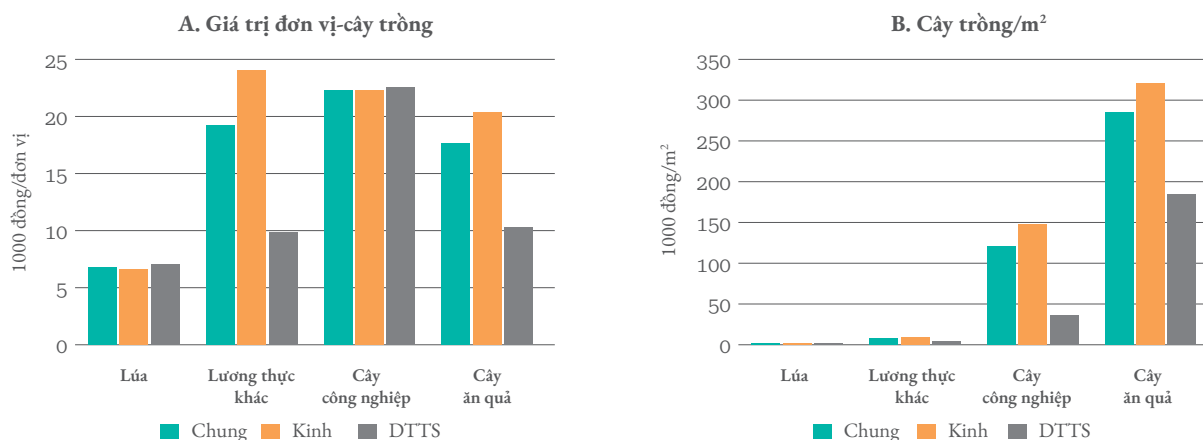
Việc xem xét năng suất và giá trị đơn vị hàng hoá giữa các loại cây trồng giải thích rõ hơn động thái thay đổi phúc lợi giữa nhóm dân tộc Kinh và DTTS (Hình 3.23). Nhìn chung, giá trung bình trên mỗi đơn vị hàng hoá (kg) thấp nhất ở lúa gạo (7.000 đồng) và cao nhất ở cây công nghiệp (22.000 đồng) - bảng A. Nhưng sự khác biệt chủ yếu giữa hai nhóm dân tộc là ở khác biệt trong giá trị đơn vị hàng

hoá cây lương thực và cây ăn quả. Lấy ví dụ, giá sản phẩm cây lương thực của nhóm dân tộc Kinh cao hơn 2 lần so với nhóm DTTS (24.000 đồng so với 10.000 đồng). Do đó, nhóm dân tộc Kinh tính giá cao hơn đáng kể so với mức trung bình so với nhóm DTTS. Điều này chỉ ra sự bất cân xứng thông tin về giá cả hoặc khả năng tiếp cận thị trường. Bảng B cho thấy rằng mặc dù năng suất cây lúa gạo và cây lương thực thường thấp với cả hai nhóm dân tộc (với năng suất của lúa gạo ở mức 2.000 đồng /kg cho cả hai nhóm dân tộc), nhưng năng suất cây ăn quả và cây công nghiệp trên mỗi mét vuông của nhóm dân tộc Kinh lại cao hơn rất nhiều.

Trong khi DTTS tham gia nhiều hơn nhóm dân tộc Kinh vào mọi hoạt động nông nghiệp, họ kiếm được ít hơn trong mọi hoạt động này và có mức tăng thu nhập nông nghiệp thấp hơn. Hình 3.24 cho thấy đa số nhóm dân tộc Kinh nhìn chung có thu nhập cao hơn mức trung bình chung, và chênh lệch thu nhập nông nghiệp giữa nhóm dân tộc Kinh và DTTS là rất lớn. Song song với điều này, các hoạt động mang lại lợi nhuận cao nhất là dịch vụ nông nghiệp và thủy sản, trong khi lâm nghiệp là hoạt động mang lại ít lợi nhuận nhất. Mặc dù có vẻ như các hộ gia đình trồng trọt có thu nhập khá lớn, nhưng kết quả này chủ yếu nhờ vào cây ăn quả và cây công nghiệp. Như vậy, nâng cao năng suất lúa gạo và cây lương thực là điều khó khăn với cả nhóm dân tộc Kinh và DTTS.

Sự chênh lệch vẫn tồn tại giữa dân tộc Kinh và DTTS, và những thách thức kinh niên chủ yếu thuộc về nhóm

Hình 3.23. Năng suất cây trồng – nhóm dân tộc Kinh so với DTTS



Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng dữ liệu Khảo sát mức sống dân cư 2018.

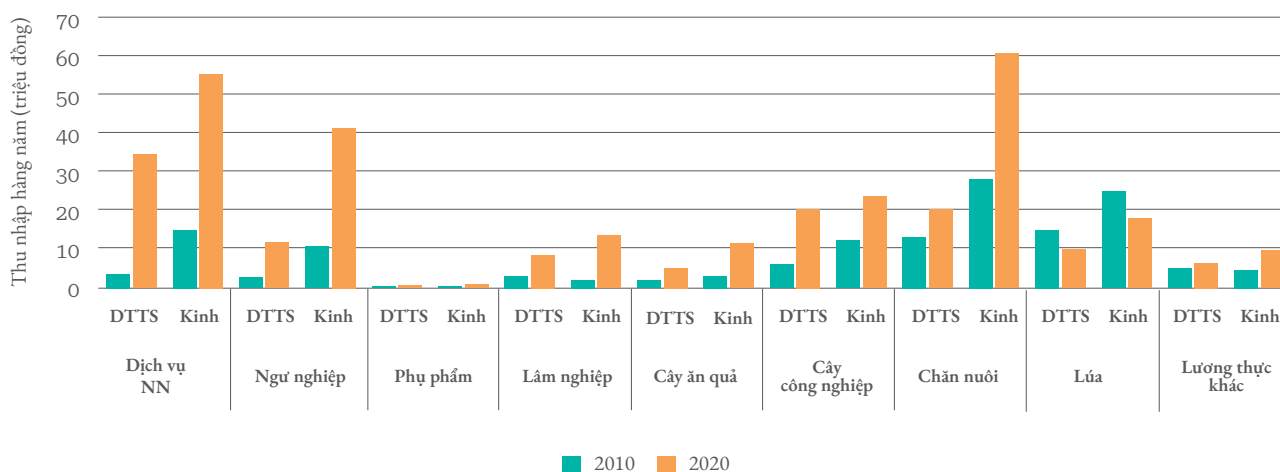
DTTS. DTTS có xu hướng tham gia vào các hoạt động kém sinh lợi hơn và sử dụng ít phân bón hơn; họ ít áp dụng độc canh hơn, có năng suất TFP thấp hơn, và có thu nhập từ nông nghiệp và tổng thu nhập hộ gia đình thấp hơn nhóm dân tộc Kinh. Các hộ gia đình tối đa hóa thu nhập có thể tập trung vào sản xuất các loại cây trồng có lợi nhuận cao nhất. Mặc dù chúng tôi đã nêu ra một số nguyên nhân dẫn đến sự chênh lệch giữa nhóm dân tộc Kinh và DTTS, nhưng những nguyên nhân bổ sung dẫn đến kết quả này có thể liên quan đến sự khác biệt về kiến thức/kỹ năng, chất lượng cây trồng, năng suất đất (vùng cao so với vùng thấp) và chiến lược rủi ro. Sự sẵn có của dữ liệu được mã hóa địa lý và các nghiên cứu định tính có thể giúp giải thích thêm về các cơ chế này. Một gợi ý cho hoạt động nông nghiệp của các hộ gia đình ở Việt Nam là tuyên truyền và khuyến khích các hộ gia đình, đặc biệt là những hộ đa canh, chuyển sang sản xuất ít cây trồng hơn để mang lại các kết quả tốt hơn, nâng cao phúc lợi hộ gia đình và đảm bảo sinh kế bền vững. Điều này nhấn mạnh tầm quan trọng của việc phát triển kỹ năng trong kỹ thuật canh tác và ra quyết định sản xuất.

Khả năng tham gia vào chuỗi giá trị nông nghiệp hoặc đa dạng hóa sang cây công nghiệp còn hạn chế đối với các nhóm DTTS. Các nhóm DTTS nghèo nhất có rất ít khả năng đa dạng hóa sang cây công nghiệp nếu như không có sẵn cây trồng bản địa (NHTG, 2019). Điều này có thể là do các yếu tố về môi trường, các nhân tố có tính chất địa lý cụ thể, việc thiếu đất sản xuất và vốn, năng lực lao động kém hoặc sự e ngại các

rủi ro tiềm ẩn. Tương tự, việc tham gia vào chuỗi giá trị nông nghiệp đối với hầu hết DTTS hiện nay còn rất thấp, mặc dù nhiều người sống gần với chuỗi giá trị của một số sản phẩm như cà phê, cao su, nuôi trồng thủy sản và các loại khác.

Sử dụng đất nông nghiệp một cách tốt hơn để tăng thu nhập cho những người bị bỏ lại trong nông nghiệp là cấp thiết. Ở các vùng đất trũng và vùng cao, các hộ gia đình nghèo và không nghèo đều canh tác với diện tích đất tương tự nhau. Mặc dù vậy, các hộ nghèo ít trồng cây công nghiệp; họ dành nhiều đất hơn để trồng các loại cây ngũ cốc truyền thống có mức sinh lợi thấp hơn. Các hộ nghèo không chỉ trồng các cây trồng kém hiệu quả mà năng suất của họ cũng thấp hơn so với những hộ không nghèo, kể cả khi hai nhóm này cùng trồng một loại cây trên cùng một loại đất (Pimhidzai và cộng sự, 2019). Điều này có thể là kết quả do trình độ học vấn thấp hơn, dẫn đến kỹ năng quản lý và chuyên môn thấp hơn. Đây là một trong những lý do cơ bản dẫn đến tình trạng nghèo của họ. Thêm vào đó, các hộ nghèo có khả năng tiếp cận tín dụng hạn chế để có thể đầu tư vào cây lâu năm, vì những cây này thường cần có đầu vào trung gian đắt tiền và cần nhiều thời gian hơn để có thể sinh lợi. Việc thiếu khả năng tiếp cận tín dụng nhìn chung bắt nguồn từ việc thiếu tài sản cố định có thể dùng để thế chấp và thiếu giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Do đó, cần phải giải quyết những thách thức còn lại liên quan đến thiếu giáo dục và thiếu vốn tài chính để có thể khai thác hơn nữa tiềm năng nông nghiệp từ canh tác cây công nghiệp để giảm nghèo ở nông thôn.

Hình 3.24. So sánh thu nhập nông nghiệp của hộ gia đình – nhóm dân tộc Kinh và DTTS



Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng dữ liệu Khảo sát mức sống dân cư.

3.5. Nghèo đói kinh niên: hôm qua và ngày mai

Chương 3 đã xem xét các đặc điểm của các vùng và dân tộc để chỉ ra những khoảng cách khác biệt chính có thể quan sát được có liên quan đến tỷ lệ nghèo cao hơn. Sự khác biệt giữa các vùng miền và dân tộc trong quá trình giảm nghèo vẫn còn tồn tại. Một số thay đổi đã được nhìn thấy vào năm 2020. Chẳng hạn, Đồng bằng sông Cửu Long đã trải qua một đợt hạn hán nghiêm trọng đi liền với sự gián đoạn nguồn cung do COVID-19 gây ra, và điều này đã làm đảo lộn xu hướng giảm nghèo kéo dài hàng thập kỷ ở vùng này. Vùng Trung du và miền núi phía Bắc có nhiều thành công hơn Tây Nguyên trong việc giảm nghèo với điểm xuất phát là tỷ lệ nghèo cao vào đầu thập kỷ. Kết quả này có thể liên quan với thị trường lao động năng động ở vùng này, nơi có mức tăng trưởng việc làm trong lĩnh vực chế biến cao, trong khi thị trường lao động ở Tây Nguyên tính lạnh hơn. Đối với những hộ nghèo nhất, nông nghiệp thường là nguồn thu nhập lớn nhất của hộ gia đình. Để kết thúc, chương này xem xét các loại hình hoạt động nông nghiệp mà các hộ gia đình tham gia và mối liên hệ của chúng với việc giảm nghèo. Một đóng góp quan trọng của chương này là phần mô tả và phân tích rõ hơn xu hướng thu nhập và năng suất nông nghiệp của hộ gia đình. Thu nhập từ hoạt động nông nghiệp là nguồn thu nhập yếu nhất từ thị trường lao động, với tốc độ tăng trưởng trong thập kỷ qua thấp hơn nhiều so với thu nhập từ tiền lương và thu nhập từ hoạt động kinh doanh của hộ gia đình.

Mặc dù vậy, nhóm dễ bị tổn thương kinh tế có quy mô dân số cao hơn hai lần so với nhóm người nghèo. Hơn nữa, nhóm này có những đặc điểm khác biệt nhóm nghèo, và điều này đòi hỏi cần có các chính sách khác để giúp họ duy trì phúc lợi ở mức cao hơn. Do phân bố dân cư, những người dễ bị tổn thương về kinh tế sinh sống chủ yếu ở những vùng không phải vùng miền núi nghèo truyền thống, và sự chênh lệch về tỷ trọng của nhóm dễ bị tổn thương về kinh tế so với nhóm nghèo lớn nhất ở Đồng bằng sông Cửu Long. Tỷ trọng của nhóm dễ bị tổn thương về kinh tế có trình độ học vấn cao hơn cũng cao hơn so với nhóm nghèo. Giải quyết các nhu cầu của nhóm này, những người đã thoát nghèo nhưng vẫn dễ bị tổn thương và tạo ra các con đường mà ở đó có cơ hội công bằng cho tất cả người Việt Nam để cải thiện sinh kế của họ chính là thách thức cho Chặng đường Kế tiếp sẽ được mô tả trong Phần 2 của báo cáo này.

3.6. Tài liệu tham khảo

- CARE International. 2020. Promoting Gender Mainstreaming in the National Target Programme on Socioeconomic Development in Ethnic Minority and Mountainous Areas in 2021-20330. CARE: Vietnam. <https://www.care.org.vn/wp-content/uploads/2020/06/Gender-mainstreaming-in-National-Target-Programme-June-2020-1.pdf>
- Chi, Phạm Linh, Phùng Đức Tung, Nguyễn Quỳnh Chi, Đặng Kim Chi, Bùi Đăng Minh, và Tạ Tinh Khanh Van. 2018. 54 Ethnic Minority Groups: Why the Differences?
- Demombynes, Gabriel and Mauro Testaverde. 2018. Employment Structure and Returns to Skill in Vietnam: Estimates Using the Labor Force Survey (March 12, 2018). World Bank Policy Research Working Paper No. 8364. Washington, DC: World Bank.
- Dutta, Puja. 2019. Access to Social Assistance among Ethnic Minorities in Vietnam. Note.
- Lanjouw, P. and M.R. Marra. 2018. Urban poverty across the Spectrum of Vietnam's Towns and Cities. *World Development* 110: 295–306.
- Ngân hàng Thế giới. 2012. Well Begun, Not Yet Done: Vietnam's Remarkable Progress on Poverty Reduction and the Emerging Challenges, 2012 Vietnam Poverty Assessment. Washington, DC: World Bank.
- . 2017. Report No: 114017-VN. Washington, DC: World Bank.
- . 2018. Vietnam Future of Jobs. Washington, DC: World Bank.
- . 2019. Drivers of Socioeconomic Development Among Ethnic Minority Groups in Vietnam. Washington, DC: World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32307> License: CC BY 3.0 IGO.
- . 2020. World Bank National Accounts Data, and OECD National Accounts Data Files. <https://data.worldbank.org/indicator/NV.AGR.TOTL.ZS?locations=VN> [Retrieved 27/10/2021].
- . 2021a. A Year Deferred – Early Experiences and Lessons from COVID-19 in Vietnam. Washington, DC: World Bank.
- . 2021b. A Trade Based Analysis of the Economic Impact of Non-Compliance with IUU Fishing: The Case of Vietnam. Washington, DC: World Bank.
- . 2021c. Reducing Poverty Among Ethnic Minorities in Vietnam: Priority Action Areas and Lessons. Washington, DC: World Bank.

- Pimhidzai, Obert. 2018. Climbing the Ladder: Poverty Reduction and Shared Prosperity in Vietnam (English). Washington, DC: World Bank Group.
- Pimhidzai, Obert, Chiyu Niu, Diji Chandrasekharan Behr, Thang Cong Tran, Hardwick Tchale, Hardwick; Peter Kjaer Milne, Salman Zaidi, và Lan Vu Thi. 2019. Vietnam Poverty and Shared Prosperity Update: Better Opportunities for All (English). Washington, DC: World Bank Group.
- Pimhidzai, Obert và Chiyu Niu. 2021. Vietnam Poverty and Shared Prosperity Update: March 2021. – Shared Gains: How High Growth and Anti-Poverty Programs Reduced Poverty in Vietnam. Washington, DC: World Bank Group. Internal.
- Quốc hội Việt Nam. 2021. Nghị quyết 24/2021/QH15 về Chương trình Mục tiêu Quốc gia Giảm nghèo bền vững.
- Quốc hội Việt Nam. 2021. Nghị quyết 25/2021/QH15 về Chương trình Mục tiêu Quốc gia Nông thôn mới.
- Tùng, P.Đ., N. V. Cường, N. C. Thịnh, N. T. Nhung, N và T. T. K. Văn. 2016. Ethnic Minorities and Sustainable Development Goals: Who will be left behind? Results from Analyses of the Survey on the Socioeconomic Situation of 53 Ethnic Minorities in 2015. Hanoi: Committee for Ethnic Minority Affairs (CEMA), UNDP and IrishAid.
- Chính phủ Việt Nam. 2021. Quyết định 1719 Chương trình Mục tiêu Quốc gia phát triển kinh tế xã hội vùng đồng bào DTTS và miền núi.

3.7. Phụ chú

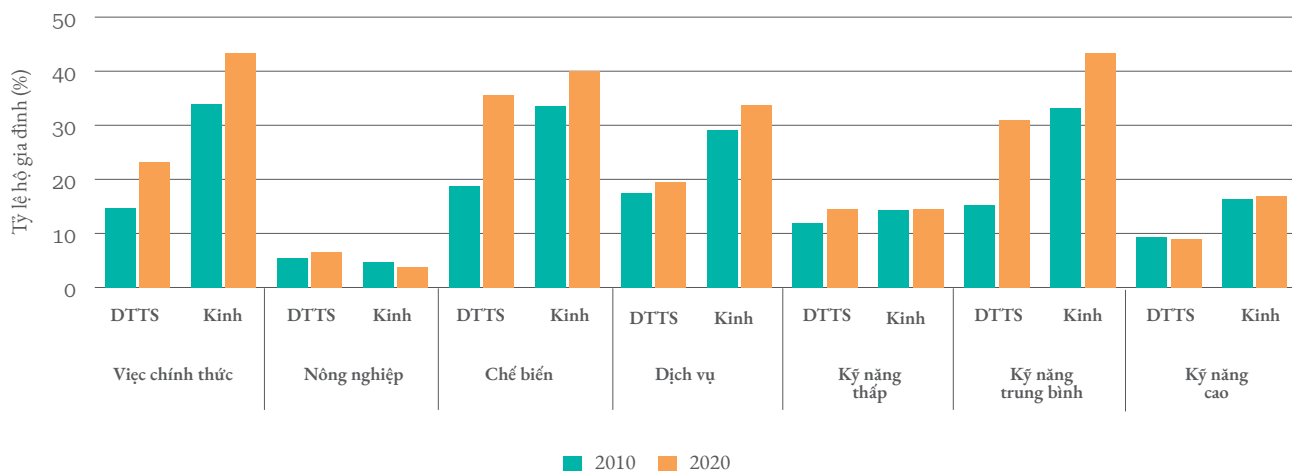
³² Việc trình độ học vấn liên quan như thế nào tới nghèo sẽ được thảo luận nhiều hơn trong Chương 4.

³³ Phần này tóm tắt những phát hiện từ báo cáo Lợi ích được chia sẻ (Pimhidzai và Niu, 2021). Xem Phụ lục 3.2 để biết tóm tắt các mục tiêu và chỉ tiêu cho các CTMTQG khác nhau và trong các giai đoạn khác nhau.

³⁴ Nghiên cứu được thực hiện tại 5 tỉnh có nhiều DTTS sinh sống. Các tỉnh này gồm có Điện Biên, Bắc Kạn, Quảng Trị, Kon Tum và Trà Vinh. 10 xã có tỷ lệ lao động di cư cao được chọn. ra từ 5 tỉnh này, là các xã Mường Phăng, Ngòi Cáy (tỉnh Điện Biên), Thuận Mang và Nà Phặc (tỉnh Bắc Kạn), Đăk Xu và Bờ Y (tỉnh Kon Tum), Đăk Ruồng và Ba Nang (tỉnh Quảng Trị), Thanh Sơn, Trà Cú (tỉnh Trà Vinh).

Các hình và bảng ở Chương 3

Hình A.3.1.1. Xu hướng tiền lương theo loại công việc, dân tộc Kinh so với DTTS



Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng dữ liệu Khảo sát mức sống dân cư 2010 và 2020.

Bảng A.3.1.1. Các đặc điểm chính của hộ gia đình theo các hoạt động kinh tế

2018	TRỒNG TRỌT	CHĂN NUÔI	DỊCH VỤ NÔNG NGHIỆP	LÂM NGHIỆP	NGƯ NGHIỆP
DTTS (=1)	0.35	0.25	0.14	0.73	0.07
Chủ hộ là nữ (=1)	0.16	0.17	0.00	0.10	0.17
Không đi học chính thức (=1)	0.09	0.11	0.00	0.18	0.07
Tuổi (năm)	51.04	52.79	49.03	46.49	52.24
Quy mô hộ (người)	3.90	3.48	4.08	4.47	3.97
Có trẻ em (=1)	0.63	0.55	0.67	0.75	0.67
Thu nhập ròng của hộ (log)	11.27	11.30	12.12	11.09	11.88
Diện tích đất (ha)	1.82	1.11	1.07	4.30	2.47
Số quan sát	1155	250	22	118	225

Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng dữ liệu Khảo sát mức sống dân cư 2018.

Tóm tắt các Chương trình Mục tiêu Quốc gia

Bảng A.3.1.2. Tóm tắt các Chương trình Mục tiêu Quốc gia

CÁC GIAI ĐOẠN PHÁT TRIỂN KINH TẾ XÃ HỘI (SEDP)

CÁC CHƯƠNG TRÌNH MỤC TIÊU QUỐC GIA

MỤC TIÊU VÀ PHẠM VI BAO PHỦ

2011-2015

16 CTMTQG tập trung vào các lĩnh vực như y tế, giáo dục, cấp thoát nước, giao thông, nông nghiệp và phát triển nông thôn. CTMTQG Xây dựng Nông thôn Mới (NTP-NRD) là CTMTQG lớn nhất, đầu tư hơn 9 tỷ USD thông qua ngân sách nhà nước, tăng lên 37 tỷ USD khi bao gồm các nguồn tài chính khác như tín dụng ngân hàng, đầu tư của khu vực tư nhân và đóng góp của các xã. Trong khi đó, Chương trình 135 (P135) tiếp tục tài trợ đầu tư cho các xã đặc biệt nghèo, nơi tập trung đông DTTS.

Mục tiêu của CTMTQG Nông thôn Mới là phát triển các xã nông thôn ở tất cả 63 tỉnh thành, bao gồm 11 nhóm hoạt động gắn với 19 chỉ số giám sát kinh tế và xã hội. Việc đạt được tất cả 19 tiêu chí CTMTQG cho phép các xã, huyện và tỉnh đủ tiêu chuẩn để được công nhận là đạt “chuẩn nông thôn mới”, một sự công nhận mang tính biểu tượng. Tuy nhiên, cách tiếp cận này đã dẫn đến một số sai lệch trong việc cấp vốn để ưu tiên các huyện và xã có hội đạt “chuẩn nông thôn mới” tốt nhất.

2016-2020

Chính phủ hợp nhất 16 CTMTQG thành hai CTMTQG cho giai đoạn thực hiện 2016–2020 để tăng hiệu quả và giảm bớt các hoạt động chồng chéo. Hai chương trình là Xây dựng Nông thôn mới (NTP-NRD) và Chương trình Giảm nghèo Bền vững (NTP-SPR) với P135 trực thuộc NTP-SPR.

NTP-NRD được thiết kế để nâng cấp dịch vụ và cơ sở hạ tầng cho các cộng đồng nông thôn trên tất cả 63 tỉnh thành của Việt Nam. Chương trình này bao gồm 11 nhóm hoạt động liên quan đến 19 tiêu chí kinh tế và xã hội liên quan đến nghèo đói, giáo dục, y tế, giao thông, cấp nước, thủy lợi, sinh kế, sản xuất nông nghiệp, thị trường, văn hóa, năng lượng, các vấn đề môi trường, truyền thông và an ninh.

NTP-NRD có 4 mục tiêu đầy tham vọng: (a) 50% số xã đạt tiêu chuẩn nông thôn mới (đạt 15 trong số 19 tiêu chí đặt ra) và mỗi tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương phải có ít nhất một huyện đạt tiêu chuẩn nông thôn mới (tức là đáp ứng tất cả 19 tiêu chí); (b) Tỉnh bình quân các xã đạt 15/19 tiêu chuẩn nông thôn mới và không có xã nào đạt dưới 5 tiêu chí; (c) Các yêu cầu cơ bản về sản xuất và chất lượng cuộc sống của người dân nông thôn trong các lĩnh vực như giao thông, cung cấp điện và nước sinh hoạt, trường học và trạm y tế; và (d) mức thu nhập tăng ít nhất 1,8 lần so với năm 2015.

NTP-SPR hỗ trợ cơ sở hạ tầng, sinh kế, các dịch vụ cơ bản và nâng cao năng lực cho 94 huyện nghèo nhất cả nước và 310 xã vùng ven biển thông qua các tiểu chương trình: (i) Chương trình 30A; (ii) P135; (iii) Hỗ trợ sản xuất, đa dạng hóa sinh kế và nhân rộng các mô hình giảm nghèo trong khu vực không thuộc P30A và các xã không thuộc P135; (iv) Hoạt động truyền thông và giảm nghèo thông tin. NTP-SPR thuộc phạm vi quản lý chung của Bộ LĐTBXH, trong đó Ủy ban Dân Tộc đóng vai trò quan trọng vì cơ quan này có sự quản lý tương đối độc lập đối với Chương trình 135 (SPR-P135).

NTP-SPR có 4 mục tiêu đầy tham vọng: (a) giảm tỷ lệ hộ nghèo với tốc độ trung bình 1,5% mỗi năm; (b) cải thiện sinh kế và chất lượng cuộc sống cho người nghèo bằng cách tăng thu nhập bình quân đầu người của hộ nghèo lên 1,5 lần trong giai đoạn từ năm 2015 đến năm 2020; (c) thực hiện các cơ chế và chính sách giảm nghèo một cách nhất quán và hiệu quả nhằm cải thiện điều kiện sống và tăng cường khả năng tiếp cận các dịch vụ xã hội cơ bản cho người nghèo; và (d) đầu tư cơ sở hạ tầng cho các huyện, xã nghèo và thôn, bản đặc biệt khó khăn theo tiêu chí CTMTQG.

Chương trình 135 (SPR-P135) là một trong năm tiểu chương trình, gọi tắt là dự án, hỗ trợ 2.240 xã nghèo và 33.723 thôn nghèo ở vùng DTTS và miền núi.

CÁC GIAI ĐOẠN PHÁT TRIỂN KINH TẾ XÃ HỘI (SEDP)

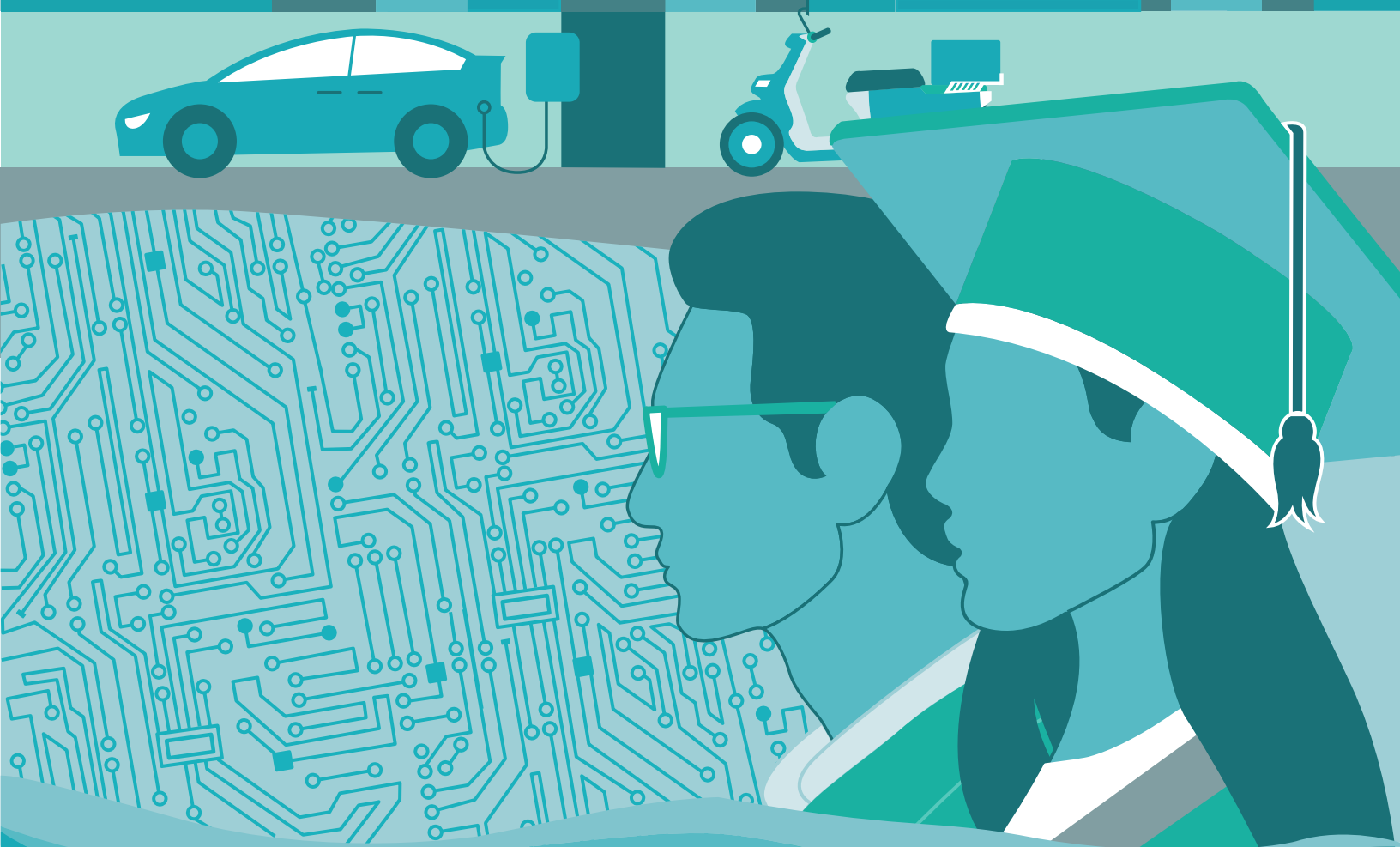
CÁC CHƯƠNG TRÌNH MỤC TIÊU QUỐC GIA

MỤC TIÊU VÀ PHẠM VI BAO PHỦ

<p>2021-2025</p>	<p>NTP-NRD hỗ trợ tiếp tục phát triển ngành nông nghiệp, thúc đẩy phát triển nông thôn bền vững và đô thị hóa. Chương trình cũng nhằm nâng cao mức sống của cộng đồng nông thôn và thúc đẩy bình đẳng giới. NTP-SRD được thiết kế để cải thiện cơ sở hạ tầng ở các cộng đồng nông thôn, hiện đại hóa cơ sở hạ tầng và đảm bảo khả năng chống chịu với khí hậu.</p> <p>NTP-SPR thực hiện giảm nghèo đa chiều, và hỗ trợ các hộ nghèo trong việc cải thiện sinh kế, tiếp cận các dịch vụ và nâng cao mức sống. Chương trình này hỗ trợ xóa đói giảm nghèo ở các huyện nghèo nhất và các xã ven biển và hải đảo.</p>	<p>NTP-NRD có bốn mục tiêu chính. Bao gồm: (a) 80% số xã đạt chuẩn nông thôn mới, nâng thu nhập bình quân đầu người của cư dân nông thôn lên 1,5 lần so với năm 2020; (b) 50% số tỉnh, xã, thành phố đạt chuẩn nông thôn mới; c) Có ít nhất 15 tỉnh, thành phố đạt chuẩn nông thôn mới; (d) 60% số thôn, bản ở vùng đặc biệt biên giới, miền núi, ven biển và hải đảo đạt chuẩn nông thôn mới.</p> <p>Tổng kinh phí là 196.332 tỷ đồng (ngân sách quốc gia 39.632 tỷ đồng và ngân sách địa phương 156.700 tỷ đồng)</p> <p>Các mục tiêu chính của NTP-SPR như sau: (a) Giảm tỷ lệ nghèo đa chiều 1-1,5% mỗi năm; (b) Giảm tỷ lệ hộ nghèo DTTS mỗi năm 3%; (c) Giảm nghèo cho 30% số huyện nghèo và 30% số xã ven biển và hải đảo nghèo.</p> <p>Tổng kinh phí là 75.000 tỷ đồng (vốn ngân sách 48.000 tỷ đồng, ngân sách địa phương 12.690 tỷ đồng, vốn khác 14.310 tỷ đồng)</p>
	<p>CTMTQG Phát triển kinh tế xã hội các vùng dân tộc miền núi (SEDEMA) sẽ phân loại các xã vùng DTTS khó khăn là các xã có tỷ lệ hộ nghèo cao, tỷ lệ lao động chưa qua đào tạo cao, đường xá khó khăn, tỷ lệ tử vong ở trẻ em cao và tỷ lệ mù chữ cao.</p> <p>Mục tiêu rộng lớn của CTMTQG SEDEMA là tận dụng tiềm năng và lợi thế so sánh của các vùng dân tộc miền núi, thúc đẩy đổi mới, tạo động lực tăng trưởng kinh tế và bảo đảm an sinh xã hội; giảm nghèo và chênh lệch mức sống và thu nhập so với mức trung bình của cả nước; phát triển cơ sở hạ tầng, nâng cao khả năng kết nối; phát triển giáo dục và đào tạo, y tế, văn hóa; nâng cao mức sống; nâng cao chất lượng và số lượng đội ngũ cán bộ và người lao động DTTS; phát huy văn hóa nhóm DTTS đồng thời giảm thiểu lạc hậu; cải thiện bình đẳng giới, giải quyết các vấn đề với phụ nữ và trẻ em; xây dựng hệ thống chính trị địa phương kiên cường, đảm bảo an ninh trật tự, nâng cao sự đoàn kết, tin tưởng vào chính quyền.</p>	<p>Các mục tiêu chính của SEDEMA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Thu nhập bình quân đầu người của đồng bào DTTS tăng gấp đôi so với năm 2020. - Giảm tỷ lệ hộ nghèo DTTS mỗi năm 3%, giảm một nửa tỷ lệ xã, thôn nghèo. - 100% số xã có đường nhựa hoặc xi măng cho ô tô đến trung tâm, 70% số thôn có đường ô tô kiên cố, 100% trường học và trung tâm y tế được gia cố kết cấu, 99% hộ gia đình được sử dụng điện lưới quốc gia hoặc từ các nguồn khác, 90% đồng bào DTTS được sử dụng nước sạch, 100% tiếp cận với truyền hình và các phương tiện truyền thông. Cải thiện cơ sở hạ tầng ở các khu vực và làng quê nghèo. - Hoàn thành tái định cư 90% số hộ. Tái định cư hay xây dựng nhà ở cho 60% hộ gia đình sống ở vùng sâu vùng xa hoặc các vùng có nguy cơ. - Nâng tỷ lệ trẻ 5 tuổi đi học mẫu giáo lên 98%, tỷ lệ trẻ đi học tiểu học lên 97%, tỷ lệ trẻ đi học trung học cơ sở lên 95%, tỷ lệ trẻ em đi học trung học phổ thông là 60%. Đạt tỷ lệ 90% những người trên 15 tuổi có thể đọc và viết bằng tiếng Việt. - Cải thiện khả năng tiếp cận với dịch vụ chăm sóc sức khỏe, xóa bỏ một số bệnh tật. Nâng tỷ lệ bao phủ bảo hiểm y tế lên 98%. Tỷ lệ tiếp cận chăm sóc bà mẹ đạt 80%, giảm suy dinh dưỡng xuống dưới 15%. - Tạo điều kiện cho 50% dân số trong độ tuổi lao động được đào tạo nghề phù hợp. - Bảo tồn truyền thống văn hóa. - Nâng cao năng lực cho đội ngũ cán bộ DTTS. <p>Tổng kinh phí giai đoạn 2021-2025 là 137.664 tỷ đồng (vốn ngân sách 104.954 tỷ đồng, ngân sách địa phương 10.016 tỷ đồng, vốn vay 19.727 tỷ đồng, vốn khác 2.976 tỷ đồng)</p>

Người: NHTG, 2017; Văn phòng Chính phủ Việt Nam, 2021

Phần 2. *Chặng đường Kế tiếp là con đường phía trước*



Chặng đường Kế tiếp là con đường dẫn tới mức sống của các nước thu nhập trung bình cao và thu nhập cao. Nguồn lực con người – sự kết hợp của các yếu tố giáo dục, kỹ năng, sức khỏe là những nhân tố chủ yếu quyết định năng suất lao động – luôn là động lực chủ chốt cho sự phát triển kinh tế bền vững, đồng thời cũng là nhân tố chính để phá bỏ bẫy nghèo xuyên thế hệ. Một khía cạnh quan trọng đảm bảo lộ trình kinh tế công bằng là hoàn thành việc thu hẹp khoảng cách trong giáo dục (Chương 4). Tăng trưởng kinh tế đã làm thay đổi đất nước, nhưng duy trì những thành quả này và tạo ra những lộ trình kinh tế mới, bền vững hướng tới mức thu nhập cao hơn là thách thức phía trước (Chương 5). Mặc dù vậy, Việt Nam đang đối mặt với những thách thức trong việc xây dựng những lộ trình dựa trên sự chuyển đổi sang nguồn lao động có kỹ năng cao. Đặc điểm của thị trường lao động vẫn là mức lương thấp, tính phi chính thức cao, kỹ năng trung bình và các ngành nghề đòi hỏi kỹ năng cao còn phát triển chậm. Trong một thế giới với nhiều rủi ro và thách thức khó lường, các chính sách thúc đẩy nhằm duy trì sự chuyển dịch kinh tế phải được hỗ trợ bằng các chiến lược bảo vệ nhằm duy trì thành quả và để phòng bẫy nghèo. Các hộ gia đình đối mặt với những rủi ro mang tính riêng lẻ và cộng đồng như tai nạn, ốm đau, thất nghiệp và môi trường – yếu tố này sẽ trở nên trầm trọng hơn bởi biến đổi khí hậu – cũng như dịch bệnh trong tương lai và các cú sốc kinh tế. Tuy nhiên, hệ thống bảo trợ xã hội hiện tại không bảo vệ đầy đủ tất cả các hộ gia đình trước mọi rủi ro và cần được hiện đại hóa (Chương 6). Giải quyết những thách thức này sẽ đòi hỏi đầu tư công đáng kể. Tuy nhiên, dân số già hoá nhanh và nhu cầu của tầng lớp trung lưu tăng cao sẽ gây thêm áp lực chi tiêu. Làm thế nào để chính sách tài khóa có thể cấp đủ vốn cho những nhu cầu đầu tư này đồng thời giúp giảm nghèo và bất bình đẳng? (Chương 7).

CHƯƠNG 4.

Sự hình thành nguồn vốn con người từ những năm đầu đời và việc giảm nghèo

CHƯƠNG 5.

Duy trì dịch chuyển kinh tế theo hướng đi lên

CHƯƠNG 6.

Xây dựng khả năng phục hồi và mạng lưới an sinh để chống lại những cú sốc

CHƯƠNG 7.

Chính sách tài khóa, tài trợ cho đầu tư tương lai và xây dựng tầng lớp trung lưu

Chương 4.

Sự hình thành nguồn vốn con người từ những năm đầu đời và việc giảm nghèo

Thông điệp chính

- Giáo dục chất lượng cao có thể phá bỏ vòng luẩn quẩn đói nghèo xuyên thế hệ, thúc đẩy hình thành nguồn vốn con người, và giúp giảm nghèo, kèm theo triển vọng tích cực về năng suất lao động, tăng trưởng kinh tế và tuổi thọ trung bình.
- Tuy nhiên, nền tảng gia đình vẫn lý giải sự khác biệt trong việc hoàn thành giáo dục đúng hạn và giữa các nhóm thu nhập và dân tộc có sự khác biệt cơ bản về chi tiêu tư nhân trong giáo dục, ngay cả đối với giáo dục công ở các cấp bắt buộc.
- Chính phủ và khu vực tư có vai trò thúc đẩy tiếp cận công bằng và chất lượng đồng đều.

4.1. Nguồn vốn con người – động lực chính của phát triển bền vững

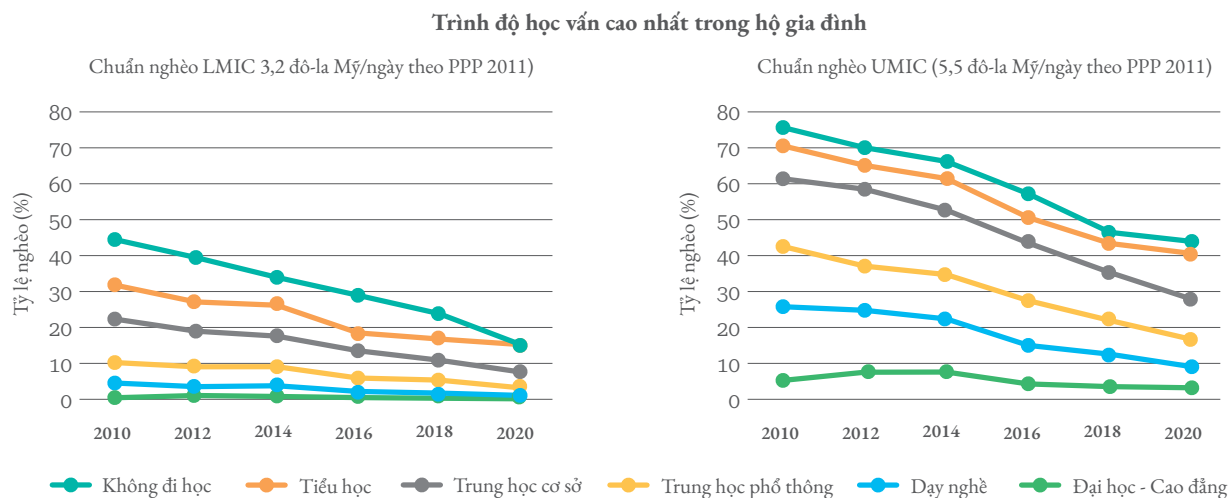
Nguồn vốn con người là sự kết hợp của các yếu tố giáo dục, kỹ năng, sức khỏe vốn là những yếu tố quyết định phần lớn năng suất lao động. Các yếu tố này luôn là động lực chính của sự tăng trưởng kinh tế bền vững và giảm nghèo tại khu vực Đông Á trong vài thập kỷ qua (Gill, Revenga, và Zeballos, 2016; Permani, 2009; NHTG, 2018). Việc phổ cập khả năng đọc và làm toán ở mức cơ bản thông qua giáo dục giúp mang lại việc làm trong khu vực công nghiệp chế biến chế tạo và các ngành lắp ráp trong giai đoạn phát triển kinh tế thời kỳ đầu tại khu vực. Theo đà tăng trưởng kinh tế nhanh chóng, trình độ học vấn ở một số quốc gia tăng nhanh qua các thế hệ, tạo điều kiện phát triển các hoạt động thâm dụng kiến thức và kỹ năng. Với sự tập trung mạnh mẽ vào giáo dục, trình độ học vấn trong khu vực đã đạt tới mức trung bình toàn cầu. Mức học vấn tăng lên ngay cả khi dân số trong khu vực tăng gấp đôi. Sự gia tăng nhanh chóng về trình độ học vấn vẫn tiếp tục cho đến ngày nay, với số lượng học sinh tốt nghiệp trung học cơ sở và học lên đại học ngày càng cao (NHTG, 2018).

Sự phát triển nguồn vốn con người đóng vai trò chủ chốt trong kích thích tăng trưởng và giảm nghèo cũng như tình trạng bất bình đẳng. Đối với trẻ em, nền giáo dục mà trẻ em thụ hưởng và tình trạng thể chất khi chúng lớn lên ảnh hưởng tới mức lương trong tương lai, tuổi thọ trung bình, và nguồn vốn con người ở tuổi trưởng thành (NHTG, 2019a).

Nếu không tạo dựng được nguồn vốn con người, điều này có thể hạn chế mức độ lưu động kinh tế trong tuổi trưởng thành (Narayan và đồng tác giả, 2018). Ở các nước thu nhập cao, trình độ học vấn liên quan chặt chẽ với kết quả hoạt động kinh tế. Tương tự, các chỉ số sức khỏe tốt cực kỳ cần thiết đối với việc phát triển kinh tế và năng suất. Nền giáo dục chất lượng cao có thể phá vỡ vòng luẩn quẩn đói nghèo xuyên thế hệ, thúc đẩy hình thành nguồn vốn con người, giúp giảm nghèo với triển vọng tích cực về năng suất lao động, tăng trưởng kinh tế, và tuổi thọ bình quân. Các nhóm dân cư có trình độ học vấn cũng có xu hướng có mức độ khoan hòa về xã hội, lòng tin giữa các cộng đồng và nhu cầu đối với các dịch vụ công cao hơn.

Giáo dục là một yếu tố quyết định quan trọng đối với nghèo. Sự khác biệt về tỷ lệ nghèo giữa các hộ gia đình có trình độ học vấn thấp nhất và cao nhất có thể tương đương sự khác biệt về tỷ lệ nghèo giữa các vùng được thảo luận trong Chương 3. Năm 2020, tỷ lệ nghèo trong số các hộ gia đình có trình độ tiểu học trở xuống là khoảng 15% ở mức chuẩn nghèo dành cho quốc gia thu nhập trung bình thấp (LMIC) (3,20 đô-la Mỹ/ngày tính theo PPP 2011), trong khi hầu như không có hộ gia đình có trình độ đại học nào thuộc diện nghèo (Hình 4.1). Số dân trong các hộ gia đình có trình độ tiểu học trở xuống chiếm khoảng 20% tổng dân số, nhưng họ cũng chiếm khoảng một nửa dân số nghèo tại các quốc gia thu nhập trung bình thấp. Khoảng cách về tỷ lệ nghèo đối thậm chí còn lớn hơn ở mức chuẩn nghèo của các quốc gia có thu nhập trung bình cao (UMIC) (5,50 đô-la Mỹ/ngày tính theo PPP 2011). Hiệu ứng thế hệ có phần nào đã diễn ra vì tỷ lệ hoàn thành giáo dục đã được cải thiện đáng kể qua các thế

Hình 4.1. Tỷ lệ nghèo theo cấp độ giáo dục của hộ gia đình



Lưu ý: Phân nhóm giáo dục hộ gia đình được xác định bởi trình độ học vấn cao nhất của bất kỳ thành viên hộ gia đình nào

Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng dữ liệu Khảo sát mức sống dân cư.

hệ và người trẻ ít tham gia vào hoạt động nông nghiệp hơn. Tuy nhiên, sự khác biệt về nghèo đói theo trình độ học vấn vẫn tồn tại, ngay cả khi đã loại trừ những hiệu ứng này.

4.2. Hiệu quả hoạt động của Việt Nam về nguồn vốn con người so với các nước trong khu vực và toàn cầu

Thanh niên Việt Nam có tiềm năng vốn con người cao. Chỉ số vốn con người (HCI) của NHTG đo lường mức năng suất thực tế và tiềm năng cho thế hệ lao động tiếp theo (NHTG, 2019). Mặc dù là quốc gia có thu nhập trung bình thấp hơn, Việt Nam nằm trong số những quốc gia dẫn đầu trên thế giới về chỉ số HCI, không chỉ vượt trội so với các quốc gia khác trong khu vực Đông Á - Thái Bình Dương, mà còn cao hơn đáng kể các quốc gia có thu nhập trung bình thấp hơn khác (LMICs). Theo chuỗi dữ liệu HCI năm 2020, một đứa trẻ sinh ra ở Việt Nam ngày nay khi lớn lên sẽ có năng suất lao động đạt 69% tiềm năng nếu được hưởng nền giáo dục đầy đủ và có sức khỏe tốt, so với mức 59% của một trẻ trung bình trong khu vực Đông Á - Thái Bình Dương, và 48% của trẻ em thuộc các nước thu nhập trung bình thấp (Bảng 4.1).

Tuy nhiên, vẫn còn tiềm năng để nâng cao hơn nữa việc xây dựng nguồn vốn con người ở một số khía cạnh. Trong số các quốc gia Đông Nam Á, thành tích của Việt Nam về chỉ số HCI tổng thể chỉ xếp thứ hai sau Singapore, nhưng khi xem xét các chỉ số phụ, hiện trạng có nhiều sắc thái đa dạng hơn. Trong 5 chỉ số được sử dụng để tính toán HCI của NHTG, điểm số về giáo dục của Việt Nam cao hơn mức trung bình đáng kể so với từng quốc gia khác nhưng các chỉ số sức khỏe lại có giá trị

gần với mức trung bình. Mặc dù về chỉ số thấp còi, Việt Nam làm tốt hơn mức trung bình của khu vực Đông Á - Thái Bình Dương và các nước thu nhập trung bình thấp, nhưng lại đạt điểm thấp hơn mức trung bình trên toàn cầu về thấp còi và tỷ lệ sống của trẻ em. Việt Nam có tỷ lệ thấp còi cao hơn và tỷ lệ sống của trẻ em thấp hơn một nửa số nước trên thế giới.

Việt Nam thực hiện tốt việc hoàn thành chương trình giáo dục bắt buộc.

Xét về các chiều cạnh khác nhau của HCI, Việt Nam được xếp hạng tương đối cao về chất lượng giáo dục. Thành tích cao của Việt Nam về HCI một phần nhờ vào việc đạt điểm rất cao đối với Bài kiểm tra hài hoà (đã được thiết kế hài hoà cho tất cả các nước). Đạt 519 trên 625 điểm, kết quả của Việt Nam đứng thứ 16 trên thế giới, vượt qua nhiều quốc gia có thu nhập cao và chỉ đứng sau Singapore trong khối ASEAN. Tuy nhiên, những đánh giá quốc tế về kết quả của Việt Nam không phải không có một số nhạy cảm. Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (OECD) không xếp hạng Việt Nam trong Chương trình Đánh giá Học sinh Quốc tế (PISA) năm 2018, cho rằng không thể đảm bảo tính so sánh quốc tế của kết quả đánh giá. Điểm PISA được sử dụng trong các tính toán năm 2020 của NHTG là từ vòng đánh giá năm 2015. Việc so sánh quốc tế không hề đơn giản, vậy nên chương này sẽ so sánh sự khác biệt về điểm kiểm tra giữa các học sinh ở Việt Nam.

Xét về số năm học dự kiến, một thước đo về mặt số lượng trong giáo dục, Việt Nam có thành tích tương đối tốt trong khu vực. Ở Việt Nam, một đứa trẻ bắt đầu đi học từ 4 tuổi có thể hoàn thành 12,9 năm học trước sinh nhật 18 tuổi. Sau khi điều chỉnh về chất lượng học, theo điểm Bài kiểm tra hài hoà, NHTG ước tính rằng trẻ em Việt Nam dự kiến sẽ hoàn thành

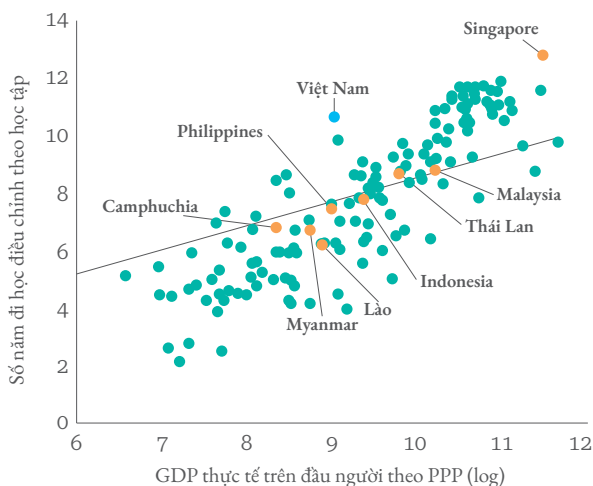
Bảng 4.1. Chỉ số vốn con người của Việt Nam so với các quốc gia khác (2010 và 2020)

NAM + NỮ	CHỈ BÁO	VIỆT NAM		ĐÔNG Á - THÁI BÌNH DƯƠNG		CÁC QUỐC THU NHẬP TRUNG BÌNH THẤP	
		2010	2020	2010	2020	2010	2020
Cấu phần HCI 1:							
Sự sống sót	Khả năng sống sót đến tuổi lên 5	0,977	0,979	0,972	0,978	0,944	0,959
Cấu phần HCI 2:							
Học vấn	Số năm học dự kiến	11,8	12,9	12,0	11,9	9,6	10,4
	Điểm kiểm tra hài hoà	533	519	500	432	407	392
Cấu phần HCI 3:							
Sức Khỏe	Tỷ lệ sống từ 15 đến 60 tuổi	0,864	0,867	0,847	0,864	0,760	0,804
	Tỷ lệ trẻ dưới 5 tuổi không thấp còi	0,773	0,762	0,691	0,759	0,690	0,750
Chỉ số vốn con người	HCI	0,66	0,69	0,68	0,59	0,45	0,48

Nguồn: Chỉ số vốn con người của NHTG (2020)

10,7 năm học (Hình 4.2). Sử dụng chỉ số “số năm học được điều chỉnh theo kết quả học tập” để ghi nhận những khác biệt về chất lượng giáo dục thể hiện qua điểm Bài kiểm tra hài hoà – một số năm học nhất định không đồng nghĩa với một mức độ học tập giống nhau ở các quốc gia khác nhau. Mặc dù số năm đi học được điều chỉnh theo kết quả học tập của Việt Nam là rất cao (mức trung bình của các nước thu nhập cao là 10,3 năm), điều này cũng có những yếu tố nhạy cảm tương tự vì nó được điều chỉnh bằng điểm Bài kiểm tra hài hoà.

Hình 4.2. Số năm đi học được điều chỉnh theo kết quả học, theo GDP bình quân đầu người, Việt Nam và các nước so sánh, 2020



Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng Bộ dữ liệu chỉ số vốn con người, Chỉ số phát triển toàn cầu

Thành tích cao của Việt Nam ở khía cạnh giáo dục của HCI thể hiện sự chú trọng và cam kết của chính phủ đối với giáo dục nói chung và giáo dục phổ thông nói riêng. Một báo cáo của NHTG đã xác định một số yếu tố thành công trong hệ thống giáo dục của Việt Nam, bao gồm cam kết của chính phủ đối với phát triển giáo dục, đầu tư cho giáo dục phổ thông, đầu vào cơ bản và công bằng, hộ gia đình chi tiêu nhiều cho giáo dục, và phát triển lực lượng giáo viên (NHTG, 2020).

Dự địa để cải thiện chỉ số y tế

Về các chỉ số sức khỏe, vẫn cần cải thiện nhiều nhằm đảm bảo dân số trẻ đạt sức khỏe tốt để có thể đóng góp một cách hiệu quả vào nền kinh tế. Trong thập kỷ qua, việc cải thiện kết quả y tế ở Việt Nam còn chậm. Từ 2010 đến 2020, tỷ lệ sống sót trung bình của trẻ em tăng từ 97,7% lên 97,9%, tức là giảm

khoảng 2 ca tử vong trên 1.000 ca sinh. Năm 2021, ở Việt Nam gần 21 trong 1.000 trẻ em không sống được đến 5 tuổi. Mặc dù tỷ lệ sống sót ở người trưởng thành của Việt Nam cao hơn mức trung bình của các nước thu nhập trung bình thấp, các nước thu nhập trung bình cao và các nước Đông Á - Thái Bình Dương, còn nhiều việc cần làm để đạt được mức ở các nước có thu nhập cao.

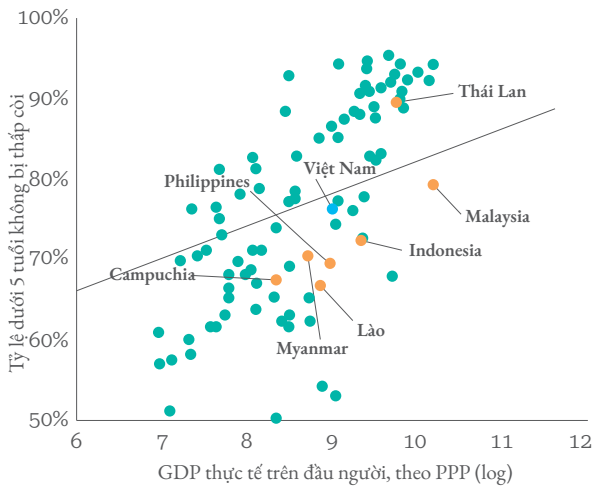
Suy dinh dưỡng ở trẻ em là một thách thức lớn nhất ở Việt Nam. Năm 2020, gần 1/4 trẻ em dưới 5 tuổi bị suy dinh dưỡng thể thấp còi. Tỷ lệ suy dinh dưỡng thể thấp còi ở Việt Nam được xếp hạng cao thứ ba trong khu vực Đông Nam Á và cao hơn mức trung bình của các nước thu nhập trung bình thấp. Suy dinh dưỡng thể thấp còi, được định nghĩa là tỷ lệ chiều cao thấp so với độ tuổi, là biểu hiện của sự suy giảm tăng trưởng và phát triển ở trẻ em do suy dinh dưỡng mãn tính, nhiễm trùng lặp đi lặp lại hoặc thiếu phát triển tâm lý xã hội. Suy dinh dưỡng thể thấp còi có ảnh hưởng lâu dài đến sự phát triển nhận thức, dẫn đến kết quả giáo dục kém hơn, mức lương và năng suất lao động khi trưởng thành thấp hơn, và các vấn đề sức khỏe khác trong cuộc sống sau này. Vấn đề dinh dưỡng đặc biệt đáng lo ngại ở trẻ em DTTS. Một nghiên cứu năm 2019 cho thấy cứ một trong ba trẻ em DTTS bị thấp còi và một trong năm trẻ bị thiếu cân (Mbuya và các đồng tác giả, 2019).

Cần cải thiện khả năng tiếp cận với chăm sóc sức khỏe bà mẹ và trẻ em cũng như dinh dưỡng để giảm hơn nữa tỷ lệ tử vong trẻ em dưới 5 tuổi. Năm 2020, tỷ lệ tử vong trẻ em dưới 5 tuổi là 21 trẻ trên 1.000 ca sinh, cao hơn so với tất cả các nước Đông Nam Á, trừ Philippines và Campuchia (Hình 4.3). Điều này phản ánh thực trạng môi trường trước khi sinh, trẻ sơ sinh và mầm non ở Việt Nam. Các bệnh truyền nhiễm, tai biến sản khoa và dị tật bẩm sinh là những nguyên nhân gây tử vong hàng đầu cho trẻ em trên toàn cầu. Suy dinh dưỡng mãn tính cũng khiến trẻ dễ tử vong vì các bệnh thường gặp ở trẻ em. Để cải thiện hơn nữa tỷ lệ sống sót của trẻ em và đạt đến mức của các nước thu nhập trung bình cao và thu nhập cao, Việt Nam cần đảm bảo khả năng tiếp cận công bằng với các dịch vụ chăm sóc sức khỏe bà mẹ và sau sinh cũng như chăm sóc sức khỏe trẻ em thời kỳ đầu có chất lượng, đồng thời giải quyết vấn đề suy dinh dưỡng ở trẻ em nghèo hiện nay.

Tỷ lệ sống sót ở người trưởng thành của Việt Nam tương đương các nước Đông Nam Á. Xác suất để một người 15 tuổi sống đến 60 tuổi là 87% (Hình 4.4). Có một số yếu tố chính có thể quan sát được ảnh hưởng đến tỷ lệ tử vong ở người trưởng thành, gồm các bệnh không lây nhiễm, khả năng tiếp cận dịch vụ y tế, mức thu nhập, luật lao

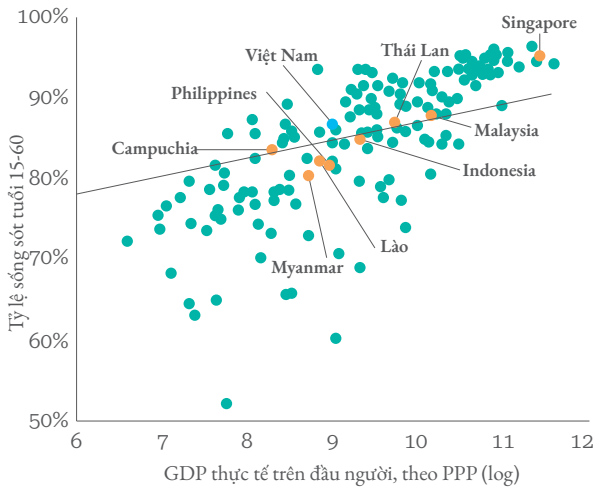
động và các yếu tố lối sống. Tính đến năm 2017, ở Việt Nam, chi tiêu cho y tế công cộng tương đương 2,8% GDP. Trong năm 2016, tỷ lệ người từ 30 đến 70 tuổi chết vì các bệnh không lây nhiễm như bệnh tim mạch, ung thư, tiểu đường hoặc các bệnh hô hấp mãn tính là 17%. Mặc dù tỷ lệ sống sót ở tuổi trưởng thành của Việt Nam tương đương với các quốc gia khác trong khu vực, cần phải tiếp tục đầu tư cải thiện sức khỏe dân cư trong độ tuổi lao động để đạt được mức của các nước thu nhập cao vào năm 2045.

Hình 4.3. Tỷ lệ trẻ em không bị thấp còi tính theo GDP bình quân đầu người, Việt Nam và các nước so sánh, 2020



Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng Bộ dữ liệu chỉ số vốn con người, Chỉ số phát triển toàn cầu

Hình 4.4. Tỷ lệ sống sót tính theo GDP bình quân đầu người, Việt Nam và các nước so sánh, 2020



Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng Bộ dữ liệu chỉ số vốn con người, Chỉ số phát triển toàn cầu

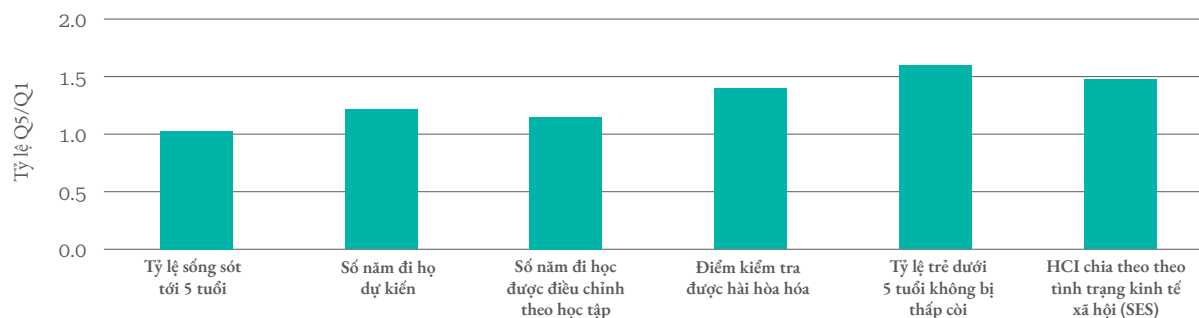
4.3. Những khác biệt trong quá trình hình thành vốn con người ở Việt Nam

Mặc dù ở cấp quốc gia, các chỉ số về hình thành vốn con người hầu hết đều ngang bằng với các nước trong khu vực, ở Việt Nam giữa các nhóm khác nhau có sự khác biệt. Phần này trình bày sự khác biệt về kết quả hình thành vốn con người giữa các giới, các nhóm kinh tế xã hội hộ gia đình, khu vực và dân tộc. Khi những khác biệt mang tính cấu trúc còn tồn tại, hạn chế cơ hội của toàn bộ các nhóm, sẽ không thể đạt được trọn vẹn tiềm năng phát triển vốn con người. Sự chênh lệch trong tiếp cận các nguồn lực dinh dưỡng, y tế, giáo dục và xã hội có thể tác động đến năng suất kinh tế trong tương lai của trẻ em hoặc góp phần phân bổ sai nguồn vốn con người, kìm hãm tăng trưởng kinh tế trong tương lai.

Khoảng cách về kết quả vốn con người ở Việt Nam giữa nhóm trẻ em thuộc nhóm 20% hộ nghèo nhất và nhóm 20% hộ khá giả nhất lớn hơn mức trung bình

Có thể tính toán điểm số HCI phân tách theo tình trạng kinh tế - xã hội (SES-HCI³⁵) để thể hiện sự khác biệt trong việc hình thành vốn con người giữa các nhóm hộ gia đình có mức kinh tế khác nhau. Các đặc điểm và nguồn lực của gia đình có mối quan hệ chặt chẽ với kết quả phát triển của trẻ em. Chỉ số HCI của nhóm trẻ thuộc 20% hộ gia đình nghèo nhất thấp hơn 17 điểm so với mức trung bình, trong khi trẻ em trong 20% hộ gia đình khá giả nhất có điểm số cao hơn mức trung bình là 16%. Không có gì đáng ngạc nhiên khi trẻ em trong nhóm 20% hộ khá giả nhất có kết quả dinh dưỡng, sức khỏe và giáo dục cao hơn (Hình 4.5).

Khoảng cách giữa 20% hộ gia đình thuộc nhóm nghèo nhất và nhóm khá giả nhất ở Việt Nam lớn hơn mức trung bình. Khoảng cách về điểm số HCI được phân tách theo tình trạng kinh tế - xã hội, điểm Bài kiểm tra hài hòa và tỷ lệ thấp còi của Việt Nam đều lớn hơn khoảng cách điển hình quan sát được trong một nghiên cứu đối chiếu 50 quốc gia đang phát triển (D'Souza, Gatti, và Kraay, 2019). Khoảng cách về chỉ số HCI được phân tách theo tình trạng kinh tế - xã hội giữa nhóm 20% hộ nghèo nhất và nhóm 20% hộ khá giả nhất ở Việt Nam là 0,27 điểm, cao hơn khoảng cách trung bình ở 50 quốc gia (0,15 điểm). Tỷ lệ trẻ em không bị thấp còi ở nhóm 20% hộ khá giả nhất là 94%, cao hơn so với tỷ lệ 59% ở nhóm 20% hộ nghèo nhất. Điều này đồng nghĩa với khoảng cách 35

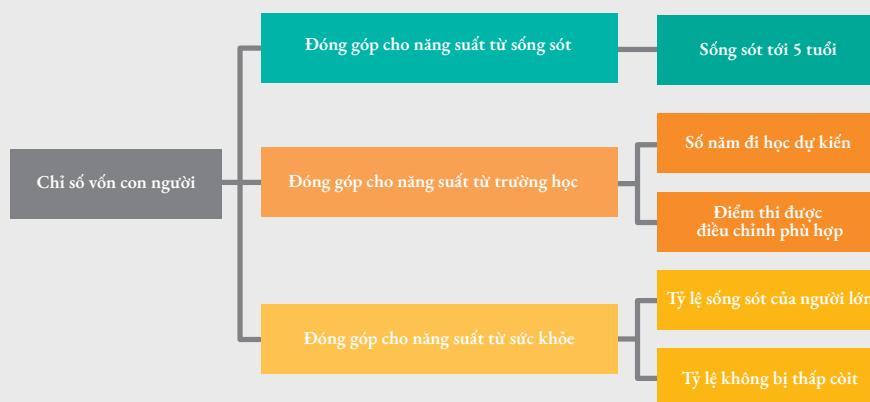
Hình 4.5. Sự khác biệt trong chỉ số HCI được phân tách theo tình trạng kinh tế - xã hội, 2013

Lưu ý: Tỷ lệ kết quả trung bình giữa trẻ em giữa nhóm 20% hộ nghèo nhất và nhóm 20% hộ khá giả nhất, Chỉ số vốn con người phân tách theo kinh tế - xã hội (2013).
Nguồn: NHTG 2019b.

HỘP**4.1. Chỉ số vốn con người của NHTG**

NHTG xây dựng bộ **Chỉ số vốn con người (HCI)** nhằm đánh giá những điều kiện quyết định năng suất của thế hệ tiếp theo (Kraay, 2018). HCI là một phần của sáng kiến lớn của NHTG nhấn mạnh và ưu tiên đầu tư vào con người. Bằng cách gắn với lý thuyết kinh tế, chỉ số giúp nâng cao nhận thức về chi phí cơ hội của việc thiếu hành động quyết đoán, đồng thời nhấn mạnh đòi hỏi cần có các biện pháp can thiệp hiệu quả. Để thúc đẩy các khoản đầu tư dựa trên bằng chứng vào con người vì mục tiêu công bằng và tăng trưởng cao hơn, HCI đánh giá mức độ tích lũy vốn con người trên toàn thế giới. Nó đưa ra một chỉ số cho thấy mức độ sức khỏe và giáo dục hiện tại sẽ tác động như thế nào đến năng suất trong thế hệ lao động tiếp theo.

HCI bao gồm các chỉ số y tế quan trọng, bao gồm mức độ sống sót, giáo dục và sức khỏe. Ba nhóm chính này được đo lường qua tỷ lệ tử vong của trẻ em dưới 5 tuổi, tỷ lệ thấp còi của trẻ em dưới 5 tuổi và tỷ lệ sống sót của người lớn từ 15–60 tuổi. Nó cũng ước tính số lượng và chất lượng giáo dục bằng cách đo lường số năm đi học được điều chỉnh theo khả năng học tập — số năm đi học dự kiến nhận được đến năm 18 tuổi, được điều chỉnh để phản ánh chất lượng giáo dục dựa trên điểm kiểm tra tiêu chuẩn. HCI đánh giá các khía cạnh khác nhau của vốn con người bao gồm giáo dục (số năm đi học dự kiến và điểm kiểm tra hài hòa) và sức khỏe (tỷ lệ sống sót của trẻ em, thấp còi và tỷ lệ sống ở người trưởng thành). Các chỉ số tổng hợp này được kết hợp để ước tính năng suất dự kiến với vai trò người lao động trong tương lai của một đứa trẻ được sinh ra trong thời điểm hiện tại với khi đối chiếu với tiêu chuẩn về giáo dục hoàn chỉnh và sức khỏe đầy đủ.

Hình B.4.1.1. Khung tính toán Chỉ số Vốn con người

điểm phần trăm về tỷ lệ thấp còi giữa nhóm nghèo nhất và nhóm khá giả nhất ở Việt Nam, cao hơn nhiều so với khoảng cách trung bình của các quốc gia trong nghiên cứu là 19 điểm phần trăm..

Ở các cấp học cao hơn, tỷ lệ đi học của trẻ em ở các hộ gia đình trong nhóm thu nhập thấp nhất thấp hơn tỷ lệ này ở các hộ gia đình trong nhóm khá giả nhất. Từ việc nhập học đại trà ở những năm đầu, sự khác biệt về tỷ lệ nhập học ngày càng gia tăng vào cuối cấp trung học cơ sở ở những năm cuối tuổi thiếu niên, thời điểm hơn một phần ba số trẻ em từ các hộ gia đình ở nhóm thu nhập thấp nhất đã bỏ học (Hình 4.6). Đến năm 19 tuổi, chưa đến 1/5 trẻ 19 tuổi ở các hộ gia đình thuộc nhóm thu nhập thấp nhất còn đi học. Ngược lại, 80% học sinh từ các hộ gia đình ở nhóm thu nhập cao nhất tiếp tục học lên cao đẳng hoặc đại học.

Giữa các nhóm kinh tế xã hội cũng tồn tại sự chênh lệch trong việc tiếp cận các nguồn nước uống sạch, là khả năng tiếp cận các nguồn nước uống được bảo vệ khỏi ô nhiễm bên ngoài, gồm phân và hóa chất độc hại. Gần 100% trong số nhóm 40% hộ thu nhập cao nhất được tiếp cận với các nguồn nước uống sạch. Chỉ 2/3 số hộ gia đình ở nhóm 20% hộ nghèo nhất được sử dụng nguồn nước uống được quản lý an toàn cho dù đây là con số khá cao (Hình 4.7).

Dù rằng lợi ích của việc cải thiện điều kiện vệ sinh đã được ghi nhận đầy đủ, chỉ 1/3 nhóm dân số nghèo nhất ở Việt

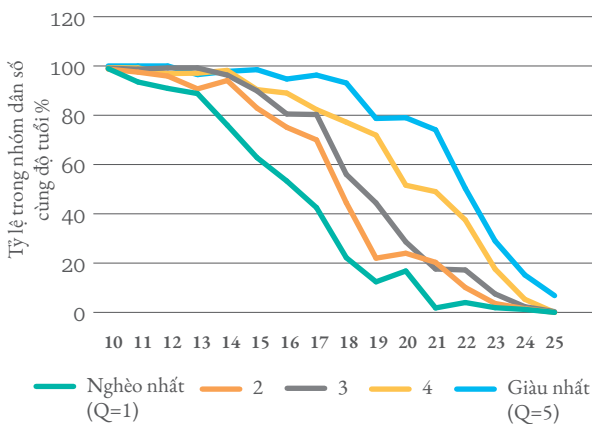
Nam được tiếp cận điều kiện vệ sinh cải thiện, trái ngược hoàn toàn với tỷ lệ 95% - 100% được tiếp cận nhà tiêu hợp vệ sinh ở nhóm 60% hộ thu nhập cao nhất. Hạ tầng vệ sinh được cải thiện giúp con người tránh tiếp xúc với chất thải sinh học, không chỉ góp phần ngăn chặn bệnh tật lây lan, giảm tình trạng suy dinh dưỡng mà còn cải thiện điều kiện cho phụ nữ và trẻ em gái nhờ tăng tỷ lệ đến trường nơi có những nhà tiêu hợp vệ sinh riêng biệt (Tổ chức Y tế Thế giới, 2022a).

Khoảng cách giới trong quá trình hình thành vốn con người

Trong những năm đầu đời, trẻ em gái vượt trội hơn trẻ em trai trong việc hình thành vốn con người. Chỉ số HCI ở trẻ em gái đạt 0,73 trong khi ở trẻ em trai là 0,65 điểm tổng thể (Bảng 4.2). Trong các cấu phần chỉ số HCI, trẻ em gái vượt trội hơn ở tất cả các chỉ số, đạt điểm cao hơn trong các bài kiểm tra tiêu chuẩn (10 điểm), đi học lâu hơn (0,7 năm), có xác suất sống sót đến 5 tuổi cao hơn (0,7 điểm phần trăm), có tỷ lệ thấp còi thấp hơn (2 điểm phần trăm), có tỷ lệ sống sót khi trưởng thành cao hơn (12 điểm phần trăm).

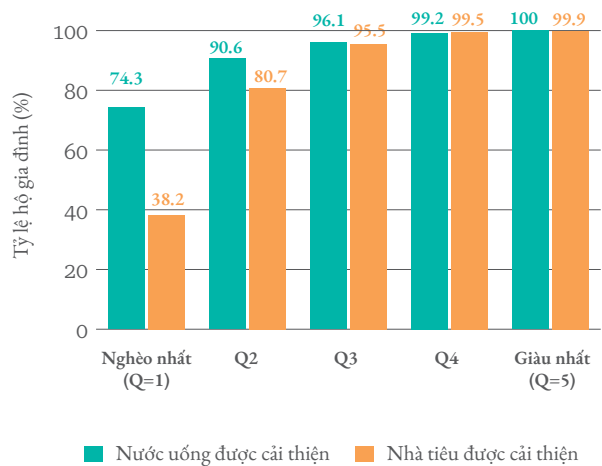
Mặc dù trong giai đoạn đầu đời, trẻ em gái Việt Nam phát triển tốt, vẫn cần nỗ lực hơn nữa để cả hai giới có thể phát huy hết tiềm năng của mình. Hình 4.8 cho thấy mặc dù việc học đến cấp trung học cơ sở được coi là phổ cập, tỷ lệ trẻ em đi học giảm nhanh sau 14 tuổi, với những khác biệt nhỏ giữa các giới. Đối với các cá nhân trong độ tuổi

Hình 4.6. Tỷ lệ nhập học theo nhóm thu nhập hộ gia đình và tuổi năm 2020



Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng dữ liệu Khảo sát mức sống dân cư 2020

Hình 4.7. Tiếp cận với nguồn nước uống sạch và nhà tiêu hợp vệ sinh theo nhóm thu nhập, 2014



Nguồn: Điều tra đánh giá các mục tiêu trẻ em và phụ nữ (MICS), (Quý Nhi đồng Liên hợp quốc, 2014)

Bảng 4.2. Chỉ số vốn con người phân tách theo giới

		NAM		NỮ	
		2010	2020	2010	2020
Cấu phần HCI 1: Sự sống sót	Khả năng sống sót đến tuổi lên 5	0,973	0,976	0,981	0,983
Cấu phần HCI 2: Học vấn	Số năm đi học dự kiến	11,7	12,5	11,9	13,2
	Điểm kiểm tra hài hòa	530	514	536	524
Cấu phần HCI 3: Sức khỏe	Tỷ lệ sống sót từ 15-60 tuổi	0,808	0,813	0,92	0,924
	Tỷ lệ trẻ dưới 5 tuổi không thấp còi	0,763	0,752	0,784	0,773
Chỉ số vốn con người		0,63	0,65	0,68	0,73

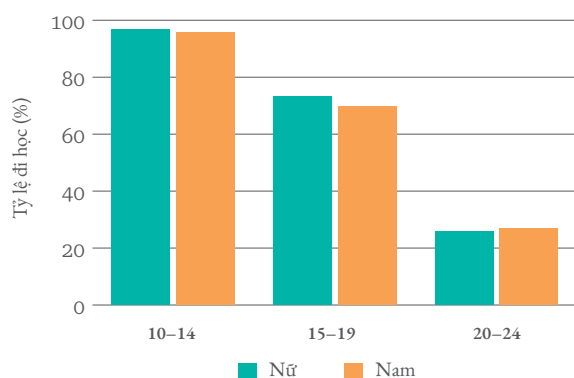
Lưu ý: Điểm kiểm tra hài hòa cao nhất là 625.

Nguồn: Chỉ số vốn con người NHTG

20-24, tỷ lệ phụ nữ đang đi học thấp hơn một chút so với nam giới, thể hiện tỷ lệ phụ nữ theo học ở cấp cao thấp hơn nam giới.

Sự khác biệt trong việc tích lũy vốn con người giữa các giới phản ánh những thách thức mà trẻ em trai và trẻ em gái đối mặt trong các giai đoạn khác nhau của cuộc đời.

Hạn chế của chỉ số HCI là ở chỗ nó nắm bắt sự phát triển vốn con người trong những giai đoạn trẻ em gái nhanh hơn trẻ em trai đôi chút, trong khi điều đó không hẳn đồng nghĩa với kết quả cuộc sống được nâng cao.

Hình 4.8. Tỷ lệ đi học theo độ tuổi và giới tính, 2020

Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng dữ liệu Khảo sát mức sống dân cư 2020

Kết quả khác nhau tùy theo vùng địa lý, liên quan đến việc cung cấp các dịch vụ công

Sự hình thành vốn con người không chỉ gắn liền với nguồn lực gia đình mà còn gắn với nguồn lực công về

chất lượng, khả năng tiếp cận và sự hiện diện của trường học và các dịch vụ chăm sóc sức khỏe.

Do đó, nơi ở của trẻ cũng ảnh hưởng đến cơ hội, kết quả và tiềm năng hình thành vốn nhân lực của trẻ. Tỷ lệ nhập học cấp tiểu học gần như phổ cập ở mức 98,5%, chỉ có sự khác biệt nhỏ giữa thành thị và nông thôn. Về mặt địa lý, khu vực Tây Nguyên và đồng bằng sông Cửu Long có tỷ lệ nhập học cấp tiểu học thấp hơn một chút so với các khu vực còn lại của cả nước. Tuy nhiên, có sự chênh lệch đáng kể giữa tỷ lệ nhập học cấp trung học cơ sở ở khu vực nông thôn và thành thị, với tỷ lệ nhập học ở thành thị cao hơn gần 15 điểm phần trăm so với khu vực nông thôn (tương ứng với 90% và 76%). Đồng bằng sông Hồng, Bắc Trung Bộ và duyên hải miền Trung có tỷ lệ nhập học cấp trung học cơ sở tương đối cao hơn các vùng còn lại của Việt Nam. Về khả năng tiếp cận các dịch vụ y tế, thời gian đến cơ sở y tế trung bình là 48 phút đối với khu vực thành thị và 75 phút đối với khu vực nông thôn. Đáng chú ý hơn nữa là thời gian tối đa để đến cơ sở y tế là 3.000 phút (50 giờ) ở khu vực thành thị và 7.200 phút (120 giờ) ở khu vực nông thôn.

Đa số trẻ trong độ tuổi 6 đến 14 ở Việt Nam sống ở nông thôn, chỉ có 31% trẻ sống ở khu vực thành thị.

Tỷ suất sinh công nghiệp hóa và đô thị hóa của Việt Nam đã giảm, từ khoảng 6 lần sinh ở mỗi phụ nữ vào năm 1975 xuống còn khoảng 2 lần sinh mỗi phụ nữ năm 2018. Sự sụt giảm này thể hiện rõ rệt hơn ở khu vực thành thị so với nông thôn, được phản ánh qua số trẻ trung bình dưới 14 tuổi ở mỗi hộ gia đình. Khu vực thành thị ở tất cả các vùng đều có số con trung bình mỗi hộ thấp hơn, ngoại trừ ngoại lệ đáng chú ý ở Bắc Bộ và duyên hải miền Trung. Đa số trẻ em thành thị đến từ vùng Đông Nam Bộ và đồng bằng sông Hồng, chiếm hơn một nửa tổng số trẻ em thành thị. Vùng Đông Nam Bộ cũng là vùng duy nhất của Việt Nam có dân số trẻ em ở thành thị đông hơn, trong khi các vùng còn lại đa số là ở nông thôn. Sự chênh lệch

dân tộc tồn tại trong sự phân chia thành thị - nông thôn. Trong khi 36% trẻ em dân tộc Kinh cư trú ở các khu vực thành thị, chỉ có 9% trẻ em DTTS sống ở các khu vực thành thị.

Trẻ em DTTS thua kém về giáo dục và sức khỏe

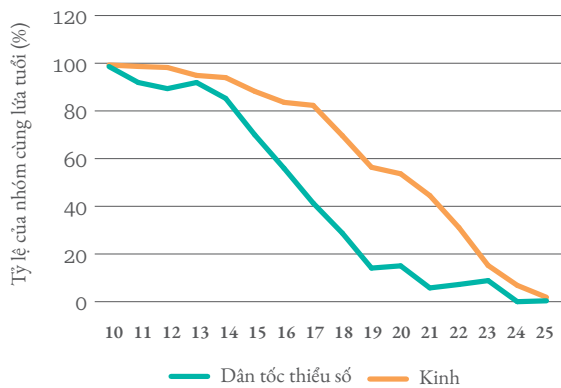
Trẻ em DTTS nghỉ học sớm hơn các nhóm trẻ em khác (Hình 4.9). Các cộng đồng DTTS nghèo hơn ở các vùng sâu vùng xa có tỷ lệ bỏ học cao hơn. Sự hẻo lánh cũng làm giảm mức độ tiếp xúc của trẻ em DTTS với tiếng phổ thông, và đây là một yếu tố tạo nên khoảng cách về trình độ học vấn giữa trẻ em dân tộc Kinh và DTTS. Một trong những lý do dẫn đến sự thay đổi cơ bản trong tỷ lệ nhập học là chi phí cơ hội của việc đưa trẻ đến trường. Đối với nhiều gia đình nghèo, sự đóng góp lao động của một đứa trẻ có giá trị đến mức khiến việc chúng đến trường trở nên khó giải thích. Lợi ích dài hạn từ giáo dục đơn giản là không tương xứng với sự hy sinh ngắn hạn về thu nhập hoặc chi tiêu. Một số yếu tố phi tài chính cũng là những hạn chế đối với trình độ học vấn của các hộ gia đình nghèo và DTTS, bao gồm cơ sở hạ tầng và khả năng tiếp cận yếu kém, chất lượng giáo viên hạn chế và sự không phù hợp của chương trình giảng dạy ở trường (Pimhidzai, 2018). Do đó, việc thiếu giáo dục làm giảm khả năng tiếp cận việc làm hoặc cơ hội sản xuất đối với người nghèo, dẫn đến thu nhập thấp và kéo dài xu hướng giữa các thế hệ.

Về mặt dinh dưỡng, còn tồn tại nhiều thách thức, đặc biệt đối với các cộng đồng DTTS. Tỷ lệ suy dinh dưỡng thể thấp còi ở trẻ em 5 tuổi tại một số vùng kém phát triển

không hề được cải thiện trong thập kỷ qua, đặc biệt là ở các vùng miền núi xa xôi có đồng đồng bào DTTS. Yếu tố quyết định chính của tình trạng suy dinh dưỡng ở các nhóm DTTS liên quan đến nhiều lĩnh vực. Trẻ em DTTS ít được ăn thực phẩm đủ dinh dưỡng, ốm đau thường xuyên hơn và ít được tiếp cận với các dịch vụ y tế cũng như nguồn nước và nhà tiêu hợp vệ sinh so với trẻ em dân tộc Kinh (Mbuya và đồng tác giả, 2019). Trung bình, phụ nữ sống ở miền núi, vùng sâu, vùng xa kết hôn ở độ tuổi trẻ hơn, trình độ học vấn thấp hơn và ít được chăm sóc sinh sản hơn so với người đồng trang lứa ở miền xuôi và thành thị. Nghèo đói, một yếu tố cơ bản quan trọng quyết định tình trạng thiếu dinh dưỡng, cũng tập trung ở nhóm DTTS. Tỷ lệ thấp còi quan trọng đối với việc giảm nghèo vì đây là chỉ số dự báo chính về trình độ học vấn, sức khỏe khi trưởng thành và thu nhập trong tương lai.

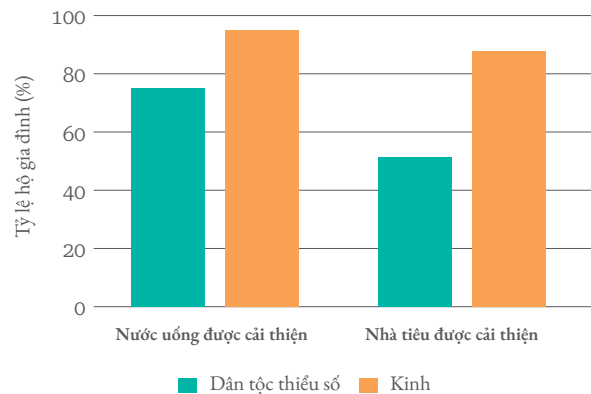
Tiếp cận với nguồn nước được quản lý an toàn và nhà tiêu hợp vệ sinh là những yếu tố chính quyết định sức khỏe tốt. Tầm quan trọng sống còn của vấn đề này đã được phản ánh trong Mục tiêu phát triển bền vững số 6 của Liên hợp quốc, nhằm đảm bảo nguồn nước và nhà tiêu hợp vệ sinh để tiếp cận và được quản lý bền vững cho tất cả mọi người. Nước không an toàn và bị ô nhiễm gây ra các bệnh như tả và thương hàn. Tương tự, việc quản lý nhà tiêu vệ sinh kém làm lây lan các bệnh tiêu chảy, từ đó dẫn đến tình trạng thấp còi ở trẻ em. Sự xuất hiện của COVID-19 càng làm nổi bật vai trò quan trọng của nước sạch, nhà tiêu hợp vệ sinh đối với sức khỏe và sự phát triển của con người. Phần này phân tích dữ liệu từ Điều tra đánh giá các mục tiêu trẻ em và phụ

Hình 4.9. Tỷ lệ nhập học theo dân tộc và độ tuổi, 2020



Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng dữ liệu Khảo sát mức sống dân cư 2020

Hình 4.10. Tiếp cận với nước sạch và nhà tiêu hợp vệ sinh, 2014



Nguồn: Điều tra đánh giá các mục tiêu trẻ em và phụ nữ (MICS), (Quý Nhi đồng Liên hợp quốc, 2014)

nữ (MICS) do UNICEF thực hiện cho Việt Nam trong giai đoạn 2013-2014. Kết quả khảo sát cập nhật hơn vẫn chưa được công bố.

So với nhóm DTTS ở Việt Nam, nhóm dân tộc Kinh có khả năng tiếp cận với các nguồn nước sạch và nhà tiêu hợp vệ sinh cao hơn (Hình 4.10). Trong khi chỉ có 5% hộ gia đình dân tộc Kinh vẫn đang sử dụng nguồn nước uống không hợp vệ sinh, thì con số này là 25% ở nhóm DTTS. Các hộ gia đình này đang sử dụng nước từ các nguồn không an toàn như giếng, suối, nước mặt không được bảo vệ (WHO, 2022b). Việc này có thể dẫn đến sức khỏe kém, chi phí y tế cao hơn và tỷ lệ trẻ em đi học thấp hơn. Về vấn đề vệ sinh, tỷ lệ tiếp cận của nhóm dân tộc Kinh cao hơn 1,7 lần so với nhóm DTTS trong việc tiếp cận nhà tiêu hợp vệ sinh được cải tiến như xả hoặc dội - xả vào hệ thống ống cống hoặc bể xí tự hoại trong số các phương án được quản lý an toàn khác. Trước tình trạng chỉ một nửa số DTTS được sử dụng nhà tiêu hợp vệ sinh được cải tiến, sự phát triển kinh tế xã hội của nhóm này sẽ chịu những những hậu quả nghiêm trọng.

4.4. Lượng hóa những nguyên nhân gây khác biệt trong kết quả phát triển của trẻ em ở Việt Nam

Phần trước đã trình bày các xu hướng chung về hiện trạng vốn con người ở Việt Nam, cũng như sự khác biệt giữa các nhóm dân tộc, địa lý và kinh tế xã hội. Phần này

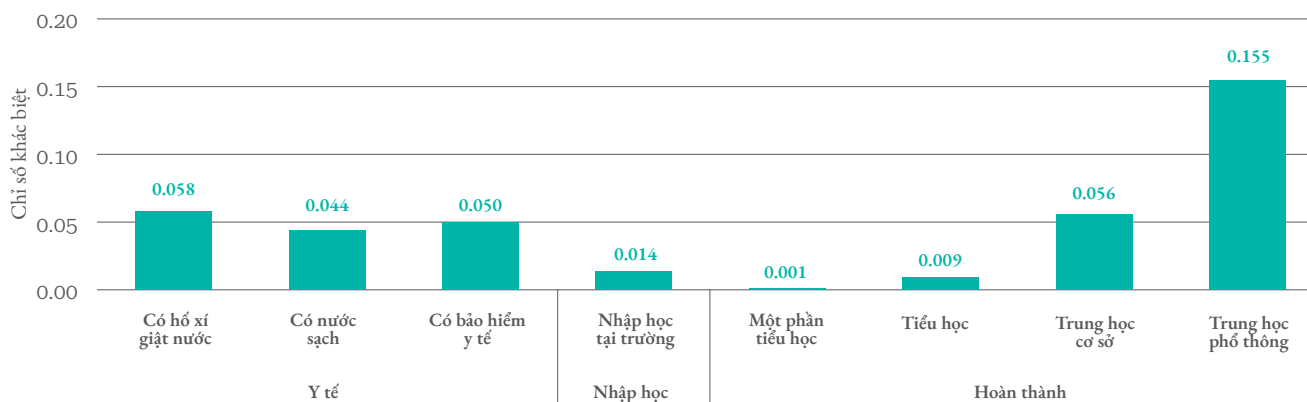
lượng hóa những khác biệt này bằng cách áp dụng các phép phân tách theo những đặc điểm cụ thể và nền tảng gia đình.

Chỉ số khác biệt - thước đo khoảng cách kết quả giữa các nhóm

Chỉ số khác biệt cung cấp thông tin về sự khác biệt trong kết quả giữa các nhóm (xem Phụ lục 4.2 để có thông tin chi tiết về phép đo). Chỉ số này lượng hóa các biến thể giữa các nhóm bằng cách so sánh kết quả tổng thể và kết quả cụ thể theo nhóm. Có thể hiểu chỉ số khác biệt là mức độ phân bố lại giữa các nhóm nhằm đạt được sự bình đẳng về tiếp cận hoặc tỷ lệ bao phủ ổn định ở tất cả các nhóm trẻ từ 6–14 tuổi. Ví dụ, trong trường hợp hoàn thành chương trình trung học cơ sở đúng hạn, 89% trẻ em trong độ tuổi tương ứng đã hoàn thành đúng thời hạn. Tùy vào từng nhóm nhỏ riêng, trẻ em có tỷ lệ hoàn thành giáo dục đúng hạn khác nhau. Tuy nhiên, giữa các nhóm chỉ có sự khác biệt nhỏ. Để đạt được tỷ lệ hoàn thành như nhau ở tất cả các nhóm nhân khẩu và kinh tế xã hội, sự khác biệt về hoàn thành cấp học này chỉ là 5,6% trẻ em (chỉ số khác biệt) (Hình 4.11).

Trong số các chỉ số về hoàn thành giáo dục đúng thời hạn, chỉ số khác biệt tăng lên theo cấp học. Trong số các cấp học bắt buộc, cấp trung học cơ sở có sự chênh lệch về việc hoàn thành đúng thời hạn cao hơn so với cấp tiểu học. Sự chênh lệch về việc hoàn thành chương trình giáo dục trung học phổ thông (không bắt buộc) đúng hạn cao hơn đáng kể ở mức 16%. Tỷ lệ hoàn thành đúng hạn trung học phổ thông nói chung thấp hơn, trung bình là 68%. Các nghiên cứu về những yếu tố quyết định tỷ lệ học sinh bỏ học ở Việt Nam cho thấy bằng chứng về

Hình 4.11. Chỉ số khác biệt về giáo dục và sức khỏe



Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng dữ liệu Khảo sát mức sống dân cư 2020

mối tương quan giữa xác suất bỏ học và các yếu tố như tuổi tác, thời gian làm việc, trình độ học vấn tiểu học, số anh chị em, trình độ học vấn của cha mẹ, chi tiêu bình quân đầu người của hộ gia đình, chi phí đi học (Võ và Trinh, 2005) và giới tính (Bùi, 2011). Baulch và đồng tác giả (2012) nghiên cứu hai nhóm học sinh bỏ học: (1) học sinh đã tốt nghiệp trung học cơ sở (và đã đăng ký học trung học phổ thông) và (2) học sinh chưa hoàn thành trung học cơ sở. Họ nhận thấy rằng các yếu tố quyết định lớn nhất là trình độ học vấn của cha mẹ đối với nhóm đầu tiên và khối lượng công việc được trả lương hoặc không được trả lương mà đứa trẻ đã thực hiện trong vòng khảo sát trước đó. Tuy nhiên, đối với nhóm mẫu thứ hai, các yếu tố quyết định quan trọng dẫn đến khả năng bỏ học trước khi hoàn thành trung học cơ sở chỉ là trình độ học vấn và dân tộc của người mẹ, tiếp sau là địa vị kinh tế xã hội thấp - nghèo đói và trình độ học vấn của cha mẹ thấp hơn trình độ trung học cơ sở.

Mức độ khá giả của gia đình, nơi cư trú và dân tộc là những yếu tố dự báo quan trọng đối với kết quả giáo dục của trẻ em.

Chỉ số khác biệt có thể được phân tách theo những nhóm hoàn cảnh khác nhau có thể ảnh hưởng đến kết quả phát triển của trẻ. Bốn nhóm chỉ số hoàn cảnh được sử dụng để so sánh, bao gồm (1) yếu tố địa lý và giới tính, (2) đặc điểm hộ gia đình, (3) đặc điểm hộ gia đình và nhóm chi tiêu, và (4) kết hợp tất cả các hoàn cảnh từ nhóm 1 đến nhóm 3 (Hình 4.12). Việc xem xét các kết quả phân tách giữa 4 nhóm này giúp hiểu rõ tầm quan trọng tương đối của từng hoàn cảnh trong việc tạo ra sự khác biệt của các kết quả.

Dân tộc đóng vai trò lớn hơn đối với mức độ khác biệt trong một số kết quả nhất định của trẻ em. Khi chỉ xem xét các chỉ số của Nhóm 2, dân tộc, chứ không phải trình độ học vấn, của cha mẹ thường là yếu tố chủ chốt nhất lý giải sự khác biệt. Khi kiểm soát toàn bộ các đặc điểm về hoàn cảnh (Nhóm 4), đối với một số chỉ số, dân tộc có vai trò ảnh hưởng lớn hơn so với yếu tố hoàn cảnh giáo dục ở thành thị/nông thôn hoặc học vấn của hộ gia đình. Các chỉ số trong đó dân tộc vẫn là yếu tố nổi bật bao gồm khả năng tiếp cận nhà tiêu hợp vệ sinh và bảo hiểm y tế. Ngoài ra, trong khi mức độ khá giả của hộ gia đình đóng góp cho nhiều tác động của sự khác biệt, thì trên mọi phương diện, giữa các nhóm dân tộc vẫn có sự khác nhau đáng kể về tỷ lệ nhập học và kết quả học tập. Đối với các chỉ số sức khỏe, nhóm DTTS và những dân tộc cư trú tại các tỉnh vùng sâu ít được tiếp cận với các dịch vụ y tế và có sức khỏe kém hơn. Tỷ lệ tỷ vong ở trẻ em tại các vùng nông thôn là 26 trên 1.000 ca sinh, so với 12,7 trên 1.000 ca

sinh tại khu vực đô thị (NHTG, 2021b). Chỉ có 68% ca sinh của phụ nữ DTTS được nhân viên y tế đã qua đào tạo hỗ trợ. Trong khi đó, 74% ca sinh của nhóm ngũ phân vị nghèo nhất trên cả nước và 95% ca sinh của các nhóm ngũ phân vị còn lại được nhân viên y tế đã qua đào tạo hỗ trợ.

Học sinh DTTS, đặc biệt ở khu vực miền núi, có xu hướng chịu “tách biệt kép” theo dân tộc và tình trạng nghèo đói tập trung. Mạng lưới trường phổ thông cơ sở nội trú và bán trú phục vụ trên 85% học sinh DTTS (i) có ít số học sinh dân tộc Kinh theo học, chỉ ở mức 5-10% tổng số học sinh nhập học và (ii) chỉ có thể phục vụ học sinh đến từ các xã, thôn, bản khó khăn nhất ở vùng DTTS và miền núi. Sự đa dạng đáng kể bị ẩn trong việc phân nhóm dân tộc Kinh và nhóm DTTS. Hầu hết các nguồn dữ liệu về kết quả học tập ở Việt Nam, như Chương trình đánh giá học sinh quốc tế (PISA) và chương trình Đánh giá hiệu quả học tập trên diện rộng cấp quốc gia (NLSA), được thu thập ở cấp phân loại 1 nhóm DTTS, gộp chung các nhóm DTTS với kinh nghiệm và kết quả học tập rất khác nhau.

Khi xem xét tất cả các hoàn cảnh (Nhóm 4), các yếu tố địa lý và giàu nghèo của hộ gia đình giải thích rõ nhất về kết quả giáo dục của một đứa trẻ. Mức độ sung túc của hộ gia đình (được đo lường theo chi tiêu của hộ gia đình trên đầu người) luôn chiếm tỷ trọng lớn nhất trong sự chênh lệch về việc hoàn thành giáo dục đúng hạn. Mối liên hệ giữa việc học tập của học sinh và đặc điểm hộ gia đình là một phát hiện thực nghiệm đầy sức thuyết phục ở cả các nước phát triển và đang phát triển, và khoảng cách về kết quả giáo dục giữa trẻ em có nền tảng kinh tế xã hội cao và thấp đã được ghi nhận rộng rãi. Ví dụ, Filmer và Pritchett (1999) sử dụng dữ liệu từ 35 quốc gia đang phát triển để chỉ ra rằng hầu hết sự thiếu hụt trong các chỉ số giáo dục cơ bản (ví dụ: nhập học và bỏ học) nằm trong nhóm trẻ em thuộc 40% nghèo nhất. Tương tự, qua việc sử dụng dữ liệu TIMSS (Các xu hướng trong nghiên cứu khoa học và toán học quốc tế) của 54 quốc gia, Schuetz, Ursprung và Woessmann (2008) nhận thấy rằng các đặc điểm của học sinh và hộ gia đình có ảnh hưởng lớn đến kết quả giáo dục. Một phân tích tổng hợp gần đây gồm 49 nghiên cứu thực nghiệm về tình trạng kinh tế xã hội và kết quả học tập ở 38 quốc gia đang phát triển cũng cho thấy kết quả học tập và thành tích của học sinh bị tác động mạnh bởi tình trạng kinh tế xã hội của cha mẹ, với quy mô ảnh hưởng mạnh hơn ở các nước có trình độ kinh tế phát triển hơn, và cũng chịu ảnh hưởng bởi cấp học, giới tính cũng như nền tảng chủng tộc và dân tộc (Kim và các đồng tác giả, 2019).

Hình 4.12. Phân tách chỉ số khác biệt trong kết quả giáo dục và sức khỏe theo phương pháp Shapley



Lưu ý: Xem bảng A.4.1.1. để có số liệu cụ thể.

Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng dữ liệu Khảo sát mức sống dân cư 2020

Kết quả học tập ở Việt Nam chịu sự bất bình đẳng nghiêm trọng về địa lý, trong đó vùng đồng bằng sông Cửu Long và Tây Nguyên liên tục tụt hậu so với các khu vực khác trong 10 năm qua. Mặc dù khoảng cách giữa các vùng đã dần được thu hẹp, nhưng các vùng tụt hậu này vẫn tiếp tục có tỷ lệ nhập học ròng thấp, tỷ lệ bỏ học cao ở cấp trung học phổ thông và mức tiến bộ thấp (tỷ lệ lên lớp) giữa các cấp học, trong giai đoạn 2010–2020. Học sinh của vùng đồng bằng sông Cửu Long xếp cuối trong hầu hết các môn học được đánh giá ở tất cả các cấp học từ tiểu học đến trung học phổ thông. Ngoài ra, không có chiến lược cấp quốc gia cũng như cấp vùng khuyến khích sự phát triển giáo dục của nhóm này giống như cách đã có đối với nhóm DTTS. Quy hoạch tổng thể phát triển vùng đồng bằng sông Cửu Long hiện nay ít đề cập đến giáo dục.

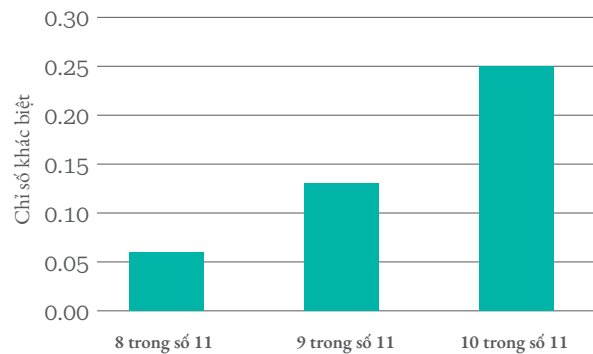
Tính hỗ trợ của các cơ hội - Trẻ em cần được tiếp cận tổng thể với nhiều cơ hội để có thể thành công trong xã hội

Tiếp cận giáo dục và các cơ hội phát triển khác không phải là sự thay thế mà là sự bổ sung cho nhau. Trẻ em cần được tiếp cận với nhiều chiều cạnh cơ hội để đạt được hết tiềm năng của mình. Việc tìm hiểu các yếu tố khác nhau ảnh hưởng như thế nào đến sự khác biệt trong khả năng tiếp cận các cơ hội là rất hữu ích. Báo cáo này đưa ra một chỉ số tổng hợp thể hiện sự phát triển của trẻ em, với 11 chỉ số thành phần về các chiều cạnh cơ hội phát triển, bao gồm giáo dục, y tế, chất lượng nhà ở, khả năng tiếp cận dịch vụ và tài sản (xem Phụ lục 4.2). Tầm quan trọng của các cơ hội này đã được đặc biệt chú ý kể từ khi bùng phát COVID-19 trong thời gian trường học đóng cửa và phong tỏa kéo dài. Giữa các vùng có sự khác biệt đáng kể về khả năng tiếp cận với giáo dục từ xa và mức độ duy trì liên tục việc học tập, và khả năng truy cập internet và máy tính gia đình trở nên cực kỳ cần thiết đối với việc duy trì học tập liên tục.

Có thể coi trẻ em là đối tượng dễ bị tổn thương nếu chúng được tiếp cận ít hơn số chiều cạnh cơ hội tối thiểu trong 11 chỉ số thành phần (8, 9 hoặc 10 trong 11 chiều cạnh). Ngưỡng mà một đứa trẻ được cho là dễ bị tổn thương được xác định trên cơ sở căn nhắc tỷ lệ số trẻ được cho là dễ bị tổn thương dưới mỗi ngưỡng của mỗi chiều cạnh cơ hội. Trong khi hơn 80% có quyền tiếp cận với ít nhất 8 cơ hội, chỉ khoảng 60% có quyền tiếp cận với ít nhất 9 cơ hội và khoảng 30% có quyền tiếp cận với tất cả 10 cơ hội. Như dự đoán, sự khác biệt ngày càng tăng với tình trạng không bị tổn thương được định nghĩa là có nhiều cơ hội hơn (Hình 4.13). Một số chỉ số thành phần trong nhóm

có hiện trạng khá tốt, được tiếp cận khá phổ biến hoặc gần như toàn bộ dân số, chẳng hạn như sử dụng điện, nhưng bên cạnh đó, cũng có những chỉ số khác, ví dụ truy cập internet, ít phổ biến hơn nhiều. Do đó, việc tiếp cận với ít chỉ số hơn dễ dàng khả thi hơn.

Hình 4.13. Chỉ số khác biệt tổng thể



Lưu ý: Chỉ số tổng thể được xem xét với 11 chỉ số thành phần, xem Phụ lục 4.2. Trong đó, hoàn thành giáo dục đúng hạn được coi là một chỉ số thành phần. *Nguồn:* Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng dữ liệu Khảo sát mức sống dân cư 2020.

Chỉ số thành phần quyết định sự khác biệt trong các cơ hội tổng thể là mức độ khá giả của hộ gia đình (Bảng A.4.1.1). Khi tính đến tất cả các yếu tố (Nhóm 4), chỉ tiêu tiêu dùng của hộ gia đình lý giải gần một nửa sự khác biệt của chỉ số tổng thể. Mặc dù dân tộc và vùng là 2 yếu tố mang tính quyết định đứng hàng thứ hai và thứ ba đối với tình trạng dễ bị tổn thương (khi được đo lường bằng tiếp cận 8 trong 11 chỉ số cơ hội trở lên), tầm quan trọng của các yếu tố này sẽ giảm đi khi số lượng chỉ số cơ hội tăng lên hơn nữa. Vai trò lý giải của các yếu tố khu vực thành thị và trình độ học vấn của chủ hộ tăng lên và cuối cùng vượt qua các yếu tố dân tộc và khu vực. Khi phân tách các nhóm hoàn cảnh, giới tính không phải là yếu tố chính dẫn đến sự khác biệt trong chỉ số cơ hội tổng thể. Tương tự thế, yếu tố dân tộc cũng trở nên kém quan trọng hơn khi định nghĩa về các cơ hội đi kèm ngày càng trở nên chặt chẽ.

Mức độ khác biệt giảm dần theo thời gian

Trong hơn một thập kỷ, sự khác biệt về cơ hội và khả năng tiếp cận đã giảm trên một loạt các chỉ số, ghi nhận những tiến bộ sâu rộng (Hình 4.14). Một trong những thành tích đáng kể nhất là khả năng truy cập internet và bảo hiểm y tế. Sự

cải thiện về khả năng tiếp cận và cơ hội chủ yếu có được nhờ hiệu ứng quy mô, nghĩa là mức độ bao phủ tăng tương ứng trên tất cả các nhóm. Ví dụ, chỉ số được bảo hiểm đầy đủ có mức tăng lớn nhất là 47 điểm phần trăm, trong số đó 30 điểm phần trăm là nhờ hiệu ứng quy mô. Trong khi sự đồng đều về kết quả giáo dục đang được cải thiện, các chỉ số bổ sung như khả năng tiếp cận nhà ở, Internet, bảo hiểm y tế, nước sạch và nhà tiêu hợp vệ sinh có sự chênh lệch lớn hơn. Đối với các chỉ số tiên tiến nhất như khả năng tiếp cận máy tính, internet và hoàn thành giáo dục trung học phổ thông đúng hạn, sự chênh lệch vẫn còn lớn, cho thấy rằng còn nhiều mặt cần cải thiện hơn nữa để đạt tới trình độ của các nước thu nhập trung bình cao và thu nhập cao.

Bất bình đẳng trong việc duy trì học tập liên tục vẫn tồn tại trong đại dịch COVID-19³⁶

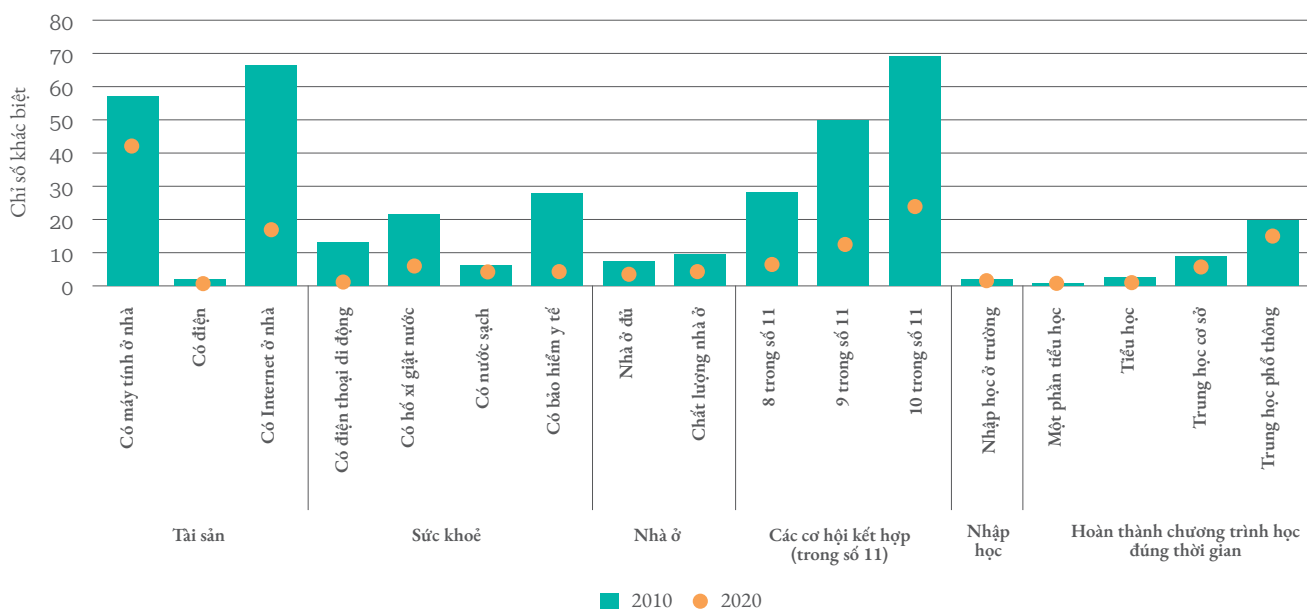
Tiếp cận bổ sung và các cơ hội đặc biệt quan trọng trong COVID-19 – giai đoạn cho thấy sự gián đoạn trong giáo dục và ảnh hưởng việc học tập. Trong đợt bùng phát đầu tiên vào đầu năm 2020, ngành giáo dục Việt Nam đã ứng phó sớm và quyết liệt với những rủi ro của dịch COVID-19 bằng cách đóng cửa tất cả các trường học trong gần 3 tháng — một trong những đợt đóng cửa dài nhất trên thế giới. Mặc dù các biện pháp ngăn chặn đã được khoan vùng theo thời gian, việc đóng cửa trường học vẫn diễn ra phổ biến. Từ tháng 9

năm 2020 đến tháng 3 năm 2021, 72% hộ gia đình có con từ 6 đến 18 tuổi chịu tác động trực tiếp từ việc đóng cửa trường học. Các hộ gia đình có trẻ em ở các khu vực thành thị, đồng bằng sông Hồng và Đông Nam Bộ bị ảnh hưởng nhiều nhất. Có đến 50 trong số 63 tỉnh đóng cửa trường học sớm vào tháng Giêng và tháng Hai năm 2021 trước kỳ nghỉ Tết vì đợt bùng phát thứ ba của đại dịch COVID-19.

Những tác động bất lợi của việc đóng cửa trường học đối với học tập vẫn còn nhiều thách thức vì khả năng tiếp cận học từ xa và học phụ đạo bị hạn chế. Trong số các hộ gia đình có trẻ em bị gián đoạn việc đến trường, chỉ 61% có thể truy cập vào các lớp học trực tuyến và gần 20% không được có cơ hội học từ xa trong khoảng thời gian từ tháng 9 năm 2020 đến tháng 3 năm 2021. Ở những vùng không có hoặc không thể tiếp cận được các lớp học trực tuyến, Bộ Giáo dục và Đào tạo và các Sở Giáo dục và Đào tạo bố trí phát sóng bài học trên truyền hình và/hoặc đài phát thanh. Tuy nhiên, những phương tiện này chỉ chiếm một phần không đáng kể trong giáo dục từ xa. Dịch vụ tin nhắn ngắn và tự học trên giấy là những phương pháp phổ biến thứ hai, nhưng bị giáo viên và học sinh đánh giá là không hiệu quả.

Việc đóng cửa trường học ảnh hưởng lớn đến các học sinh nghèo, DTTS và học sinh có sức học yếu (Hình

Hình 4.14. Mức độ bình đẳng trong tiếp cận đang được cải thiện (sự khác biệt trong năm 2010 và 2020)



Lưu ý: Xem Phụ lục 4.2 để hiểu về định nghĩa các chỉ số thành phần

Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng dữ liệu Khảo sát mức sống dân cư năm 2010 và 2020

4.15). Hơn 60% hộ gia đình thuộc nhóm DTTS và có phúc lợi thấp nhất và gần 59% số hộ sống ở vùng trung du và miền núi phía Bắc, Tây Nguyên và đồng bằng sông Cửu Long không được học chương trình học trực tuyến trong thời gian trường đóng cửa. Ngược lại, chỉ có 4% hộ gia đình ở vùng đồng bằng sông Hồng (khu vực Hà Nội) không được đào tạo từ xa. Khu vực đồng bằng sông Hồng và Đông Nam Bộ, nơi có Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh, có tỷ lệ lớp học trực tuyến trực tuyến cao (tương ứng là 86% và 71%).

Sự khác biệt giữa các vùng này không chỉ phản ánh sự bất bình đẳng giữa các hộ gia đình mà còn thể hiện sự bất bình đẳng trong các dịch vụ công giữa các vùng. Tỷ lệ tiếp cận và hiệu quả hoạt động của các vùng trung du và miền núi phía Bắc, Tây Nguyên và đồng bằng sông Cửu Long vẫn luôn tụt hậu so với các vùng khác ở tất cả các cấp học. Các vùng này cũng thiếu cơ sở hạ tầng công nghệ, hạn chế khả năng triển khai đào tạo từ xa. Trước thực tế việc điều hành và nguồn tài chính cho giáo dục phổ thông được phân cấp nhiều cho các tỉnh, năng lực công nghệ thông tin và truyền thông kém không chỉ cho thấy cơ sở hạ tầng thiếu thốn mà còn phản ánh năng lực quản trị yếu kém hơn, bên cạnh nguồn tài chính hạn chế và thiếu bền vững.

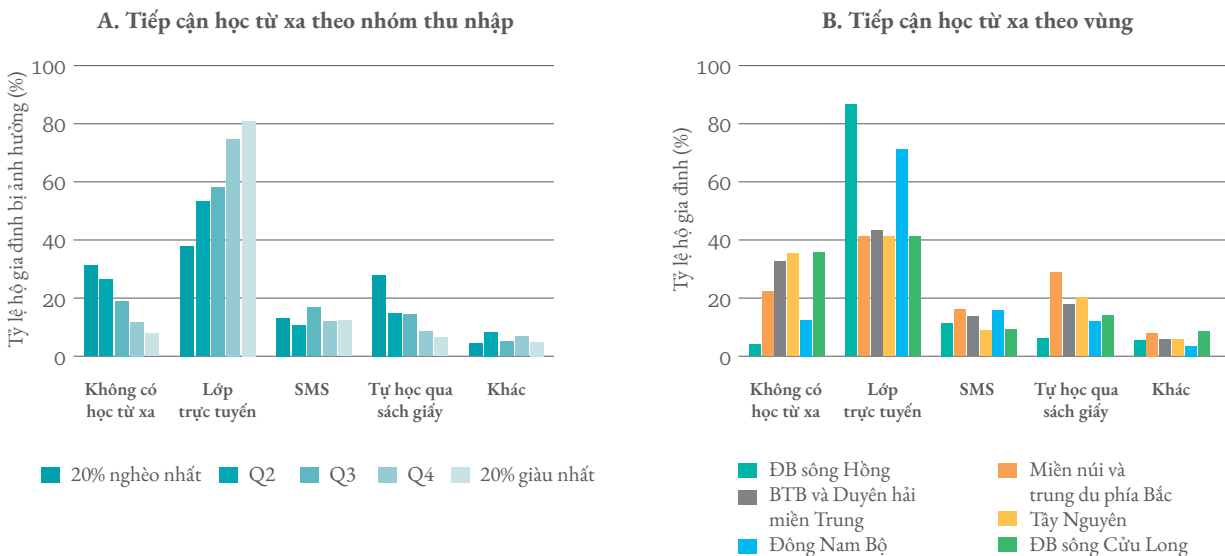
Tình hình vẫn thiếu ổn định, và các tỉnh tiếp tục mở cửa trở lại và đóng cửa trường học một cách tương đối gián đoạn để đối phó với các đợt bùng phát mới. Sự xuất

hiện của nhiều biến thể COVID-19 dễ lây hơn vào giữa năm 2021 dẫn đến việc đóng cửa trường học trên diện rộng ở 49 trong số 63 tỉnh, chủ yếu dưới hình thức nghỉ hè sớm hoặc đóng cửa hoàn toàn mà không có biện pháp khắc phục hoặc tiếp cận với chương trình giáo dục từ xa. Đợt đóng cửa gần đây nhất cũng trùng với thời điểm đánh giá và kiểm tra quan trọng. Hiện vẫn chưa chắc chắn về cách thức thực hiện các kỳ thi trọng yếu này, trong đó có các kỳ thi tốt nghiệp trung học. Do các kỳ thi này được sử dụng làm tiêu chuẩn chính để xét tuyển vào các trường trung học phổ thông và đại học, việc học bị gián đoạn và hủy bỏ kỳ thi có thể tiềm ẩn những hậu quả lâu dài đối với việc hoàn thành giáo dục. Chênh lệch về mức độ hoàn thành giáo dục cũng có thể gia tăng giữa các nhóm kinh tế xã hội bởi các tỉnh có nguồn lực kém hơn sẽ ít có khả năng duy trì việc học tập liên tục.

Chi tiêu cho giáo dục khác nhau đáng kể giữa các hoàn cảnh hộ gia đình

Đầu tư vào các dịch vụ và nguồn lực giáo dục bổ sung gặp phải rào cản nguồn lực gia đình. Các hộ gia đình khá giả chi tiêu nhiều hơn đáng kể so với các hộ nghèo hơn nhằm đảm bảo con cái có kết quả học tập tốt. Ở mọi cấp học, các gia đình khá giả chi tiêu nhiều hơn các gia đình nghèo. Bắt đầu từ các cấp học phổ cập (tiểu học và trung học cơ sở), các hộ ở nhóm 20% hộ chi tiêu nhiều nhất cho các khóa học thêm nhiều hơn 5,6 lần so với các hộ

Hình 4.15. Mức độ duy trì việc học tập liên tục giữa các vùng và nhóm kinh tế xã hội



Lưu ý: Các nhóm phúc lợi hộ gia đình (Q) dựa trên mức tiêu dùng hộ gia đình trên đầu người năm 2018. SMS = Dịch vụ tin nhắn ngắn.
Nguồn: Khảo sát mức sống dân cư Việt Nam trong giai đoạn đại dịch COVID-19 của NHTG (vòng 5, tháng 3 năm 2021).

ở nhóm 20% hộ thấp nhất (Hình 4.16). Các hộ người Kinh chi tiêu cho các lớp học thêm trong giai đoạn bắt buộc nhiều hơn 7 lần so với các hộ DTTS.

Những khác biệt này dẫn đến chênh lệch về trình độ học vấn, khiến sự chuyển dịch giữa các thế hệ chậm lại và làm trầm trọng thêm tình trạng bất bình đẳng. Đối với trẻ em ở độ tuổi lên 8, tỷ lệ tham gia lớp học thêm của các hộ gia đình ở nhóm 20% hộ khá giả nhất gần gấp đôi so với nhóm 20% hộ nghèo nhất (Hình 4.17). Ở nhóm trẻ em 12 tuổi, tỷ lệ tham gia của các hộ thuộc nhóm 20% hộ khá giả nhất cao hơn gần 3 lần so với nhóm 20% hộ nghèo nhất. Ngoài ra, ở các hộ khá giả, việc tham gia lớp học thêm ngày càng tăng theo độ tuổi, trong khi ở các hộ nghèo nhất, việc tham gia lớp học thêm giảm dần theo độ tuổi. Những khác biệt này trong đầu tư cho giáo dục tạo ra sự thiếu bình đẳng về cơ hội và thực tế trong việc đạt được trình độ học vấn, phát triển kỹ năng và tiếp cận việc làm trong tương lai. Ở cấp trung học phổ thông, sự chênh lệch thậm chí còn lớn hơn khi nhóm 20% hộ khá giả nhất chi tiêu cho các lớp học thêm nhiều hơn gần 10 lần so với các hộ ở nhóm 20% hộ nghèo nhất.

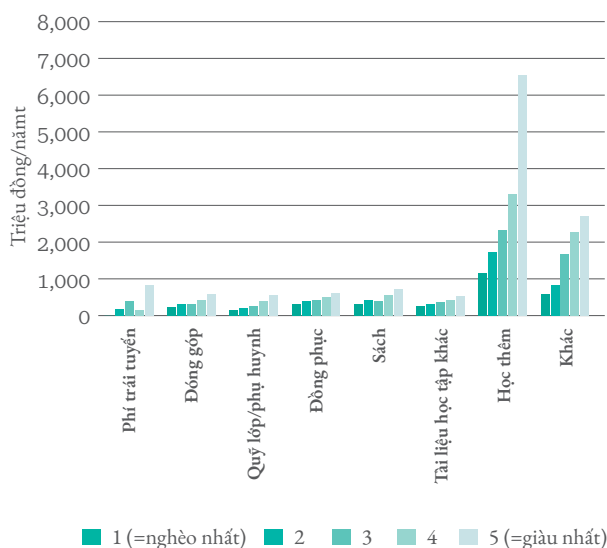
Các hộ gia đình nghèo hơn có nhiều con hơn và chi tiêu cho giáo dục trên mỗi trẻ cũng ít hơn. 92% hộ gia đình ở nhóm 20% hộ nghèo nhất có con dưới 16 tuổi, cao hơn so với

tỷ lệ 72,5% hộ ở nhóm 20% hộ khá giả nhất. Các hộ ở nhóm dưới cùng cũng có nhiều con hơn trung bình (2,3 ở nhóm dưới cùng, so với 1,3 ở nhóm trên). Các hộ khá giả hơn không chỉ có nhiều nguồn lực hơn, mà còn có ít con cái hơn để đầu tư vào giáo dục, khiến cho khoảng cách với các hộ nghèo có nhiều con hơn càng lớn hơn.

Khi kết quả của con cái liên quan đến cha mẹ, hệ quả liên thế hệ tiếp tục tồn tại

Mối liên hệ giữa thành tựu của một đứa trẻ và cha mẹ của chúng được gọi là quán tính liên thế hệ hoặc sự dịch chuyển tương đối. Phân tích chỉ số khác biệt ở Việt Nam cho thấy giáo dục hộ gia đình là yếu tố có tính quyết định mạnh mẽ đối với học vấn của con cái khi chỉ xem xét hoàn cảnh của cha mẹ (các biến trong nhóm 2, Hình 4.12), nhưng có vai trò giảm dần khi xem xét mức độ khá giả (các biến trong nhóm 3). Tại các quốc gia trong khu vực, các kết quả trong sự dịch chuyển tương đối của giáo dục là không đồng đều. Tại 3 trong số 6 quốc gia lớn với số liệu ước tính cho nhiều nhóm độ tuổi - Lào, Đông Timo và Indonesia - trong khoảng thời gian từ thập niên 1950 đến thập niên 1980, kết quả giáo dục của trẻ em ngày càng ít liên quan đến trình độ học vấn của cha mẹ. Nói cách khác, quán tính liên thế hệ đang giảm ở các quốc gia này, đồng thời sự dịch chuyển tương đối đang tăng

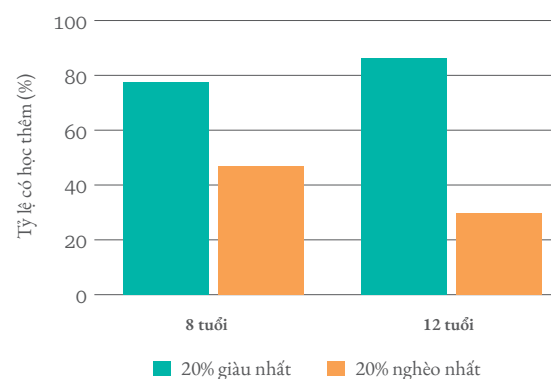
Hình 4.16. Chi tiêu của các hộ khá giả hơn dành cho giáo dục phổ cập (cấp tiểu học và trung học cơ sở)



Lưu ý: Các đồ dùng học tập khác bao gồm giấy, bút, cặp sách, vở

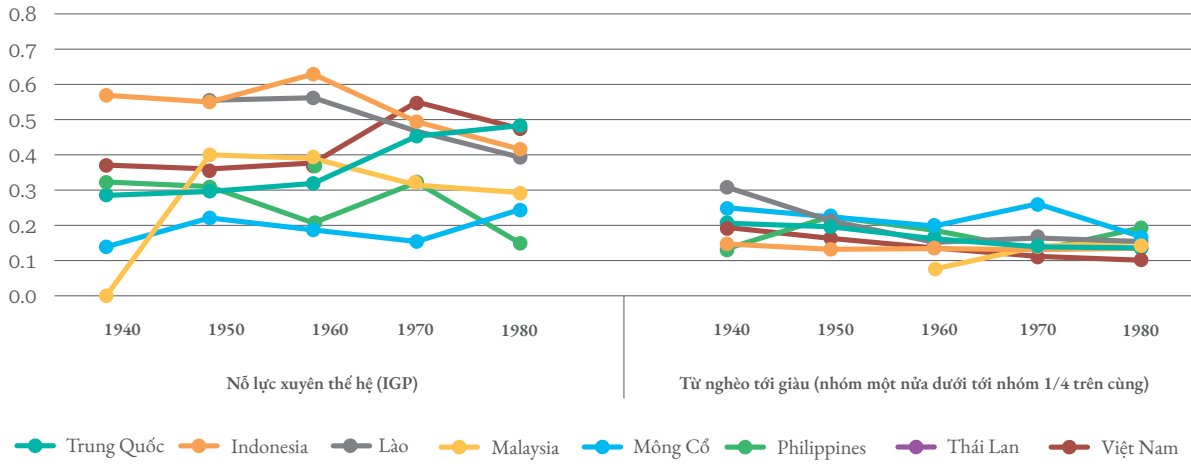
Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng dữ liệu Khảo sát mức sống dân cư năm 2020.

Hình 4.17. Tỷ lệ tham gia lớp học thêm theo mức độ khá giả của hộ gia đình và độ tuổi



Nguồn: Le và Nguyen (2016). Khảo sát Những cuộc đời Trẻ thơ

Hình 4.18. Quán tính liên thế hệ và sự dịch chuyển tương đối theo nhóm



Lưu ý: Xem Phụ lục 4.2 để hiểu về định nghĩa các chỉ số

Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng dữ liệu Khảo sát mức sống dân cư năm 2010 và 2020

lên (Hình 4.18). Tuy nhiên, về trung bình, quán tính liên thế hệ ở nhóm cuối lại trở nên rõ rệt hơn, do sự dịch chuyển của những người ở nửa dưới lên nhóm trên cùng đang giảm ở 5 trong số 6 quốc gia. Ở bất kỳ quốc gia nào trong khu vực Đông Á – Thái Bình Dương, đối với thế hệ những năm 1980, mức độ dịch chuyển không vượt quá 20%.

Tăng trưởng kinh tế là động lực chính của thu nhập và sự dịch chuyển trong giáo dục nhưng tự nó chưa đủ.

Dẫn chứng từ các quốc gia riêng lẻ cho thấy sự dịch chuyển tương đối trong giáo dục không phải là hệ quả tất yếu của tăng trưởng kinh tế (Narayan và các đồng tác giả, 2018). Ở 3 trong số các quốc gia này, sự dịch chuyển tương đối tăng lên theo thu nhập quốc dân; nhưng điều này không đúng ở Trung Quốc, Mông Cổ hay Việt Nam. Chỉ ở Malaysia mới ghi nhận sự dịch chuyển rõ ràng theo hướng đi lên từ nhóm nghèo nhất đến nhóm khá giả nhất kèm với tăng trưởng kinh tế. Quán tính liên thế hệ ở Trung Quốc và Việt Nam ngày càng tăng bất chấp tăng trưởng kinh tế nhanh chóng có thể một phần liên quan đến những thay đổi đáng kể ở các quốc gia này trong nửa thế kỷ qua, khiến các nhóm thời kỳ đầu và sau này lớn lên trong những hoàn cảnh rất khác nhau, trong đó có các cuộc chiến tranh đã ảnh hưởng đến những người sinh từ thập kỷ 1950 đến thập kỷ 1970. Thúc đẩy dịch chuyển trong giáo dục cũng có thể nâng cao sự dịch chuyển về thu nhập giữa các thế hệ trong khu vực. Bằng chứng sẵn có ở một số quốc gia cho thấy không có sự đứt gãy giữa dịch chuyển

giáo dục và dịch chuyển thu nhập trong khu vực Đông Á – Thái Bình Dương. Trong một nghiên cứu so sánh bao gồm nhiều quốc gia, dịch chuyển thu nhập ở năm quốc gia Đông Á – Thái Bình Dương có dữ liệu đường như có mối tương quan với dịch chuyển trong giáo dục (Narayan và Yang, 2019).

4.5. Tóm tắt

Hệ thống giáo dục ở Việt Nam đang đi đúng hướng: chương trình giảng dạy hiện đại mới đang được áp dụng, giáo viên đang được đào tạo lại, đầu tư lớn và có mục tiêu đang được thực hiện ở các vùng nghèo nhất nước, và các chính sách mới đang được áp dụng nhằm thực hiện giáo dục miễn học phí cho cấp trung học cơ sở. Mặc dù trình độ học vấn phổ thông liên tục được cải thiện, mức độ khá giả của hộ gia đình vẫn là một yếu tố quyết định lớn đến kết quả giáo dục của trẻ, đồng thời chi tiêu tư nhân cho giáo dục khác nhau đáng kể giữa các gia đình nghèo và giàu.

Trước đại dịch, một loạt các bất bình đẳng về giáo dục và kinh tế xã hội đã trở nên nổi bật hơn, đặc biệt là giữa các nhóm thu nhập cao nhất và thấp nhất cũng như giữa các nhóm DTTS và người Kinh. Khoảng cách trong tiếp cận giáo dục và kết quả học tập bắt đầu ngay từ lúc đầu đời và càng trở nên trầm trọng khi trẻ em tiếp tục học lên lớp trên. Hoạt động học tập có sự khác biệt đáng kể dựa trên nền tảng

kinh tế xã hội của hộ gia đình, và đối với những người không học lên trên cấp 3, hành trình tìm việc làm chất lượng kém sáng sủa hơn nhiều. Vấn đề này tồn tại dai dẳng bởi hệ thống giáo dục có lợi hơn cho những học sinh có thành tích học tập cao trong khi những học sinh gặp khó khăn trong học tập bị tụt lại phía sau, ít nhất ở cấp học phổ thông.

Học sinh có hoàn cảnh khó khăn có nhiều khả năng bị thua kém trong học tập và dễ bỏ học hơn. Nguyên nhân, và trách nhiệm trong kết quả học tập kém của học sinh là bởi (i) thất bại của nhà trường: việc cung cấp giáo dục chất lượng của trường và của hệ thống giáo dục còn thiếu hay không đầy đủ để đáp ứng một cách thích hợp nhu cầu của học sinh, đặc biệt là những học sinh có hoàn cảnh khó khăn và ở các trường có thành tích thấp; và (ii) các yếu tố tương quan mà trường học hoặc hệ thống giáo dục có thể ít hoặc không có ảnh hưởng, chẳng hạn như nơi cư trú, tình trạng nghèo của trẻ em và môi trường gia đình.

Đại dịch COVID-19 đã thay đổi căn bản cuộc sống và giáo dục của trẻ em ở Việt Nam, nêu bật sự bất bình đẳng trong giáo dục và sự hình thành kỹ năng. Mặc dù xét về mặt tương đối, cho tới nay Việt Nam không bị ảnh hưởng nặng nề bởi COVID-19 như các nước khác, nhưng về mặt giáo dục, Việt Nam là một trong những nước đóng cửa trường học lâu nhất trên thế giới. Tình trạng thiếu dạy học trực tiếp nói chung và bất bình đẳng trong tiếp cận giáo dục từ xa giữa các nhóm kinh tế - xã hội khiến việc học của tất cả trẻ em bị gián đoạn, đặc biệt là trẻ em thuộc các gia đình khó khăn (nghèo, di cư, khuyết tật, nhóm DTTS). Những tác động xấu này có thể sẽ còn ảnh hưởng lâu dài hơn đến sự tiến bộ trong giáo dục và hiệu quả trên thị trường lao động của các nhóm này, làm trầm trọng thêm tình trạng bất bình đẳng hiện có và hạn chế sự dịch chuyển giữa các thế hệ.

HỘP

4.2. Mối liên hệ giữa đặc điểm kinh tế - xã hội và chất lượng giáo dục

Mặc dù không được thảo luận trực tiếp trong chương này, ngoài các đặc điểm của gia đình và đứa trẻ, chất lượng trường học/hệ thống giáo dục cũng là những yếu tố quyết định quan trọng đối với thành tựu phát triển của trẻ em.

Nhiều tài liệu nghiên cứu cho thấy vì sao trẻ em có xuất thân kinh tế - xã hội cao thường có kết quả giáo dục tốt hơn, chủ yếu tập trung vào sự khác biệt ở nhà và ở trường. Các yếu tố gia đình có vẻ ảnh hưởng nhiều nhất đến kết quả giáo dục bao gồm thu nhập, học vấn của cha mẹ và dinh dưỡng thời thơ ấu (Glewwe và Miguel, 2007). Trẻ em xuất thân từ gia đình có thu nhập thấp hơn có xu hướng học ở các trường chất lượng thấp hơn và thường ít có khả năng học lên đại học hơn (Yang và Qiu, 2016). Hơn nữa, mức độ bất bình đẳng thu nhập và nghèo đói cao có thể dẫn đến sự khác biệt lớn trong việc phân bổ các nguồn lực giáo dục giữa các hộ gia đình, điều này có thể khiến trẻ em đang đối mặt với các dạng bất bình đẳng khác (ví dụ: sức khỏe, dinh dưỡng) không được tiếp cận các cơ hội học tập (Wongmonta và Glewwe, 2017). Ngoài sự bất bình đẳng về đặc điểm hộ gia đình, tình trạng kinh tế - xã hội của gia đình cũng ảnh hưởng đến loại hình trường học và môi trường lớp học mà học sinh được tiếp cận. Rất nhiều bằng chứng từ cả các nước có thu nhập cao và đang phát triển cho thấy khả năng tiếp cận giáo dục chất lượng khác nhau tùy theo nền tảng kinh tế xã hội của trẻ em. Dữ liệu và nghiên cứu về các quốc gia trong khu vực Nam Á cũng cho thấy điều tương tự — trong một số trường hợp, thành tích của một học sinh ở nhóm thu nhập cao nhất cao gấp ba đến bốn lần so với học sinh ở nhóm thu nhập thấp nhất (NHTG, 2014).

HỘP

4.3. Phân tách các khác biệt về chất lượng giáo dục

Tương tự như việc hoàn thành giáo dục, chất lượng giáo dục có thể thay đổi tùy theo điều kiện hoặc hoàn cảnh gia đình. Nguyen (2006) đã nghiên cứu điểm kiểm tra và chất lượng trường học, quan sát thấy rằng con em các hộ nghèo ở các làng khá giả (không được chính phủ hỗ trợ tài chính vì chúng ở các vùng khó khăn) có nguy cơ bỏ học cao hơn. Cũng có thể nghiên cứu nguyên nhân khác biệt trong điểm kiểm tra bằng cách sử dụng phương pháp phân tách Shapley được mô tả trong Chương 4. Vì chỉ có thể phân tách dữ liệu chỉ số nhị phân, phải xác định ngưỡng điểm cao hay thấp. Trước hết, những đứa trẻ đạt điểm trên 75% được coi là đạt được điểm kiểm tra toán cao. Các nguyên nhân giải thích sự khác biệt trong điểm kiểm tra ở các cấp học khác nhau cho thấy sự khác biệt về nguồn lực giáo dục có thể trở nên ngày một lớn trong suốt quá trình giáo dục cho trẻ em. Phân tách chỉ số khác biệt của điểm kiểm tra cho kết quả tương tự như khi phân tách sự khác biệt trong việc hoàn thành giáo dục, cụ thể là mức độ khá giả của hộ gia đình, dân tộc, trình độ học vấn của cha mẹ và khu vực có những ảnh hưởng lớn, nhưng giới tính của trẻ có ít ảnh hưởng hơn.

Bảng B.4.3.1. Phân tách kiểm tra toán

	TIỂU HỌC (R4, 2019)	TRUNG HỌC CƠ SỞ (R2, 2018)	TRUNG HỌC CƠ SỞ (R5, 2020)
Chỉ số khác biệt	0.284	0.270	0.257
Phân tách chỉ số khác biệt theo phương pháp Shapley			
Mức độ khá giả của hộ gia đình	23,95	16,744	29,00
Học vấn của cha mẹ (mức cao nhất)		19,610	18,78
Dân tộc	32,14	26,700	26,31
Giới tính	4,80	0,278	0,38
Tỉnh	38,80	36,660	25,50

Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng dữ liệu của Nghiên cứu cải cách hệ thống giáo dục (RISE)

4.6. Tài liệu tham khảo

- Baulch, Bob; Vu Hoang Dat, Nguyen Thang. 2012. Do Vietnamese Schools Provide the Right Education for an Industrialising Country? Working Paper No. 81. September 2012.
- Bui, Thai Quyen. 2011. "School dropout trends in Vietnam from 1998 to 2006." *Education in Vietnam*: 152-170. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- D'Souza, Ritika; Gatti, Roberta; Kraay, Aart. 2019. A Socioeconomic Disaggregation of the World Bank Human Capital Index. Policy Research Working Paper No. 9020. World Bank, Washington, DC.
- Filmer, Deon, và Lant Pritchett. "The effect of household wealth on educational attainment: evidence from 35 countries." *Population and development review* 25, no. 1 (1999): 85-120.
- Gill, Indermit S., Revenga, Ana L., Zeballos, Christian. 2016. "Grow, invest, insure: a game plan to end extreme poverty by 2030 (English)". Policy Research working paper; no. WPS 7892. Washington, DC: World Bank Group.
- Glewwe, Paul, Edward A. Miguel. 2007. Chapter 56 The Impact of Child Health and Nutrition on Education in Less Developed Countries, Editor(s): T. Paul Schultz, John A. Strauss, Handbook of Development Economics, Volume 4, Pages 3561–3606.
- Kim, Sung Won, Hyunsun Cho, và Lois Y. Kim. «Socioeconomic status and academic outcomes in developing countries: A meta-analysis.» *Review of Educational Research* 89, no. 6 (2019): 875-916.
- Kraay, Aart. 2018. "Methodology for a World Bank Human Capital Index". World Bank Policy Research Working Paper 8593. Washington, DC: World Bank.
- Le D. Thuc, Nguyen Thi Thu. 2016. Inequality in educational opportunities and outcomes: Evidence from Young Lives data in Vietnam.
- Mbuya, Nkosinathi Vusizhlobo; Atwood, Stephen J.; Phuong, Huynh Nam. 2019. Persistent Malnutrition trong Ethnic Minority Communities of Vietnam: Issues and Options for Policy and Interventions (English). International Development trong Focus Washington, D.C.: World Bank Group.
- Narayan, Ambar, Roy Van der Weide, Alexandru Cojocaru, Christoph Lakner, Silvia Redaelli, Daniel Gerszon Mahler, Rakesh Gupta N. Ramasubbaiah, và Stefan Thewissen. 2018. Fair Progress? Economic Mobility across Generations around the World. Washington, DC: World Bank.
- Narayan, Ambar, và Judy Yang. 2019. Economic mobility across generations in the developing East Asia and Pacific region. *Poverty and Equity Notes*, September 2019, Number 16.
- 2018. *Growing Smarter: Learning & Equitable Development in East Asia and Pacific*. World Bank East Asia and Pacific Regional Report. World Bank Group.
- 2019a. *World Development Report 2019: The Changing Nature of Work*. Washington, DC: World Bank.
- 2019b. Vietnam. Insights from Disaggregating the Human Capital Index.
- 2020. Vietnam's Human Capital: Education Success & Future Challenges
- 2021a. A Year Deferred – Early Lessons and Experiences from COVID-19 in Vietnam. Washington, DC: World Bank.
- 2021b. Reducing Poverty Among Ethnic Minorities in Vietnam: Priority Action Areas and Lessons.
- Nguyen Linh Phuong. 2006. "Effects of social class and school conditions on educational enrollment and achievement of boys and girls in rural Vietnam. *International Journal of Educational research*. Vol 45, pp. 153-175.
- Permani, R. 2009. "The Role of Education in Economic Growth in East Asia: A Survey", *Asia-Pacific Economic Literature* 2(1): 1–20.
- Pimhidzai, Obert. 2018. Climbing the ladder: poverty reduction and shared prosperity in Vietnam (English). Washington, D.C.: World Bank Group.
- Schütz, Gabriela, Heinrich W. Ursprung, và Ludger Woessmann. 2008. Education Policy and Equality of Opportunity. *Kyklos*. Volume 61, Issue 2, page 279–308.
- UNICEF. 2014. Retrieved from <https://mics.unicef.org/surveys>
- Vo Tri Thanh, và Trinh Quang Long. 2005. Can Vietnam achieve one of its Millennium Development Goals? William Davidson Institute Working Papers 776. Ann Arbor, MI: William Davidson Institute at the University of Michigan.
- Wongmonta S. và P. Glewwe. 2017. An analysis of gender differences in household education expenditure: the case of Thailand. *Education Economics*.
- Ngân hàng Thế giới. 2014. *Student Learning in South Asia: Challenges, Opportunities, and Policy*
- WHO. 2022a. Retrieved from <https://www.who.int/data/gho/data/themes/topics/sdg-target-6-ensure-availability-and-sustainable-management-of-water-and-sanitation-for-all>
- 2022b. Retrieved from <https://www.who.int/data/nutrition/nlis/info/improved-sanitation-facilities-and-drinking-water-sources>
- Yang, Juan; Muyuan Qiu. 2016. "The impact of education on income inequality and intergenerational mobility", *China Economic Review* 37:110-125.

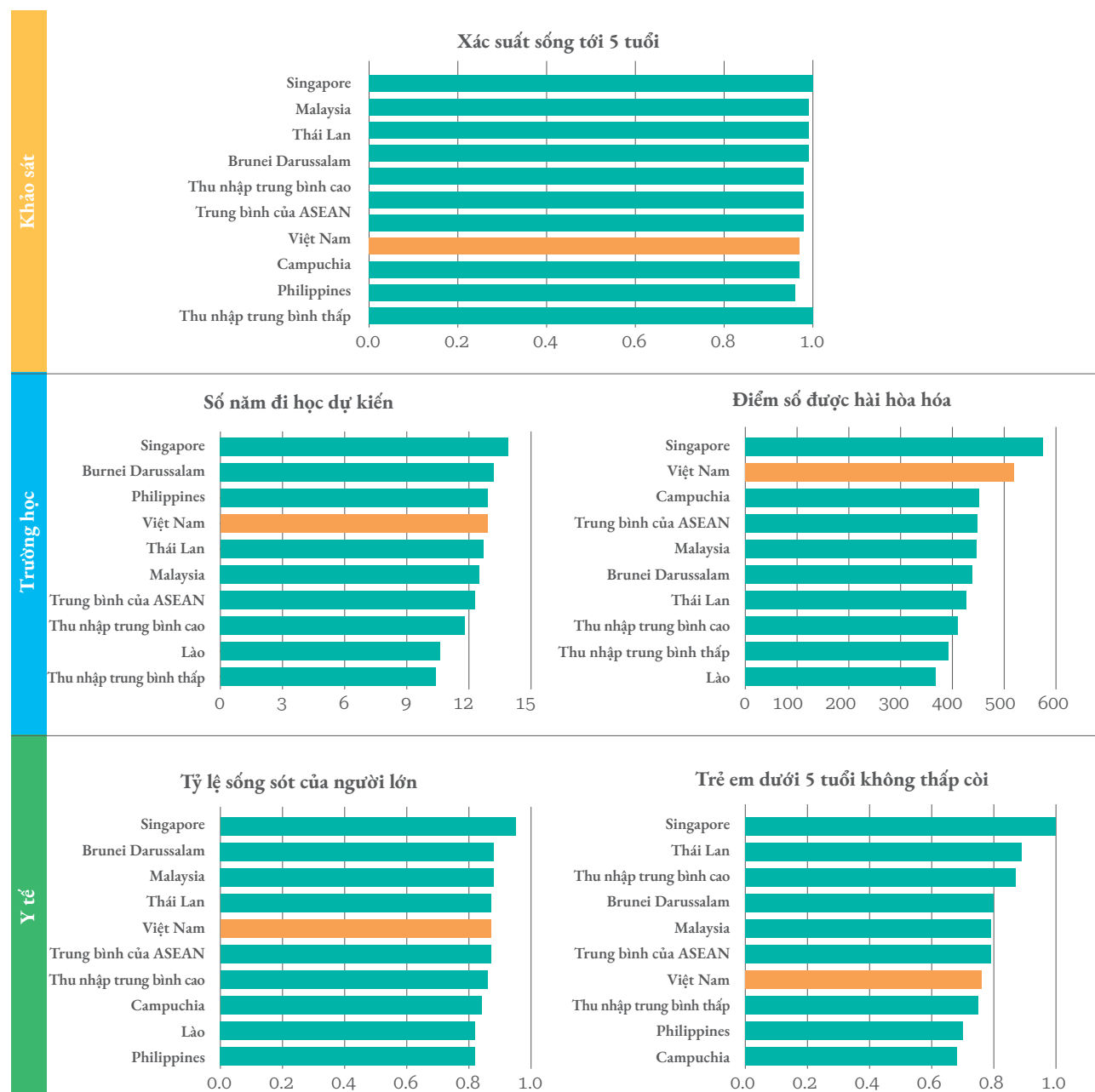
4.7. Phụ chú

³⁵ Kết quả phân tách theo tình trạng kinh tế - xã hội được tính toán bằng cách sử dụng dữ liệu các quốc gia có thu nhập trung bình để thực hiện phân tách. Các phép tính được thực hiện bằng cách sử dụng cùng một phương pháp luận chung như Chỉ số vốn con người toàn cầu nhưng không thể so sánh trực tiếp do sự khác biệt về nguồn dữ liệu.

³⁶ Xem báo cáo Một năm bị trì hoãn – Những bài học và kinh nghiệm ban đầu từ COVID-19 ở Việt Nam (NHTG, 2021a).

Các hình trong Chương 4

Hình A.4.1.1. Mốc tiêu chuẩn Chỉ số vốn con người, Việt Nam và các nước được đối chiếu



Nguồn: NHTG, 2020, HCI cũ 2020

Bảng A.4.1.1. Phân tách chỉ số khác biệt theo phương pháp Shapley

	CÁC CƠ HỘI ĐI KÈM (TỔNG SỐ 11)			HOÀN THÀNH GIÁO DỤC ĐÚNG HẠN			Y TẾ				
	8 TRÊN 11	9 TRÊN 11	10 TRÊN 11	HẠP HỌC	HOÀN THÀNH GIÁO DỤC ĐÚNG HẠN	TRUNG HỌC CƠ SỞ	TRUNG HỌC PHỔ THÔNG	TIẾP CẬN NHÀ TIÊU HỢP VỆ SINH	TIẾP CẬN NƯỚC SẠCH	TIẾP CẬN BẢO HIỂM Y TẾ	
Nhóm 1: Hoàn cảnh của trẻ (giới tính, tôn giáo)											
Giới tính của trẻ (nữ, nam)	2,4	2,5	4,0	10,5	11,2	6,3	22,7	13,8	3,9	1,4	0,9
Khu vực	62,9	60,2	42,3	82,0	87,4	93,7	74,5	52,0	61,9	54,6	69,9
Thành thị hay nông thôn	34,7	37,3	53,7	7,5	1,4	0,0	2,8	34,2	34,2	44,0	29,2
Nhóm 2: Hoàn cảnh của bố mẹ											
Người Kinh hay DTTS	71,5	51,5	34,1	36,9	15,7	51,3	55,5	55,5	76,6	19,2	64,7
Học vấn của chủ hộ	19,6	34,1	59,0	42,1	47,7	24,9	13,1	36,2	18,5	63,3	25,9
Giới tính của chủ hộ	4,0	9,2	5,1	7,6	5,6	15,1	11,8	6,9	2,9	13,6	1,0
Tuổi của chủ hộ	5,0	5,2	1,8	13,4	31,0	8,7	19,6	1,4	2,0	3,9	8,5
Nhóm 3: Hoàn cảnh của bố mẹ + mức độ khá giả											
Người Kinh hay DTTS	23,8	19,0	13,7	12,8	8,1	14,1	20,6	21,7	33,2	9,2	52,1
Học vấn của chủ hộ	8,1	13,2	23,2	13,9	28,7	7,9	6,1	17,5	9,8	29,0	13,8
Giới tính của chủ hộ	1,8	3,8	2,4	3,2	3,7	4,5	5,9	2,7	1,7	6,7	0,4
Tuổi của chủ hộ	2,2	2,0	1,1	6,4	20,2	3,4	10,9	0,7	1,2	2,1	6,0
Mức độ khá giả của hộ	64,1	62,1	59,6	63,8	39,4	70,1	56,4	57,4	54,1	53,1	27,8
Người Kinh hay DTTS	17,2	13,5	9,9	8,2	5,3	9,0	12,2	15,3	22,5	5,5	21,8
Giới tính của trẻ (nữ, nam)	0,6	0,6	0,9	3,7	2,7	1,5	8,7	5,0	1,2	0,5	0,3
Học vấn của chủ hộ	4,9	8,1	15,6	6,9	18,8	5,0	2,8	10,0	5,7	9,8	7,9
Giới tính của chủ hộ	1,1	2,2	1,5	1,7	2,6	2,8	2,2	1,7	1,0	2,8	0,4
Tuổi của chủ hộ	1,7	1,4	1,0	2,9	12,6	2,8	5,5	0,3	0,7	0,9	3,9
Mức độ khá giả của hộ	43,5	42,9	46,7	36,2	27,0	43,0	31,0	40,5	34,9	18,2	18,2
Khu vực	21,6	21,9	12,2	37,7	30,6	35,4	36,5	18,3	23,5	38,9	33,7
Thành thị hay nông thôn	9,5	9,6	12,2	2,7	0,4	0,6	1,2	9,0	10,5	23,4	13,9

Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng dữ liệu Khảo sát mức sống dân cư năm 2020.

PHỤ LỤC 4.2.

Tính toán Chỉ số khác biệt – Hoàn cảnh và cơ hội

Hoàn cảnh – yếu tố có thể ảnh hưởng tới cơ hội của trẻ em

Một tập hợp các biến hoàn cảnh được lựa chọn và xác định là các yếu tố góp phần tạo ra sự chênh lệch về khả năng tiếp cận các cơ hội. Sự khác biệt về thành tựu của trẻ em là do hoàn cảnh của chúng. Trong phân tích này, ba nhóm hoàn cảnh lớn được xem xét: đặc điểm của bản thân trẻ em, đặc điểm hộ gia đình và vị trí địa lý của trẻ em (Bảng A.4.2.1).

Cơ hội của trẻ em

Cơ hội của trẻ được định nghĩa là khả năng tiếp cận các nhu cầu cơ bản và cơ sở hạ tầng được coi là cần thiết cho sự phát triển trọn vẹn tiềm năng của trẻ trong những năm định hình, thường bao gồm ba lĩnh vực chính: y tế, giáo dục và cơ sở hạ tầng. Danh sách các cơ hội mà chúng tôi xem xét được trình bày trong Bảng A.4.2.3. Tuy các định nghĩa về tiếp cận giáo dục, tài sản và điện thường được xác

định rõ ràng, các tiêu chuẩn áp dụng cho khả năng tiếp cận nước uống và vệ sinh cải tiến lại dựa theo định nghĩa của Liên hợp quốc và Tổ chức Y tế Thế giới.

Các cơ hội cần mang tính ngoại sinh, không được xác định bởi cá nhân hoặc các hành động trước đó của họ. Vì lý do đó, phần phân tích chính được giới hạn ở trẻ em trong độ tuổi từ 6 đến 14. Đây là độ tuổi tương đương với giai đoạn từ khi bắt đầu học tiểu học đến khi học xong trung học cơ sở. Mặc dù việc xác định lý do tại sao một cá nhân lại ở trong một hoàn cảnh nhất định là rất khó, nhưng giả định rằng hoàn cảnh của trẻ em phần lớn được quyết định bởi điều kiện khi trẻ được sinh ra vẫn là chính đáng.

Đối với mục đích của bản phân tích này, tiếp cận một cơ hội tương đương với chính cơ hội đó. Mặc dù việc liệu có nên định nghĩa cơ hội là khả năng tiếp cận hoặc sử dụng cơ hội hay không có thể còn nhiều bàn cãi, chúng tôi vẫn đưa ra giả định về tiếp cận – chính là – cơ hội căn cứ vào dữ liệu được sử dụng cho phân tích. Do đó, chúng tôi xác định việc sử dụng nước máy sạch là cơ hội để có nước sạch, trong khi nguồn nước máy sạch sẵn có ở những nơi khác trong làng không được coi là cơ hội chừng nào hộ gia đình vẫn sử dụng nước mưa thu gom.

Bảng A.4.2.1. Danh sách các cơ hội (nguyên nhân tiềm ẩn của tình trạng bất bình đẳng)

PHẠM TRÙ	HOÀN CẢNH	MÔ TẢ
Địa lý	Vùng	Có 6 vùng địa lý được phân loại theo dữ liệu Khảo sát mức sống dân cư: Đồng bằng sông Hồng Trung du và miền núi phía Bắc Bắc Trung Bộ và Duyên hải miền Trung Tây Nguyên Đông Nam Bộ Đồng bằng sông Cửu Long
	Thành thị//Nông thôn	Chỉ số nhị phân cho địa điểm cư trú ở thành thị hay nông thôn
Đặc điểm của trẻ	Giới tính	Chỉ số nhị phân cho giới tính
	Dân tộc	Chỉ số nhị phân cho dân tộc Kinh chiếm đa số
Đặc điểm hộ gia đình	Giới tính chủ hộ	Chỉ số nhị phân cho giới tính chủ hộ, được định nghĩa là nam giới
	Trình độ học vấn của chủ hộ	Chỉ số nhị phân cho trình độ học vấn của chủ hộ, được định nghĩa là đã hoàn thành trung học cơ sở
	Tuổi chủ hộ	Chỉ số nhị phân cho tuổi chủ hộ, được định nghĩa là dưới mức trung vị
	Tiêu dùng hộ gia đình	Các nhóm ngũ phân vị trên tổng tiêu dùng hộ gia đình tính theo đơn vị tiền tệ địa phương danh nghĩa

Định nghĩa về cơ hội chỉ xem xét việc sử dụng cơ hội và không tính đến chất lượng của cơ hội được sử dụng.

Điều này là do hạn chế về dữ liệu, vì dữ liệu mà chúng tôi sử dụng không thể đo lường hoặc phân biệt cơ hội chất lượng cao với cơ hội chất lượng thấp.

Đối với mục đích của bản phân tích này, cần đưa ra một số giả định để giúp cân bằng các nhánh giáo dục phổ thông và hướng nghiệp.

Trong mô-đun giáo dục của dữ liệu Khảo sát Mức sống dân cư, có hai câu hỏi cơ bản về trình độ học vấn: bằng cấp cao nhất đạt được (câu hỏi 2) và lớp hiện tại đang theo học (câu hỏi 6). Câu hỏi 2 được chia thành hai phần: 2a hỏi về chứng chỉ giáo dục phổ thông cao nhất đạt được, và 2b hỏi về chứng chỉ giáo dục nghề nghiệp cao nhất. Như vậy, từ câu hỏi 2, người ta có thể phân biệt một cách đại khái về quỹ đạo giáo dục của một cá nhân, với điều kiện là chỉ có một sự thay đổi giữa các nhánh giáo dục phổ thông và giáo dục nghề nghiệp. Tuy nhiên, khi nói về trình độ học vấn đã đạt được, hoặc cấp học một cá nhân đang theo học, người ta phải phân loại các chứng chỉ nghề khác nhau vào nhóm trung học cơ sở/ trung học phổ thông/ sau trung học. Điều này trở nên phức tạp vì không có đặc điểm kỹ thuật về loại chứng chỉ mà cá nhân đang trong quá trình theo học hoặc đã đạt được, bên cạnh sự thiếu đồng bộ của các nhánh giáo dục phổ thông và dạy nghề. Như vậy, với mục đích phân tích, chúng tôi gộp giáo dục nghề nghiệp thành một với giáo dục trung học phổ thông. Do đó, để phân tích khả năng tiếp cận các cơ hội giáo dục, chúng tôi giới hạn mẫu ở độ tuổi từ 6 đến 21 tuổi thay vì 6 đến 14 tuổi như trong các phần khác của bản phân tích.

Hệ thống giáo dục ở Việt Nam bao gồm 5 năm tiểu học bắt buộc và 4 năm trung học cơ sở, sau đó là cấp trung học phổ thông và cao hơn. Bắt đầu từ cấp trung học cơ sở, học sinh có thể lựa chọn các nhánh giáo dục phổ thông hoặc hướng nghiệp và được tự do chuyển đổi giữa các nhánh này, như minh họa trong Bảng A.4.2.2.

Bảng A.4.2.2. Hệ thống giáo dục phổ thông của Việt Nam

CẤP HỌC	LỚP	ĐỘ TUỔI
Tiểu học	Lớp 1 đến lớp 5	6–11
Trung học	Lớp 6 đến lớp 9 (trung học cơ sở)	11–15
	Lớp 10 đến lớp 12 (trung học phổ thông)	15–18

Có thể định nghĩa cơ hội là một rổ hàng hóa và dịch vụ tối thiểu. Từ Bảng A.4.2.3, mười cơ hội đã được chọn để tạo thành một rổ hàng hóa, bao gồm nhập học, hoàn thành giáo dục đúng hạn, tiếp cận với nước uống được nâng cao, điều kiện vệ sinh được nâng cao, điện, điện thoại di động, internet, bảo hiểm y tế, nhà ở kiên cố và nơi ở không quá đông đúc. Việc lựa chọn những điều kiện thiếu thốn trùng lặp nhau có thể liên quan đến một số lựa chọn chủ quan về những chỉ số được chọn vào trong chỉ số tổng thể. Các chỉ số phải khác nhau càng tốt để tạo ra sự kết hợp trái ngược với các hàng hoá và dịch vụ có liên quan với nhau. Xét đến mức độ sẵn có của dữ liệu, lựa chọn các chỉ số này thể hiện các cơ hội bổ sung tối thiểu mà trẻ em cần có, nhưng cũng phù hợp với các yếu tố của Chỉ số nghèo đa chiều cho Việt Nam và Chỉ số nghèo đa chiều của Sáng kiến phát triển con người và giảm nghèo Oxford. Trọng số của các chỉ số khác nhau cũng là một cách xem xét khác có thể tương đối tùy ý. Tất cả các chỉ số được thiết lập để có trọng số bằng nhau. Áp dụng cách tiếp cận này giúp tránh tạo nên sự phân ngòi - thứ vốn là điều dễ thấy nhất.

Ngoài ra, không thể đo lường một số cơ hội nhất định bằng dữ liệu, chẳng hạn như khả năng tiếp cận các cơ sở y tế. Mặc dù việc tiếp cận các cơ sở y tế được đề cập trong dữ liệu khảo sát, nhưng điều này chỉ được đề cập khi có người ốm. Như vậy, sẽ không thể phân tách được thực tế là các cá nhân bị ốm (có thể cho thấy không có cơ hội được khỏe mạnh) và cơ hội được đến bệnh viện nếu cá nhân đó bị ốm.

Bảng A.4.2.3. Danh sách các cơ hội

PHẠM TRÙ	CƠ HỘI	MÔ TẢ	
Dữ liệu Khảo sát mức sống dân cư			
Giáo dục	Đi học	Trẻ trong độ tuổi 6-14	
	Hoàn thành chương trình học đúng hạn	Học vài năm tiểu học	Độ tuổi: 6-11
		Tiểu học	Độ tuổi: 12-15
		Trung học cơ sở	Độ tuổi: 16-18
		Trung học phổ thông	Độ tuổi: 19-21
Tiếp cận cơ sở hạ tầng	Nhà ở	Đủ không gian sống	Diện tích trên đầu người hơn 8m ²
		Chất lượng nhà ở	Sàn và tường làm bằng vật liệu bền/chắc
	Nước uống nâng cao	Nguồn nước được bảo vệ khỏi ô nhiễm, đặc biệt khỏi chất thải sinh học	
	Vệ sinh nâng cao	Nhà tiêu hợp vệ sinh được che chắn	
	Điện	Hộ được tiếp cận sử dụng điện	
	Internet	Hộ được tiếp cận sử dụng internet (tại nhà hoặc tại quán café kết nối internet)	
	Y tế	Bảo hiểm y tế	Tất cả thành viên hộ gia đình đều có bảo hiểm y tế
Tiếp cận tài sản	Điện thoại	Hộ sở hữu điện thoại di động hoặc điện thoại cố định	
	Máy tính	Hộ sở hữu máy tính	
Các cơ hội được gộp	Không bị tổn thương (8, 9, 10 trên tổng số 11)	Cơ hội cũng có thể được gộp lại. Một đứa trẻ không dễ bị tổn thương nếu chúng được tiếp cận đồng thời với một số cơ hội tối thiểu: đi học, hoàn thành chương trình học đúng hạn, nước uống được tăng cường, điều kiện vệ sinh được tăng cường, điện, internet, điện thoại di động, y tế, nhà ở. Xem phần Mức độ bổ sung của các cơ hội để tìm hiểu việc phân tích các cơ hội đi kèm.	
Dữ liệu Nghiên cứu cải cách giáo dục (RISE)			
Chất lượng giáo dục	Điểm kiểm tra toán và kỹ năng đọc	Cao trên 75 điểm phần trăm.	

Lưu ý: Phân tích chỉ số cơ hội của con người (HOI) được thực hiện cho trẻ trong độ tuổi 6 đến 14. Ngoại lệ là những cơ hội riêng lẻ về hoàn thành giáo dục trung học cơ sở đúng thời hạn.

Chương 5.

Duy trì dịch chuyển kinh tế theo hướng đi lên

Thông điệp chính

- Tăng trưởng kinh tế đã làm chuyển biến đất nước, nhưng bảo toàn những thành tích này và tạo dựng những lộ trình kinh tế mới bền vững nhằm xây dựng giai cấp trung lưu vững chắc là thách thức trước mắt.
- Năng suất lao động cao hơn và tăng trưởng dựa vào trình độ tay nghề cao là cần thiết cho quá trình chuyển đổi sang vị thế nước thu nhập cao cũng như tạo ra sự dịch chuyển kinh tế theo hướng đi lên.
- Thị trường lao động sẽ phải nhìn nhận và giải quyết các thách thức về tính phi chính thức cao, tốc độ tăng trưởng chậm của các ngành nghề kỹ thuật số và đòi hỏi tay nghề cao, và chậm chuyển đổi sang các nghề cần kỹ năng cao hơn trong giới trẻ.

5.1 Cần những gì để xây dựng tầng lớp trung lưu?

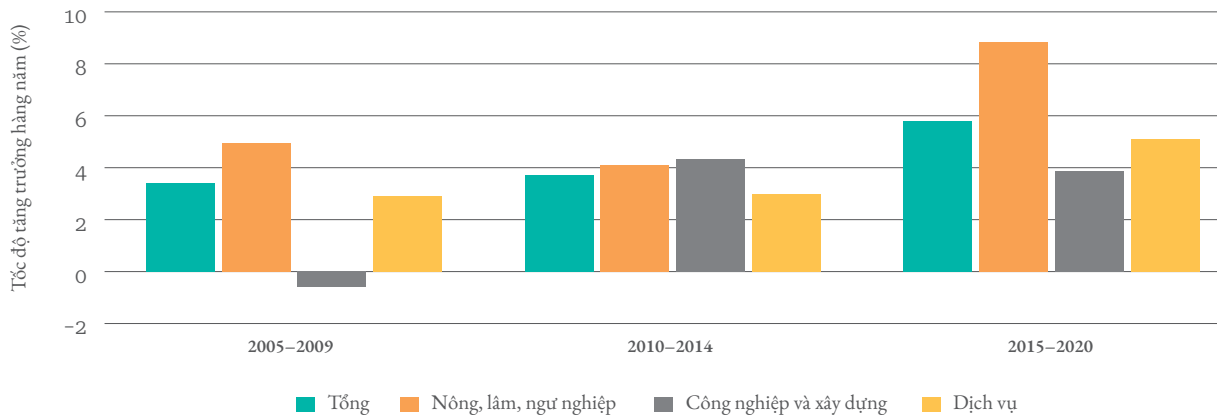
Việt Nam cần một lộ trình tăng trưởng dựa trên năng suất để đạt được mức thịnh vượng cao hơn. Các chiến lược tăng trưởng làm nền tảng cho thành công xóa đói giảm nghèo của Việt Nam trong thập kỷ trước không còn là những chiến lược có thể duy trì con đường phát triển của đất nước để đạt tới mức thu nhập cao hơn, đồng thời xây dựng tầng lớp trung lưu lớn và vững chắc. Ngay cả trước khi COVID-19 bùng phát, hiệu quả của mô hình tăng trưởng dựa trên sự tăng trưởng hướng ra bên ngoài và có kỹ năng thấp tại khu vực Đông Á - Thái Bình Dương đang phát triển đã được dự đoán sẽ giảm dần khi thế giới thay đổi nhanh chóng (Mason và Shetty, 2019). Trước những thách thức đang nổi lên này, Việt Nam có thể không còn vị thế tốt như cách đây một thập kỷ khi đã gạt hái được những lợi thế từ nhân khẩu học, chi phí lao động thấp và sự chuyển đổi cơ cấu của lực lượng lao động dựa trên các ngành nghề có kỹ năng thấp và phi nông nghiệp.

Tăng năng suất là động lực chính thúc đẩy tăng trưởng GDP trong những năm đầu của quá trình chuyển đổi kinh tế Việt Nam sau khi tự do hóa thị trường. Tăng trưởng năng suất lao động từ năm 1990 đến năm 2000 được thúc đẩy bởi những cải tiến nội bộ ngành khi các quy trình sản xuất bắt đầu hiện đại hóa, công nghệ mới được áp dụng và các doanh nghiệp kém năng suất hơn bị đào thải do các lực lượng cạnh tranh của thị trường. Sau năm 2000, tăng trưởng năng suất xuất hiện nhờ những cải tiến liên ngành, với việc người lao động chuyển từ nông nghiệp năng suất thấp sang các lĩnh vực chế biến và dịch vụ có năng suất cao hơn

(Cunningham và các đồng tác giả, 2018). Tăng trưởng năng suất lao động ở mức dưới 4% trong nửa đầu thập kỷ nhưng đã gia tăng vào nửa sau thập kỷ (Hình 5.1). Trong nửa sau thập kỷ, tăng trưởng năng suất lao động đã tăng lên gần 6%, phản ánh sự chuyển dịch mạnh mẽ hơn của thị trường lao động từ lĩnh vực nông nghiệp sang lao động làm công ăn lương như đã thảo luận trong Chương 2. Tuy nhiên, lĩnh vực có tốc độ tăng năng suất cao nhất là nông nghiệp hiện đang phải đối mặt với tình trạng lực lượng lao động già hóa và sẽ cần phải hiện đại hóa để duy trì tốc độ tăng năng suất. Mặc dù năng suất lao động của lĩnh vực dịch vụ tăng, đây vẫn là khu vực mang tính phi chính thức cao và dễ bị ảnh hưởng bởi các cú sốc kinh tế, như cú sốc việc làm đầy tổn hại do COVID-19 gây ra. Các mô hình năng suất lao động của khu vực sản xuất thay đổi không đồng đều.

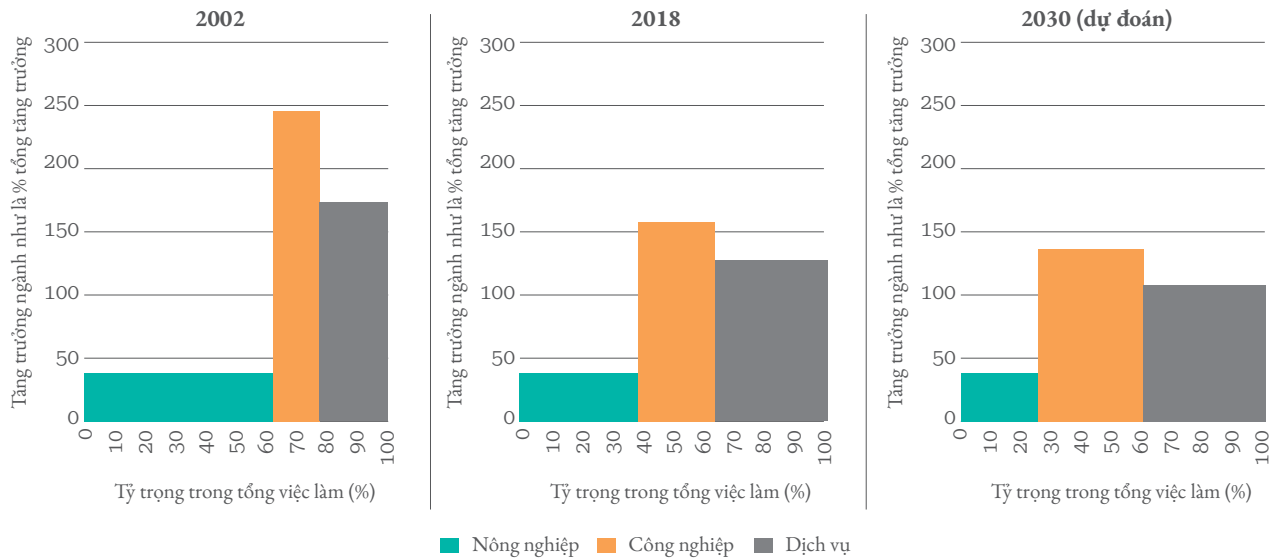
Để tăng năng suất lao động, năng suất trong các ngành dịch vụ và công nghiệp phải tăng lên. Năm 2002, công nghiệp là ngành nhỏ nhất nhưng có năng suất cao nhất của Việt Nam, chỉ chiếm hơn 10% việc làm nhưng có năng suất gần gấp 3 lần tổng mức của cả nước. Tiếp theo là dịch vụ với 20% thị phần việc làm và năng suất cao gấp khoảng 1,75 lần so với tổng năng suất; nông nghiệp tạo ra 2/3 việc làm nhưng chưa bằng một nửa tổng năng suất (Hình 5.2). Đến năm 2030, 70% việc làm sẽ thuộc 2 lĩnh vực năng suất cao hơn nhưng lợi thế của các lĩnh vực này so với tổng năng suất không quá 1,4 lần. Do đó, tổng năng suất trong hai thập kỷ qua đã tăng lên vì nông nghiệp năng suất thấp đã bị thu hẹp. Tuy nhiên, điều này có nghĩa là để tăng tổng năng suất trong tương lai, việc tăng tỷ trọng việc làm trong các ngành dịch vụ và công nghiệp là chưa đủ mà cần phải tăng năng suất ngành.

Hình 5.1. Tăng năng suất lao động bình quân (GDP trên một lao động), theo ngành



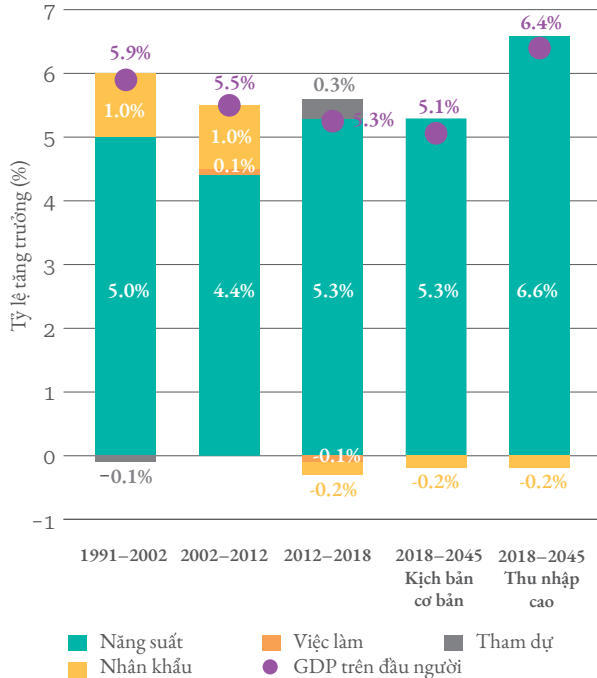
Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng dữ liệu của TCTK và Chỉ số phát triển toàn cầu

Hình 5.2. Tỷ trọng việc làm và năng suất lao động theo ngành, 2002-2030

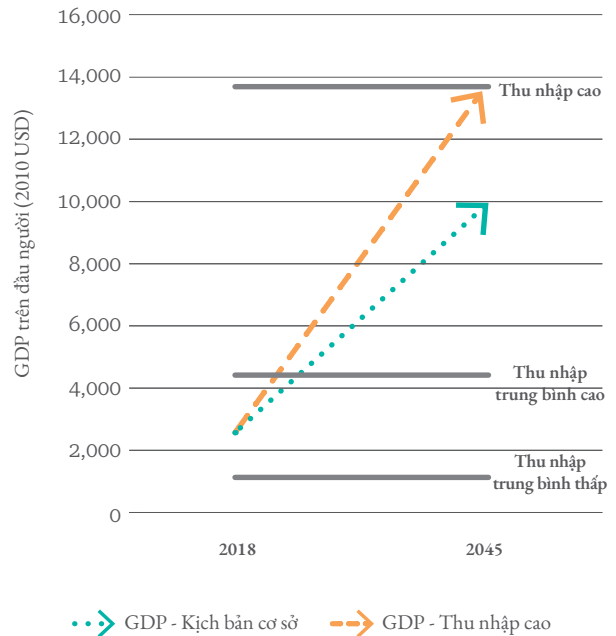


Nguồn: NHTG, 2009

Hình 5.3. Tăng trưởng dự kiến (kịch bản cơ sở và mục tiêu), 1991-2045



Hình 5.4. Thu nhập dự kiến, 2018-2045



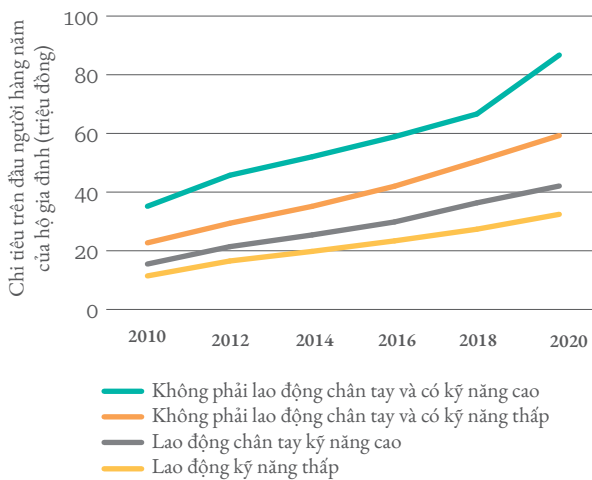
Lưu ý: Cả 2 giai đoạn dự kiến đều sử dụng dữ liệu của Liên hợp quốc về tổng dân số và dân số trong độ tuổi lao động dự kiến, đồng thời duy trì không đổi việc làm và tỷ lệ tham gia lực lượng lao động. Đường cơ sở sử dụng tăng trưởng năng suất lao động bình quân giai đoạn 2012-2018; Đường thu nhập cao sử dụng mức tăng trưởng cần thiết để đạt được vị trí thu nhập cao vào năm 2045. Xem Phụ lục 5.2 về phương pháp luận. Các mức thu nhập được chuyển đổi từ Tổng thu nhập quốc dân (GNI) bình quân đầu người sang Tổng sản phẩm quốc nội (GDP) bình quân đầu người dựa trên tỷ lệ năm 2018 của cả hai chỉ số ở Việt Nam.

Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG.

Để Việt Nam đạt được mức thu nhập cao vào năm 2045, tăng trưởng năng suất hàng năm phải đạt gần 7%. Nếu tỷ lệ tham gia và việc làm giữ nguyên từ năm 2012 đến năm 2018 và dân số tiếp tục già đi như dự báo, thì số lượng lao động sẽ giảm và năng suất của những người đang làm việc sẽ cần phải tăng lên để duy trì hoặc thậm chí tăng tốc độ tăng trưởng. Tăng trưởng bình quân thực tế trên đầu người từ năm 1991 đến năm 2018 là 5,6% mỗi năm. Cho đến năm 2045 cần đạt tỷ lệ 6,7% để đạt tới mức thu nhập cao. Để đạt được điều này, tăng trưởng năng suất trên mỗi lao động sẽ cần phải tăng từ tốc độ hàng năm 5,3% trong giai đoạn 2012 – 2018 - đã là mức cao nhất trong ba thập kỷ qua - lên 6,6% mỗi năm, tăng tốc khoảng 20% mỗi năm (Hình 5.3). Với tốc độ tăng trưởng trong giai đoạn 2012 – 2018, Việt Nam sẽ có thu nhập trên trung bình khá nhưng mức thu nhập 4.000 đô-la Mỹ bình quân đầu người chưa đủ để đạt mức thu nhập cao (Hình 5.4).

Quá trình chuyển đổi lao động có kỹ năng cao sẽ giúp thúc đẩy dịch chuyển kinh tế đi lên. Việc làm tốt hơn sẽ không chỉ thúc đẩy tăng trưởng kinh tế mà còn cải thiện hơn nữa mức sống và điều kiện của hộ gia đình. Tiêu dùng của hộ gia đình thay đổi theo trình độ kỹ năng nghề nghiệp của chủ hộ (Hình 5.5). Những hộ có chủ hộ làm công việc đòi hỏi tay nghề cao và không lao động chân tay lớn hơn gần 3 lần so với hộ chủ hộ là lao động phổ thông.

Hình 5.5. Mức tiêu dùng bình quân đầu người của hộ gia đình theo trình độ kỹ năng nghề của chủ hộ



Lưu ý: Tiêu dùng của hộ gia đình tính bằng đồng Việt Nam danh nghĩa bình quân đầu người hàng năm.

Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng dữ liệu Khảo sát mức sống dân cư 2010 - 2020

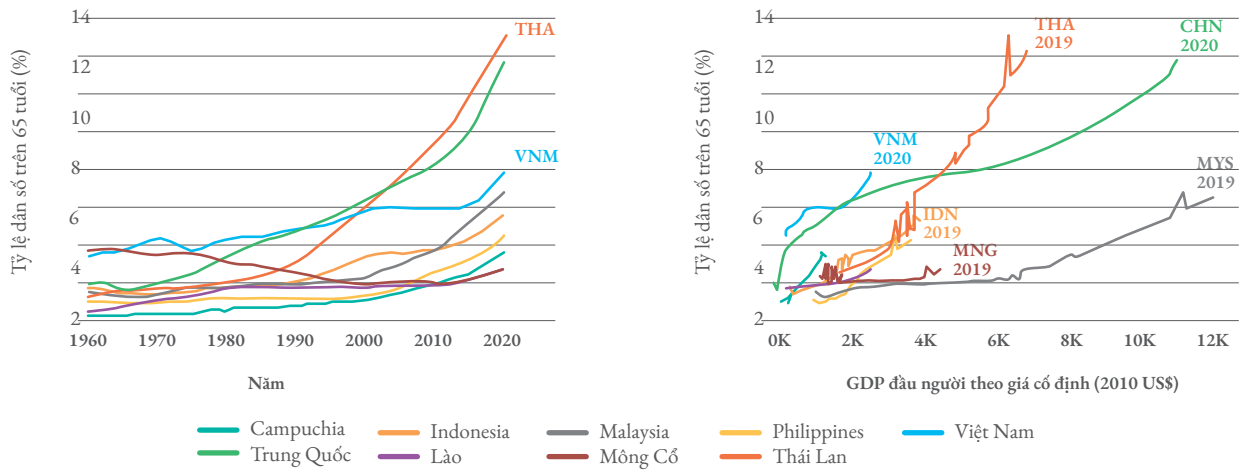
5.2. Dịch chuyển kinh tế cho tương lai - những thách thức tiềm ẩn phía trước

Kể từ sau chiến tranh, Việt Nam đã sử dụng thành công các chiến lược thúc đẩy thông qua tạo việc làm để cải thiện mức sống và giảm nghèo. Tuy việc làm ở khu vực công nghiệp chế biến chế tạo có kỹ năng trung bình đã tạo ra con đường kinh tế phi nông nghiệp và thoát nghèo cho nhiều người, thu nhập từ những công việc này quá thấp, không đủ hỗ trợ xây dựng tầng lớp trung lưu. Những thách thức đối với thị trường lao động trong tương lai cũng đang hiện hữu liên quan đến khả năng tồn tại của thị trường lao động liên tục chuyển đổi theo hướng đòi hỏi các hoạt động có kỹ năng và phức tạp hơn (Cunningham và các đồng tác giả, 2018, Pimhidzai và Niu, 2020). Ngoài ra, các báo cáo với góc nhìn toàn cầu đã chỉ ra yêu cầu đối với các nền kinh tế đang phát triển, đó là phải cập nhật các chiến lược tăng trưởng liên quan đến khu vực công nghiệp chế biến chế tạo cũng như giải quyết vấn đề phi chính thức (NHTG, 2017; Ohnsorge và Yu, 2021; Mason và Shetty, 2019). Phần này rà soát, đánh giá những thách thức trong bối cảnh Việt Nam, bao gồm trình độ học vấn thấp ở các cấp học cao hơn, tỷ lệ lao động phi chính thức cao, năng suất lao động thấp, kỹ năng thấp và lực lượng lao động già hóa.

Dân số già đồng nghĩa với lực lượng lao động mỏng hơn trong tương lai.

Lợi thế về nhân khẩu học đã dần tiêu biến. Tỷ lệ dân số trong độ tuổi lao động được dự báo sẽ bắt đầu giảm vào năm 2018, cũng như tỷ lệ dân số cao tuổi đang bắt đầu tăng lên. Vào năm 2017, 6,7% dân số có độ tuổi từ 65 tuổi trở lên, thì vào năm 2050 con số này dự kiến sẽ đạt 21%, biến Việt Nam từ một xã hội trẻ sang một xã hội già. Hơn nữa, Việt Nam được dự báo sẽ già hóa trước khi trở nên giàu có, do già hóa ở mức cao hơn nhiều so với các nước đang phát triển có thu nhập trung bình thấp khác (Eckardt và các đồng tác giả, 2016). Trong khi dân số Thái Lan và Trung Quốc lớn tuổi hơn trong khu vực, hai quốc gia này cũng giàu hơn nhiều và có thể chăm sóc tốt hơn cho một xã hội đang già hóa (Hình 5.6). Ngoài ra, hai nước này cũng có các chương trình bảo trợ xã hội quy mô lớn hơn. Một xã hội già hóa làm tăng tỷ lệ phụ thuộc, giảm dân số trong độ tuổi lao động đủ điều kiện và tăng nhu cầu về các dịch vụ xã hội.

Hình 5.6. Việt Nam có dân số già hơn so với các nước ở mức độ phát triển tương đương

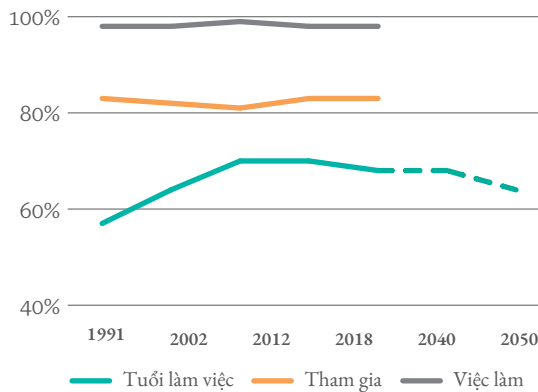


Nguồn: Chỉ số phát triển toàn cầu

Sự kết hợp giữa tỷ lệ người cao tuổi ngày càng tăng và tỷ lệ người trong độ tuổi lao động ngày càng giảm - được dự báo sẽ tăng nhanh (Hình 5.7) - có một số tác động đối với việc làm và tăng trưởng. Dân số trong độ tuổi lao động giảm có nghĩa là động lực chính thúc đẩy tăng trưởng nhanh của Việt Nam sẽ suy giảm, khiến các nguồn khác càng trở nên quan trọng hơn; trong giai đoạn 2012 – 2018 lẽ ra mức tăng

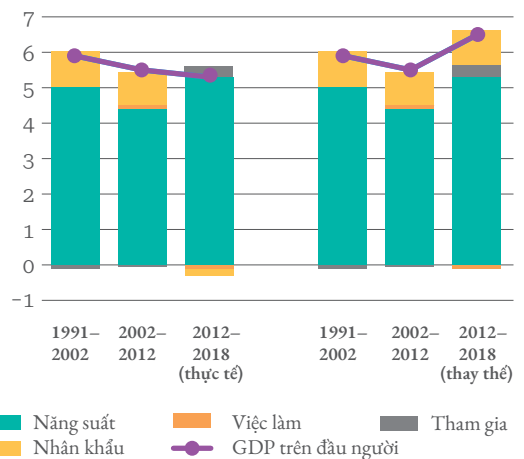
trưởng sẽ cao hơn 1,2 điểm nếu không bị mất lợi thế về nhân khẩu học (Hình 5.8 và Phụ lục 6.2)³⁷. Điều này có nghĩa là Việt Nam sẽ cần phải chuyển lực lượng lao động tương đối suy giảm sang các hoạt động thâm dụng tri thức hơn, mang lại năng suất lao động cao để duy trì tăng trưởng mạnh mẽ và dịch chuyển kinh tế theo hướng đi lên (Cunningham và các đồng tác giả, 2018; NHTG và Bộ Kế hoạch và Đầu tư, 2016).

Hình 5.7. Lực lượng lao động tiềm năng, 1991–2050



Nguồn: Chỉ số phát triển toàn cầu (độ tuổi lao động giai đoạn 1991–2018, sự tham gia, việc làm); Dự báo của Liên hợp quốc (độ tuổi lao động từ 2018 đến 2050)

Hình 5.8. Phân tách tăng trưởng (các kịch bản nhân khẩu học khác nhau), 1991–2018

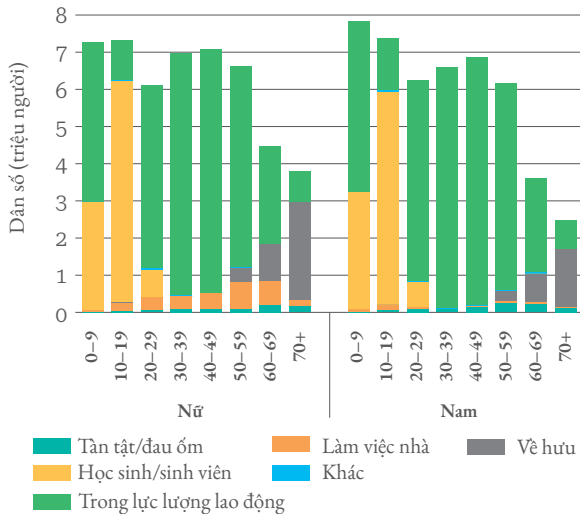


Lưu ý: Số liệu 2012–2018 thay thế, giả định tất cả các thành phần tăng trưởng giống như thực tế cho giai đoạn 2012–2018 ngoại trừ Nhân khẩu học (dân số trong độ tuổi lao động) bằng với giá trị 2002–2012. Xem Phụ lục 5.2 về phương pháp luận.

Nguồn: Chỉ số phát triển toàn cầu và tính toán của NHTG.

Hầu hết các thành phần tăng trưởng của Việt Nam là ngoại sinh hoặc được tối đa hóa. Dân số già là yếu tố có sẵn trong khi tỷ lệ thất nghiệp gần bằng 0 và tỷ lệ tham gia của dân số trong độ tuổi lao động nằm trong nhóm cao nhất trên thế giới. Ngay cả đối với một quốc gia nơi phụ nữ gánh vác nhiều trách nhiệm chăm sóc gia đình như Việt Nam, tỷ lệ tham gia lực lượng lao động nữ ở Việt Nam là 73% so với mức trung bình 59,4% của khu vực Đông Á - Thái Bình Dương. Trong số phụ nữ từ 20–39 tuổi, chỉ có 6% không tham gia lực lượng lao động do trách nhiệm chăm sóc gia đình (Hình 5.9). Với dân số già, ít lao động mới tham gia vào lực lượng lao động hơn trong khi lao động hiện tại rời khỏi thị trường lao động với tỷ lệ lớn hơn. Ở những người trưởng thành đang đi làm, sự tham gia lao động cũng không thể gia tăng đáng kể; trong số những người tham gia, hầu hết đều đã tìm được việc làm. Do đó, nguồn tăng trưởng tiềm năng duy nhất có thể tăng là năng suất của người lao động và có việc làm trên thị trường lao động cho phép mọi người lao động làm việc hết khả năng của mình và không bị lãng phí năng lực.

Hình 5.9. Lý do không tham gia lực lượng lao động, theo giới tính và nhóm độ tuổi



Lưu ý: Thông tin này không được thu thập trong dữ liệu Khảo sát mức sống dân cư 2020

Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng dữ liệu Khảo sát mức sống dân cư 2018

Việc làm không chính thức vẫn còn cao kèm theo đó là những bất ổn về thu nhập và khả năng tiếp cận bảo hiểm xã hội

Mức độ phi chính thức vẫn còn cao; năm 2020, chỉ 23,5% hộ gia đình có một người đi làm theo hợp đồng lương

chính thức. Ngoài khu vực công, khu vực công nghiệp chế biến chế tạo mang lại nhiều việc làm theo hợp đồng nhất nhờ sự tham gia sâu rộng của các doanh nghiệp nước ngoài, những doanh nghiệp có nhiều khả năng cung cấp công việc chính thức hơn (Hình 5.10). Việc làm được trả lương trong lĩnh vực dịch vụ thường là phi chính thức và bao gồm nhiều hoạt động đòi hỏi kỹ năng thấp hơn lĩnh vực sản xuất. Một tỷ lệ đáng kể người lao động làm việc trong các trang trại gia đình hoặc hộ kinh doanh cá thể, có nghĩa là họ không tiếp cận với bảo hiểm xã hội hoặc bảo hiểm y tế thông qua việc làm của mình, vì các hộ cá thể không bị bắt buộc tham gia phúc lợi xã hội theo luật.

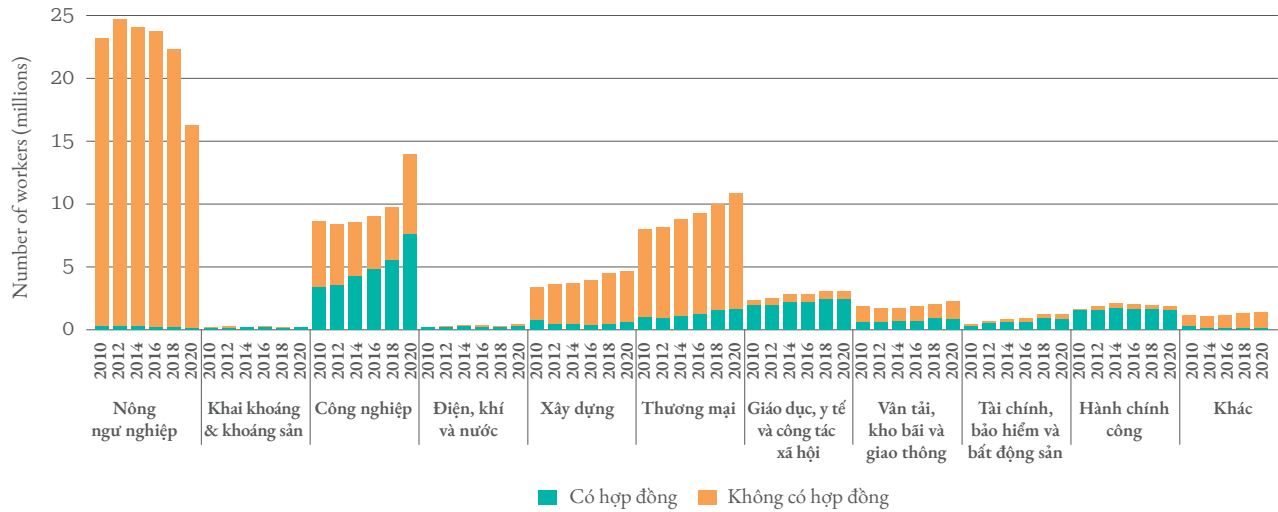
Lao động lớn tuổi, sống ở nông thôn và thuộc DTTS thường bị loại khỏi các công việc làm công ăn lương chính thức do yêu cầu về trình độ học vấn. Người lao động lớn tuổi và những người ở nông thôn có trình độ học vấn thấp hơn, chủ yếu làm việc trong sản xuất hộ gia đình và bị mắc kẹt trong những công việc chất lượng thấp. Hơn một nửa số lao động từ 50 tuổi trở lên và 3/4 nhóm DTTS làm nghề nông. Năm 2019, tổ chức Lao động Quốc tế phân loại 52% lao động Việt Nam là làm “công việc dễ bị tổn thương”, tức là lao động gia đình hoặc lao động tự doanh.

Đại dịch COVID-19 nêu bật những điểm dễ bị tổn thương chủ yếu của lực lượng lao động phi chính thức và lao động di cư (NHTG, 2021a). Lao động phi chính thức tập trung nhiều hơn trong các lĩnh vực dịch vụ có kỹ năng thấp hơn, vốn cũng bị ảnh hưởng nhiều hơn bởi các hạn chế giãn cách xã hội. Lao động phi chính thức có ít cơ chế ứng phó, mạng lưới an toàn hoặc hỗ trợ chính thức trong việc tìm kiếm việc làm. Hầu hết những người lao động phi chính thức (64%) bị mất việc hoặc giảm thu nhập chỉ có thể đối phó với những cú sốc việc làm bằng cách đợi cho đến khi giãn cách xã hội chấm dứt (GIZ, 2021).

Hầu hết các công việc hiện nay đều có trình độ kỹ năng thấp hoặc là lao động chân tay

Các công việc thủ công nhưng có kỹ năng tập trung trong lĩnh vực sản xuất, và đây cũng là loại công việc tăng mạnh nhất trong thập kỷ qua (Hình 5.11). Từ năm 2010 đến năm 2020, cơ cấu việc làm chuyển dịch từ nông nghiệp sang các nghề trong lĩnh vực chế biến, dịch vụ phi thương mại, lĩnh vực thương mại và xây dựng. Các lĩnh vực chế biến và dịch vụ đã tạo ra 10 triệu việc làm mới từ năm 2010 đến năm 2020, tuy nhiên sự tăng trưởng trong lĩnh vực chế biến và dịch vụ vẫn chưa đi kèm với sự tăng trưởng bổ sung trong các ngành nghề phi thủ công, đòi hỏi kỹ năng cao. Các công việc phi thủ công đòi hỏi kỹ năng cao chiếm nhiều nhất trong các lĩnh vực dịch

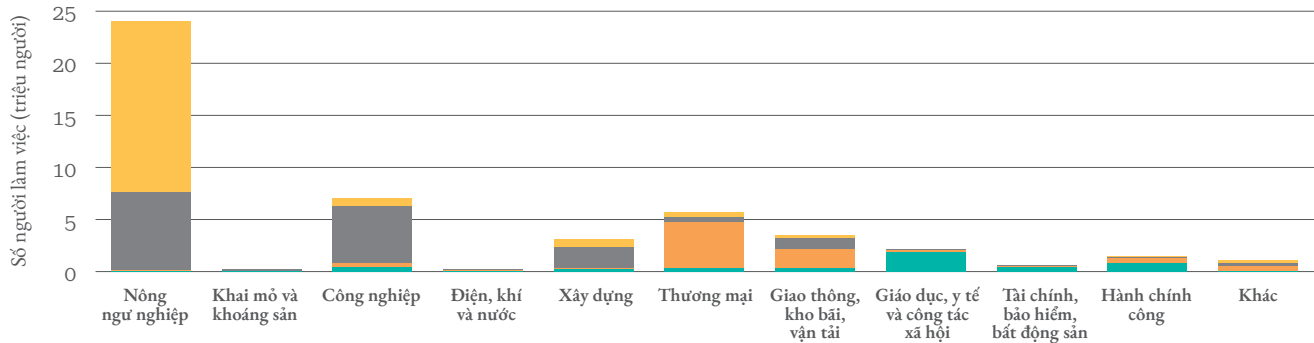
Hình 5.10. Các lĩnh vực có việc làm theo hợp đồng vẫn tập trung trong khu vực công và công nghiệp chế biến chế tạo (2010–2020)



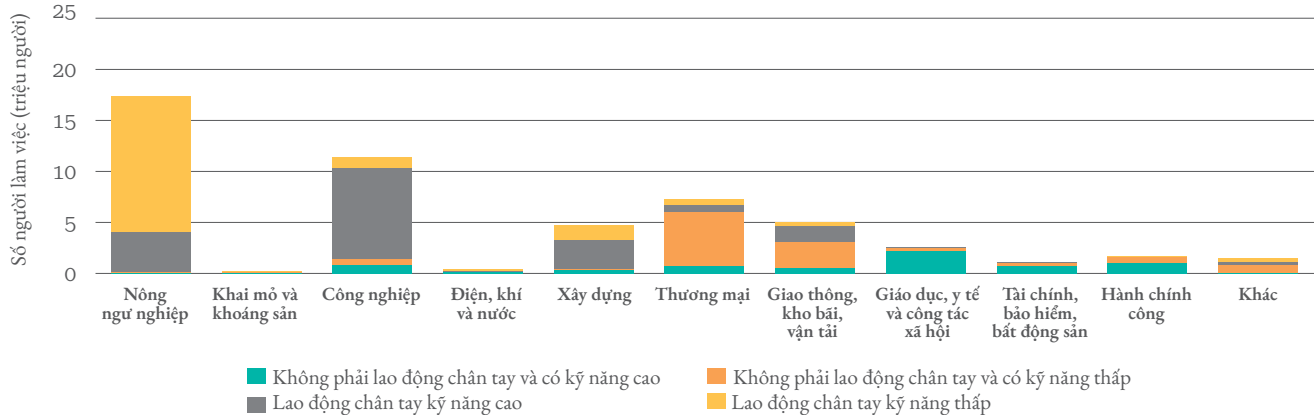
Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng Khảo sát mức sống dân cư

Hình 5.11. Mức độ kỹ năng của công việc, 2010 và 2020

Số người làm việc theo trình độ kỹ năng của công việc năm 2010



Số người làm việc theo trình độ kỹ năng của công việc năm 2020



Lưu ý: Xem Bảng A.5.1.1 về phân loại kỹ năng.

Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng dữ liệu Điều tra Lao động việc làm 2010 và 2020.

vụ công như giáo dục và hành chính công. Khu vực tài chính là khu vực có tính tư nhân nhiều hơn và định hướng kỹ năng cao nhưng sử dụng một tỷ lệ lao động nhỏ hơn. Bản phân tích này coi nghề nghiệp đại diện cho kỹ năng; Có thể trong nội bộ ngành có sự đa dạng chưa được phát hiện mà các cuộc khảo sát kỹ năng tiếp theo có thể nắm bắt và phân biệt tốt hơn.

Xây dựng nền tảng an ninh kinh tế rộng rãi và tầng lớp tiêu dùng không chỉ dịch chuyển lao động sang làm những công việc được trả lương mà ngày càng hướng tới việc nâng cao chất lượng của những công việc đó để duy trì tăng trưởng thu nhập từ tiền lương. Việc làm có tay nghề cao hoặc không lao động chân tay chủ yếu là ở các hộ gia đình thuộc nhóm khá giả nhất. Mặc dù số lượng tuyệt đối các công việc thủ công có kỹ năng tăng gần gấp đôi ở nhóm thu nhập thấp nhất, quy mô lực lượng lao động phổ thông không giảm đáng kể. Việc làm hiện đại sẽ cần phải chuyển sang các hoạt động có giá trị gia tăng cao hơn để cải thiện chất lượng việc làm, bắt nguồn từ sự chuyển dịch toàn cầu sang quy trình sản xuất thâm dụng tri thức và chuỗi giá trị phức tạp. Đây là việc cần làm nếu Việt Nam muốn hướng tới các phân khúc dịch vụ và chuỗi giá trị cao hơn, phức tạp hơn.

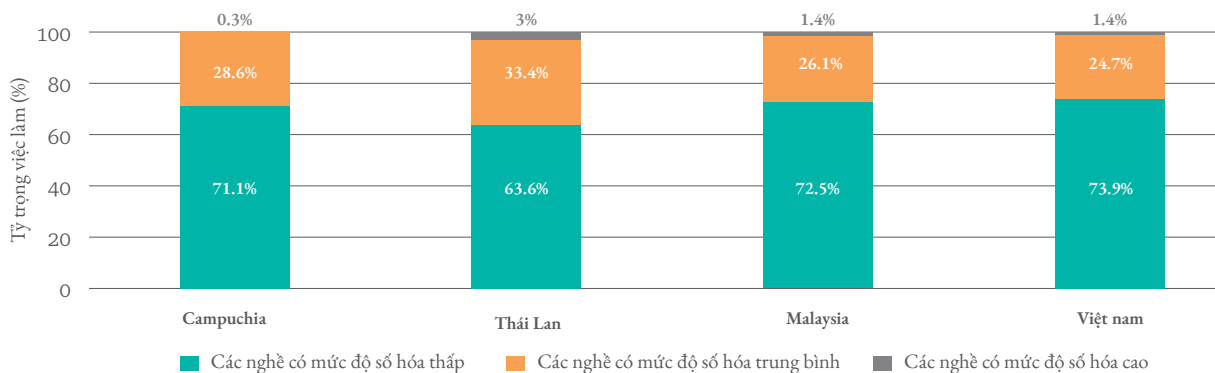
Nghề có hàm lượng kỹ thuật số thấp chiếm tỷ trọng lớn ở Việt Nam so với các nền kinh tế lân cận. Hình 5.12 thể hiện sự phân bố công việc được phân loại theo hàm lượng kỹ năng kỹ thuật số ở một loạt các nền kinh tế Đông Nam Á. Khoảng 74% nghề nghiệp ở Việt Nam được xếp vào nhóm đòi hỏi kỹ năng kỹ thuật số thấp, nhiều hơn so với các nước láng giềng nơi có dữ liệu đối chiếu.

Các công việc đòi hỏi kỹ năng cao tăng chậm mặc dù lực lượng lao động có trình độ học vấn cao hơn

Theo các cuộc điều tra chính thức, quy mô của lực lượng lao động trong các ngành nghề có kỹ năng cao đã tăng nhẹ, nhưng không nhanh bằng quy mô của lực lượng lao động có kỹ năng trung bình (Hình 5.13). Năm 2009, 9,1% nghề nghiệp có kỹ năng cao, thấp hơn so với tỷ lệ 11,9% năm 2020. Với trình độ học vấn cao hơn, phần lớn người lao động chuyển sang khu vực công nghiệp chế biến chế tạo có kỹ năng trung bình hơn là các nghề kỹ năng thấp như các thể hệ trước. Mặc dù tốc độ tăng trưởng của các ngành nghề kỹ năng cao có thể sẽ chậm hơn, nhưng có một khía cạnh chỉ ra những thách thức trong tương lai, đó là tỷ lệ lao động trẻ tham gia vào các ngành công nghiệp chế biến chế tạo và làm các nghề có kỹ năng trung bình cao hơn so với các nền kinh tế lân cận. Vẫn còn quá sớm nên chưa thể nhận định được việc chuyển dịch cơ cấu thành các công việc dịch vụ đòi hỏi kỹ năng cao hơn có diễn ra với tốc độ tương tự hay không.

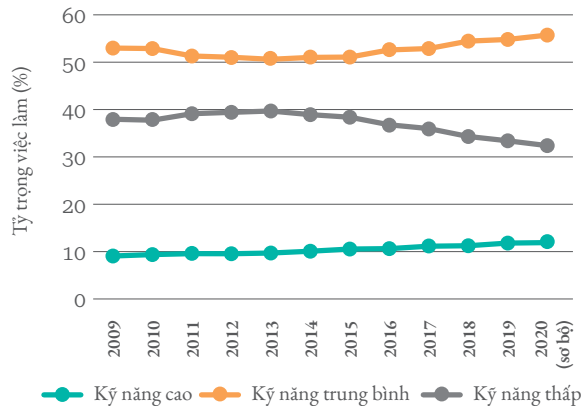
Mặc dù dân số có trình độ học vấn trung bình cao hơn, trong năm 2020, những người có trình độ đại học vẫn có xu hướng làm những công việc có kỹ năng trung bình hơn so với năm 2010 (Hình 5.14). Năm 2010, 86% lao động có trình độ trung cấp, cao đẳng trở lên làm việc trong các ngành nghề kỹ năng, cao hơn so với tỷ lệ 74% vào năm 2020. Số lượng công việc có kỹ năng cao tăng chậm là do một vài yếu tố. Khả năng chuyển sang các công việc có giá trị gia tăng cao hơn của Việt Nam bị cản trở bởi hệ thống giáo dục và kỹ năng hiện có không chỉ ra các kỹ năng ưu tiên, cùng với sự thiếu hụt nghề có

Hình 5.12. Việc làm trên các cấp độ nghề nghiệp kỹ thuật số, theo quốc gia



Nguồn: NHTG 2021b sử dụng dữ liệu SEAD

Hình 5.13. Việc làm theo danh mục kỹ năng nghề nghiệp (tỷ trọng)



Lưu ý: Nghề nghiệp được phân loại theo các mục kỹ năng rộng theo định nghĩa của Tổ chức Lao động Quốc tế

Nguồn: Tính toán của TCTK và NHTG

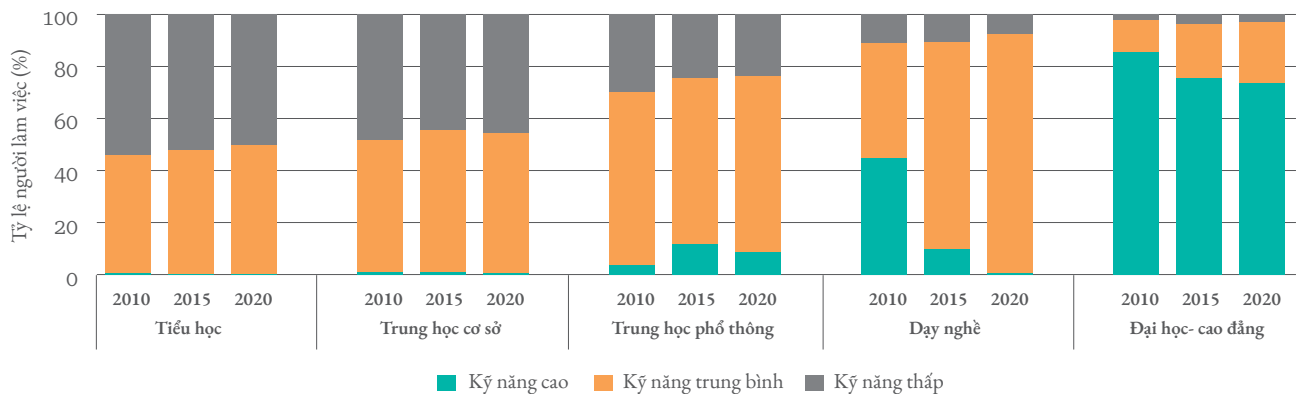
kỹ năng cao hơn. Lao động trẻ được giáo dục tốt hơn nhưng do sự đan xen giữa các yếu tố cung và cầu, họ không tìm được hoặc không được thuê làm các công việc tốt hơn. Mức lương trong nước thấp có thể khiến những thanh niên có kỹ năng phù hợp nản lòng. Những người lao động lớn tuổi hiện tại có trình độ học vấn thấp hơn và khoảng cách kỹ năng lớn hơn. Mặc dù hệ thống giáo dục hiện tại của Việt Nam đã được cải thiện đáng kể, hầu hết người lao động không được hưởng lợi từ những cải thiện này vì họ đã rời khỏi hệ thống giáo dục từ lâu. Đồng thời, việc tuyển sinh vào cao đẳng, đại học gặp thay đổi chính sách siết chặt quy mô nhập học (NHTG, 2020b).

Người sử dụng lao động coi việc thiếu lao động có đủ kỹ năng là một hạn chế

Các nhà tuyển dụng và người lao động ở Đông Á đặc biệt nhấn mạnh các kỹ năng kỹ thuật đặc thù theo công việc, cũng như kỹ năng tư duy phản biện và kỹ năng ứng xử (NHTG, 2019). Nhìn chung, khả năng sáng tạo và kỹ năng công nghệ thông tin có xu hướng mang tầm quan trọng tương đối cao hơn trong các nước thu nhập trung bình cao, trong khi kiến thức thực tế lại đặc biệt quan trọng ở các nước thu nhập trung bình thấp (dựa trên các cuộc khảo sát doanh nghiệp ở Indonesia, Philippines và Việt Nam). Mặc dù những xu hướng này có tính bao trùm, tầm quan trọng tương đối của các kỹ năng chung lại khác nhau tùy theo lĩnh vực, định hướng thương mại và sở hữu nước ngoài. Ví dụ, kỹ năng ứng xử đường như quan trọng hơn trong lĩnh vực dịch vụ hơn là lĩnh vực công nghiệp chế biến chế tạo, vốn coi trọng kỹ năng giải quyết vấn đề hơn.

Các nhà tuyển dụng ở Việt Nam cho biết họ gặp khó khăn trong việc tìm kiếm lao động có tay nghề cao, đôi khi ở mức cao hơn so với các nước trong khu vực. Dựa trên Khảo sát doanh nghiệp về đổi mới và kỹ năng tại Việt Nam được NHTG thực hiện năm 2019, 22% các nhà quản lý cho biết trở ngại lớn nhất mà doanh nghiệp phải đối mặt là có được lực lượng lao động được đào tạo đầy đủ (NHTG, 2021b). Tỷ lệ này cao gần gấp đôi so với một cuộc khảo sát tương tự được thực hiện vào năm 2015³⁸. Gần một nửa số nhà tuyển dụng được hỏi trong các cuộc khảo sát về Kỹ năng hướng tới việc làm và năng suất (STEP) ở Việt Nam cho biết sinh viên tốt nghiệp không có các kỹ năng cần thiết tại nơi làm

Hình 5.14. Tỷ trọng lao động theo nhóm kỹ năng và trình độ học vấn giai đoạn 2010-2020



Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng Điều tra Lao động Việc làm

việc (Bodewig và các đồng tác giả, 2014). Các cuộc điều tra về lực lượng lao động cho thấy các doanh nghiệp thường thích lao động đã qua dạy nghề và đào tạo kỹ thuật cũng như các kỹ năng đào tạo, điều này có thể làm giảm sự quan tâm của sinh viên đối với giáo dục đại học. Sự không phù hợp nghề nghiệp có thể xuất phát từ cả yếu tố cung và cầu. Năm 2016, khoảng 11% lao động trẻ có trình độ thừa tiêu chuẩn, nhưng một tỷ lệ lớn hơn, 33%, chưa đủ tiêu chuẩn (Nguyen và Kenichi, 2018). Mặc dù mức lương cao hơn của người lao động có trình độ đại học có thể phản ánh năng suất của họ cao hơn, do người sử dụng lao động lo ngại nhất về khoảng cách kỹ năng trong những nghề mà người lao động có trình độ đại học nắm giữ (nghề kỹ thuật, chuyên môn và quản lý), mức lợi tức xã hội của giáo dục cao hơn rất có thể phản ánh tình trạng thiếu hụt nhân lực có trình độ đại học (thậm chí chưa hoàn thành đại học) (Cunningham và Pimhidzai, 2018). Phân tích gần đây cũng cho thấy lợi tức có được từ các công việc cần kỹ năng phân tích và có tính không lặp lại đang tăng lên theo thời gian ở Mông Cổ, Philippines và Việt Nam (Macdonald, 2018).

Nhu cầu về các công việc có kỹ năng cao ngày càng tăng sẽ đòi hỏi khu vực tư nhân cần có tính cạnh tranh và sáng tạo hơn

Nhiều doanh nghiệp ở Việt Nam hiện nay có quy mô nhỏ và không đủ sức cạnh tranh. So với các nước trong khu vực, các doanh nghiệp ở Việt Nam chậm chuyển sang quy trình sản xuất phức tạp hơn, ít đổi mới hơn và có số lượng bằng sáng chế thấp hơn (NHTG, 2021b). Các công ty tư nhân trong nước có năng suất thấp hơn các công ty nước ngoài. Năng suất lao động của các doanh nghiệp do nước ngoài sở hữu cao hơn gần 5 lần so với các doanh nghiệp tư nhân trong nước (NHTG, 2020a). Các doanh nghiệp nước ngoài chiếm ưu thế trong lĩnh vực xuất khẩu mà các doanh nghiệp tư nhân trong nước không thể cạnh tranh. Chỉ 17% doanh nghiệp trong nước tham gia lĩnh vực xuất khẩu (Eckhardt và các đồng tác giả, 2016). Điều này khiến các doanh nghiệp trong nước đánh mất cơ hội trong việc chuyển giao công nghệ và liên kết tốt hơn thông qua tiếp xúc với bạn hàng nước ngoài.

Các doanh nghiệp tư nhân trong nước hầu hết có quy mô nhỏ và kém năng suất do họ thiếu quy mô để tiếp cận công nghệ và đầu tư vào vốn cố định. Khu vực kinh doanh phi nông nghiệp chủ yếu bao gồm các hộ gia đình và doanh nghiệp nhỏ (NHTG, 2020a). Năm 2017, cả nước có hơn 5,7 triệu doanh nghiệp phi nông nghiệp. Gần 98% các doanh nghiệp này hoạt động trong khu vực phi chính thức (NHTG, 2017). Doanh nghiệp có quy mô trung bình, bao gồm các hộ gia đình kinh doanh cá thể, có

3 lao động và thường hoạt động trong các lĩnh vực truyền thống như xây dựng, sửa chữa và chế biến thực phẩm. Các doanh nghiệp nhỏ ở Việt Nam không đầu tư nhiều vào vốn vật chất và chậm áp dụng công nghệ. Chất lượng đầu tư cũng thấp, thể hiện sự kém hiệu quả trong việc phân bổ vốn. Kết quả là các doanh nghiệp có quy mô trung bình trong nước đang tụt hậu về năng suất so với các quốc gia có thu nhập bình quân đầu người tương đương. Các doanh nghiệp này gặp khó khăn trong việc mở rộng kinh doanh do thiếu quy mô, thiếu khả năng tiếp cận công nghệ và áp lực cạnh tranh để thúc đẩy năng suất (Eckhardt và các đồng tác giả, 2016). Các rào cản đối với việc tăng năng suất của các doanh nghiệp nhỏ cũng bao gồm năng lực đổi mới sáng tạo thấp. Đầu tư vào nghiên cứu và phát triển (R&D) ở Việt Nam chiếm 0,4% GDP, thấp hơn so với 2,1% ở Trung Quốc và 1,3% ở Malaysia.

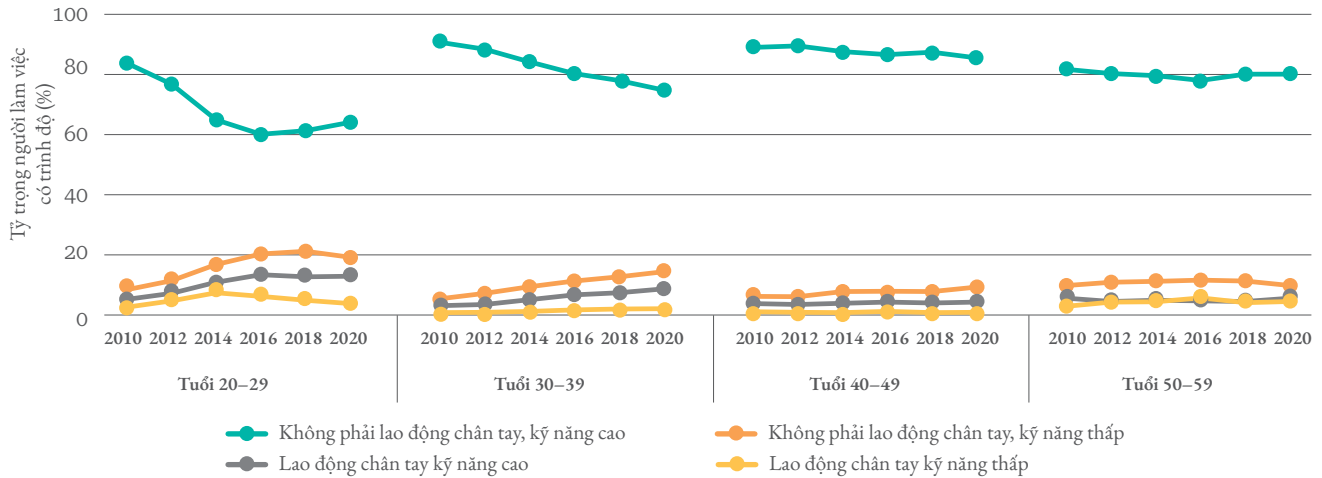
Lực lượng lao động trẻ có đang chuyển đổi?

Sự thay đổi công nghệ nhanh chóng đã khiến mối liên hệ giữa vốn nhân lực và sản lượng kinh tế càng thêm chặt chẽ. Các phần trước đã trình bày yêu cầu về năng suất lao động cao hơn, nhưng để đạt được các mục tiêu thu nhập trên trung bình và thu nhập cao đồng thời duy trì các mô hình dịch chuyển kinh tế đi lên, việc tăng năng suất cũng gặp phải một số thách thức. Thanh niên Việt Nam ngày nay được giáo dục tốt hơn, nhưng liệu họ có dẫn đầu quá trình chuyển đổi lao động có kỹ năng cao và năng suất cao hay không? Để tìm hiểu thêm phương hướng tiềm năng của việc chuyển đổi thị trường lao động trong tương lai gần, phần tiếp theo mô tả các đặc điểm, kết quả và hoàn cảnh của thanh niên ngày nay. Một số thống kê đơn giản hóa làm dấy lên hoài nghi rằng nếu không có sự can thiệp về chính sách liên quan đến cải cách giáo dục và kỹ năng thì việc chuyển đổi kỹ năng cao sẽ khó lòng xảy ra.

Các nhóm trẻ hơn chủ yếu tham gia vào các nghề có kỹ năng trung bình.

Nhóm thanh niên có trình độ học vấn cao hơn có đang làm những công việc tốt hơn hay không? Dân số Việt Nam ngày càng có trình độ học vấn cao hơn. Như đã thảo luận trong Chương 1, sự chuyển đổi của các hộ gia đình có trình độ học vấn ngày càng tăng là một trong những thay đổi mạnh mẽ nhất được ghi lại trong thập kỷ qua. Những cải tiến lớn nhất trong giáo dục là ở các nhóm trẻ hơn. Năm 2010, 8,4% thanh niên trong độ tuổi 30–39 hoàn thành bậc giáo dục trung cấp, cao đẳng, đại học (sau đây gọi tắt là giáo dục đại học), so với 17,5% vào năm 2020. Có sự cải thiện đáng kể trong việc hoàn thành giáo dục đại học trong số những người trong độ tuổi 20–29 vào năm 2010 và 2020. Tuy nhiên, so

Hình 5.15. Phân bố nghề nghiệp của lao động trình độ đại học, theo kỹ năng và nhóm tuổi



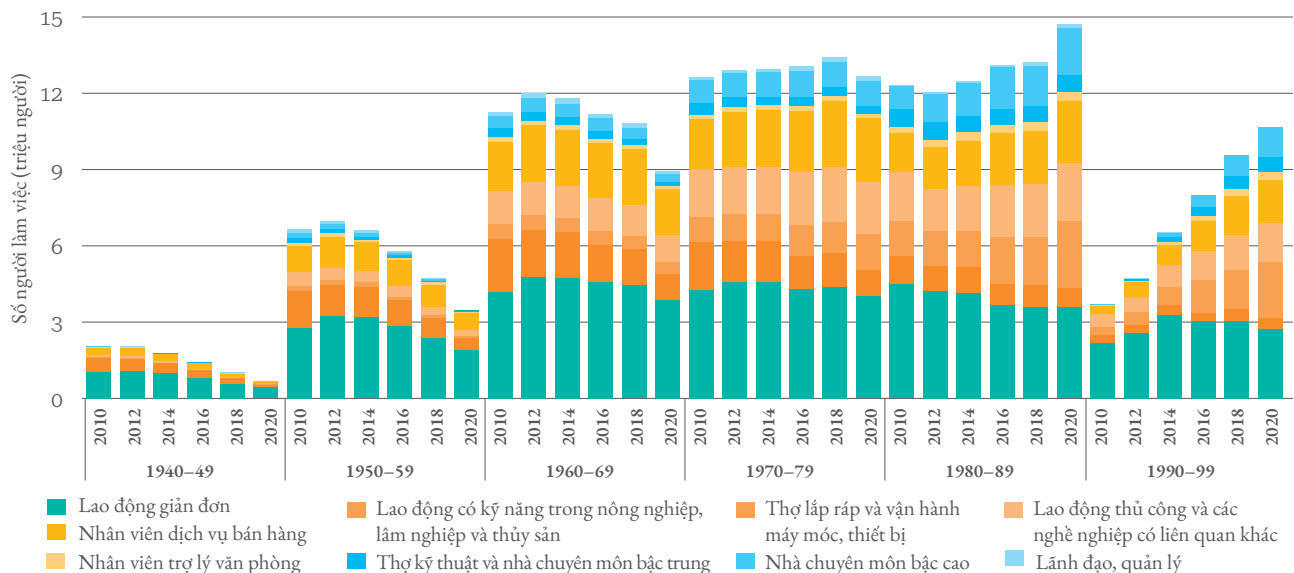
Lưu ý: Xem Bảng A.6.1.1. trong Phụ lục về phân loại kỹ năng nghề nghiệp. Tỷ lệ lực lượng lao động đang hoạt động có trình độ đại học.

Nguồn: Tính toán của NHTG sử dụng dữ liệu Điều tra Lao động việc làm.

sánh giữa các nhóm cho thấy trong năm 2010, những người có trình độ học vấn cao hơn ở độ tuổi 20 tập trung vào các công việc chuyên môn hơn so với những người cùng độ tuổi vào năm 2020 (Hình 5.15). Tỷ lệ tham gia vào các công việc có kỹ năng cao của lao động có trình độ đại học không tăng nhanh trong nhóm trẻ hơn. Trong số những người đã tốt nghiệp đại học, tỷ lệ làm công việc tay nghề thấp và phi thủ công ngày càng tăng, chủ yếu do các nhóm trẻ hơn làm các công việc có kỹ năng trung bình hơn mặc dù đã tốt nghiệp đại học. So sánh cho thấy các nhóm gần đây dường như tham gia nhiều hơn vào các nghề có kỹ năng trung bình và ít hơn vào các nghề có kỹ năng cao, mặc dù được đào tạo nhiều hơn.

Lựa chọn nghề nghiệp đã thay đổi giữa các nhóm. Ví dụ, các nhóm lớn tuổi vẫn chủ yếu tham gia vào các nghề sơ cấp trong nông nghiệp do trình độ học vấn thấp hơn nhiều (Hình 5.16). Nhóm sinh trong thập niên 1980 và 1990 thường đang làm việc ở các vị trí vận hành và lắp ráp nhà máy và máy móc, trùng khớp với những quan sát về lựa chọn ưa thích của công nhân nhà máy trẻ. Nhóm sinh vào thập niên 1990 vẫn còn đi học vào thời điểm đầu thập kỷ 2010, và khi bước vào lực lượng lao động, phần lớn trong số họ làm các công việc chân tay và có tính lặp đi lặp lại. Do các cuộc điều tra hộ gia đình và lực lượng lao động thiếu chi tiết, nên các kiểu hoạt động được thực hiện trong các ngành nghề và mức độ đa dạng

Hình 5.16. Số lượng công nhân, theo nghề nghiệp và nhóm sinh



Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng dữ liệu Điều tra Lao động việc làm.

trong ngành nghề không rõ ràng. Những chi tiết này rất quan trọng để hiểu rõ hơn về tương lai của các kỹ năng ở Việt Nam.

So với thanh niên các nước, thanh niên Việt Nam tham gia nhiều hơn vào các công việc chân tay có tính lặp đi lặp lại.

Mức độ kỹ năng nghề nghiệp cho thấy thanh niên Việt Nam làm công việc chân tay có thao tác lặp đi lặp lại cao hơn so với các nước khác trong khu vực. Có thể sử dụng điểm kỹ năng O-Net để đo lường mức độ kỹ năng của các nghề nghiệp, bằng cách xem các công việc có sử dụng các kỹ năng thủ công, phân tích, nhận thức hoặc giao tiếp giữa các cá nhân hay không và liệu công việc là có tính lặp lại hay không lặp lại (Autor và Handel, 2013). Dựa trên những phân loại này, có thể phác ra bản mô tả sơ lược về mức độ phức tạp của công việc. Ở Việt Nam, nhóm tuổi trẻ hơn (sinh sau năm 1977) có xu hướng tập trung trong những công việc có mức độ kỹ năng cao hơn trong các việc chân tay có thao tác lặp đi lặp lại, cũng như các việc chân tay không lặp đi lặp lại, nhiều hơn so với thanh niên các nước khác (Hình 5.17).

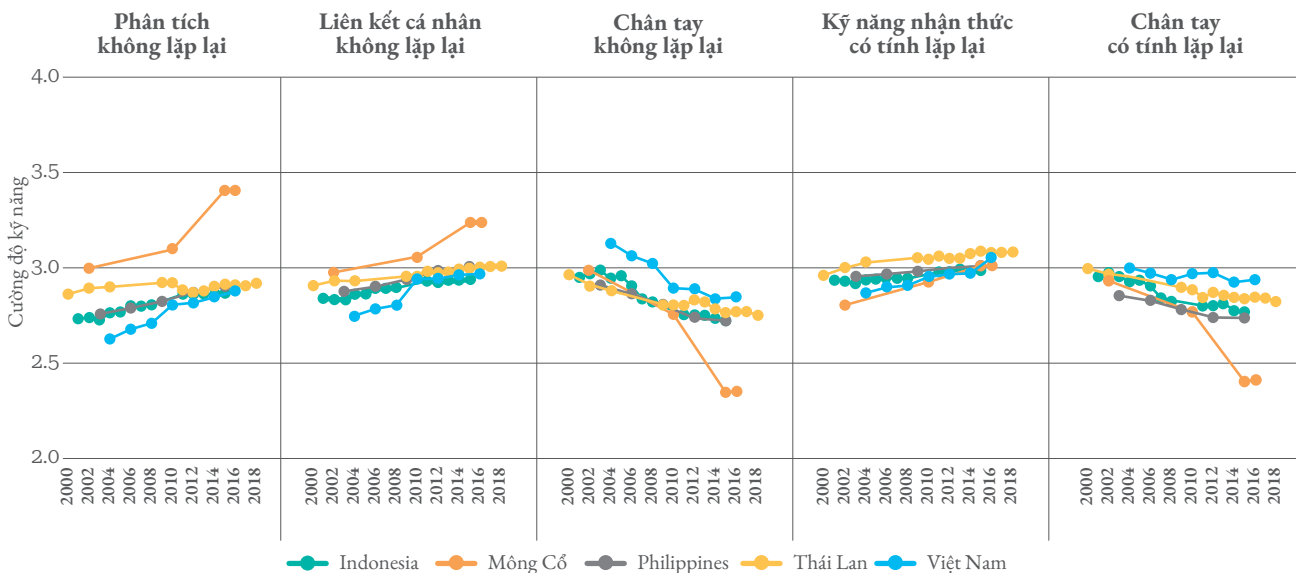
Các xu hướng về mức độ kỹ năng này trùng khớp với mức độ tập trung cao hơn trong các ngành công nghiệp chế biến chế tạo của nhóm lao động trẻ hơn, cũng như với sự chuyển dịch chậm hơn sang ngành dịch vụ đòi hỏi kỹ năng cao. Theo lĩnh vực nghề nghiệp, nhóm dân số trẻ ở Việt Nam trong độ tuổi 15-24 tham gia vào lĩnh vực công nghiệp chế biến chế tạo nhiều hơn nhóm thanh niên ở các nơi khác (Hình 5.18). Thanh

niên Việt Nam tham gia vào các ngành dịch vụ nhiều hơn so với thanh niên ở Campuchia hoặc Myanmar, nhưng ít hơn so với nhóm đồng lứa ở Indonesia, Philippines hoặc Thái Lan. Mặc dù thanh niên Việt Nam đang vươn cao hơn trên bậc thang kỹ năng theo nghĩa là tham gia ít hơn vào các công việc chân tay thông thường, mức độ tham gia của họ vào các công việc đòi hỏi kỹ năng phân tích và giao tiếp cá nhân lại thấp hơn so với các nước láng giềng. Các đặc tính nghề nghiệp hiện tại có thể trở thành rào cản đối với sự phát triển của ngành dịch vụ đòi hỏi kỹ năng cao.

Nguồn vốn con người chưa được tận dụng?

Chỉ số vốn con người được điều chỉnh theo mức sử dụng (U-HCI) cũng ghi nhận sự khác biệt giữa tiềm năng vốn con người và việc sử dụng nó trên thị trường lao động. Chỉ số vốn con người của Việt Nam (HCI) như được mô tả trong Chương 4 cho thấy tiềm năng vốn con người ở Việt Nam ở mức cao so với các nước thu nhập trung bình thấp đồng cấp hoặc mức trung bình của khu vực Đông Á - Thái Bình Dương (Hình 5.19). Chỉ số này là thước đo tiềm năng, nhưng việc sử dụng tiềm năng đó trên thị trường lao động lại không được đảm bảo. Diễn giải chỉ số HCI của Việt Nam là một đứa trẻ sinh ra ngày nay khi lớn lên sẽ có năng suất lao động đạt 69% tiềm năng nếu được hưởng nền giáo dục đầy đủ và có sức khỏe tốt. HCI được điều chỉnh theo mức sử dụng xem xét tỷ lệ việc làm trong dân số và chất lượng công việc hiện có để làm rõ mức độ sử dụng vốn nhân lực của thị trường lao động ở mỗi quốc gia, và cho thấy rằng năng suất thực tế trên thị trường lao động thấp hơn nhiều (Pennings, 2020).

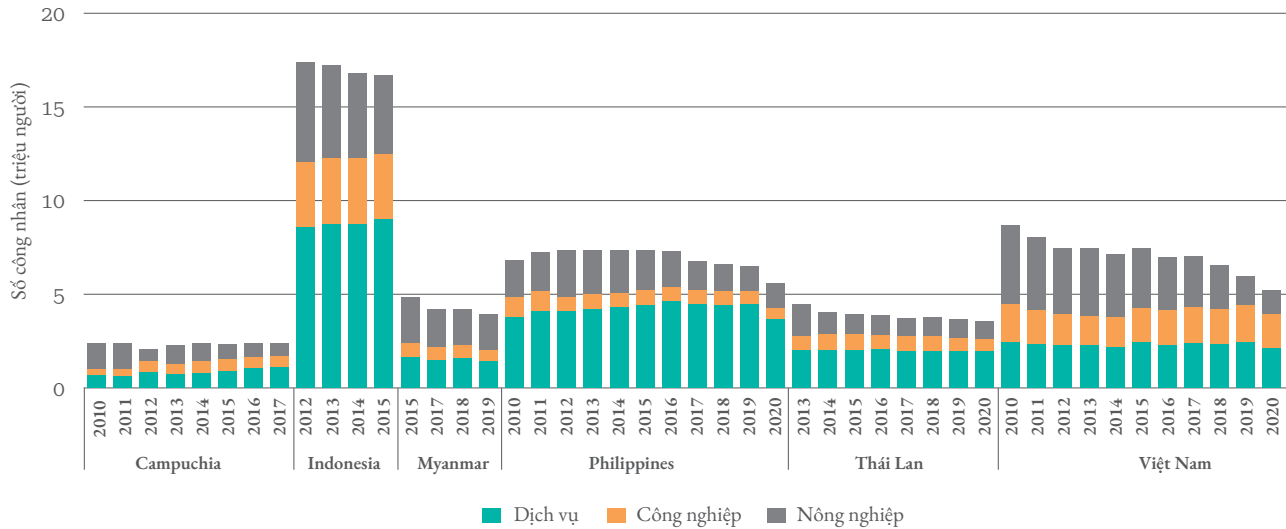
Hình 5.17. Mức độ kỹ năng nghề nghiệp, theo nhóm tuổi



Lưu ý: Dựa trên điểm đánh giá kỹ năng nghề nghiệp O-NET. Nhóm sinh sau năm 1977.

Nguồn: Tính toán của NHTG.

Hình 5.18. Tỷ trọng việc làm trong lĩnh vực công nghiệp so với các nước khác trong khu vực (nhóm 15–24 tuổi)

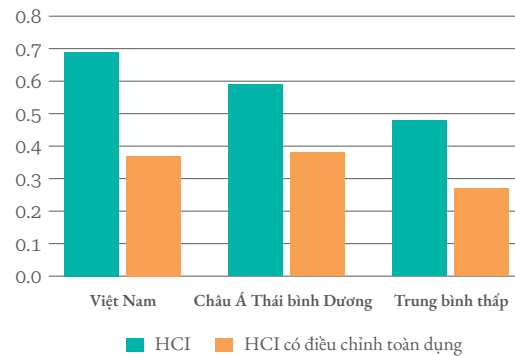


Nguồn: Tổ chức Lao động Quốc tế.

Xem xét việc sử dụng vốn con người vào các công việc chất lượng cao hơn, U-HCI phản ánh những hạn chế của thanh niên Việt Nam trong việc sử dụng tiềm năng vốn con người trong lực lượng lao động. Chỉ số U-HCI đầy đủ của Việt Nam là 0,37, giảm gần 50% so với chỉ số HCI chưa điều chỉnh. Trong nhóm nước cùng mức thu nhập, Việt Nam có mức giảm tuyệt đối lớn nhất do điều chỉnh toàn bộ mức sử dụng và ở mức trung bình trong nhóm thu nhập khi mức giảm được tính bằng phần trăm (Hình 5.20). Sau khi điều chỉnh, chỉ số U-HCI đầy đủ của Việt Nam thấp hơn một chút so với mức trung bình của khu vực Đông Á – Thái Bình Dương, mặc dù vẫn cao hơn mức trung bình của các nước có thu nhập trung bình thấp.

Không tận dụng hết vốn nhân lực phản ánh tình trạng mà các kỹ năng và kiến thức của lao động không được sử dụng tối đa để tăng năng suất. Trong khi HCI nắm bắt nguồn cung nhân tố sản xuất trong tương lai, thì U-HCI thể hiện cả nguồn cung này (thu hút các khoản đầu tư vào vốn) lẫn chỉ số năng suất về mức độ hiệu quả của vốn con người được sử dụng trong sản xuất (Pennings, 2020). Khi phía cầu thiếu việc làm phù hợp với nguồn cung kỹ năng, điều này có thể dẫn đến tình trạng không tận dụng hết nhân lực và làm giảm tốc độ tăng trưởng hiện có cũng như sự dịch chuyển kinh tế theo hướng đi lên. Hai phép đo U-HCI được đưa ra. Đầu tiên kết hợp tỷ lệ sử dụng cơ bản, đó là tỷ lệ việc làm trên dân số trong độ tuổi lao động. Thứ hai, U-HCI đầy đủ, ghi nhận rằng không phải khả năng tận dụng vốn nhân lực của tất cả các công việc đều như nhau. Việc làm ở các nước đang phát triển có thể cao, nhưng có thể thường là trong lĩnh vực nông nghiệp năng suất thấp, sản xuất phi chính thức hoặc có kỹ năng thấp. Do đó, U-HCI đầy đủ bao hàm cả thước đo về việc làm tốt

Hình 5.19. So sánh HCI và HCI đầy đủ đã điều chỉnh theo mức sử dụng, 2020

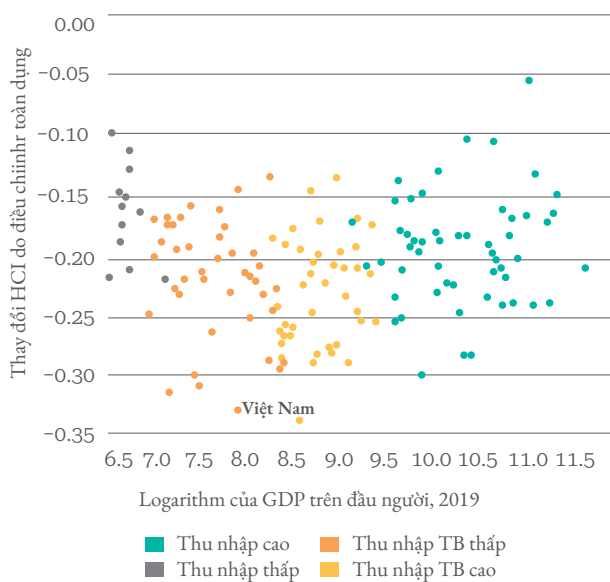


Nguồn: Chỉ số Vốn con người NHTG và Pennings, 2020

hơn, trong bối cảnh này là người lao động và người sử dụng lao động không hoạt động trong lĩnh vực nông nghiệp

Các tài liệu nghiên cứu lợi tức xã hội của giáo dục cho đến nửa đầu thập kỷ đã ghi nhận sự suy giảm lợi tức xã hội của giáo dục vào giữa thập kỷ gần đây (Demombynes và các đồng tác giả, 2018; Doan và các đồng tác giả, 2018; McGuinness và các đồng tác giả 2021). Lý do sụt giảm liên quan đến sự gia tăng nguồn cung sinh viên có trình độ cao hơn, nhu cầu thấp hơn đối với lao động có trình độ, tốc độ cải thiện chất lượng giáo dục đại học chậm hơn so với việc mở rộng tuyển sinh và việc làm không phù hợp gia tăng. Với dữ liệu cập nhật đến năm 2020, có thể thấy lợi tức sẽ giảm hơn nữa và đáng chú ý nhất là đối với các công việc phi thủ công có trình độ cao và kỹ năng cao (Hình 5.21).

Hình 5.20. HCI giảm do điều chỉnh toàn dụng

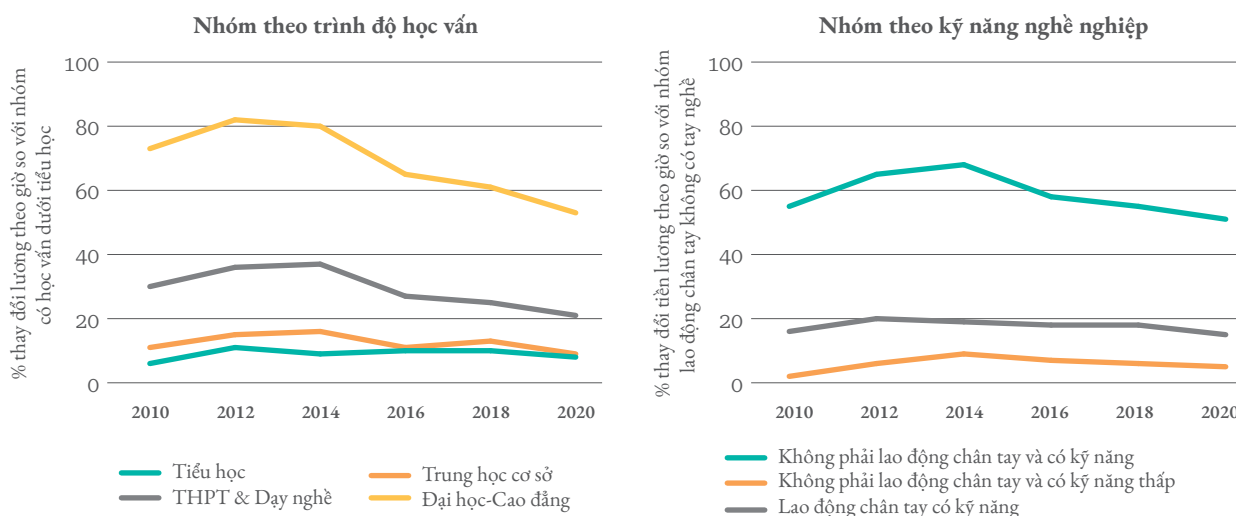


Nguồn: Minh họa của chuyên gia NHTG dựa trên nghiên cứu của Pennings 2020

5.4. Kết luận

Các chiến lược mang lại sự dịch chuyển kinh tế đi lên trong thập kỷ qua có thể không còn hiệu quả trong việc tiếp tục thúc đẩy kinh tế đi lên trong tương lai. Việc giảm nghèo trong thập kỷ qua phần lớn là nhờ chuyển dịch cơ cấu ra khỏi nông nghiệp và chuyển sang các ngành công nghiệp và dịch vụ có kỹ năng thấp và trung bình. Những cơ hội phi nông nghiệp này đã nâng thu nhập hộ gia đình lên mức cao hơn so với thu nhập từ sản xuất thuần nông và mang lại cho một thế hệ lao động mới những công việc tốt hơn thế hệ cha mẹ họ. Ngay cả khi không có mục tiêu đạt được vị thế thu nhập cao vào năm 2045 thì năng suất lao động vẫn phải tăng và được thúc đẩy bởi sự gia tăng năng suất nội ngành nhằm duy trì mức tăng trưởng kinh tế hiện tại. Tuy nhiên, lợi ích từ việc thoát ly hơn nữa khỏi lĩnh vực nông nghiệp lại bị hạn chế do lĩnh vực này đã bị thu hẹp lại và dân số đang già hóa. Mức tăng của các công việc có kỹ năng cao chậm hơn tốc độ tăng trưởng của các công việc có kỹ năng trung bình, đồng thời lực lượng lao động trẻ hiện nay ở độ tuổi 20 cũng tham gia nhiều hơn vào các công việc chân tay thông thường so với thanh niên ở các nước láng giềng khác. Do đó, vẫn còn nhiều việc phải làm để nâng cao kỹ năng, đào tạo lại và đào tạo lực lượng lao động cũ và mới để hiện thực hóa quá trình chuyển đổi lao động có năng suất cao và kỹ năng cao.

Hình 5.21. Lợi tức xã hội của giáo dục và kỹ năng theo thời gian



Lưu ý: Các hệ số được báo cáo được tính toán từ hồi quy tiền lương log (theo giờ) được giới hạn cho tất cả những người làm công ăn lương có tính đến độ tuổi, ngành, thành thị/nông thôn, vùng miền và giới tính. Không có dữ liệu về dân tộc trong dữ liệu Điều tra Lao động việc làm (LFS) gần đây hơn, do đó không xem xét được yếu tố này.
Nguồn: Tính toán của NHTG sử dụng Điều tra Lao động việc làm (LFS).

5.5. Tài liệu tham khảo

- Autor, David H. và Michael J. Handel. 2013. “Putting Tasks to the Test: Human Capital, Job Tasks, and Wages”, *Journal of Labor Economics*, Vol. 31, No. 2, The Princeton Data Improvement Initiative (Part 2, April 2013), pp. S59–S96.
- Bodewig, Christian, Reena Badiani-Magnusson, Kevin McDonald, David Newhouse, và Jan Rutkowski. 2014. *Skilling Up Vietnam. Preparing the Workforce for a Modern Market Economy*.
- Cunningham, Wendy, và Obert Pimhidzai. 2018. *Vietnam’s Future Jobs – Leveraging Mega-Trends for greater prosperity*.
- Demombynes, Gabriel và Testaverde, Mauro, *Employment Structure and Returns to Skill in Vietnam: Estimates Using the Labor Force Survey (March 12, 2018)*. World Bank Policy Research Working Paper No. 8364.
- Doan, T., Le, Q. & Tran, T.Q. *Lost in Transition? Declining Returns to Education in Vietnam*. 2018. *The European Journal of Development Research* 30, 195–216. <https://doi.org/10.1057/s41287-017-0080-9>
- Eckardt, Sebastian; Demombynes, Gabriel; Chandrasekharan Behr, Diji. 2016. *Vietnam - Systematic country diagnostic*. Washington, D.C.: World Bank Group.
- GIZ. 2021. *The COVID-19 outbreak and its social impacts*.
- Gutierrez, C., C. Orecchia, P. Paci, P. Serneels. 2007. *Does Employment Generation Really Matter for Poverty Reduction? Policy Research Working Paper 4432*, The World Bank Group, Washington DC.
- Macdonald, K. 2018. “Task Composition Globally and Their Returns in Select East Asian Countries.” *Background Paper to Sustaining the Revival of Middle-Income East Asia*. Washington, DC: World Bank.
- Mason, Andrew D.; Shetty, Sudhir. 2019. *A Resurgent East Asia: Navigating a Changing World*. World Bank East Asia and Pacific Regional Report. Washington, DC: World Bank.
- McGuinness, Seamus, Elish Kelly, Thi Thu Phuong Pham, Thi Thu Thuy Ha, và Adele Whelan. 2021. “Returns to education in Vietnam: A changing landscape,” *World Development*, Elsevier, vol. 138(C).
- Muller. 2008. “Clarifying Poverty Decomposition.” *Working Papers in Economics* 217, Göteborg University, Department of Economics, revised 17 Nov 2008.
- NHTG. 2009. *Job Generation and Growth (JoGG) Decomposition Tool. Understanding the Sectoral Pattern of Growth and its Employment and Productivity Intensity. Reference Manual and User’s Guide Version 1.0. Poverty Reduction and Economic Management (PREM)*. World Bank
- 2017. *Trouble in the making – the future of manufacturing led development*. <https://www.worldbank.org/en/topic/competitiveness/publication/trouble-in-the-making-the-future-of-manufacturing-led-development>
- 2019. April 2019 East Asia and Pacific Regional Economic Update.
- 2020a. *Vibrant Vietnam. Forging the Foundation of a High-Income economy*.
- 2020b. *Improving the Performance of Higher Education in Vietnam : Strategic Priorities and Policy Options*. World Bank, Washington, DC. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33681> License: CC BY 3.0 IGO
- 2021a. *A Year Deferred – Early Experiences and Lessons from COVID-19 in Vietnam*.
- 2021b. *Vietnam - Science, Technology, and Innovation Report*. Washington, D.C.: World Bank Group.
- NHTG; Bộ Kế hoạch và Đầu tư Việt Nam. 2016. *Vietnam 2035: Toward Prosperity, Creativity, Equity, and Democracy*. Washington, DC: World Bank
- Nguyen Duc Thanh và Ohno Kenichi. 2018. *Understanding the Labor Market for Productivity Enhancement. Viet Nam Annual Economic Report 2018*.
- Ohnsorge, Franziska; Yu, Shu. 2021. *The Long Shadow of Informality: Challenges and Policies*. World Bank, Washington, DC. © World Bank
- Pennings, Steven. 2020. *The Utilization-adjusted Human Capital Index (UHCI). Background paper for the Human Capital Index 2020 Update*. World Bank Policy Research Working Paper #9375.
- Pimhidzai, Obert; và Chiyu Niu. 2020. *Vietnam Poverty and Shared Prosperity Update: April 2020. – Shared Gains: How high growth and anti-poverty programs reduced poverty in Vietnam*. Washington, D.C.: World Bank Group. Internal.

5.6. Phụ chú

³⁷ Giả định tất cả các thành phần tăng trưởng giống như thực tế cho giai đoạn 2012-2018, ngoại trừ nhân khẩu học (dân số trong độ tuổi lao động) bằng với giá trị 2002-2012

³⁸ Căn cứ theo Khảo sát Doanh nghiệp của NHTG năm 2015 tại khu vực Đồng Á - Thái Bình Dương, 10,7% doanh nghiệp chính thức ở Việt Nam cho rằng lực lượng lao động không được đào tạo đầy đủ là trở ngại lớn nhất của họ, cao hơn mức trung bình 6,9% ở khu vực Đồng Á - Thái Bình Dương

Bảng biểu chương 5

Bảng A.5.1.1. Phân loại kỹ năng nghề nghiệp và trình độ học vấn dự kiến của người lao động

NHÓM NGHỀ	PHÂN LOẠI KỸ NĂNG	TRÌNH ĐỘ HỌC VẤN DỰ KIẾN
1: Nhà lập pháp, quan chức cấp cao, nhà quản lý 2: Chuyên gia 3: Kỹ thuật viên và chuyên gia bậc trung	Kỹ năng cao, phi thủ công	Đại học (Phân loại giáo dục theo tiêu chuẩn quốc tế ISCED 5–6)
4: Nhân viên trợ lý văn phòng 5: Nhân viên dịch vụ và bán hàng	Kỹ năng thấp, phi thủ công	
6: Nông, ngư dân lành nghề 7: thợ thủ công và các nghề liên quan khác 8: thợ vận hành và lắp ráp máy móc, thiết bị	Có kỹ năng, thủ công	Trung học (Phân loại giáo dục theo tiêu chuẩn quốc tế 3–4)
9: Các nghề lao động giản đơn	Không có kỹ năng	Tiểu học (Phân loại giáo dục theo tiêu chuẩn quốc tế 1–2)

Phương pháp phân tách tăng trưởng

Phương pháp luận này là bản tóm tắt của Công cụ Cơ cấu Việc làm của NHTG. Xem Muller (2008), Gutierrez và các đồng tác giả (2007), và NHTG (2009) để biết thêm chi tiết.

Tăng trưởng kinh tế bình quân đầu người - hay thay đổi giá trị gia tăng bình quân đầu người - có thể được chia thành bốn thành phần: (i) tăng năng suất, (ii) tăng việc làm, (iii) tăng tham gia lực lượng lao động và (iv) thay đổi dân số trong độ tuổi lao động. Tăng trưởng tổng giá trị gia tăng bình quân đầu người có thể được mô tả bằng sự tăng trưởng của các thành phần qua hằng đẳng thức sau:

$$\frac{Y}{N} = \frac{Y}{E} \times \frac{E}{L} \times \frac{L}{A} \times \frac{A}{N}$$

trong đó: Y = Tổng giá trị gia tăng
N = Dân số
E = Việc làm
L = Lực lượng lao động
A = Dân số trong độ tuổi lao động (15-64 tuổi)

hoặc:

$$y = w \times e \times p \times a$$

trong đó: y = Giá trị gia tăng theo đầu người
w = Giá trị gia tăng trên mỗi lao động
e = Tỷ lệ việc làm
p = Tỷ lệ tham gia
a = Dân số trong độ tuổi lao động/tổng số dân

Tăng trưởng giá trị gia tăng bình quân đầu người có thể được phân tách thành phần góp của những thay đổi trong mỗi cấu phần:

$$\Delta y = \Delta y^w + \Delta y^e + \Delta y^p + \Delta y^a$$

trong đó Δy^w , Δy^e , Δy^p , Δy^a đại diện tương ứng cho phần góp biên của w, e, p, và a, vào Δy trong khi giữ các biến khác không đổi.

Áp dụng phương pháp Shapley, đóng góp cận biên của năng suất trên mỗi lao động (w) vào sự thay đổi giá trị gia tăng bình quân đầu người (y) từ t_0 đến t_1 , được biểu thị bằng Δy^w t_0 , t_1 , được tính như sau:

$$\begin{aligned} \Delta y_{t_0, t_1}^w = & \alpha^w(s, m) \\ & + [(w_{t_1} e_{t_0} p_{t_0} a_{t_0}) - (w_{t_0} e_{t_0} p_{t_0} a_{t_0}) - (w_{t_1} e_{t_1} p_{t_1} a_{t_1}) - (w_{t_0} e_{t_1} p_{t_1} a_{t_1}) \\ & + (w_{t_1} e_{t_1} p_{t_0} a_{t_0}) - (w_{t_0} e_{t_1} p_{t_0} a_{t_0}) - (w_{t_1} e_{t_0} p_{t_1} a_{t_0}) - (w_{t_0} e_{t_0} p_{t_1} a_{t_0}) \\ & + (w_{t_1} e_{t_0} p_{t_1} a_{t_0}) - (w_{t_0} e_{t_0} p_{t_0} a_{t_1}) - (w_{t_1} e_{t_1} p_{t_1} a_{t_0}) - (w_{t_0} e_{t_1} p_{t_1} a_{t_0}) \\ & + (w_{t_1} e_{t_1} p_{t_0} a_{t_1}) - (w_{t_0} e_{t_1} p_{t_0} a_{t_1}) - (w_{t_1} e_{t_1} p_{t_1} a_{t_1}) - (w_{t_0} e_{t_0} p_{t_1} a_{t_1})] \end{aligned}$$

và được đơn giản hóa thành:

$$\begin{aligned} \Delta y_{t0,t1}^w &= \alpha^w(s, m) \\ &+ [\Delta w(e_{t0}p_{t0}a_{t0}) + \Delta w(e_{t1}p_{t1}a_{t1}) + \Delta w(e_{t1}p_{t0}a_{t0}) + \Delta w(e_{t0}p_{t1}a_{t0}) \\ &+ \Delta w(e_{t0}p_{t0}a_{t1}) + \Delta w(e_{t1}p_{t1}a_{t0}) + \Delta w(e_{t1}p_{t0}a_{t1}) + \Delta w(e_{t0}p_{t1}a_{t1})] \end{aligned}$$

Số hạng đầu tiên ở vế bên phải, $\Delta w(s, m)$, là một vectơ tham số xác định trọng số của mỗi số hạng trong dấu ngoặc vuông. Theo phương pháp Shapley, các giá trị tham số được tính theo công thức:

$$\alpha^w(s, m) = \frac{s!(m-s-1)!}{m!}$$

trong đó: s = số biến không phải w lấy từ $t = t1$
 m = Tổng số biến.

Trong trường hợp này, $m = 4$ ($w, e, p,$ và a), và đối với hai số hạng đầu tiên trong ngoặc khi s bằng 0 hoặc 3, giá trị hệ số là $1/4$. Tương tự, khi s bằng 1 hoặc 2, giá trị hệ số là $1/12$

$$\alpha^w(s, m) = \frac{s!(m-s-1)!}{m!}$$

hoặc:

$$\frac{0!(4-0-1)!}{4!} = \frac{6}{24} = \frac{1}{4}$$

Do đó, giá trị Shapley của sự đóng góp của w vào sự thay đổi của y được tính bằng:

$$\begin{aligned} \Delta y_{t0,t1}^w &= \\ &+ \frac{1}{4}[\Delta w(e_{t0}p_{t0}a_{t0}) + \Delta w(e_{t1}p_{t1}a_{t1})] \\ &+ \frac{1}{2}[\Delta w(e_{t1}p_{t0}a_{t0}) + \Delta w(e_{t0}p_{t1}a_{t0}) + \Delta w(e_{t0}p_{t0}a_{t1}) + \Delta w(e_{t1}p_{t1}a_{t0}) + \Delta w(e_{t1}p_{t0}a_{t1}) + \Delta w(e_{t0}p_{t1}a_{t1})] \end{aligned}$$

Theo phép loại suy, các giá trị Shapley của sự đóng góp của e, p và a vào những thay đổi trong y được đưa tính bằng:

$$\begin{aligned} \Delta y_{t0,t1}^e &= \\ &+ \frac{1}{4}[\Delta e(w_{t0}p_{t0}a_{t0}) + \Delta e(w_{t1}p_{t1}a_{t1})] \\ &+ \frac{1}{2}[\Delta e(w_{t1}p_{t0}a_{t0}) + \Delta e(w_{t0}p_{t1}a_{t0}) + \Delta e(w_{t0}p_{t0}a_{t1}) + \Delta e(w_{t1}p_{t1}a_{t0}) + \Delta e(w_{t1}p_{t0}a_{t1}) + \Delta e(w_{t0}p_{t1}a_{t1})] \\ \Delta y_{t0,t1}^p &= \\ &+ \frac{1}{4}[\Delta p(w_{t0}e_{t0}a_{t0}) + \Delta p(w_{t1}e_{t1}a_{t1})] \\ &+ \frac{1}{2}[\Delta p(w_{t1}e_{t0}a_{t0}) + \Delta p(w_{t0}e_{t1}a_{t0}) + \Delta p(w_{t0}e_{t0}a_{t1}) + \Delta p(w_{t1}e_{t1}a_{t0}) + \Delta p(w_{t1}e_{t0}a_{t1}) + \Delta p(w_{t0}e_{t1}a_{t1})] \\ \Delta y_{t0,t1}^a &= \\ &+ \frac{1}{4}[\Delta a(w_{t0}e_{t0}p_{t0}) + \Delta a(w_{t1}e_{t1}p_{t1})] \\ &+ \frac{1}{2}[\Delta a(w_{t1}e_{t0}p_{t0}) + \Delta a(w_{t0}e_{t1}p_{t0}) + \Delta a(w_{t0}e_{t0}p_{t1}) + \Delta a(w_{t1}e_{t1}p_{t0}) + \Delta a(w_{t1}e_{t0}p_{t1}) + \Delta a(w_{t0}e_{t1}p_{t1})] \end{aligned}$$

Chương 6.

Xây dựng khả năng phục hồi và mạng lưới an sinh chống lại những cú sốc

Thông điệp chính

- Các hộ gia đình phải đối mặt với một loạt cú sốc có thể gây tổn thất, có thể trở thành bẫy nghèo đối với người nghèo.
- Các hộ gia đình trải qua những cú sốc riêng lẻ và cú sốc diện rộng, đòi hỏi hỗ trợ bởi các hệ thống và chính sách khác nhau.
- Cần có các chính sách bảo vệ để bổ sung cho các chiến lược thúc đẩy tăng trưởng nhằm bảo toàn những thành tựu về kinh tế và giảm nghèo.

6.1. Giới thiệu - Những cú sốc, ứng phó và sự cần thiết của việc xây dựng khả năng phục hồi

Phòng ngừa rủi ro là điều cần thiết để duy trì những thành tựu đã đạt được và ngăn các hộ gia đình tái nghèo nếu xảy ra cú sốc hoặc thiên tai có thể rơi vào bẫy đói nghèo. COVID-19 đã cho thấy nhiều nhóm dân cư không an toàn về kinh tế có nguy cơ rơi vào bẫy đói nghèo nếu không có mạng lưới an sinh đầy đủ. Nhóm ‘mục tiêu di động’ cần hỗ trợ do bị ảnh hưởng bởi COVID-19 đôi khi có thể gặp rủi ro lớn hơn vì họ nằm ngoài bao phủ của chính sách do chưa được đăng ký trong hệ thống bảo trợ xã hội và thiếu cơ sở dữ liệu quốc gia tích hợp. Hệ thống bảo trợ xã hội hiện tại hỗ trợ nhóm người nghèo kinh niên và một số nhóm cụ thể khác ở Việt Nam, nhưng vẫn còn nhiều bất cập. Cần có một hệ thống bảo trợ xã hội tích hợp, dễ điều chỉnh và hiện đại để bảo vệ các hộ gia đình trước những cú sốc một cách hiệu quả hơn. Chương này thảo luận về mối liên hệ giữa rủi ro và tái nghèo, các loại cú sốc mà hộ gia đình phải trải qua cũng như cơ chế đối phó của họ, và cuối cùng là cách thức cải thiện hệ thống bảo trợ xã hội để cung cấp mạng lưới an sinh sâu rộng hơn.

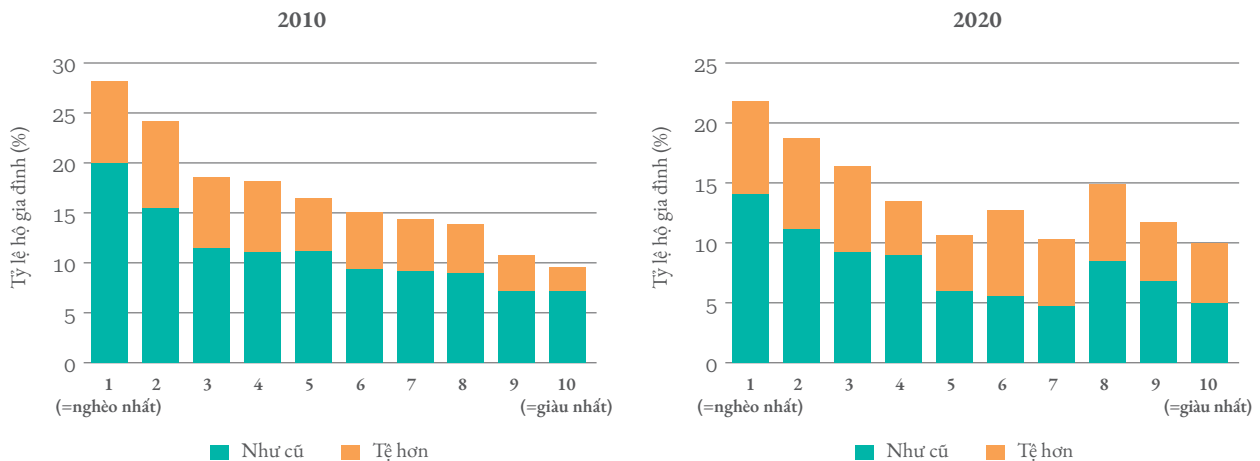
Các cú sốc và rủi ro liên quan đến việc rơi vào nghèo đói

Các hộ gia đình nghèo hơn thường cho biết điều kiện sống của họ giống hoặc kém hơn so với 5 năm trước.

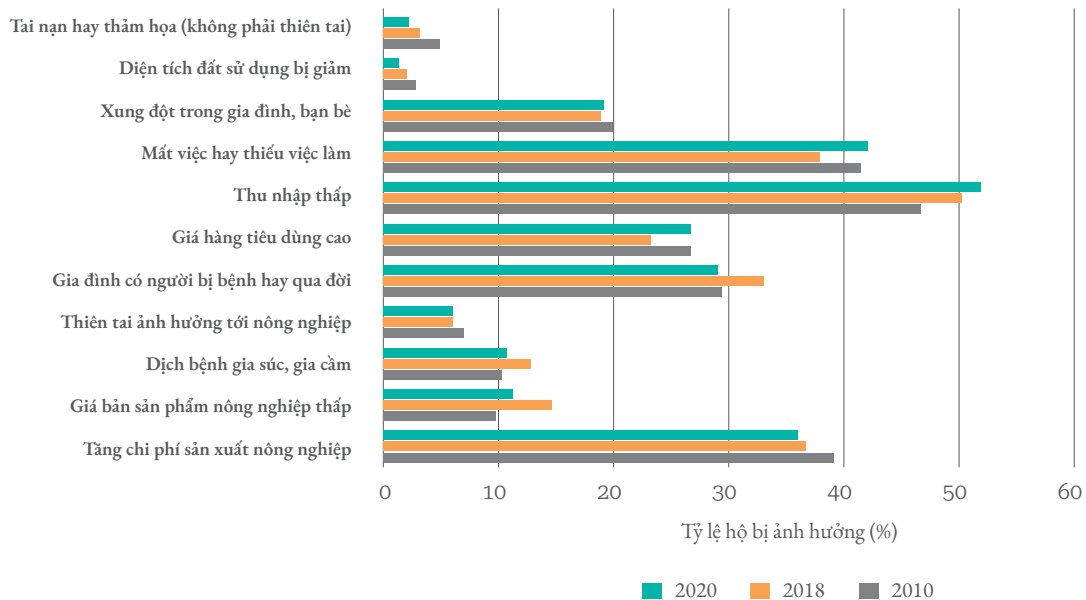
Liên quan đến các khái niệm về xáo trộn và dịch chuyển kinh tế được mô tả trong Chương 1, khoảng 6% hộ gia đình trong năm 2010 và 2020 cho biết điều kiện sống của họ xấu đi so với 5 năm trước (Hình 6.1). Như vậy, không hiếm gặp các trường hợp thụt lùi, điều này nhấn mạnh tầm quan trọng của việc xây dựng khả năng phục hồi và cung cấp các mạng lưới an sinh để hỗ trợ đà dịch chuyển kinh tế đi lên lâu dài hơn. Điều này cũng có thể giải thích tại sao mặc dù có những tiến bộ vượt bậc về kinh tế, nhưng nghèo đói vẫn là mối quan tâm hàng đầu của người dân trong 5 năm qua trong các cuộc khảo sát Chỉ số hiệu quả quản trị và hành chính công (PAPI) của Chương trình Phát triển Liên hợp quốc (UNDP). Trong số những người được hỏi (25% vào năm 2018) chọn nghèo đói là mối quan tâm hàng đầu, khoảng một nửa cho biết lý do vì cá nhân họ lo lắng về bản thân hoặc các thành viên trong gia đình có thể rơi vào cảnh nghèo đói.

Đối với các hộ gia đình cho biết điều kiện sống trì trệ hoặc kém hơn, các lý do được chỉ ra liên quan đến những thách thức dai dẳng cũng như các cú sốc. Trong số các hộ gia đình cho biết điều kiện sống không đổi hoặc xấu đi (15%), gần một nửa cho rằng lý do liên quan đến các cú sốc do hạn hán, dịch bệnh gia súc, sâu bệnh, bệnh tật trong hộ gia đình hoặc tai nạn (nhưng không bao gồm mất việc làm) (Hình 6.2). Những lý do này nhìn chung không thay đổi trong suốt thập kỷ. Nguyên nhân gốc rễ với các lý do khác, chẳng hạn như thu nhập thấp, cũng có thể liên quan đến bệnh tật trong gia đình hoặc các cú sốc đối với mùa màng. Ngoài ra, đối với những hộ gia đình có điều kiện xấu đi, thường nguyên nhân là do họ có thành viên bị ốm đau hoặc tử vong. Do đó, việc cung

Hình 6.1. Tỷ lệ hộ gia đình cho biết điều kiện sống kém hơn so với 5 năm trước



Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng dữ liệu Khảo sát mức sống dân cư.

Hình 6.2. Ba lý do hàng đầu khiến điều kiện sống không đổi hoặc kém hơn 5 năm trước

Lưu ý: Không phải tất cả các hộ đều chọn cả 3 lý do. Nông nghiệp gồm cả ngư nghiệp và lâm nghiệp.

Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng dữ liệu Khảo sát mức sống dân cư.

cấp đầy đủ các mạng lưới an sinh và ứng phó với thiên tai có thể đóng vai trò lớn trong việc giúp các hộ gia đình khôi phục lại về điều kiện sống.

Có một số khác biệt giữa hộ nghèo và hộ giàu khi xét đến các lý do khiến sinh kế của họ không được cải thiện. Các hộ nghèo thường đưa ra lý do liên quan đến sản xuất nông nghiệp, trong khi các hộ giàu hơn thường viện lý do liên quan đến giá cả tăng cao. Sự khác biệt giữa các khu vực cũng phản ánh sự khác biệt tương tự trong các câu trả lời. Ví dụ, các hộ gia đình ở các vùng thịnh vượng là Đông Nam Bộ và đồng bằng sông Hồng thường dẫn lý do giá tăng, trong khi các hộ ở Tây Nguyên cho rằng nguyên nhân là giá nông sản thấp và dịch bệnh gia súc. Phạm vi của các câu trả lời cho thấy cần thận trọng khi diễn giải. Các hộ khá giả có thể cho rằng điều kiện kém đi trong khi vẫn có đủ tiện nghi vật chất, nhưng có thể vì họ không hài lòng với tốc độ phát triển kinh tế của mình. Ngoài ra, các hộ giàu và hộ nghèo đều thông báo mức “thu nhập thấp” với tỷ lệ tương tự, làm tăng tính chủ quan trong việc diễn giải thu nhập thấp.

6.2. Các hộ gia đình và những cú sốc

Phần này trình bày các loại cú sốc khác nhau có thể ảnh hưởng đến các hộ gia đình trong toàn bộ phổ phân phối phúc lợi. Từ các dẫn chứng được cung cấp, ngay cả khi người nghèo không chịu nhiều rủi ro hơn thì với việc họ có ít tiền tiết kiệm và phương tiện chống đỡ hơn, các cú sốc vẫn có thể trở thành bẫy nghèo và do đó gây nhiều hậu quả hơn đối với phúc lợi và sự chuyển dịch kinh tế của hộ gia đình.

Ví dụ về hai loại cú sốc khác nhau được dẫn ra: (i) cú sốc riêng lẻ, hoặc những cú sốc chỉ ảnh hưởng đến các cá nhân hoặc hộ gia đình cụ thể; và (ii) các cú sốc diện rộng, hoặc những cú sốc ảnh hưởng đến toàn bộ cộng đồng, khu vực hoặc quốc gia. Các cú sốc riêng lẻ bao gồm bệnh tật hoặc tai nạn, thường ảnh hưởng đến một cá nhân hoặc hộ gia đình. Các cú sốc diện rộng, chẳng hạn như thiên tai hoặc cú sốc kinh tế (hậu quả của phong tỏa do COVID-19 hoặc Khủng hoảng tài chính toàn cầu và châu Á), ảnh hưởng đến nhiều người hơn. Việc phân loại rủi ro có tính khác biệt này có thể rất quan trọng vì hộ gia đình gặp rủi ro khác nhau tùy theo loại sốc: mức độ nhạy cảm với bệnh tật có thể phụ thuộc vào sức khỏe cơ bản, khả năng tiếp cận với dịch vụ chăm sóc phòng ngừa, điều kiện sống và làm việc; khả năng bị ảnh

hưởng trước thiên tai có thể phụ thuộc vào nơi cư trú của hộ gia đình; sự nhạy cảm với các cú sốc kinh tế có thể phụ thuộc vào lĩnh vực mà người lao động đang làm việc. Tuy vậy, phân loại rủi ro không nhất thiết phải có tính loại trừ lẫn nhau: hai hộ gia đình sống trong vùng thường xảy ra bão sẽ có mức độ rủi ro khác nhau nếu một hộ có nhà kiên cố hoặc không kiên cố. Một loại cú sốc có thể là mang tính đặc thù riêng lẻ theo hộ hay là xảy ra trên diện rộng; thất nghiệp có thể xảy ra do một công ty đơn lẻ tiến hành sa thải một số lượng nhỏ người lao động hoặc do tình trạng mất việc làm trên diện rộng ở phạm vi toàn bộ ngành hoặc quốc gia do một cú sốc kinh tế, chẳng hạn như ngành du lịch trong thời gian diễn ra đại dịch COVID. Tuy nhiên, sự khác biệt cũng rất quan trọng vì nó hàm chứa những tác động chính sách khác nhau. Các cú sốc riêng lẻ thường được giải quyết tốt nhất qua bảo hiểm xã hội hiệu quả (bảo hiểm thất nghiệp, bảo hiểm y tế, lương hưu cho người già) trong khi các cú sốc diện rộng thường đòi hỏi chính phủ phải có ứng phó đồng bộ hơn, chẳng hạn như quản lý phòng ngừa rủi ro thiên tai và ứng phó sau thiên tai, hoặc các chương trình xã hội lớn như trợ cấp lương hoặc hỗ trợ thu nhập trực tiếp như nhiều quốc gia đã triển khai trong suốt đại dịch COVID.

Các cú sốc về sức khỏe

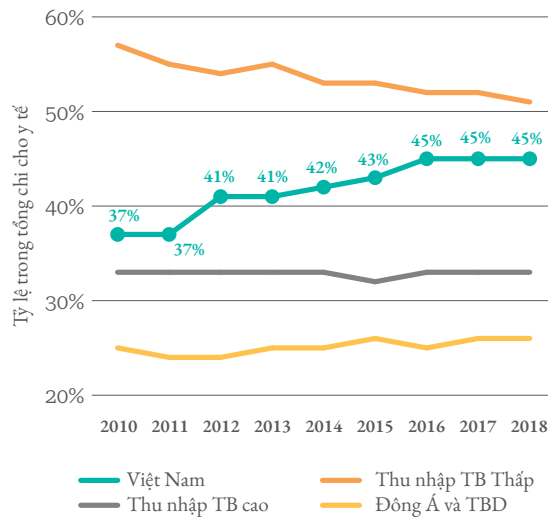
Các hộ gia đình ở Việt Nam phải chịu những cú sốc riêng lẻ về sức khỏe có thể có tác động đáng kể đến kinh tế do thay đổi về thu nhập, chi tiêu chăm sóc y tế và tiêu dùng của hộ gia đình. Sức khỏe giảm sút đột ngột có thể dẫn đến giảm thu nhập lâu dài và các kết quả lao động khác. Tác động đối với thu nhập hộ gia đình phụ thuộc vào việc ai trong hộ bị ốm, hộ có nhiều người đi làm hay không, bảo hiểm xã hội và mức hỗ trợ tài chính sẵn có từ gia đình và bạn bè (Wagstaff, 2005). Các khoản tự chi trả cho y tế sau một cú sốc sức khỏe có thể gây ra thảm họa tài chính cho hộ gia đình. Mức độ chi tiêu y tế sau các cú sốc sức khỏe một phần được xác định bởi việc tham gia bảo hiểm y tế và mức độ chi trả của bảo hiểm. Những thay đổi đối với tiêu dùng hộ gia đình được xác định bởi các khả năng có thể cân đối tiêu dùng. Trong trường hợp không có các cơ chế ứng phó đầy đủ, các hộ nghèo có thể bị rơi xuống dưới mức tiêu thụ thực phẩm đủ cho mức calo khuyến nghị hàng ngày.

Ở Việt Nam, chi phí y tế tự chi trả tiếp tục tăng trong thập kỷ qua và khiến các cú sốc y tế trầm trọng thêm ngay cả đối với những người có bảo hiểm y tế. Tỷ lệ tự chi trả cho y tế thể hiện mức độ bảo vệ tài chính trước những cú

sốc về sức khỏe. Năm 2018, tỷ lệ tự chi trả cho y tế của Việt Nam ở mức 45% (Hình 6.3). Mặc dù con số này thấp hơn một chút so với mức trung bình của các nước thu nhập trung bình thấp (51%), nhưng lại cao hơn đáng kể so với tỷ lệ tự chi trả của các nước thu nhập trung bình cao (33%) và các nước Đông Á – Thái Bình Dương (26%). Tỷ lệ tự chi trả ở Việt Nam làm tăng nguy cơ bần cùng hóa do các cú sốc sức khỏe.

Việc xem xét một chỉ số khác về gánh nặng chi phí của các cú sốc y tế - chi phí y tế vượt quá ngưỡng khả năng chi trả - cho thấy nguy cơ đáng kể mà các cú sốc sức khỏe gây ra cho các hộ gia đình ở Việt Nam. Chi phí y tế vượt quá ngưỡng khả năng chi trả là tình trạng xảy ra khi các khoản đồng thanh toán cho chăm sóc sức khỏe dẫn đến một tình trạng vượt quá khả năng chi trả tài chính (WHO, 2005). Năm 2016, 9,4% dân số ở Việt Nam phải gánh chịu chi phí y tế vượt quá khả năng chi trả, được tính bằng khoản tự chi trả vượt quá 10% thu nhập hộ gia đình (Hình 6.4). Việc giảm chi phí y tế vượt quá khả năng chi trả đã diễn ra chậm trong suốt thập kỷ, có dấu hiệu đảo ngược xu hướng vào năm 2016. Các vùng nông thôn có tỷ lệ hộ gia đình phải chịu chi phí y tế vượt quá khả năng chi trả cao hơn, nhưng khoảng cách này giữa thành thị và nông thôn đã được thu hẹp trong những năm gần đây.

Khoảng một phần năm dân số Việt Nam có nguy cơ phải gánh chịu chi phí vượt quá khả năng chi trả và gây bần cùng hóa cho việc chăm sóc phẫu thuật. Chăm sóc phẫu thuật là một loại chăm sóc y tế phổ biến cần thiết khi đối mặt với một số cú sốc sức khỏe cụ thể. Dữ liệu từ Trường Y Harvard cho thấy nguy cơ gánh chịu chi phí chăm sóc phẫu thuật vượt quá 10% thu nhập (ngưỡng khả năng chi trả) đã giảm gần 50% trong thập kỷ qua nhưng vẫn tương đối cao. Năm 2020, tỷ lệ dân số có nguy cơ phải gánh loại chi tiêu này là 22%, cao hơn so với các nước thu nhập trung bình cao (chỉ 10%) và các nước Đông Á – Thái Bình Dương (9%). Tương tự, trong năm 2020, 19% dân số Việt Nam có nguy cơ phải gánh chịu chi phí gây bần cùng hóa, được định nghĩa là chi phí tự chi trả cho dịch vụ chăm sóc phẫu thuật đẩy người dân xuống dưới ngưỡng nghèo cùng cực 1,90 đô-la Mỹ/ngày tính theo PPP, cao hơn so với các nước thu nhập trung bình cao và các nước Đông Á – Thái Bình Dương (7%). Tuy nhiên, điều đáng chú ý là vào năm 2015, tỷ lệ dân số Việt Nam có nguy cơ gánh chịu chi phí chăm sóc phẫu thuật gây bần cùng hóa đã giảm xuống dưới mức trung bình của các nước thu nhập trung bình thấp và tiếp tục ở dưới mức này kể từ đó. Đã có nhiều tiến bộ trong việc cải thiện khả năng bảo vệ tài

Hình 6.3. Chi phí y tế tự chi trả vẫn còn cao

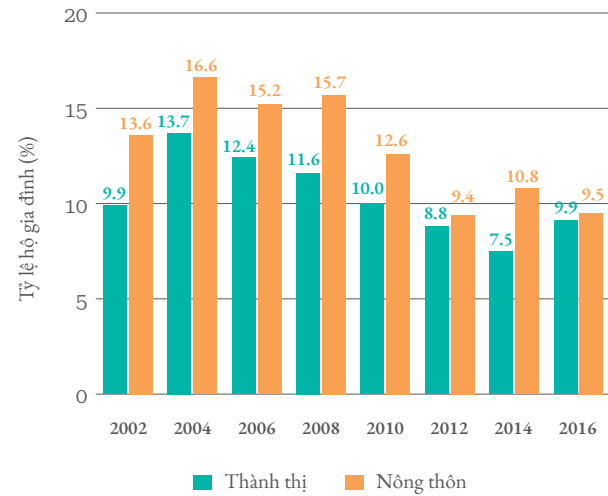
Nguồn: Chỉ số phát triển toàn cầu

chính của các hộ gia đình khỏi những cú sốc về sức khỏe, nhưng còn nhiều việc cần làm để đạt được mức phát triển kinh tế lớn hơn.

Dân số già hóa sẽ ngày càng phải chịu nhiều cú sốc.

Già hóa có thể gây ra 2 cú sốc tiềm ẩn cho các cá nhân và hộ gia đình. Đầu tiên là tăng nguy cơ bệnh tật. Khi người Việt Nam sống lâu hơn và già đi, họ ngày càng phải đối mặt với các nguy cơ về sức khỏe. Ví dụ, ở Việt Nam một người 60 tuổi có thể sống thêm 23 năm nữa, nhưng chỉ khỏe mạnh trong 17 năm, với phần lớn tình trạng ốm yếu do các bệnh mãn tính không lây (NCDs) và khuyết tật liên quan đến lão hóa gây ra (NHTG, 2021b).

Nguy cơ ốm yếu cao hơn còn trở nên trầm trọng do chi phí y tế tự chi trả cao như được trình bày ở trên, chi phí này tăng theo tuổi tác và có thể dẫn đến việc không được chăm sóc ngay cả khi bị bệnh nặng. Tuổi cao khiến nhu cầu điều trị nội trú và ngoại trú tăng lên, do đó, chi phí tự trả cũng tăng theo. Chi phí y tế tự trả cho cả 2 loại hình điều trị đều tăng đáng kể theo độ tuổi, đạt trung bình khoảng 2,0 - 2,5 triệu đồng mỗi năm cho những người từ 60–79 tuổi, tức là khoảng 15–20% của chuẩn nghèo 3,20 đô-la Mỹ/ngày (NHTG, 2021b). Ngoài ra, các khoản chi này rơi vào những người từ 80 tuổi trở lên, đây là điều có thể xảy ra vì nhóm tuổi này có tỷ lệ không được chăm sóc cao nhất ngay cả khi đối

Hình 6.4. Chi phí y tế vượt quá khả năng chi trả đã giảm nhẹ (% hộ gia đình)

Nguồn: Chỉ số phát triển toàn cầu

mặt với bệnh tật nghiêm trọng.

Một cú sốc tiềm ẩn khác là già đi mà không có đủ thu nhập để sống - một nguy cơ thực sự mà ¼ người cao tuổi Việt Nam hiện nay đang đối mặt. Khi con người già đi và không thể làm việc được nữa, họ vẫn cần thu nhập để sống. Một phần tư số người cao tuổi hiện nay nhận được lương hưu nhờ làm nhân viên khu vực công hoặc làm công chính thức trong khu vực tư nhân, đều đã đóng góp lương hưu trong suốt cuộc đời làm việc và có thể nghỉ hưu với mức hỗ trợ thu nhập hợp lý. Hầu hết trong số ba phần tư người cao tuổi khác không có hỗ trợ thu nhập ngoài những khoản tiết kiệm họ có thể nhận được từ gia đình, trong khi một số ít nhận được trợ cấp xã hội từ chính phủ (NHTG, 2021a).

Ngoài ra, ngay cả đối với những người nhận được một số hình thức hỗ trợ thu nhập tuổi già, khoản hỗ trợ này cũng không bền vững hoặc không đủ (NHTG, 2021a). Các khoản đóng góp cho chương trình hưu trí của Việt Nam (Bảo hiểm xã hội Việt Nam) ít hơn mức cần thiết để chi trả cho dân số ngày một già hóa, và chương trình này sẽ sớm bị thâm hụt, không đủ trang trải cho các khoản chi trả. Đồng thời, phúc lợi dành cho những người nhận trợ cấp xã hội từ chính phủ thường nhỏ và ít tác dụng hỗ trợ; tỷ lệ trung bình giữa lương hưu của BHXH Việt Nam trên trợ cấp xã hội là 18:1. Trong khi đó, hơn một nửa số người cao tuổi không nhận được cả 2 khoản.

Những cú sốc các hộ gia đình phải trải qua trong COVID-19

COVID-19 có thể là cú sốc diện rộng nghiêm trọng nhất mà các hộ gia đình phải trải qua kể từ khi chiến tranh chống Mỹ kết thúc. Gần 70% hộ gia đình cho biết đã trải qua tác động tiêu cực³⁹ từ tháng 2 đến tháng 6 năm 2020, trong đó có đợt phong tỏa toàn quốc đầu tiên vào tháng 4 năm 2020 (NHTG, 2021b). Cuộc khủng hoảng đã ảnh hưởng đến toàn bộ dải phân phối phúc lợi toàn bộ các hộ gia đình thông qua nhiều kênh khác nhau. Các hộ khá giả có nhiều khả năng bị thiệt hại về thu nhập từ các hoạt động kinh doanh gia đình, và các hộ nghèo hơn chịu thiệt hại từ các hoạt động nông nghiệp. Các tác động bất lợi về việc làm diễn ra trên diện rộng đối với các nhóm kinh tế - xã hội và ở các khu vực địa lý khác nhau. Tháng 3 năm 2021, gần một phần ba số người được hỏi cho biết họ biết một người nào đó đã mất việc hoặc chuyển việc kể từ khi bắt đầu đại dịch vào tháng 2 năm 2020.

Các yếu tố nhân khẩu học hộ gia đình khác cũng liên quan đến việc trải qua các cú sốc tiêu cực. Ví dụ, các hộ gia đình có trẻ em cho biết họ đã trải qua những cú sốc trong khoảng thời gian trường học đóng cửa, khi đó phụ nữ thường phải nghỉ làm để chăm sóc con cái. Ngoài ra, trách nhiệm việc nhà và chăm sóc con cái gia tăng là nguyên nhân chính dẫn đến sự khác biệt về giới trong thiệt hại doanh thu của các hộ kinh doanh cá thể. Khi được hỏi, phụ nữ cho biết thu nhập từ hộ kinh doanh cá thể thấp hơn so với nam giới do số giờ làm ít hơn. Các hộ làm nông nghiệp ít bị sốc hơn các hộ phi nông nghiệp, ngoại trừ trong thời kỳ hạn hán bị ảnh hưởng nghiêm trọng đến hoạt động canh tác ở một số vùng.

COVID-19 cũng cho thấy các tác động tiêu cực dài hạn tiềm ẩn và có thể mất thời gian để hồi phục hoàn toàn sau cú sốc. Nghiên cứu theo dõi tác động COVID-19 của NHTG trong giai đoạn đầu đại dịch cho thấy ngay trước khi xuất hiện làn sóng thứ tư vào tháng 4 năm 2021,⁴⁰ khoảng 30% hộ gia đình vào tháng 3 năm 2021 vẫn cho biết thu nhập thấp hơn năm trước (NHTG, 2021b). Những thách thức do COVID-19 mang lại đã chỉ ra nhiều nhóm hộ gia đình dễ bị tổn thương, vượt ra ngoài đặc điểm truyền thống của hộ nghèo kinh niên chủ yếu đến từ một số vùng hoặc nhóm DTTS nhất định. Một số nhóm có khả năng phục hồi thu nhập chậm hơn, trong đó có các hộ gia đình không có nguồn thu nhập chính thức, phụ nữ và các hộ gia đình ở nhóm 20% thấp nhất, gần chuẩn nghèo hơn và dễ bị rơi vào tình trạng nghèo đói do mạng lưới an sinh yếu. Tác động của COVID-19

đối với các hộ gia đình và doanh nghiệp đã chỉ ra những bất cập hiện tại trong tiếp cận các dịch vụ và trợ giúp xã hội, cũng như tầm quan trọng của việc xây dựng khả năng phục hồi và các mạng lưới an sinh vững chắc hơn để tránh khỏi bẫy nghèo.

Rủi ro môi trường và mức độ chịu tác động

Việt Nam là một trong những quốc gia dễ bị thiên tai và ảnh hưởng bởi rủi ro khí hậu nhất trên thế giới. Từ năm 1990 đến năm 2018, hơn 26.000 người chết trực tiếp do dịch bệnh, lũ lụt, sạt lở đất hoặc bão, với thiệt hại ước tính khoảng 14,4 tỷ đô-la Mỹ. Hạn hán đã gây thiệt hại thêm 7 tỷ đô-la Mỹ trong giai đoạn này (NHTG và Ngân hàng Phát triển châu Á, 2020). Kể từ năm 1985⁴¹, hầu như mỗi năm gần một triệu người đã bị ảnh hưởng bởi các thảm họa tự nhiên. Ngoài ra, quá trình đô thị hóa, sản xuất công nghiệp và tầng lớp tiêu dùng ngày càng tăng đã dẫn đến những thách thức trong quản lý chất thải, ô nhiễm nước, ách tắc, ô nhiễm không khí và rác thải nhựa trên biển, làm trầm trọng thêm các vấn đề môi trường và biến đổi khí hậu hiện tại. Những rủi ro này ảnh hưởng trực tiếp đến an ninh kinh tế hộ gia đình và sinh kế.

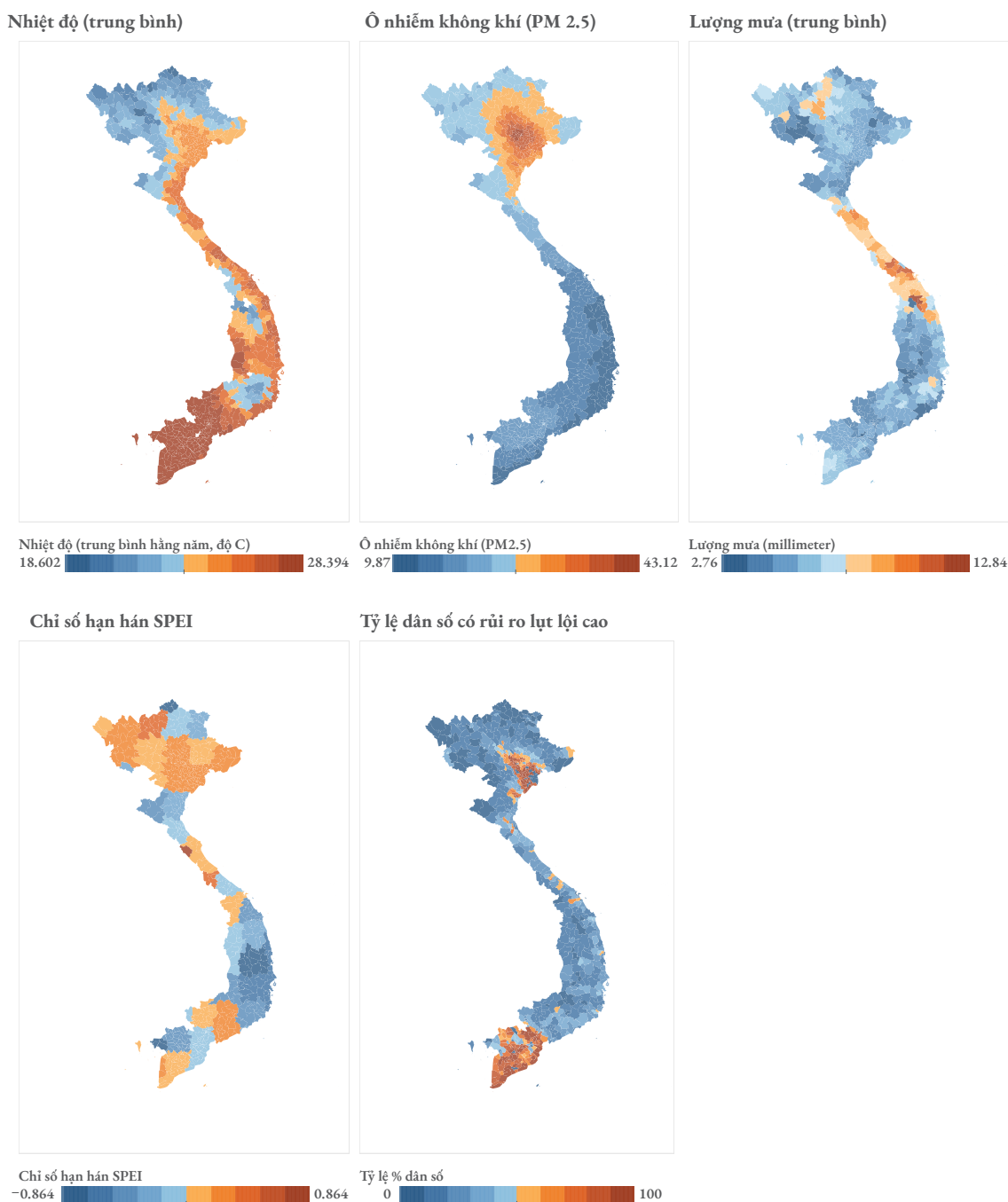
Khoảng 10% số xã cho biết phải đối mặt tình trạng khẩn cấp trong năm 2018, bao gồm thiên tai, hỏa hoạn và dịch bệnh. Khoảng 60% các xã này đã nhận được cứu trợ hoặc viện trợ, chủ yếu dưới hình thức cứu trợ tiền mặt trực tiếp từ ngân sách chính phủ, mặc dù không rõ thông tin về mức độ nghiêm trọng của thảm họa. Theo các cuộc điều tra Chỉ số hiệu quả quản trị và hành chính công của Chương trình Phát triển Liên hợp quốc, trong năm 2020, khoảng 14% hộ gia đình đã trải qua một trận lũ lụt trong vòng 5 năm qua, 17% chịu hạn hán và 18% bị ảnh hưởng bởi bão. Ngoài ra, trong năm 2020, khu vực đồng bằng sông Cửu Long có tỷ lệ hộ nông dân bị gián đoạn sản xuất cao (NHTG, 2021b).

Biến đổi khí hậu dự kiến sẽ làm trầm trọng thêm các rủi ro hiện có. Theo kịch bản biến đổi khí hậu trong trường hợp xấu nhất, mực nước biển được dự báo sẽ tăng lần lượt là 30cm và 70cm vào năm 2050 và 2100, dẫn đến ngập lụt trên vùng đất hiện đang có 20 triệu người, tương đương với một phần tư dân số, sinh sống (Rentschler và các đồng tác giả, 2020). Biến đổi khí hậu cũng có thể làm tăng tần suất hạn hán, kéo theo mức độ nghiêm trọng của xâm nhập mặn, cùng với mực nước biển dâng cao. Các hình thái thời tiết khắc nghiệt hơn như bão lớn, mưa gió mùa cũng tiềm ẩn nguy cơ lũ quét và sạt lở đất ở các vùng cao.

Các vùng trên cả nước có các loại rủi ro môi trường khác nhau, trong đó hầu hết các khu vực đều xếp hạng cao về ít nhất một loại rủi ro môi trường (Hình 6.5). Bắt đầu từ miền Bắc, mức độ ô nhiễm không khí cao tập trung ở đồng bằng sông Hồng, nơi có mật độ đô thị dày, các nhà máy sử dụng nhiên liệu than và các mỏ than đều góp phần

vào mức độ ô nhiễm không khí cao, tiếp tục bị giữ chặn lại bởi đặc điểm địa lý. Khu vực Bắc Trung Bộ chịu ảnh hưởng nặng nề hơn từ các đợt mưa lớn kèm theo nguy cơ lũ quét hoặc sạt lở đất. Cuối cùng, phần lớn dân cư ở các vùng trung tâm đồng bằng sông Hồng, Đông Nam bộ và đồng bằng sông Cửu Long đông dân ở đều phải chịu rủi ro lũ lụt cao.

Hình 6.5. Điều kiện và rủi ro môi trường cấp huyện



Lưu ý: Bản đồ cấp huyện. Dữ liệu Chỉ số lượng mưa – thoát hơi nước chuẩn hóa (SPEI) chỉ có ở cấp tỉnh. Xem Bảng 6.1 về định nghĩa.

Một vấn đề cấp bách mà các thành phố phải đối mặt là sụt lún đất do sử dụng quá mức nước ngầm cho dân số ngày càng tăng. Các khu vực của Hà Nội đã được ghi nhận là sụt lún với tốc độ 68 mm mỗi năm từ năm 2007 đến năm 2011 (Dang và các đồng tác giả, 2014), trong khi một số nơi ở thành phố Hồ Chí Minh đã sụt lún trên 70 mm mỗi năm trong cùng giai đoạn (Minh và các đồng tác giả, 2015).

Đồng bằng sông Cửu Long được biết đến nhiều qua mức độ rủi ro môi trường ảnh hưởng đến sinh kế nông nghiệp. Trong khi mức thu nhập từ nông nghiệp ở đồng bằng sông Cửu Long tương đối cao, góp phần giữ tỷ lệ nghèo thấp, thì thu nhập từ lương ở tất cả các lĩnh vực khác lại vào hàng thấp nhất

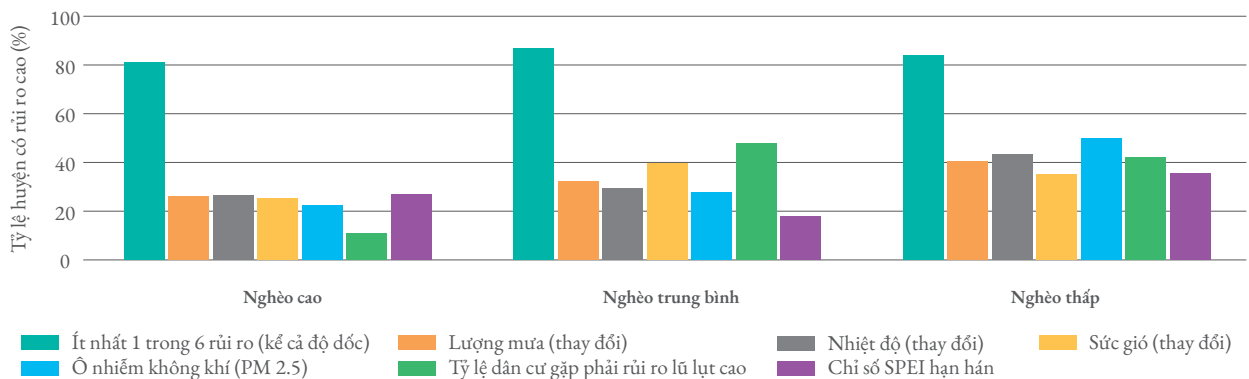
cả nước. Biến đổi khí hậu đã tác động nghiêm trọng đến sinh kế ở đồng bằng sông Cửu Long, khiến nhiều người dân không còn cách nào khác là phải di cư. Từ năm 2008 đến năm 2018, di cư thuần ra khỏi vùng đồng bằng sông Cửu Long là khoảng 1 triệu người (Climate Home, 2018). Hạn hán năm 2015–2016 đã tàn phá 160.000 ha cây trồng. Nhiều hộ không thể chuyển đổi sinh kế sang các loại sản phẩm hàng hóa chịu mặn. Với tần suất và/hoặc cường độ ngày càng tăng của các hiện tượng khí hậu, ngày càng nhiều hộ gia đình có nguy cơ mất sinh kế, nhà cửa và rơi vào cảnh nghèo đói, nhiều người buộc phải di cư.

Rủi ro môi trường cấp huyện không phải lúc nào cũng tương quan với tỷ lệ nghèo⁴² (Hình 6.6), mặc dù các hộ

Bảng 6.1. Định nghĩa các chỉ báo môi trường

	ĐƠN VỊ, MÔ TẢ	GIẢI ĐOẠN THU THẬP DỮ LIỆU
Độ nghiêng địa hình trung bình	Độ	2017
Ô nhiễm không khí	Nồng độ PM2,5 (µg/m3)	Trung bình ngày hàng năm trong năm 2018
Độ sâu ngập lụt trung bình khu dân cư trong trận lụt tàn suất 1%	Mét	Mô hình lũ lụt năm 2020; Các lớp định cư con người toàn cầu 2015
Nhiệt độ	Độ C	Trung bình và phương sai trong năm 2020
Tốc độ gió	Mét/giây	Trung bình và phương sai trong năm 2020
Lượng mưa	Mi-li-mét	Trung bình và phương sai trong năm 2020
Nguy cơ lũ lụt	Tỷ lệ dân số có nguy cơ chịu lũ lụt cao	Mô hình lũ lụt năm 2020 và dữ liệu dân số năm 2020
Chỉ số hạn hán SPEI	Chỉ số SPEI bằng 0 cho biết giá trị tương ứng với 50% xác suất tích lũy của D, theo phân bố Log-Logistic. “(Giá trị D là ngưỡng hạn hán, được định nghĩa là lượng mưa trừ đi lượng nước bốc hơi). Tóm lại, SPEI cao hơn tương ứng với xác suất hạn hán cao hơn.	Mức trung bình giai đoạn 2016–2021

Hình 6.6. Tỷ lệ các huyện có yếu tố rủi ro môi trường cao, theo tỷ lệ hộ nghèo cấp huyện



Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG

nghèo ít có khả năng đối phó hơn khi các cú sốc xảy ra. Rủi ro môi trường thay đổi theo vùng địa lý, đôi khi có liên quan đến nghèo (Chương 2), nhưng không phải lúc nào cũng vậy. Ví dụ, khu vực Tây Bắc có tỷ lệ nghèo cao và nhiều đồi núi, liên quan đến nguy cơ sạt lở đất, nhưng lại ít bị ảnh hưởng bởi ô nhiễm hoặc hạn hán. Có thể phân loại các huyện theo các nhóm nghèo đói cao, trung bình và thấp và rủi ro môi trường (dựa trên xếp hạng không tính trọng số). Mặc dù không được coi là rủi ro chính do có ít huyện có đặc điểm như vậy, nhưng độ nghiêng của địa hình cũng được tính đến, do các khu vực miền núi thường không thích hợp cho nông nghiệp, có nguy cơ xảy ra lũ quét và sạt lở đất, là những hiểm họa đặc trưng cho các vùng nghèo truyền thống. Các huyện với mức nghèo thấp lại có rủi ro cao hơn về các yếu tố khác như ô nhiễm không khí, chủ yếu ở các huyện xung quanh đồng bằng sông Hồng. Tính trung bình, các huyện nghèo và không nghèo thường có xác suất đứng trong 3 vị trí cao nhất về ít nhất một trong sáu yếu tố rủi ro⁴³. Sự tương đồng tương đối về tỷ lệ các huyện nghèo thấp và cao đối mặt với ít nhất một rủi ro cũng cho thấy sự phức tạp và phổ biến của rủi ro tự nhiên và nhân tạo ở Việt Nam. Tuy nhiên, cho dù các hộ nghèo có phải đối mặt với rủi ro quá nhiều hay không, họ cũng có ít chiến lược ứng phó và mạng lưới an sinh hơn để vượt qua những cú sốc như vậy.

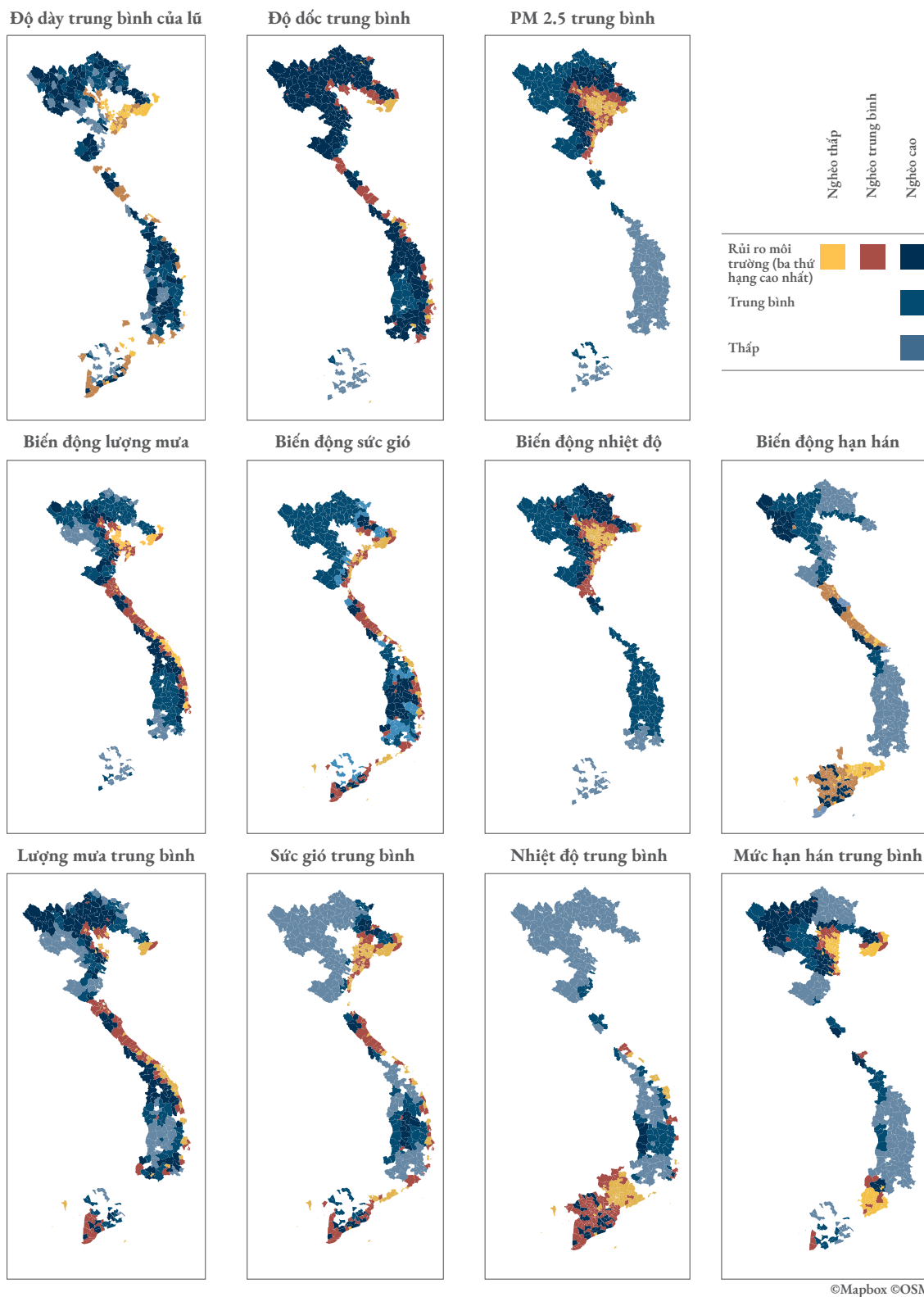
Để có được hiểu biết sâu sắc hơn về mức độ dễ bị tổn thương do các yếu tố liên quan đến môi trường và khí hậu, việc xếp chồng các lớp bản đồ về rủi ro môi trường và tỷ lệ nghèo cấp huyện cung cấp thông tin rất hữu ích. Hình 6.7 cho thấy các huyện có mức độ rủi ro môi trường hoặc tỷ lệ nghèo được xếp vào 3 rủi ro hàng đầu trong số tất cả các huyện. Bổ sung cho Hình 6.5, các bản đồ hai biến này cũng cho thấy tàn suất rủi ro cao trên toàn quốc. Các huyện nghèo nhất thường không phải là những huyện có rủi ro môi trường cao nhất (màu đen). Mối tương quan giữa các huyện có tỷ lệ nghèo cao và các biến số môi trường cao hơn có ý nghĩa đối với độ dốc, màu xanh, và lượng mưa trung bình.

6.3. Các hộ gia đình dễ gặp rủi ro hơn với loại cú sốc nào?

Phần này xem xét mối quan hệ giữa nghèo, tình trạng dễ bị tổn thương và rủi ro một cách chi tiết hơn. Phần phân tích này nhằm xác định những hộ gia đình nào là “nghèo kinh niên”, cũng như những hộ “dễ bị tổn thương do rủi ro”, là những hộ thường sống trên mức nghèo khổ nhưng đôi khi rơi xuống dưới mức nghèo khổ vì các cú sốc. Sự mất an toàn do rủi ro phát sinh với hai loại: các cú sốc riêng lẻ và cú sốc diện rộng. Phần này chia sự mất an toàn do rủi ro theo hai loại này. Đây là việc hữu ích vì khả năng dễ bị tổn thương trước những rủi ro riêng lẻ lớn hơn khả năng dễ bị tổn thương đối với các rủi ro diện rộng. Mặc dù các cơ chế bảo hiểm dựa vào cộng đồng có thể hiệu quả trong việc giảm thiểu các cú sốc riêng lẻ, trong đó rủi ro diện rộng cũng đóng góp một phần không nhỏ, các cơ chế bảo hiểm không thể dựa vào tổng hợp rủi ro riêng lẻ. Những vùng như vậy có nhu cầu cao hơn về quản lý rủi ro hiệu quả và các chương trình bảo trợ xã hội thích ứng.

Việc phân biệt này có ý nghĩa quan trọng về mặt chính sách. Các chính sách cần cho việc giải quyết tình trạng mất an toàn kinh niên không hoàn toàn giống với những chính sách cần thiết để giải quyết tình trạng mất an toàn do rủi ro gây ra. Những hộ chịu tình trạng mất an toàn kinh niên thường sống dưới ngưỡng an ninh kinh tế, ngay cả trong những năm thuận lợi, vì họ thiếu tài sản vật chất và con người để kiếm đủ sống ngay cả trong điều kiện tốt. Những hộ gia đình này sẽ được hưởng lợi từ việc có sinh kế tốt hơn, nhận được hỗ trợ tiền mặt và có các dịch vụ cơ bản tốt hơn để có thể đầu tư vào vốn vật chất và con người. Những hộ đối mặt với sự mất an toàn do rủi ro gây ra thường có mức tiêu dùng đủ để sống trên ngưỡng an ninh kinh tế, nhưng mức tiêu dùng này có thể biến động đáng kể do các cú sốc riêng lẻ hoặc diện rộng, nghĩa là đôi khi họ rơi xuống dưới ngưỡng này. Những hộ gia đình này không nhất thiết cần các khoản đầu tư tương tự vào tài sản, nhưng cần được bảo vệ khỏi các cú sốc thông qua các chương trình bảo hiểm để tăng khả năng phục hồi.

Hình 6.7. Bản đồ nghèo và rủi ro môi trường



Lưu ý: Chỉ các huyện xếp 3 hạng đầu của biến số môi trường được hiển thị. Tỷ lệ nghèo được phân thành các nhóm cao, trung bình và thấp theo thứ hạng của tỷ lệ hộ nghèo cấp huyện. Xem Bảng 6.1. về các định nghĩa.
Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG.

Ở hầu hết các khu vực, tình trạng mất an toàn kinh niên cao hơn tình trạng mất an toàn do rủi ro

Ở Việt Nam, tỷ lệ mất an toàn kinh niên cao gấp đôi tỷ lệ mất an toàn do rủi ro, nhưng tỷ lệ này thay đổi đáng kể theo từng vùng. Ở ngưỡng nghèo 5,50 đô-la Mỹ/ngày, tỷ lệ mất an toàn kinh niên trong nước là khoảng 21,7%, gấp 1,9 lần tỷ lệ mất an toàn do rủi ro gây ra ở mức 11,5% (Hình 6.8)⁴⁴. Nói cách khác, trong khi khoảng 1/5 người Việt Nam thường sống dưới ngưỡng an ninh kinh tế, cứ một trong 10 người để bị rơi xuống dưới mức đó đôi khi do các cú sốc. Kết quả giữa các khu vực có sự khác biệt lớn. Vùng Trung du và miền núi phía Bắc có rất nhiều người mất an ninh kinh tế kinh niên (51,2%), số người bị tổn thương do rủi ro gây ra lại ít hơn (13,3%). Ngược lại, ở Đồng bằng sông Hồng, tình trạng mất an toàn kinh niên dưới 5%, thì tình trạng mất an toàn do rủi ro (9%) là mối quan tâm lớn hơn, phổ biến hơn gấp đôi. Các khu vực khác có mức độ mất an toàn do rủi ro tương đối cao hơn mức trung bình của cả nước là Đông Nam Bộ và đồng bằng sông Cửu Long.

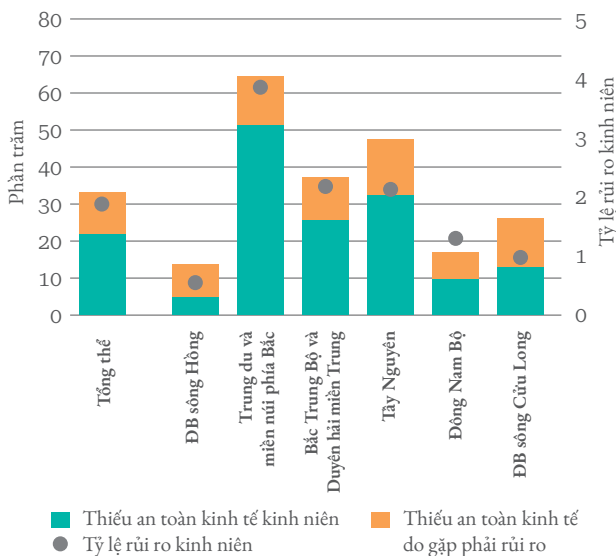
Nhìn chung, rủi ro riêng lẻ góp phần gây mất an toàn nhiều hơn rủi ro diện rộng, nhưng điều này cũng thay đổi theo vùng. Trên bình diện quốc gia, rủi ro riêng lẻ góp phần vào sự mất an toàn do rủi ro nhiều hơn 1,2 lần so với rủi ro diện rộng (Hình 6.9). Đồng bằng sông Hồng và đồng bằng sông Cửu Long là những khu vực có rủi ro riêng lẻ quan trọng hơn rất nhiều (lần lượt là 1,7 và 1,5 lần), trong khi ở Trung du, Bắc

Bộ và duyên hải miền Trung rủi ro diện rộng có vai trò quan trọng tương đương. Mô hình khu vực này trái ngược với mô hình mất an toàn kinh niên so với mô hình mất an toàn do rủi ro được mô tả ở trên, cho thấy ở những khu vực có mức độ mất an toàn kinh niên thấp, rủi ro riêng lẻ là quan trọng hơn.

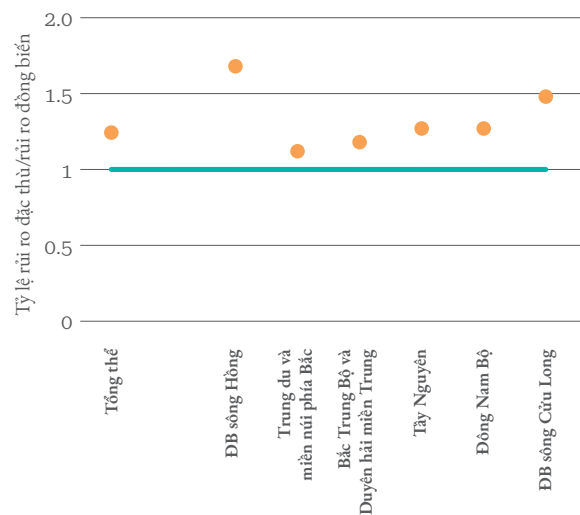
6.4. Các chiến lược ứng phó của hộ gia đình

Các chiến lược ứng phó mà các hộ gia đình dựa vào trong các cuộc khủng hoảng hoặc cú sốc kinh tế bao gồm tự đối phó, dựa vào mạng lưới cá nhân, và các kênh hỗ trợ chính thức bên ngoài. Để đối phó với khủng hoảng, các hộ gia đình có thể dựa vào các phương tiện riêng của mình, chẳng hạn như sử dụng tài sản cá nhân và tiền tiết kiệm. Thay đổi hành vi như giảm tiêu dùng hoặc tham gia vào nhiều hoạt động kinh tế hơn để thu nhập ổn định là những chiến lược điển hình khác để đối phó với các cú sốc. Ở các nước có hệ thống ứng phó xã hội phát triển, các tổ chức tài chính hoặc cơ quan chính phủ cũng có thể là các kênh hỗ trợ phổ biến. Các hộ gia đình Việt Nam nhìn chung không vay nợ, giúp giảm tác động nghiêm trọng của việc giảm thu nhập vừa phải do các cú sốc kinh tế. Các chi tiêu định kỳ cao hàng tháng như tiền thuê nhà, tiền thế chấp, tiền mua xe hoặc trả nợ... không phổ biến trong xã hội Việt Nam. Chi phí sinh hoạt thấp cũng đảm bảo rằng các mặt hàng thiết yếu vẫn có giá cả phải chăng và việc chăn nuôi tự cung tự cấp cũng phổ biến ở các hộ gia đình nghèo.

Hình 6.8. Tỷ lệ mất an toàn kinh niên và mất an toàn do rủi ro theo khu vực, năm 2018



Hình 6.9. Tầm quan trọng tương đối của rủi ro riêng lẻ và diện rộng theo khu vực, 2018



Nguồn: Bộ dữ liệu Khảo sát mức sống dân cư 2018 và Công cụ tính mức độ dễ bị tổn thương của NHTG

HỘP

6.1. Mô hình hóa rủi ro và tính dễ bị tổn thương giữa các hộ gia đình

Việc phân biệt giữa nghèo kinh niên và tình trạng dễ bị tổn thương do rủi ro phụ thuộc vào mức tiêu dùng dự kiến của hộ gia đình và mức độ thay đổi xung quanh mức trung bình đó. Các thước đo nghèo trong Chương 1 cho biết có bao nhiêu người sống dưới ngưỡng nghèo tại một thời điểm, cụ thể là tại thời điểm thực hiện khảo sát hộ gia đình. Nhưng các thước đo này không chỉ ra xác suất nghèo của một hộ gia đình trong tương lai. Phần này sử dụng phương pháp mô hình hóa để phân tách các khái niệm về mất an toàn kinh tế, dựa trên nghiên cứu của Skoufias (2019) và Skoufias và Baez (2021)⁴⁵. Đối với hoạt động này, bất kỳ ai sống dưới ngưỡng an toàn kinh tế 5,50 đô-la Mỹ/ngày được coi là “không an toàn về kinh tế”. Những người không an toàn sau đó được chia thành hai nhóm:

1. Các hộ gia đình gặp phải tình trạng mất an toàn kinh niên là những hộ gia đình có mức tiêu dùng dự kiến hoặc trung bình luôn có khả năng thấp hơn ngưỡng an toàn kinh tế.
2. Thứ hai, đưa ra khái niệm về mất an toàn do rủi ro. Đây là khái niệm phản ánh quan điểm rằng một số người đôi khi tiêu dùng đủ để sống trên ngưỡng an toàn, nhưng mức tiêu dùng này có thể biến động đáng kể do các cú sốc riêng lẻ hoặc diện rộng, nghĩa là đôi khi họ rơi xuống dưới ngưỡng này. Nhóm này được gọi là “nhóm dễ bị tổn thương do rủi ro”.

Việc phân loại các hộ gia đình theo nhóm mất an toàn kinh niên hoặc mất an toàn do rủi ro đồng nghĩa với việc nắm bắt mức độ tiêu dùng hộ gia đình thay đổi như thế nào và đặt ra ngưỡng xác suất rủi ro. Phân tích trong phần này sử dụng tiêu dùng bình quân đầu người hộ gia đình làm thước đo phúc lợi và ngưỡng của các nước thu nhập trung bình cao (5,50 đô-la Mỹ/ngày tính theo PPP 2011) làm ngưỡng an toàn kinh tế, đúng như mong muốn của Việt Nam về mức sống tối thiểu mà tất cả người dân nên được hưởng. Ngoài ra, phân tích nhằm xây dựng: (i) một mô hình thống kê về mức độ tiêu dùng thay đổi như thế nào và (ii) ngưỡng xác suất rơi xuống dưới ngưỡng không an toàn. Mô hình thống kê về phân bố tiêu dùng được xây dựng dựa trên dữ liệu Khảo sát mức sống hộ gia đình và được mô tả chi tiết hơn trong nghiên cứu của Skoufias và các đồng tác giả (2021). Ngưỡng xác suất là một lựa chọn chính sách và phụ thuộc vào khả năng chấp nhận rủi ro của các nhà hoạch định chính sách (cũng như xã hội). Các ngưỡng cao hơn (như được sử dụng ở đây) sẽ làm tăng số lượng các hộ gia đình được phân loại là không an toàn; một ngưỡng cao hơn (hoặc khả năng chịu đựng) cho xác suất rơi xuống dưới ngưỡng an toàn sẽ làm giảm số lượng các hộ gia đình được phân loại không an toàn.

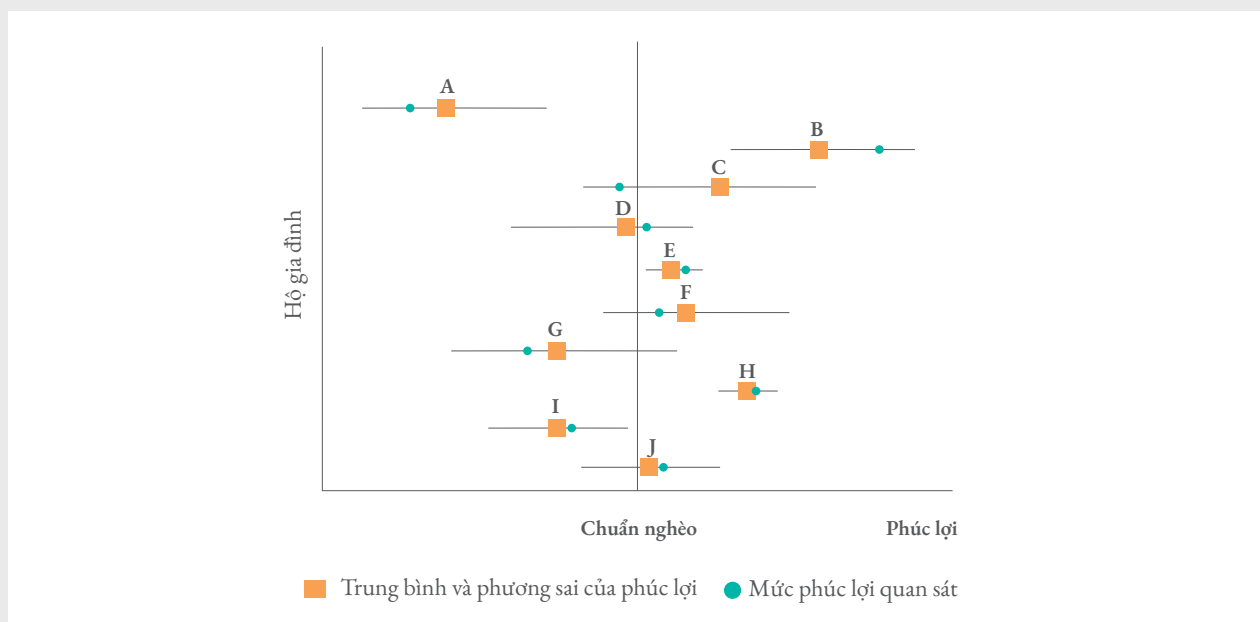
Hai loại mất an toàn này phụ thuộc vào mức độ tiêu dùng của hộ gia đình thay đổi như thế nào ở những nước khác nhau trên thế giới, cho dù là “bình thường”, “tốt” hay “xấu”. Các hộ gia đình sống dưới ngưỡng an toàn kinh tế thường sẽ rơi vào trạng thái mất an toàn kinh niên. Các hộ thường ở trên ngưỡng nhưng đôi khi có thể rơi vào tình trạng mất an toàn. Hình B.6.1.1. minh họa hai khái niệm này bằng một số ví dụ. Hình vuông màu cam là mức tiêu dùng trung bình (hoặc dự kiến) của mỗi hộ gia đình ở những nước khác nhau trên thế giới. Các đường màu đen biểu thị mức độ thay đổi của mức tiêu dùng hộ gia đình ở những nước khác nhau này. Theo Skoufias và Baez (2021), “nếu một hộ gia đình trải qua một cú sốc tiêu cực, chẳng hạn như hạn hán hoặc là nạn nhân của tội ác, thì tùy thuộc vào mức độ nghiêm trọng của cú sốc, hộ gia đình sẽ có mức tiêu dùng ở đâu đó bên trái của ngưỡng phúc lợi trung bình (hình vuông màu cam). Nếu hộ gia đình trải qua một cú sốc tích cực, chẳng hạn như giá nông sản có lợi hơn, thì hộ gia đình đó dự kiến sẽ ở bên phải.” Trong hình này, các hộ gia đình A, D, G và I đã dự kiến tiêu dùng dưới ngưỡng an toàn kinh tế và có thể được xếp vào loại mất an toàn kinh niên. Trong một năm “thuận lợi”, họ có thể ở trên ngưỡng, nhưng trung bình mức tiêu thụ của họ dưới ngưỡng; hộ gia đình A không bao giờ thoát khỏi tình trạng mất an toàn ngay cả trong những năm thuận lợi nhất. Ngược lại, các hộ gia đình C, F và J dự kiến có mức tiêu dùng cao hơn ngưỡng, nhưng tùy thuộc vào những cú sốc trên thực tế, ở những nước khác nhau, họ có thể thấp hơn ngưỡng. Những hộ gia đình này được xếp vào nhóm đối mặt với sự mất an toàn do rủi ro.⁴⁶ Hộ gia đình B, E và H dự kiến sẽ không rơi xuống dưới ngưỡng khi đối mặt với những cú sốc thông thường và do đó không bị coi là mất an toàn.

[sang trang >](#)

HỘP

6.1. Mô hình hóa rủi ro và tính dễ bị tổn thương giữa các hộ gia đình (tiếp)

Hình B.6.1.1. Minh họa về sự mất an toàn kinh niên và sự mất an toàn do rủi ro



Ghi chú: Chính sửa từ Skoufias và đồng tác giả (2021)

Các chiến lược tự ứng phó khác nhau giữa các hộ nghèo và hộ giàu.

Các chiến lược tự ứng phó được các hộ gia đình áp dụng khi đối mặt với cú sốc bao gồm dựa vào bản thân, gia đình hoặc bạn bè để được hỗ trợ. Điều này thể hiện rõ trong COVID-19, mặc dù thiếu các cứu trợ xã hội rộng rãi, các hộ gia đình tự bảo hiểm và vẫn tự cung tự cấp. Giảm tiêu dùng là chiến lược ứng phó phổ biến nhất của hộ gia đình, sau đó là vay mượn từ bạn bè. Các chiến lược khác ít được sử dụng hơn gồm: trồng lương thực, dựa vào tiền tiết kiệm, vay từ một tổ chức, hoặc nhận trợ giúp từ các thành viên trong gia đình. Các kênh hỗ trợ chính thức từ các tổ chức tài chính hoặc cơ quan chính phủ ít phổ biến nhất. Mức độ phụ thuộc thấp vào hỗ trợ công chính thức bộc lộ các vấn đề trong việc thiết kế và triển khai các giải pháp tài khoá.

Các hộ nghèo và hộ giàu có những chiến lược ứng phó khác nhau. Trong khi các hộ nghèo dựa vào các nguồn bên ngoài, các hộ giàu thường dựa vào tiềm lực riêng, một lần nữa được nêu bật trong COVID-19. Trong thời gian này, các hộ gia đình nghèo trông cậy vào gia đình và bạn bè để được hỗ

trợ tài chính, trong khi các hộ giàu hơn đối phó bằng cách dựa vào sử dụng tiết kiệm và tài sản cá nhân, đồng thời giảm tiêu dùng. Trong các nghiên cứu trước đây về hành vi ứng phó trong cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu, các hộ nghèo có ít tài sản hơn hoặc không áp dụng bất kỳ chiến lược ứng phó nào, tìm kiếm hỗ trợ tài chính bên ngoài từ gia đình và bạn bè, hoặc tìm kiếm các cơ hội tạo thu nhập bổ sung (Tran, 2015). Những khác biệt tương tự cũng diễn ra trong COVID-19. Mặc dù các chiến lược ứng phó này đã được áp dụng trong COVID-19, tác động của các cú sốc khác nhau như sức khỏe hoặc thiên tai có thể dẫn đến các chiến lược ứng phó khác nhau.

Người nghèo thường không có tiền tiết kiệm

Tiền tiết kiệm cho phép các hộ gia đình không bị gián đoạn tiêu dùng trước những cú sốc về thu nhập. Người Việt Nam tiết kiệm để đối phó với những cú sốc, đặc biệt là ốm đau, chi phí y tế tự chi trả cao. Cứ 3 trong 4 người lao động làm công việc phi chính thức trong lĩnh vực nông nghiệp hoặc phi nông nghiệp, do đó không được hệ thống an sinh xã hội chính thức bảo vệ. Những hộ gia đình này chủ yếu

phụ thuộc vào các cơ chế cân bằng tiêu dùng của họ, chẳng hạn như tiết kiệm, trong trường hợp có cú sốc thu nhập âm.

Ngay cả đối với các hộ gia đình có khoản tiết kiệm, khoản tiền dự kiến dành cho trường hợp khẩn cấp này có thể không đủ để đối phó khi những cú sốc như vậy xảy ra. Dữ liệu khảo sát từ cơ sở dữ liệu Findex toàn cầu cho thấy 70% người được hỏi (từ 15 tuổi trở lên) cho biết có thể sử dụng quỹ khẩn cấp, nhưng chỉ 14% cho biết tiết kiệm là nguồn chính (2017). Nguồn chính của quỹ khẩn cấp có thể là thu nhập từ công việc. Tuy nhiên, khả năng kiếm thu nhập này bị ảnh hưởng nghiêm trọng trong các cú sốc như khủng hoảng kinh tế hoặc ốm đau.

Có bằng chứng cho thấy mức thu nhập bình quân đầu người chỉ phối mức tiết kiệm của các hộ gia đình. Các hộ gia đình trong nhóm thu nhập thấp nhất, đặc biệt là những hộ gia đình ở nhóm 10% nghèo nhất, thường xuyên có tỷ lệ tiết kiệm âm. Đáng chú ý, năm 2010, cứ 1 trong 3 hộ gia đình không có tiết kiệm hoặc có tiết kiệm âm. Phân tích ở cấp độ tách biệt hơn cho thấy rằng con số này rất khác nhau giữa các nhóm thu nhập: 68,8% nhóm nghèo nhất và 44% nhóm nghèo thứ hai, trong cùng một năm, do đó cao hơn đáng kể so với mức trung bình. Tình trạng này được duy trì thể hiện trong dữ liệu Khảo sát mức sống dân cư qua các năm trong hai thập kỷ qua (Nguyen, 2022). Trong khi người nghèo thường là những người được hưởng lợi từ các chương trình hỗ trợ có mục tiêu, các hộ gia đình ở nhóm có thu nhập nghèo thứ hai thường không được như vậy. Vì vậy, không chỉ người nghèo mà cả những người không nghèo có tỷ lệ tiết kiệm âm hoặc tiền tiết kiệm khiêm tốn cũng cần được hỗ trợ đầy đủ khi có những cú sốc kinh tế. Con số tương tự cũng cho thấy các hộ gia đình có thu nhập cao hơn có tỷ lệ tiết kiệm cao hơn, còn các hộ gia đình ở nhóm nghèo nhất đã có tỷ lệ tiết kiệm âm kể từ năm 2010. Điều này phần lớn là do các hộ gia đình ở nhóm 10% nghèo nhất, gần ngưỡng nghèo theo chuẩn của Bộ LĐTBXH. Trong những năm thuận lợi hơn 2016 và 2018, khoản tiết kiệm của các hộ gia đình ở nhóm nghèo thứ hai, xấp xỉ cận nghèo của Bộ LĐTBXH, đã chuyển sang mức dương mặc dù ở mức khiêm tốn. Các chiến lược đối phó trong COVID-19 cũng nêu bật sự khác biệt về khả năng sử dụng tiền tiết kiệm của các hộ nghèo và hộ giàu để đối phó với các cú sốc. Trong thời gian này, các hộ giàu có nhiều khả năng sử dụng tiền tiết kiệm hơn so với các hộ nghèo (NHTG, 2021b). Với ít tài sản và mức tiết kiệm thấp hơn, các hộ nghèo cũng ít có xu hướng sử dụng các kênh tiết kiệm chính thức. Tốc độ tăng tiền gửi của các hộ gia đình trong trung hạn cũng chậm lại và có thể cho thấy những thay đổi trong hành vi tiết kiệm của các hộ gia đình.

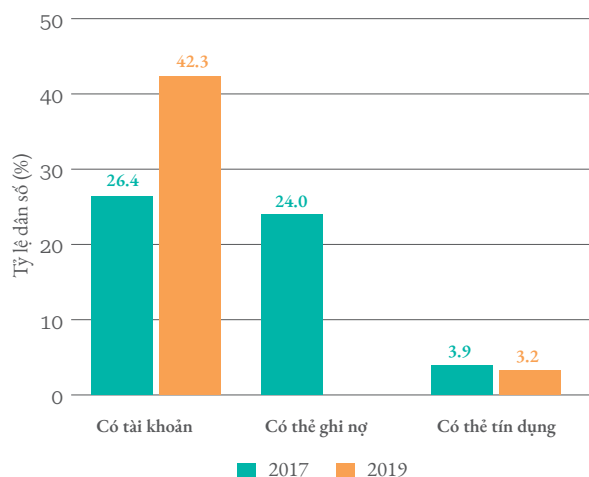
Vay mượn qua mạng lưới cá nhân phổ biến hơn vay qua các tổ chức tài chính

Một số nhóm dễ bị tổn thương bị hạn chế tiếp cận tài chính do những hạn chế đặc thù của từng hộ gia đình. Tỷ lệ người trưởng thành có tài khoản ngân hàng tăng từ 26% vào năm 2017 lên 42% vào năm 2019 (Hình 6.10). Con số này thay đổi theo các nhóm kinh tế - xã hội cùng với sự khác biệt về mức độ khá giả và học vấn. Trong khi 83% hộ khá giả có tài khoản ngân hàng, con số này chỉ là 17% ở các hộ nghèo. Điều này nhấn mạnh rằng vấn đề tiếp cận dịch vụ tài chính không nhất thiết là do nguồn cung dịch vụ hạn chế mà là do những rào cản tiếp cận đặc thù của từng hộ gia đình thường gây ảnh hưởng tiêu cực hơn đối với nhóm dễ bị tổn thương.

Có mạng lưới gia đình lớn là một yếu tố quyết định đáng kể đến khả năng phục hồi tài chính. Các thành viên trong gia đình có xu hướng giúp đỡ nhau nhiều hơn, chia sẻ nghĩa vụ chung và thực hiện giao kèo nghiêm túc hơn (Cox và Fafchamps, 2008; Hamilton, 1964; La Ferrara, 2011). Xã hội Việt Nam rất coi trọng sự gắn kết, vai trò và trách nhiệm trong gia đình. Gia đình là đơn vị xã hội thiết yếu và cốt lõi. Có thể thấy điều này qua một tỷ lệ lớn các hộ gia đình (50%) tham gia vào các hộ kinh doanh cá thể.⁴⁷ Các đơn vị gia đình cũng rất gắn kết trong các hoạt động hành chính. Sổ hộ khẩu gia đình, được truyền qua nhiều thế hệ, là thứ trọng yếu cho nhiều thủ tục mang tính sự kiện trong đời như kết hôn, mở tài khoản ngân hàng, v.v.

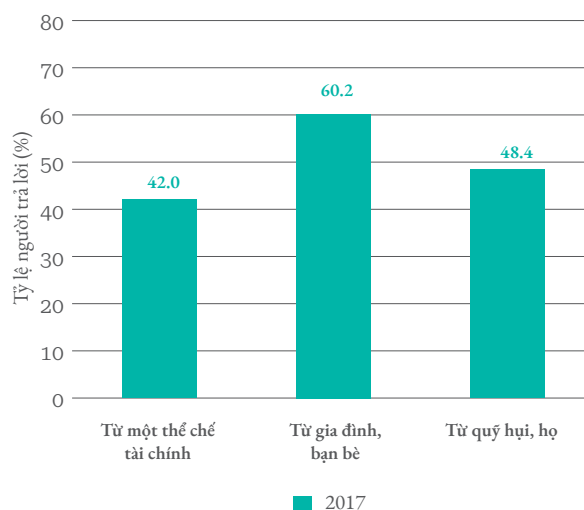
Vay từ mạng lưới cá nhân phổ biến hơn vay từ các tổ chức tài chính (Hình 6.11). Ở các nước đang phát triển, vay mượn từ gia đình và bạn bè là một chiến lược phổ biến khi đối mặt với những cú sốc bất ngờ (Demirgüç-Kunt và Klapper, 2013; Pearlman, 2010). Một chiến lược đối phó trong COVID-19 thường thấy ở các hộ nghèo hơn so với các hộ giàu là dựa vào hỗ trợ tài chính từ gia đình và bạn bè (NHTG, 2021b). Mặc dù ít vay từ tổ chức tài chính hơn so với vay từ bạn bè và gia đình, các hộ nghèo cũng có vay từ các tổ chức tài chính hơn là gửi tiền tiết kiệm cá nhân. Các tổ chức tài chính này bao gồm Ngân hàng Chính sách Nhà nước, các hợp tác xã nông nghiệp và các ngân hàng phi thương mại cung cấp các khoản vay cho các hộ nông nghiệp và hộ nghèo. Nhìn chung, điều này nhất quán với nghiên cứu trước đây rằng các hộ nghèo có xu hướng dựa vào các nguồn bên ngoài, trong khi các hộ giàu có khả năng đối phó bằng tiềm lực riêng tốt hơn.

Hình 6.10. Việc sử dụng các dịch vụ tài chính đã được cải thiện trên một số khía cạnh và ít hơn ở những khía cạnh khác



Nguồn: Dựa trên dữ liệu năm 2017 từ cơ sở dữ liệu Findex toàn cầu và NHTG 2019.
Lưu ý: Dân số trọng tâm FINDEX là các cá nhân từ 15 tuổi trở lên

Hình 6.11. Vay mượn từ gia đình và bạn bè là kênh phổ biến nhất



Nguồn: Dựa trên dữ liệu năm 2017 từ cơ sở dữ liệu Findex toàn cầu
Lưu ý: Dân số trọng tâm FINDEX là các cá nhân từ 15 tuổi trở lên

6.5. Các chương trình bảo trợ xã hội ở Việt Nam hiện nay

Như đã trình bày trong phần trước, các hộ gia đình chủ yếu dựa vào nguồn lực của chính mình và mạng lưới cá nhân để đối phó với những cú sốc. Hệ thống bảo trợ xã hội có thể đóng một vai trò lớn hơn trong việc đề phòng các cú sốc và giúp các hộ gia đình tránh khỏi bẫy đói nghèo, nhưng hệ thống này hiện có một số hạn chế chính:

- *Bảo trợ xã hội thiếu kinh phí và các chương trình còn manh mún.* Việt Nam cấp ít kinh phí cho công tác bảo trợ xã hội so với các nước khác, nghĩa là mức độ bao phủ sẽ quá thấp, không đủ trợ cấp hoặc vấp phải cả hai hạn chế này. Ngoài ra, còn có những vấn đề về thiết kế. Không có chương trình chủ đạo nào về trợ giúp xã hội, thay vào đó là một số chương trình nhỏ hơn và thiếu phối hợp. Điều này đồng nghĩa với việc mất đi lợi thế kinh tế nhờ quy mô, làm trầm trọng thêm tình trạng thiếu kinh phí và không có thiết kế trọng tâm để đảm bảo rằng sự kết hợp các chương trình phù hợp với những rủi ro thường biến cũng như các cú sốc mà các hộ gia đình gặp phải. Đồng thời, sự phân quyền tiếp tục làm gián đoạn các nỗ lực phối hợp bảo trợ xã hội. Ngân sách lớn được phân bổ cho các chương trình mục tiêu và đầu tư theo khu vực, giúp chính quyền địa phương phân bổ nguồn lực một cách linh hoạt, nhưng hệ

thống này không được chuẩn bị sẵn sàng để hỗ trợ khi các cá nhân đối mặt với những cú sốc riêng lẻ. Điều này thể hiện rõ trong đại dịch COVID-19 (Xem Hộp 6.2)

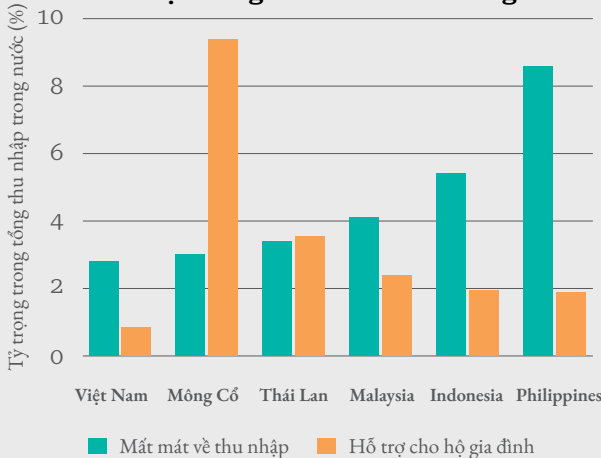
- *Các yếu kém trong khâu thực hiện là một hạn chế quan trọng.* Quy trình đăng ký có thể cản trở việc đăng ký. Không có một cơ quan đăng ký trợ cấp xã hội cấp quốc gia. Có nghĩa rằng với việc ứng phó với các cú sốc lớn hiện có thể nhanh chóng mở rộng theo chiều dọc, cấp thêm trợ cấp cho những người thụ hưởng đã có trong danh sách hiện tại, nhưng không thể mở rộng theo chiều ngang, chi trợ cấp cho những người thụ hưởng mới chưa có trong danh sách. Hệ thống chuyển tiền chủ yếu dựa vào tiền mặt có nghĩa là hỗ trợ có thể không nhanh chóng đến được với các hộ gia đình khi họ cần.
- *Một số rủi ro được giải quyết, nhưng phạm vi bảo hiểm bị hạn chế.* Bảo hiểm xã hội bao gồm trợ cấp thất nghiệp và thu nhập tuổi già, nhưng chỉ những người lao động chính thức mới được bảo hiểm; trong khi hầu hết người lao động là phi chính thức, phạm vi bao phủ còn nhiều bất cập đáng kể.
- *Một số rủi ro không được giải quyết thỏa đáng.* Ví dụ, khi không chuẩn bị sẵn sàng hết sức có thể, cũng như không ứng phó nhanh chóng và toàn diện khi cần thiết trước thiên tai — sẽ gia tăng tàn suất và/hoặc cường độ cùng với biến đổi khí hậu, các hộ gia đình có thể sẽ áp dụng các cơ chế đối phó kém hiệu quả. Phần lớn người dân trong nước có bảo hiểm y tế, nhưng chi phí tự trả làm giảm hiệu quả của nó.

HỘP

6.2. Phản ứng sớm với COVID-19 của Việt Nam

Hỗ trợ tài chính ban đầu của Việt Nam cho các hộ gia đình trong năm 2020 để đối phó với cuộc khủng hoảng COVID-19 ít hơn so với các nước cùng khu vực. Ở Việt Nam, hỗ trợ thu nhập cho các hộ gia đình bao gồm cả việc chi trả thêm cho các đối tượng thụ hưởng trợ giúp xã hội hiện có và chi trả cho các đối tượng mới chưa được bảo trợ trước đây. Tuy nhiên, số kinh phí chi trong thời kỳ đầu của đại dịch thấp hơn đáng kể so với các nước Đông Á khác. Tổng chi tiêu trong COVID-19 để hỗ trợ các hộ gia đình thấp hơn tất cả các nước lớn trong khu vực, chẳng hạn như Trung Quốc, Indonesia, Malaysia, Philippines và Thái Lan (NHTG, 2021c). Do đó, trong năm 2020, mặc dù thiệt hại về việc làm và tiền lương ở Việt Nam thấp hơn so với các nước khác, nhưng khoảng cách giữa những thiệt hại đó và sự hỗ trợ mà các hộ gia đình nhận được tương ứng lớn hơn so với tất cả các nước khác, ngoại trừ Philippines, nơi các hộ gia đình chịu thiệt hại rất cao (Hình B.6.2.1).

Hình B.6.2.1. Việt Nam có khoảng cách tương đối giữa thiệt hại của hộ gia đình và hỗ trợ lớn thứ hai khu vực Đông Á – Thái Bình Dương



Nguồn: NHTG 2021c

dài tối đa ba tháng và tương đối thấp. Những người có công với đất nước nhận được phúc lợi cao nhất, khoảng 1,5 triệu đồng trong 3 tháng; so với mức lương tối thiểu hàng tháng khoảng 4 triệu đồng/tháng. Theo ước tính, hỗ trợ có ít tác động (NHTG, 2021b).

Gói hỗ trợ thứ hai để ứng phó với biến thể Delta cần quét Việt Nam vào năm 2021 có quy mô nhỏ hơn gói đầu tiên. Gói này được thiết kế để triển khai trong thời gian 8 tháng từ tháng 5 đến tháng 12 năm 2021, dài hơn thời gian của gói đầu tiên là 3 tháng. Các cá nhân thuộc nhóm người có công, đối tượng được bảo trợ xã hội, người nghèo và người cận nghèo không còn thuộc diện được hỗ trợ. Lao động có hợp đồng trong thời gian cách ly, trẻ em mắc bệnh hoặc bị cách ly và người lao động trong một số ngành nghề nhất định được hỗ trợ tài chính. Lao động theo hợp đồng đang mang thai hoặc có con nhỏ bị ảnh hưởng và lao động trong một số ngành nghề nhất định nhận được số tiền hỗ trợ bổ sung dựa trên số người đủ điều kiện. Thay đổi làm giảm trợ giúp cho những người dễ bị tổn thương từ trước và mở rộng hỗ trợ cho lao động chính thức (những người ít có khả năng nghèo hơn, mặc dù có thể bị ảnh hưởng bởi cuộc khủng hoảng). Do đó, các gói hỗ trợ quốc gia đợt 1 và đợt 2 có sự thay đổi có thể gây bất lợi cho các hộ nghèo hơn.

Ngoài ra, các vấn đề triển khai còn hạn chế về mức hỗ trợ và mức độ bao phủ các hộ gia đình thậm chí còn nhỏ hơn dự kiến và chưa vì người nghèo. Gói cứu trợ COVID-19 ban đầu đặt ra mục tiêu hỗ trợ 5 triệu lao động phi chính thức bị ảnh hưởng bởi các đợt phong tỏa. Do thiếu cơ quan đăng ký xã hội hoặc các quy trình xác minh những người đủ điều kiện hỗ trợ, nên chỉ 1 triệu người thụ hưởng mới được đăng ký (NHTG, 2021b). Hơn nữa, các hộ gia đình nhận hỗ trợ mới nhìn chung không nghèo hơn. 61% hộ gia đình nhận được hỗ trợ COVID-19 mới là từ 60% hộ gia đình khá giả nhất, và 39% còn lại từ 40% hộ nghèo nhất, cho thấy cơ hội được hỗ trợ gần như ngang nhau đối với các hộ gia đình thuộc tất cả các nhóm thu nhập (NHTG, 2021b). Điều này cũng không phải do các hộ nghèo hơn không biết cách đăng ký hỗ trợ; 40% hộ gia đình nghèo nhất chiếm 43% số người nộp đơn đăng ký.

Mức phúc lợi cũng tương đối thấp, có hiệu quả hạn chế đối với những người đã nhận hỗ trợ. Phúc lợi chỉ kéo

Hệ thống bảo trợ xã hội cần được hiện đại hóa.

Hệ thống bảo trợ xã hội đã phát triển, nhưng cần phải hiện đại hóa hơn nữa. Hệ thống này đã được chuyển đổi từ hệ thống hỗ trợ thu nhập cơ bản như biện pháp cuối cùng cho những người không có khả năng làm việc sang một hệ thống có khả năng giải quyết nhiều thách thức của nhóm đối tượng thụ hưởng đa dạng hơn (xem Hộp 6.3 để biết thông tin về hệ thống bảo trợ xã hội của Việt Nam hiện nay). Đã có sự chuyển đổi dần dần sang hình thức hưu trí xã hội gần như phổ cập (mới chỉ phổ cập cho những người rất cao tuổi) và hỗ trợ cho người khuyết tật. Cũng có một số nỗ lực nhằm cải thiện hệ thống chi trả hỗ trợ - hiện đang tương đối thô sơ, vẫn dựa vào các quy trình hành chính thủ công trên giấy tờ. Tỷ lệ bao phủ bảo trợ xã hội đã mở rộng đáng kể từ 200.000 người năm 2000 lên hơn 3,1 triệu người vào năm 2020. Khoảng 1,8 triệu người được hưởng trợ cấp là người cao tuổi, thể hiện tầm quan trọng của chế độ hưu trí xã hội. Chế độ trợ cấp người cao tuổi đã bao phủ phổ cập cho người trên 80 tuổi, và được áp dụng sau khi đã thẩm tra thu nhập với những người trong độ tuổi 60 – 70. Không phải lúc nào hiệu quả trợ giúp xã hội của Việt Nam cũng tương đối yếu kém. Một thập kỷ trước, mức độ bao phủ bảo trợ xã hội của Việt Nam ngang bằng hoặc tốt hơn nhiều nước láng giềng Đông Á - Thái Bình Dương. Tuy nhiên, kể từ đó bảo trợ xã hội của Việt Nam bắt đầu tụt hậu. Đặc biệt, tỷ lệ bao phủ trợ cấp xã hội của Malaysia và Indonesia đã tăng lên nhiều nhất. Cả hai quốc gia đều từng tụt hậu so với Việt Nam nhưng hiện đã có phạm vi bao phủ rộng hơn. (NHTG và Bộ KHĐT, 2016).

Việc quản lý các chương trình bảo trợ xã hội rất phức tạp và có thể khá rắc rối đối với những đối tượng thụ hưởng tiềm năng. Theo Bộ LĐTBXH, có 8 Luật, 1 Quy hoạch tổng thể, 14 Nghị định của Chính phủ, 37 Quyết định của Thủ tướng Chính phủ và 13 Thông tư của các Bộ quy định các vấn đề liên quan đến bảo trợ xã hội. Một số chương trình mới hơn đã được đưa ra theo kiểu chấp vá để giảm thiểu tác động của một số cải cách nhất định. Không có một chương trình chủ đạo nào làm “xương sống”, trái ngược với những chương trình ở các nước thu nhập trung bình khác trong khu vực như Trung Quốc, Indonesia và Philippines. Các chương trình khác nhau có hệ thống vận hành riêng (đăng ký, xác định đủ điều kiện, chi trả) và rất phi tập trung, dẫn đến sự khác biệt đáng kể giữa các vùng khác nhau trên cả nước.

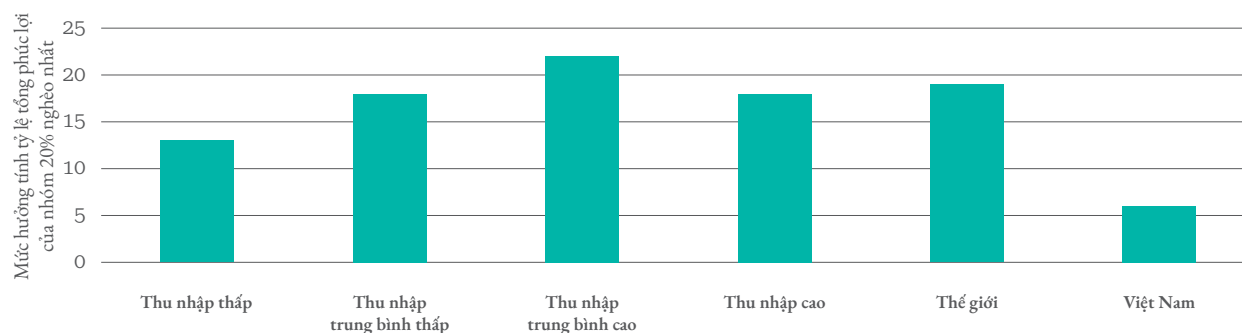
Sự manh mún này càng trở nên trầm trọng hơn do một số chương trình xóa đói giảm nghèo hoạt động song song với hệ thống bảo trợ xã hội. Các chương trình bổ sung này bao gồm Chương trình Mục tiêu Quốc gia Giảm nghèo (NTPRP), Chương trình 135 và Chương trình Hỗ trợ Giảm nghèo Bền vững (SDRSP). Các chương trình này chủ yếu thực hiện theo khu vực nhưng cũng bao gồm một số trợ cấp xã hội theo hộ gia đình. Ví dụ, các hộ nghèo, dân tộc thiểu số gặp khó khăn về nhà ở được hỗ trợ một lần về nhà ở, đất sản xuất và hỗ trợ nước sạch. Một nhóm nhỏ các chương trình khác cung cấp hỗ trợ cho các hộ nghèo và DTTS thông qua hỗ trợ bằng tiền hoặc hiện vật, chẳng hạn như hỗ trợ đầu hòa cho các hộ nghèo DTTS cư trú ở những vùng không có điện lưới. Các chương trình hỗ trợ việc làm vẫn còn hạn chế, cũng hoạt động mà không có bất kỳ kết nối nào với các chương trình trợ giúp xã hội.⁴⁸

Cho dù hệ thống phức tạp, Việt Nam lại chỉ tiêu tương đối ít cho các mạng lưới an sinh, do đó mang lại phúc lợi thấp hơn so với tiêu chuẩn toàn cầu. Tính chất phân tán và manh mún của hệ thống khiến việc tính toán chỉ tiêu tổng thể cho trợ giúp xã hội trở nên khó khăn.⁴⁹ Đây là mức tương đối thấp so với các nước có thu nhập trung bình khác và nhìn chung là kết quả của mức phúc lợi thấp. Trong những năm gần đây, các khoản trợ cấp được phép thu hẹp về mặt thực tế với các khoản trợ cấp xã hội bị đóng băng về danh nghĩa từ năm 2015 đến năm 2021⁵⁰. Điều này được phản ánh trong các cuộc khảo sát hộ gia đình, cho thấy rằng các khoản trợ cấp này bị dàn mỏng và có tác động tương đối nhỏ đến tình trạng nghèo đói. Hình 6.12 chỉ ra rằng phúc lợi mà các hộ gia đình trong nhóm nghèo nhất ở Việt Nam sử dụng vào việc chi tiêu thấp hơn nhiều so với các nước có thu nhập trung bình khác.

Bảo hiểm xã hội là công cụ chính để hỗ trợ thay đổi nhân khẩu học.

Mục tiêu chính của trụ cột an sinh xã hội - chủ yếu bao gồm hệ thống bảo hiểm xã hội và bảo hiểm y tế đối với Việt Nam - là nhằm giữ hoạt động tiêu dùng của các cá nhân cân bằng và ổn định trọn đời khi họ đối mặt với những rủi ro khác nhau. Hệ thống lương hưu sẽ ngày càng quan trọng đối với Việt Nam do dân số già hóa nhanh chóng, và cùng với hưu trí xã hội, sẽ là một công cụ chính để quản lý những hệ quả xã hội của sự thay đổi nhân khẩu học này (NHTG, 2021b). Hệ thống hiện tại trả lương hưu rất hào

Hình 6.12. Mức trợ cấp xã hội ở Việt Nam so với các nước



Nguồn: Bản đồ các chỉ số bảo trợ xã hội của khả năng phục hồi và công bằng NHTG 2018; Dutta và Sen (2018). Ngoại trừ các miễn giảm bảo hiểm y tế.

HỘP 6.3. Hệ thống bảo trợ xã hội của Việt Nam

Hình B.6.3.1. mô tả các thành phần khác nhau trong hệ thống bảo trợ xã hội của Việt Nam hiện nay. Hệ thống này đã phát triển nhanh chóng trong hai thập kỷ qua cả về số lượng và phạm vi của các chương trình. Hệ thống hiện tại dựa trên Nghị quyết 15, được Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam thông qua năm 2012. Nghị quyết cam kết phát triển hệ thống bảo trợ xã hội thông qua việc mở rộng các chương trình bảo trợ xã hội, dịch vụ xã hội, bảo hiểm xã hội và giảm nghèo. Năm 2017, chính phủ đã phê duyệt Kế hoạch tổng thể về cải cách và phát triển bảo trợ xã hội (MPSARD), trong đó đánh giá hiệu quả hoạt động của hệ thống bảo trợ xã hội và xác định các biện pháp tăng tính toàn diện và hiệu quả của hệ thống bảo trợ xã hội trong việc giải quyết tình trạng dễ bị tổn thương và loại trừ xã hội trong nước. Nó cũng đặt ra các mục tiêu cụ thể để mở rộng phạm vi bao phủ của các chương trình bảo trợ xã hội hiện có, bao gồm mở rộng phạm vi bảo hiểm và quyền lợi cho người già, người khuyết tật, trẻ em có hoàn cảnh khó khăn (trẻ mồ côi, trẻ bị bỏ rơi, trẻ khuyết tật nặng và trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt khó khăn) hoặc những người gặp tình huống khẩn cấp hay hoàn cảnh khó khăn. Cuối cùng, cần có một chính sách mới theo từng giai đoạn để cung cấp chuyển tiền mặt cho trẻ sơ sinh và trẻ nhỏ dưới 4 tuổi.

Hình B.6.3.1. Các thành phần chính trong hệ thống bảo trợ xã hội của Việt Nam



phóng cho người lao động khu vực công và khiêm tốn hơn cho người lao động khu vực tư nhân. Tuổi nghỉ hưu không thay đổi trong nhiều thập kỷ, trong khi tuổi thọ ở tuổi nghỉ hưu tăng mạnh. Trong một động thái tích cực, mới đây chính phủ đã công bố tuổi nghỉ hưu sẽ tăng dần từ 50 lên 60 đối với phụ nữ và từ 55 lên 62 đối với nam giới. Sự thay đổi này sẽ tăng cường sự tham gia của lực lượng lao động và giúp chế độ hưu trí bền vững hơn về lâu dài. Sự bền vững về tài chính là rất quan trọng trong bối cảnh chế độ hưu trí này làm lợi cho người lao động ở nhóm thu nhập cao hơn và thâm hụt có thể lấn át chi tiêu cho các chương trình tái phân phối.

Tuy nhiên, thách thức lớn nhất là phạm vi bao phủ. Chế độ chính của hệ thống hưu trí là một chế độ bảo hiểm bắt buộc thuộc Bảo hiểm xã hội Việt Nam (BHXHVN). Năm 2020, chế độ này áp dụng cho khoảng 1/4 dân số trong độ tuổi lao động (14,6 triệu người). Phạm vi của nó hầu như chỉ dành cho người lao động trong khu vực chính thức - một hạn chế nghiêm trọng do Việt Nam có tỷ lệ lao động phi chính thức cao. Để giải quyết bất cập này, Luật BHXH năm 2006 cùng các sửa đổi của Luật BHXH đã lập ra một phương án đóng góp tự nguyện. Tuy nhiên, kế hoạch này đã không thu hút được một số lượng đáng kể người lao động trong khu vực phi chính thức. Đến năm 2020, bảo hiểm tự nguyện chỉ bao phủ khoảng 1,2 triệu lao động. Mặc dù mức độ bao phủ tăng dần theo thời gian, tốc độ mở rộng quá chậm, không thể đảm bảo rằng hầu hết người cao tuổi có nguồn thu nhập trong vài thập kỷ tới. Chính phủ đã đặt mục tiêu bao phủ 60% lực lượng lao động vào năm 2030, nhưng theo kinh nghiệm quốc tế và kinh nghiệm của Việt Nam về bảo hiểm y tế, khó có thể đạt được mục tiêu này nếu không có trợ cấp đáng kể giúp người lao động khu vực phi chính thức có khả năng chi trả bảo hiểm.

Hệ thống bảo hiểm xã hội cũng giải quyết những rủi ro ngắn hạn như thất nghiệp hoặc tàn tật. Nhưng vì phạm vi bảo hiểm chỉ giới hạn ở những người lao động trong khu vực chính thức, hầu hết người lao động không có chỗ dựa khi phải chịu những cú sốc này. Cuộc khủng hoảng COVID-19 đã bộc lộ bất cập lớn này trong hệ thống bảo trợ xã hội, khi hàng triệu người không nghèo và chủ yếu là lao động khu vực phi chính thức ở thành thị trong các lĩnh vực như vận tải và du lịch đột nhiên bị mất thu nhập. Mặc dù hầu hết những người lao động này và gia đình họ đều có bảo hiểm y tế, nhưng họ không có bảo hiểm để chống đỡ những tác động của đại dịch đối với việc làm và thu nhập của họ.

Thiếu cơ chế bảo trợ xã hội thích ứng để phòng ngừa các cú sốc

Việc ứng phó với đại dịch năm 2020 cũng làm nổi bật những điểm yếu trong hệ thống cung cấp dịch vụ bảo trợ xã hội, cụ thể là không có khả năng phản ứng nhanh với các cú sốc diện rộng. Ban đầu, gói cứu trợ đầu tiên nhằm vào 5 triệu lao động khu vực phi chính thức, nhưng khâu triển khai thực hiện chỉ đạt khoảng 1 triệu người hưởng lợi. Một phần quan trọng của vấn đề là không có khả năng tận dụng dữ liệu hành chính và cơ sở dữ liệu định danh cá nhân quốc gia theo cách mà nhiều quốc gia khác có thể làm (Johnson và Palacios, sắp xuất bản). Thay vào đó, hoạt động cứu trợ được thực hiện bằng các quy trình thủ công mà những người thụ hưởng tìm kiếm khó nắm bắt, tạo gánh nặng cho các cán bộ địa phương và khó giám sát ở cấp quốc gia. Do đó, dân số Việt Nam nhận được hỗ trợ COVID 2020 bằng tiền mặt ít hơn nhiều so với các quốc gia khác trong khu vực. Ngoài ra, đối với những người được hỏi đã nhận được hỗ trợ bằng tiền, phương thức chi trả phổ biến là tiền mặt, không có trường hợp nào được chi trả qua phương tiện kỹ thuật số (NHTG, 2021b).

Trong bối cảnh gói cứu trợ COVID-19 thứ hai mà chính phủ đưa ra vào tháng 9 năm 2021, chính quyền thành phố Huế đã tiến hành một mô hình thí điểm. Mục tiêu mô hình này là thí điểm việc những người thụ hưởng mới đăng ký qua một ứng dụng di động. Việc số hóa quy trình đăng ký thủ công sẽ giảm hàng nghìn người chờ đợi và tương tác trực tiếp với các cán bộ chính quyền là những người sẽ phê duyệt hoặc từ chối đơn đăng ký dựa trên các tiêu chí nhất định. Những người được chấp thuận là người thụ hưởng sẽ chọn phương thức chi trả, trong đó có phương thức kỹ thuật số. Các cán bộ cấp huyện và tỉnh sẽ có thể theo dõi tiến độ trong thời gian thực. Tính đến tháng 11 năm 2021, khoảng 14.000 người thụ hưởng đã đăng ký.

Việt Nam là một nước đứng ngoài cuộc khi phần lớn các khoản thanh toán được thực hiện bằng tiền mặt. Chính phủ đã ban hành một nghị định bắt buộc chuyển sang thanh toán kỹ thuật số cho trợ cấp xã hội⁵¹. Hình 6.13 so sánh Việt Nam với các quốc gia khác dựa trên khảo sát FINDEX năm 2017. Các số liệu gần đây của chính phủ cho thấy hơn 90% các khoản trợ cấp xã hội được chi trả bằng tiền mặt. Chính phủ đã tiến hành một số thí điểm thanh toán điện tử và đã mở rộng thanh toán kỹ thuật số cho tất cả các đối tượng hưởng trợ cấp

xã hội ở hai tỉnh. Ngoài ra, Bộ LĐTBXH (MOLISA) đã cam kết mở rộng quy mô lên cấp quốc gia. Việc chuyển sang thanh toán kỹ thuật số vào tài khoản ngân hàng không chỉ làm tăng hiệu quả của các khoản thanh toán giữa chính phủ với người dân (G2P) mà còn có gia tăng mức độ bao trùm về tài chính, đặc biệt là đối với phụ nữ.

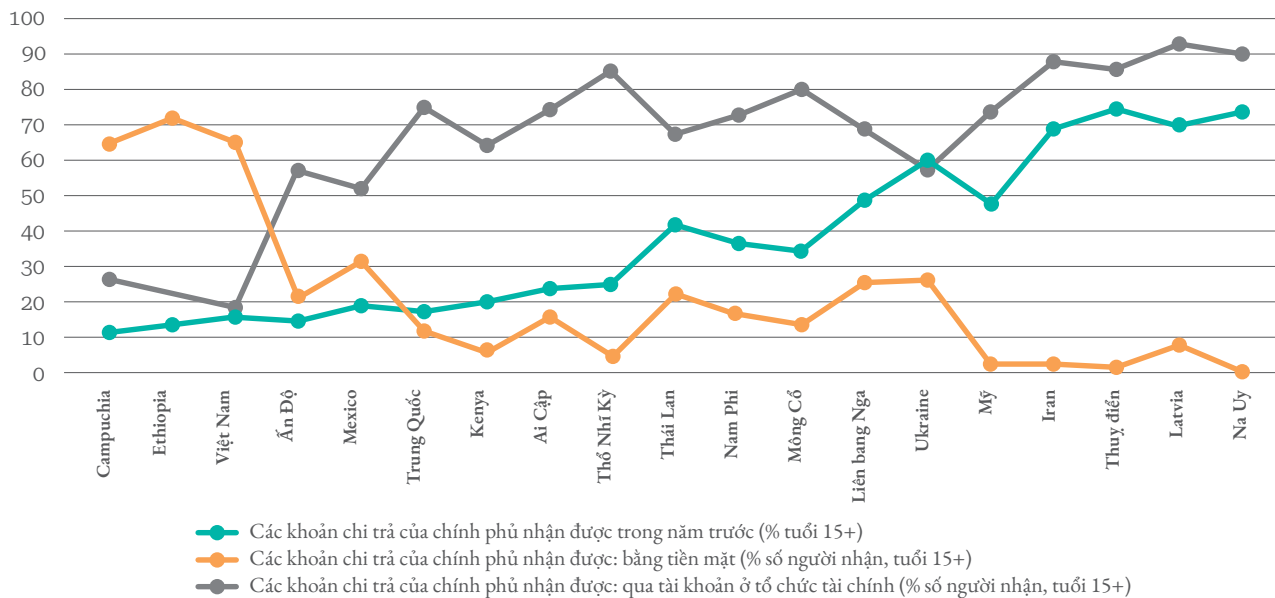
Chính phủ cũng đã thừa nhận tầm quan trọng của quản trị dữ liệu nói chung và bảo trợ xã hội nói riêng. Đề án quốc gia dự kiến kết nối 6 cơ sở dữ liệu chính, trong đó có cơ sở dữ liệu quốc gia về công dân do Bộ Công an quản lý và cơ sở dữ liệu bảo hiểm xã hội do BHXHVN quản lý.⁵² Cơ sở dữ liệu bảo hiểm xã hội đang được tập trung lại thành một phần thuộc kế hoạch chiến lược công nghệ thông tin và truyền thông của Bảo hiểm xã hội Việt Nam. Về nguyên tắc, cơ sở dữ liệu của Bộ Công an chứa thông tin nhân khẩu học và sinh trắc học cần thiết để cấp một mã số định danh cá nhân toàn quốc duy nhất. Trong năm 2021, cả nước đã đồng loạt nỗ lực nhằm phát hành 50 triệu mã định danh cá nhân dựa trên cơ sở dữ liệu này. Tuy nhiên, các cơ sở dữ liệu bảo trợ xã hội phân tán, cũng như các quy trình đăng ký và xác định mức độ đủ điều kiện, lại có tính phi tập trung cao. Các hệ thống tiên tiến như Hệ thống bảo trợ xã hội tích hợp (ISAS) ở Thổ Nhĩ Kỳ (xem Chương 8) có thể thiết lập các giao thức chia sẻ dữ liệu với việc xác thực kỹ thuật số bằng cách sử dụng

mã định danh cá nhân duy nhất để giúp quá trình đăng ký, ghi danh và giải quyết khiếu nại hiệu quả hơn cho cả chính phủ và người thụ hưởng. Quan trọng nhất, nó sẽ giúp ứng phó nhanh chóng với cả những cú sốc riêng lẻ và diện rộng. Cùng với việc sắp xếp thể chế và tài chính, điều này sẽ giúp Việt Nam tiến tới một hệ thống bảo trợ xã hội thực sự thích ứng.

Cần có các dịch vụ xã hội cơ bản tối thiểu

Các nghiên cứu giới hạn gần đây chỉ ra tác động tích cực của bảo hiểm y tế đối với tình trạng nghèo đói và chi phí y tế vượt khả năng chi trả ở Việt Nam. Các nghiên cứu từ đầu thập kỷ này cho thấy bảo hiểm y tế có tác động rất hạn chế đến chi phí chăm sóc sức khỏe của các hộ gia đình (Nguyen và các đồng tác giả, 2016; Ahmed và các đồng tác giả, 2018; Van Minh H và các đồng tác giả, 2012). Việt Nam đã thực hiện một số cải cách quan trọng về bảo hiểm y tế trong những thập kỷ gần đây, đặc biệt là trong năm 2009 và 2015. Những cải cách mới nhất vào năm 2015 nhằm tăng cường tham gia bảo hiểm y tế, khuyến khích tham gia thông qua hình thức đăng ký hộ gia đình và mở rộng quyền lợi cho người được bảo hiểm (Thương và các đồng tác giả, 2021). Một nghiên cứu gần đây hơn sử dụng dữ liệu Khảo sát mức sống dân cư cho thấy rằng cải cách bảo hiểm y tế ở Việt Nam đã góp phần làm giảm tỷ lệ chi phí y tế thảm họa và tình trạng bần cùng hóa do chi phí y

Hình 6.13. Việt Nam tụt hậu so với các quốc gia khác khi chuyển sang thanh toán kỹ thuật số



Nguồn: Khảo sát FINDEX (2017).

tế (Thuong, 2021). Trước mức tự chi trả chi phí y tế cao như hiện nay, cần có nhiều nghiên cứu cập nhật hơn để xác định tác động của hệ thống bảo hiểm y tế hiện tại.

6.6. Kết luận

Mặc dù tỷ lệ rơi vào cảnh nghèo cùng cực thấp, từ năm 2016 đến năm 2018 vẫn có khoảng 2 triệu người thuộc tầng lớp kinh tế cao hơn rơi vào cảnh nghèo đói. Trong năm 2010 và 2020, khoảng 6% hộ gia đình cũng tự đánh giá điều kiện sống của họ sa sút hơn so với 5 năm năm trước đây. Các hộ gia đình này cho biết lý do sa sút có thể là do các cú sốc như mất việc làm, tai nạn, ốm đau, hoặc các cú sốc môi trường ảnh hưởng đến sản lượng nông nghiệp. Các đánh giá chọn lọc về các cú sốc cho thấy các hộ gia đình trong tất cả các nhóm phúc lợi có thể bị ảnh hưởng do tác động kinh tế từ COVID-19 hoặc vì lý do môi trường hay sức khỏe. Tuy nhiên, đối với những người nghèo, những người không đủ tiền tiết kiệm và có ít chiến lược ứng phó hơn, bất kỳ cú sốc nào cũng mang lại nhiều rủi ro và hậu quả hơn.

Do đó, các mạng lưới an sinh và bảo hiểm có thể đóng một vai trò nhất định trong việc duy trì thành quả kinh tế và giúp các hộ gia đình tránh rơi vào bẫy nghèo. Tuy nhiên, hệ thống bảo trợ xã hội hiện tại đã lạc hậu và không thích ứng, không thể cung cấp các mạng lưới bảo vệ và an sinh đầy đủ, đặc biệt là đối với các “mục tiêu di động”, tức là những người không được coi là nghèo nhưng vẫn có thể rơi vào đói nghèo. Những cú sốc việc làm gần đây do COVID-19 đã cho thấy rõ ràng những thách thức trong việc hỗ trợ tiền mặt cho những người lao động phi chính thức hoặc người lao động di cư, những người có thể không an toàn về kinh tế nhưng không được đăng ký trong hệ thống bảo trợ xã hội.

Cần hiện đại hóa hệ thống bảo trợ xã hội. Một thập kỷ trước, tỷ lệ bao phủ bảo trợ xã hội của Việt Nam bằng hoặc cao hơn nhiều nước láng giềng Đông Á - Thái Bình Dương. Tuy nhiên, hiện nay hệ thống này đang bị tụt hậu vì các quốc gia khác đã đạt được nhiều tiến bộ hơn. Đặc biệt, tỷ lệ bao phủ bảo trợ xã hội của Malaysia và Indonesia đã tăng lên, và hiện cả hai quốc gia đều có phạm vi bao phủ rộng hơn Việt Nam. Sau đây là một số thay đổi cần thiết:

- *Hỗ trợ xã hội hiệu quả hơn cho các hộ nghèo hơn:*
 - Tăng độ bao phủ và phúc lợi để giảm nghèo và giảm bất bình đẳng hơn nữa;
 - Tăng tổng mức chi tiêu khi hợp nhất các chương trình hỗ trợ đang bị phân tán để đạt được hiệu quả cao hơn
- *Tăng độ bao phủ của bảo hiểm xã hội để bảo vệ các hộ gia đình khỏi mọi rủi ro:*
 - Mở rộng phạm vi bảo hiểm cho lao động phi chính thức không nghèo bằng cách xóa nhà ranh giới giữa trợ cấp xã hội và bảo hiểm; người lao động thực hiện các khoản đóng góp mà họ có thể chi trả được trong khi nhà nước trợ cấp phần còn lại.
- *Một chuỗi phân phối linh hoạt và thích ứng hơn cho cả trợ cấp xã hội và bảo hiểm:*
 - Thu thập và sử dụng dữ liệu tốt hơn để xác định đối tượng cần trợ giúp và điều này thay đổi như thế nào theo thời gian;
 - Áp dụng các hệ thống thanh toán kỹ thuật số để các khoản thanh toán diễn ra nhanh chóng và an toàn, tiếp cận những người cần khi họ cần;
 - Phong trào hướng tới một hệ thống bảo trợ xã hội thích ứng có thể mở rộng quy mô khi các cú sốc xảy ra: hỗ trợ cho những người thụ hưởng hiện tại, mở rộng cho những người mới có nhu cầu.

6.7. Tài liệu tham khảo

- Ahmed và đồng tác giả, 2018. Catastrophic healthcare expenditure and impoverishment in tropical deltas: evidence from the Mekong Delta region. <https://doi.org/10.1186/s12939-018-0757-5>
- Climate Home (2018). Climate change is driving migration from Vietnam's Mekong Delta. <https://www.climatechangenews.com/2018/01/11/climate-change-driving-migration-vietnams-mekong-delta/>
- Cox D., và M. Fafchamps. 2008. "Extended Family and Kinship Networks: Economics Insights and Evolutionary Direction." Trong cuốn *Handbook of Development Economics*, Vol. 4, do T. P. Schultz và J. Strauss biên tập. 3711–84. Amsterdam: Elsevier.
- Dang, V. K., Doubre, C., Weber, C., Gourmelen, N., và Masson, F. (2014). "Recent land subsidence caused by the rapid urban development in the Hanoi region (Vietnam) using ALOS InSAR data", *Nat. Hazards Earth Syst. Sci.*, 14, 657–674
- Demirgüç-Kunt, Asli, và Leora Klapper. 2013. "Measuring Financial Inclusion: Explaining Variation in Use of Financial Services across and within Countries." *Brookings Papers on Economic Activity* 2013: 279–340.
- Dutta, Puja Vasudeva, và Shonali Sen. 2018. *Vietnam: Building an effective and sustainable social assistance system*. World Bank note.
- Hamilton, W. 1964. "The Genetical Evolution of Social Behaviour I." *Journal of Theoretical Biology* 7: 1–16.
- Johnson, Doug và Robert Palacios (sắp xuất bản). Scaling up cash transfers during the COVID-19 pandemic: what might explain differences in coverage?
- La Ferrara, E. 2011. "Family and Kinship Ties in Development: An Economist's Perspective." In *Culture, Institutions and Development: New Insights into an Old Debate*, edited by J. P. Platteau and R. Peccoud. New York: Routledge.
- Mình DHT, Van Trung L, Toan TL. (2015). "Mapping Ground Subsidence Phenomena in Ho Chi Minh City through the Radar Interferometry Technique Using ALOS PALSAR Data". *Remote Sensing*, 7(7):8543-8562
- Narloch, Ulf, Bangalore, Mook. 2016. "Environmental Risks and Poverty: Analyzing Geo-Spatial and Household Data from Vietnam". Policy Research Working Paper; No. 7763. World Bank, Washington, DC. World Bank.
- NHTG. 2016. Vietnam 2035: Toward Prosperity, Creativity, Equity, and Democracy. Washington, DC: World Bank
- 2021a. Vietnam: Adapting to an Aging Society. Washington, DC: World Bank. © World Bank.
 - 2021b. A Year Deferred – Early Experiences and Lessons from COVID-19 in Vietnam.
 - 2021c. World Bank East Asia and Pacific Economic Update, April 2021: Uneven Recovery. Washington, DC: World Bank. ©World Bank.
- Nguyen, H., Ivers, R., Jan, S. và Pham, C., 2017. Analysis of out-of-pocket costs associated with hospitalised injuries in Vietnam. *BMJ Global Health*, 2(1), p.e000082.
- Nguyen, Thang. 2022. Household savings in Vietnam: Evidence from the Vietnam Household Living Standard Survey. Mimeo.
- Nhóm NHTG và Ngân hàng Phát triển châu Á. 2020. Climate Risk Country Profile: Vietnam (2020).
- Pearlman, S. 2010. Flexibility matters: Do more rigid loan contracts reduce demand for microfinance? CFA Working Paper No. 2010/10.
- Rentschler, Jun; de Vries Robbé, Sophie; Braese, Johannes; Nguyen, Dzung Huy; van Ledden, Mathijs; Pozueta Mayo, Beatriz. 2020. Resilient Shores : Vietnam's Coastal Development Between Opportunity and Disaster Risk. World Bank, Washington, DC. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/34639> License: CC BY 3.0 IGO.
- Skoufias, E. 2019. "Poverty and Vulnerability in the Ethiopian Lowlands: Building a More Resilient Future", Washington D.C.: World Bank Group. Báo cáo của nhóm NHTG và DfID. World Bank, Washington DC.
- Skoufias, E. và Baez, J. 2021. "Operationalizing Vulnerability to Poverty", World Bank Working Paper.
- Thuong, Nguyen Thi Thu. Catastrophic health expenditure and impoverishment in Vietnam: Evidence from national Household Living Standards Surveys 2008–2018. 2021. <https://doi.org/10.1016/j.eap.2021.10.009>
- Van Minh, Hoang và các đồng tác giả 2013. "Financial burden of household out- of pocket health expenditure in Viet Nam: findings from the National Living Standard Survey 2002–2010." doi:10.1016/j. socscimed.2012.11.028
- Wagstaff, Adam. 2005. The Economic Consequences of Health Shocks. Policy Research Working Paper; No. 3644. World Bank, Washington, DC. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/8307>
- World Health Organization. 2005. Designing Health Financing Systems to Reduce Catastrophic Health Expenditure. Technical Briefs for Policy Makers. https://www.who.int/health_financing/pb_2.pdf

6.8. Phụ chú

³⁹ Các cú sốc có thể không liên quan đến COVID-19, chẳng hạn như bệnh tật hoặc tử vong trong gia đình.

⁴⁰ Trước làn sóng thứ 4, Việt Nam đã kiểm soát được COVID-19. Tuy nhiên, vào tháng 4 năm 2021, biến thể Delta đã xâm nhập vào một quốc gia gần như hoàn toàn chưa được tiêm chủng. Trong một tháng, số ca nhiễm vượt quá tổng số ca của cả năm trước. Tại thời điểm báo cáo này được thực hiện, tình hình vẫn đang diễn biến phức tạp.

⁴¹ <https://climateknowledgeportal.worldbank.org/country/vietnam/vulnerability>

⁴² Tuy nhiên, một số kết quả trước đây cho thấy người nghèo chịu nhiều rủi ro môi trường hơn và có mối tương quan thuận giữa các huyện có nguy cơ cao và có tỷ lệ nghèo cao hơn qua dữ liệu về rủi ro môi trường cho giai đoạn 2000-2010 và bản đồ nghèo đói năm 2010 (Narloch và Bangalore, 2016).

⁴³ Sáu rủi ro hoặc bất ổn về môi trường được xem xét bao gồm ô nhiễm không khí và sự thay đổi về gió, lượng mưa và nhiệt độ, tỷ lệ dân số chịu rủi ro lũ lụt cao và chỉ số hạn hán SPEI.

⁴⁴ Phân tích trong phần này dựa trên các biến cấp xã để giúp ước tính mức độ rủi ro riêng và đồng biến. Dữ liệu không có sẵn cho tất cả các xã, vì vậy không phải tất cả các Bộ dữ liệu khảo sát mức sống dân cư đều được sử dụng trong phân tích cụ thể này.

⁴⁵ Ngoài ra, mô hình được thực hiện bằng cách sử dụng một công cụ đo mức độ dễ bị tổn thương do Ban nghiên cứu Chính sách Công bằng của NHTG phát triển.

⁴⁶ Chú ý, Skoufias và Baez sử dụng thuật ngữ “tình trạng dễ bị tổn thương do nghèo gây ra” cho thuật ngữ “nghèo kinh niên” trong báo cáo này.

⁴⁷ Các khảo sát theo dõi tác động COVID-19 của NHTG.

⁴⁸ Các Trung tâm dịch vụ việc làm (ESC) quản lý chương trình bảo hiểm thất nghiệp và quản lý các chương trình đào tạo nghề và giới thiệu việc làm. Tuy nhiên, hầu hết các dịch vụ này đều ở mức tối thiểu ở hầu hết 98 trung tâm và chủ yếu tập trung vào lao động khu vực chính thức với trình độ kỹ năng thấp. Xem NHTG (2020).

⁴⁹ Ước tính gần đây nhất 0,66% GDP vào năm 2013. Xem Dutta và Sen (2018).

⁵⁰ Họ đã được tăng từ 270.000 đồng lên 350.000 đồng dựa trên Nghị định 20 vào tháng 3 năm 2021.

⁵¹ Chính phủ Việt Nam, Nghị định 20/2021.

⁵² Các cơ sở dữ liệu khác là Cơ sở dữ liệu về đất đai quốc gia (do Bộ Tài nguyên và Môi trường quản lý); Cơ sở dữ liệu quốc gia về đăng ký doanh nghiệp; Cơ sở dữ liệu quốc gia về thống kê, tổng hợp dân số (Bộ Kế hoạch và Đầu tư quản lý); Cơ sở dữ liệu quốc gia về tài khoá (do Bộ Tài chính quản lý).

Chương 7.

Chính sách tài khóa, tài trợ cho các khoản đầu tư trong tương lai và xây dựng tầng lớp trung lưu

Các thông điệp chính

- Chính sách tài khóa có thể đóng một vai trò quan trọng trong việc thúc đẩy Việt Nam hướng tới vị thế thu nhập cao và một chính sách tài khóa có tính bao trùm sẽ giúp tăng quy mô của tầng lớp trung lưu.
- Thứ nhất, chính sách tài khóa có thể giúp tài trợ cho các khoản đầu tư cần thiết cho đất nước và giúp người lao động có năng suất và thu nhập cao hơn, chẳng hạn như hiện đại hóa nông nghiệp, cải thiện kỹ năng và tăng cường chất lượng giáo dục chất lượng, tạo ra một nền tảng kỹ thuật số mạnh mẽ hơn với các dịch vụ đi kèm.
- Thứ hai, nó có thể tài trợ cho các chính sách có thể tháo gỡ những rào cản trong Chặng đường Cuối và Chặng đường Kế tiếp, chẳng hạn như hệ thống bảo trợ xã hội hiện đại và tăng cường các Chương trình Mục tiêu Quốc gia (CTMTQG).

7.1. Giới thiệu - Đo lường tác động tài khóa

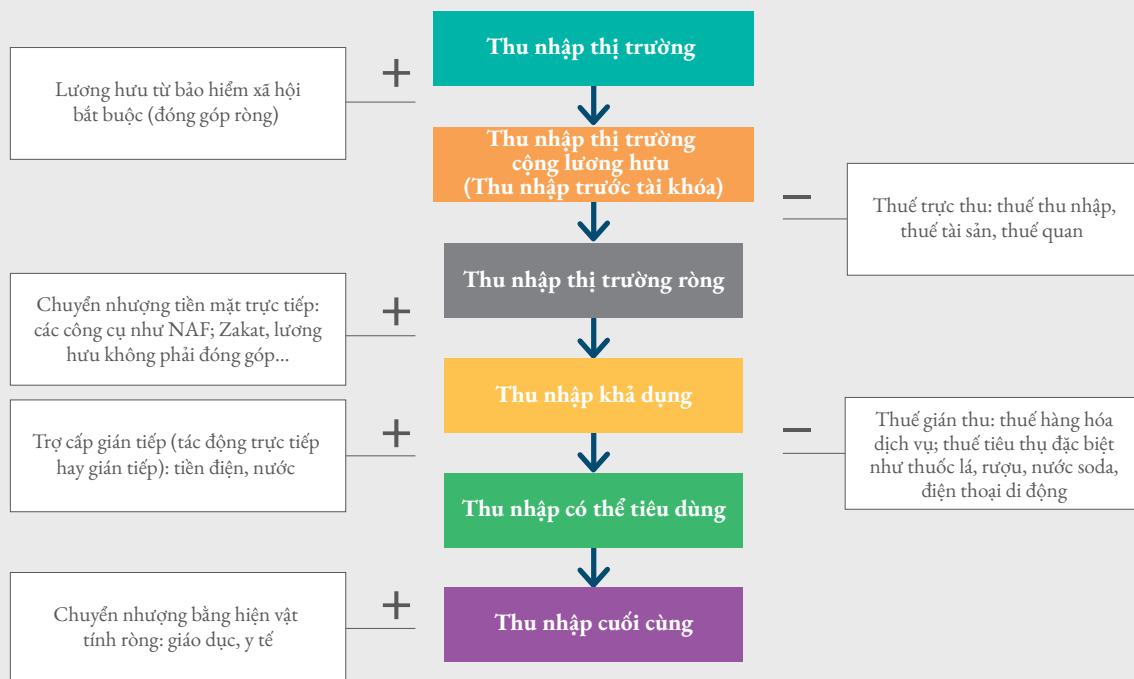
Chính sách tài khóa là một trong số ít các công cụ mà các chính phủ có thể sử dụng để giảm bất bình đẳng trong ngắn hạn. Chính sách tài khóa không chỉ tài trợ cho các khoản đầu tư công nhằm thúc đẩy tăng trưởng cũng như giảm nghèo và bất bình đẳng trong dài hạn; mà nó còn có thể ảnh hưởng đến hiện trạng phân phối thu nhập hộ gia đình. Chương này xem xét mối quan hệ giữa chính sách tài khóa với giảm nghèo và bất bình đẳng ở Việt Nam vào thời điểm ngay trước khi xảy ra đại dịch COVID-19. Các hộ gia đình đóng các loại thuế khác nhau và hưởng lợi từ chi tiêu công theo những cách khác nhau. Tác động ròng xác định mức độ mà chính sách tài khóa trực tiếp làm giảm nghèo đói và bất bình đẳng. Các lựa chọn chi tiêu công cũng có thể ảnh hưởng đến mức độ giảm nghèo và bất bình đẳng trong dài hạn.

Chương này đưa ra các câu hỏi về việc các hộ gia đình khác nhau được (hay không được) hưởng lợi như thế nào từ chính sách tài khóa ở Việt Nam. Việc sử dụng khung Cam kết Công bằng (CEQ) (xem Hộp 7.1) cho phép trả lời 2 câu hỏi chính. Câu hỏi thứ nhất là ai trả một loại thuế cụ thể hoặc nhận được một khoản lợi ích cụ thể? Ví dụ, hộ nghèo hơn phải nộp bao nhiêu thuế GTGT và các hộ khá giả phải nộp bao nhiêu, tính cả theo đồng Việt Nam và theo tỷ lệ phần trăm thu nhập của họ? Thứ hai, hiệu quả ròng của tất cả các loại thuế và chuyển nhượng đối với các hộ gia đình khác nhau là gì? Chẳng hạn, những hộ gia đình nào phải trả nhiều tiền cho thuế hơn so với những lợi ích mà họ được nhận, và những hộ gia đình nào thì trả ít hơn? Hiệu quả tài khóa ròng này đối với hộ gia đình sẽ ảnh hưởng như thế nào đến tình trạng nghèo và bất bình đẳng ở Việt Nam?

HỘP 7.1 Phương pháp luận cam kết công bằng

Để xác định tác động của chính sách tài khóa đối với phúc lợi hộ gia đình, khung phân tích tác động tài khóa cam kết công bằng (CEQ) được sử dụng (Lustig, 2018).⁵³ Theo khung này, thu nhập hộ gia đình được đánh giá ở các giai đoạn khác nhau, như được trình bày trong hình bên dưới.

Hình B.7.1.1. Định nghĩa các khái niệm thu nhập và vai trò của các công cụ tài khóa



Nguồn: Chỉnh sửa từ Lustig (2018).

[sang trang >](#)

HỘP

7.1. Phương pháp luận cam kết công bằng (tiếp)

Để bắt đầu, *thu nhập thị trường* của một hộ gia đình là tổng thu nhập mà hộ gia đình đó nhận được từ tiền lương và tiền công, tiền cho thuê và cổ tức, các khoản chuyển nhượng và chuyển tiền tư nhân, và lương hưu.⁵⁵ Đây là thu nhập mà một hộ gia đình tạo ra trước khi tham gia vào hệ thống tài khóa và cũng là được gọi là *thu nhập trước tài khóa của hộ*. Một số hộ gia đình phải trả thuế thu nhập cá nhân, thuế tài sản và thuế thu nhập vốn, điều này làm giảm thu nhập đến từ hoạt động thị trường của họ. Một số hộ gia đình lại nhận được các khoản chuyển nhượng trực tiếp từ chính phủ trong các chương trình an sinh xã hội, điều này làm tăng thu nhập đến từ hoạt động thị trường của họ. Hiệu quả ròng sau thuế trực thu và chuyển khoản trực tiếp là *thu nhập khả dụng* của hộ gia đình: tức là số tiền họ có để chi trả cho hàng hóa và dịch vụ hoặc để tiết kiệm. Thứ hai, khi một hộ gia đình mua hàng hóa và dịch vụ, hộ gia đình đó phải trả thuế gián thu (chẳng hạn như thuế GTGT hoặc thuế tiêu thụ đặc biệt đối với hàng hóa cụ thể), có nghĩa là thu nhập khả dụng của họ sẽ mua được ít hàng hoá, dịch vụ hơn, nhưng họ cũng có thể được hưởng lợi từ các khoản trợ cấp gián tiếp (chẳng hạn như tiền điện rẻ hơn do trợ cấp tiền điện) tức là thu nhập khả dụng của họ mua được nhiều hàng hoá, dịch vụ hơn. Lượng hàng hoá và dịch vụ khác nhau mà một hộ gia đình có thể mua được, sau khi xem xét cả thuế gián thu và trợ cấp, được gọi là *thu nhập có thể tiêu dùng được*. Khi chỉ xem xét các công cụ tài khóa dựa trên tiền mặt, đây cũng là *thu nhập sau tài khóa* của hộ gia đình. Cuối cùng, một hộ gia đình cũng có thể sử dụng các dịch vụ công cộng như gửi con cái họ đến trường công hoặc đến trung tâm y tế hoặc bệnh viện công. Trong trường hợp này, họ được hưởng lợi từ chi tiêu công dưới hình thức không phải bằng tiền mặt mà bằng hiện vật. Thu nhập sau tài khóa cộng thêm với chi tiêu không dùng tiền mặt này tạo ra *thu nhập cuối cùng* của hộ gia đình. (Xem Hộp 7.2 để thảo luận về các giới hạn dữ liệu và Phụ lục 7.1 để biết tóm tắt về các giả định chính của mô hình).

Mục tiêu chính của chương này là đặt ra câu hỏi liệu chính sách tài khóa trước COVID-19 ở Việt Nam có làm cho phân phối thu nhập hộ gia đình bình đẳng hơn khi chuyển từ thu nhập thị trường sang thu nhập có thể tiêu dùng và thu nhập cuối cùng hay không, và những công cụ nào đóng góp để tạo ra tác động như vậy. Các kết quả được đưa ra theo quan điểm quốc tế và những kinh nghiệm quốc tế được tóm tắt lại, cùng với các khuyến nghị chính sách cụ thể sẽ được thảo luận trong chương kết luận của báo cáo. Dữ liệu và phương pháp luận được sử dụng để tạo ra những kết quả này được nghiên cứu bởi Wai-Poi và cộng sự (2022).

7.2. Các chính sách tài khóa trước COVID-19 của Việt Nam: tiền được huy động và được chi tiêu như thế nào?

Phần này cung cấp tổng quan về thu và chi tài khóa ở Việt Nam trong năm 2018, được hiệu chỉnh theo dữ liệu Khảo sát mức sống dân cư năm 2018⁵⁵ để xác định tác động tài khóa. Nội dung đề cập ngắn gọn trong phần này nhằm mục đích cung cấp tổng quan về mức độ nguồn thu và các khoản mục chi tiêu, không mô tả chi tiết theo từng loại

thuế hoặc từng lĩnh vực xã hội (có thể tham khảo báo cáo về tác động tài khóa bởi Wai-Poi và cộng sự, 2022).

Thu ngân sách

Chỉ hơn một nửa nguồn thu thuế của Việt Nam được đưa vào trong phân tích ở chương này. Thu thuế chiếm 18,4% GDP năm 2018 (Bảng 7.1). Các mục in đậm biểu thị các loại thuế được đưa vào trong phân tích hiện tại, chiếm 57% tổng doanh thu từ thuế. Thuế gián thu (như thuế GTGT và thuế tiêu thụ đặc biệt) chiếm một nửa doanh thu từ thuế, trong khi thuế trực thu như thuế thu nhập doanh nghiệp và cá nhân đóng góp ít hơn; thuế doanh nghiệp vẫn là một nguồn thu quan trọng nhưng đang giảm dần.

Thuế gián thu gồm thuế GTGT và thuế tiêu thụ đặc biệt đối với thuốc lá và rượu. Thuế suất GTGT tiêu chuẩn của Việt Nam là 10%, nhưng một số hàng hóa và dịch vụ được áp dụng mức thuế suất 5% và có những hàng hóa được miễn thuế GTGT. Thuế suất của thuế tiêu thụ đặc biệt là 75% giá xuất xưởng trước thuế được áp dụng cho các sản phẩm thuốc lá trong nước, và sau đó sẽ áp dụng thuế GTGT trên giá bán lẻ. Các nhà sản xuất và nhập khẩu thuốc lá phải trả thêm 2% giá xuất xưởng trước thuế, được trích để tài trợ cho Quỹ Phòng chống và Kiểm soát Tác hại của Thuốc lá; kể từ tháng 5 năm 2019, tổng thuế suất đối với thuốc lá nội địa bằng 95% giá xuất xưởng⁵⁶.

Thuế thu nhập cá nhân (TNCN) có bảy bậc và với mức lũy tiến tăng dần theo bậc; thuế thu nhập từ vốn có mức thuế khác nhau tùy theo nguồn thu nhập. Khung thuế TNCN của Việt Nam không có ngưỡng miễn thuế, nhưng có các khoản giảm trừ đáng kể cho sinh hoạt phí cơ bản của bản thân người nộp thuế và giảm trừ gia cảnh cho người phụ thuộc, và mức thuế suất tương đối thấp đối với các mức thu nhập thấp, sau đó tăng dần lên tới mức cao nhất là 35%. Thuế đối với thu nhập từ vốn khác nhau tùy theo nguồn thu nhập nhưng đều không vượt quá 20% (đối với thu nhập từ vốn gia tăng và một số loại thuế tài sản) và trong hầu hết các trường hợp đều thấp hơn đáng kể so với mức này.

Bảng 7.1. Nguồn thu của chính phủ Việt Nam, 2018

	TRIỆU ĐỒNG	% GDP
Tổng doanh thu và các khoản trợ cấp	1,364	24,6
Thuế	1,022	18,4
Doanh thu từ dầu mỏ	66	1,2
Thuế TNDN	49	0,9
Thuế tài nguyên	17	0,3
Thuế không phải từ dầu mỏ	956	17,2
Thuế hàng hóa dịch vụ	509	9,2
Thuế GTGT	344	6,2
Thuế tiêu thụ đặc biệt	96	1,7
Thuế tài nguyên	38	0,7
Thuế bảo vệ môi trường	47	0,8
Thuế trực thu	296	5,3
Thuế thu nhập công ty	202	3,6
Thuế thu nhập cá nhân	94	1,7
Thuế xuất nhập khẩu	87	1,6
Các thuế khác	64	1,2
Thuế môn bài	32	0,6
Thuế sử dụng đất nông nghiệp	0	0,0
Thuế nhà đất	2	0,0
Thu xổ số	29	0,5
Thu không phải thuế	334	6,0
Phí và lệ phí	38	0,7
Tiền cho thuê đất	28	0,5
Thu liên quan tới quyền sử dụng đất	148	2,7
Các khoản thu không phải thuế khác	121	2,2
Tài trợ		0,1

Nguồn: Tính toán của Bộ Tài chính, TCTK, IMF và NHTG

Chi ngân sách

Chương này tập trung vào chi tiêu của chính quyền trung ương. Dữ liệu hiện còn hạn chế vì không đưa ra được các phân tích chi tiêu trợ giúp xã hội cấp tỉnh, mặc dù chi tiêu cấp tỉnh đóng vai trò trọng yếu trong hệ thống tài khóa phân cấp cao như của Việt Nam. Các nguồn thu thuế ở Việt Nam chủ yếu có tính tập trung, điều này cho phép chương này phản ánh cơ bản khá tốt được hiện trạng. Thế nhưng, chi tiêu ngân sách ở Việt Nam lại có tính phân cấp tương đối cao, có nghĩa là việc tập trung phân tích chi tiêu của chính quyền trung ương đã bỏ sót các quyết định chi tiêu cho xã hội quan trọng ở cấp địa phương, cụ thể là chi trợ giúp xã hội. Mặc dù vậy, chương này xem xét chi tiêu cho y tế và giáo dục ở cả cấp trung ương và cấp địa phương, và hai khoản chi này chiếm phần lớn tổng chi tiêu xã hội. Sự hạn chế về mặt dữ liệu khiến khó có thể đưa ra tổng hợp một cách toàn diện hơn. Hộp 7.2 thảo luận về phân cấp chi tiêu ở Việt Nam.

Tổng chi tiêu công cấp trung ương của Việt Nam trong năm 2018 vào khoảng 19% GDP³⁷; trong số này, 6,8% GDP được chi cho các khoản chi xã hội và phi xã hội như trong phân tích (Bảng 7.2). Giáo dục là khoản chi tiêu lớn nhất, tiếp theo là y tế. Chuyển tiền trực tiếp chiếm một phần nhỏ trong tổng chi tiêu, 11% trong số các khoản chi được phân tích. Hiện chưa có dữ liệu thống kê về trợ giá điện nhưng tính đến thời điểm hiện tại, ước tính khoản chi này vào khoảng 26 nghìn tỷ đồng.

Thành phần hộ gia đình

Thành phần của một hộ gia đình có ảnh hưởng mạnh mẽ đến mức độ hưởng lợi từ các loại chi tiêu ngân sách nhất định. Ví dụ, các hộ gia đình có trẻ em trong độ tuổi đi học sẽ được hưởng lợi từ chi tiêu cho giáo dục khi họ có trẻ em đi học, và những hộ gia đình có người cao tuổi có nhiều khả năng nhận được lương hưu hơn. Các hộ gia đình có trẻ em hoặc người cao tuổi cũng có thể đủ điều kiện nhận trợ cấp xã hội dành cho các nhóm cụ thể này. Các hộ gia đình không có trẻ em hay người cao tuổi thì sẽ không được hưởng lợi từ các loại hình chi tiêu xã hội này. Hình 7.1 cho thấy thành phần hộ gia đình thay đổi như thế nào trong phân phối thu nhập hộ gia đình. Các hộ gia đình nghèo hơn có xu hướng có độ tuổi trẻ hơn và sinh nhiều con hơn. Khi các hộ gia đình trở nên giàu có hơn, họ sinh ít con hơn, với tỷ lệ một nửa hoặc hơn thế trong nhóm 20% hộ giàu nhất không có con cái. Đồng thời, hầu như không có người cao tuổi nào trong một nửa dưới của đường phân phối (và tỷ lệ này cũng khá thấp trên toàn bộ dải phân phối, mặc dù điều này sẽ thay đổi khi dân số bị già hoá).

Bảng 7.2. Chi tiêu của chính quyền trung ương ở Việt Nam năm 2018

	TRIỆU ĐỒNG	% GDP
Tổng chi tiêu	1435	25,9
Chi tiêu	1051	19,0
Tổng chi tiêu được phân tích	376	6,8
Chuyển nhượng trực tiếp	40	0,7
Chi giáo dục	220	4,0
Trước tiểu học	34	0,6
Tiểu học	63	1,1
Trung học cơ sở	49	0,9
Trung học phổ thông	22	0,4
Dạy nghề	31	0,6
Đại học, cao đẳng	21	0,4
Chi y tế	89	1,6
Điều trị nội trú	43	0,8
Điều trị ngoại trú	46	0,8
Trợ cấp	26	0,5
Hỗ trợ tiền điện	26	0,5

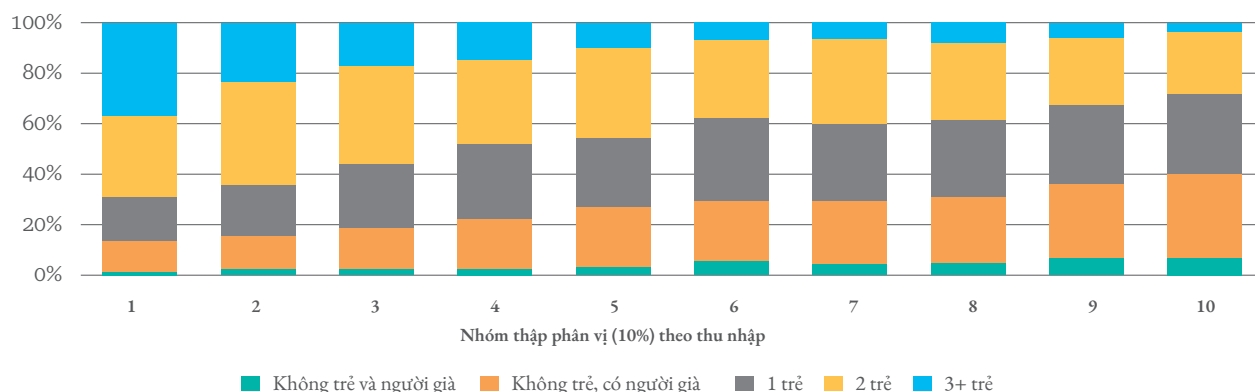
Lưu ý: Tổng chi tiêu cho giáo dục dựa trên dữ liệu hành chính năm 2018. Phân tích theo trình độ học vấn dựa trên dữ liệu của UNESCO năm 2013, được hiệu chỉnh theo tỷ lệ với tổng chi tiêu năm 2018. Các ước tính được mô hình hóa gần với mức tổng thể (với tổng chi tiêu được mô hình hóa là 229 nghìn tỷ so với 220 nghìn tỷ trong dữ liệu hành chính) và được hiệu chỉnh tỷ lệ theo các cấp, ngoại trừ với chi cho dạy nghề (được tính cao hơn tỷ lệ thực tế) và chi cho giáo dục đại học, cao đẳng (thấp hơn tỷ lệ thực tế). Tổng chi y tế dựa trên dữ liệu hành chính năm 2018; Dữ liệu năm 2018 của WHO là 154 nghìn tỷ. Bảng sử dụng các cấp độ được mô hình hóa cho chi y tế điều trị nội trú và chi ngoại trú và được hiệu chỉnh theo tỷ lệ căn cứ vào dữ liệu hành chính cho bảng này. Phân tích sử dụng các mức tuyệt đối đã được mô hình hóa. Tổng chi tiêu được đưa vào mô hình chiếm 92% chi tiêu theo dữ liệu hành chính được phân tích. *Nguồn:* Bộ Tài chính, Bộ Giáo dục, Cơ sở Dữ liệu Chi tiêu Y tế Toàn cầu của WHO, tính toán của TCTK, IMF và NHTG.

Giáo dục

Sự khác biệt về nhân khẩu học và tỷ lệ nhập học trong hàm phân phối thu nhập dẫn đến sự gia tăng tỷ lệ chi tiêu cho giáo dục công. Các hộ gia đình nghèo thường có nhiều con hơn và nhờ thế được hưởng lợi từ giáo dục công, nhưng con cái của các hộ khá giả lại có nhiều khả năng tiếp tục theo học ở các cấp học cao hơn (và đắt đỏ hơn). Ví dụ, gần hai triệu học sinh mầm non và tiểu học đến từ nhóm 10% hộ nghèo nhất về thu nhập, so với chưa đến nửa triệu học sinh từ nhóm 10% hộ giàu nhất, và số lượng học sinh trung học cơ sở đến từ các hộ nghèo cũng nhiều hơn đáng kể so với nhóm khá giả. Thế nhưng, số lượng học sinh trung học phổ thông được phân chia gần như đồng đều cho nửa dưới và nửa trên của hàm phân phối thu nhập trong khi nửa trên chiếm ưu thế hơn trong số lượng sinh viên ở cấp đại học, cao đẳng (Wai-Poi và cộng sự, 2022).

Ngoài ra còn có các khoản chi tiêu tư nhân đáng kể cho giáo dục ngay cả ở các cấp học bắt buộc và ở các trường công lập, điều này bù trừ lợi ích của chi tiêu công. Nhóm 20% hộ giàu nhất vượt xa nhóm 20% hộ nghèo nhất trong chi tiêu cho giáo dục, chủ yếu trong các khoản chi học thêm và học phí, với mức chi tiêu nhiều hơn gần 4 lần so với nhóm nghèo nhất (Wai-Poi và cộng sự, 2022). Do mục đích của chương này, các chi phí thực trả (out-of-pocket expenses) mà nhà trường nhận được được xem như những khoản đồng thanh toán — thực chất là một loại thuế — vì chúng làm giảm giá trị của phúc lợi giáo dục và các khoản thanh toán này đi vào hệ thống tài khóa. Các khoản chi phí trả cho khu vực tư nhân, chẳng hạn như chi mua đồng phục hoặc chi phí mua sách giáo khoa, không được đưa vào trong phân tích tỷ lệ tài chính; đây là những khoản chi phí hợp lệ nhưng vì chúng không được chi trả cho một tổ chức công nên chúng không phải là một phần của hệ thống tài khóa.

Hình 7.1. Thành phần nhân khẩu học của các hộ gia đình theo mức tiêu dùng bình quân đầu người



Nguồn: Tính toán của NHTG dựa vào dữ liệu Khảo sát mức sống dân cư 2018.

Y tế

Trong năm 2020, bảo hiểm y tế bao phủ 91% dân số (Bộ Y tế, 2021). Việt Nam đã đưa ra những cải cách mới đối với Luật Bảo hiểm Y tế năm 2015 nhằm nâng cao tỷ lệ bao phủ y tế toàn dân. Hình thức hỗ trợ được chuyển từ trợ cấp cho bên cung sang cho bên cầu với việc đóng bảo hiểm y tế cho các nhóm đối tượng khác nhau như hộ nghèo và hộ cận nghèo. Những cải cách này nhằm mở rộng đối tượng tham gia bảo hiểm y tế, thúc đẩy sự tham gia bảo hiểm y tế thông qua đăng ký hộ gia đình và tăng quyền lợi cho người được bảo hiểm (Thu và cộng sự, 2020). Kết quả của những cải cách này là hầu hết các hộ gia đình hiện nay đã tham gia bảo hiểm y tế và mức độ bao phủ không biến động đáng kể trên hàm phân phối thu nhập, mặc dù tính chất của mức độ tham gia có phụ thuộc vào thu nhập (Wai-Poi và cộng sự, 2022).

Các khoản chi phí tự trả cho y tế ở Việt Nam còn cao, điều này làm giảm giá trị ròng của các dịch vụ y tế công.

Mặc dù mức độ bao phủ bảo hiểm y tế cao, chi phí tự trả vẫn ở mức cao, chiếm 45% chi phí y tế hiện tại trong năm 2018 (xem Chương 6). Trong năm 2016, 9% dân số phải chịu chi phí y tế ở mức vượt quá khả năng chi trả (catastrophic health expenditure), tức là khi chi phí y tế từ tiền túi của họ vượt quá 10% tổng chi tiêu hoặc tổng thu nhập của hộ gia đình. Đối với chi phí cho giáo dục, những khoản chi trả cho một tổ chức công được coi là đồng thanh toán hoặc như một khoản thuế. Các chi phí cho khu vực tư nhân như mua thuốc từ hiệu thuốc sẽ không được đưa vào phân tích.

HỘP

7.2. Các hạn chế đối với phương pháp luận CEQ ở Việt Nam

Phân cấp là một đặc điểm quan trọng của chi tiêu tài khóa và quá trình ra quyết định tài khóa ở Việt Nam. Việt Nam có 63 tỉnh thành với sự khác nhau đáng kể về quy mô, cơ cấu kinh tế và trình độ phát triển. Quy mô trung bình của các tỉnh thành này tương đối nhỏ so với ở các quốc gia khác, với dân số mỗi tỉnh trung bình là 1,5 triệu người và mỗi đơn vị đô thị là 8.500 người. Các con số này nhỏ hơn nhiều so với mức trung bình của các nước trong khối OECD (3 triệu dân mỗi tỉnh và 37.800 dân cho mỗi đơn vị đô thị) hay ở các nước đang phát triển đông dân hơn, chẳng hạn như Trung Quốc, Ấn Độ, hay cả Malaysia và Mexico (OECD, 2020). Điều này có nghĩa là các tỉnh nhỏ không tận dụng được lợi thế kinh tế theo quy mô và giải quyết các vấn đề một cách hiệu quả nhờ vào tác động ngoại ứng (Xu, 2011).

Cùng với số lượng tỉnh ngày càng tăng, Việt Nam bắt đầu phân cấp chi tiêu một cách triệt để từ giữa thập niên 1990; mức phân cấp hiện tại của Việt Nam cao hơn đáng kể so với các nước khác. Trong khuôn khổ các quy định và chuẩn mực được áp dụng trên toàn quốc, các chính quyền địa phương có quyền quyết định trên một tỷ lệ chi tiêu ngày càng cao, từ mức 26% tổng chi tiêu vào năm 1992 lên tới gần 60% vào năm 2020. Chính quyền địa phương cũng chịu trách nhiệm với hơn 3/4 đầu tư công của cả nước. Tỷ trọng chi tiêu của địa phương cao hơn tại các lĩnh vực then chốt như giáo dục (90%), y tế (80%) và giao thông (65%), là những lĩnh vực chủ yếu được sử dụng trong phân tích tỷ lệ tài chính. Tỷ trọng chi tiêu của địa phương trong tổng chi tiêu của chính phủ ở Việt Nam hiện cao hơn đáng kể so với mức trung bình quốc tế (24%) cũng như mức trung bình của các nước có thu nhập trung bình thấp (20%). Tỷ trọng chi tiêu cho đầu tư của địa phương ở Việt Nam cũng cao gần gấp đôi mức trung bình ở các nước theo chính thể nhà nước đơn nhất (34%) hay mức trung bình của tất cả các quốc gia (39%); xem thêm hình bên dưới.

Không có sự gia tăng tương ứng trong nguồn thu của địa phương; các khoản chuyển nguồn “cân đối ngân sách” được điều tiết từ chính quyền trung ương nhằm bù đắp mức chênh lệch thu chi ngân sách địa phương ngày càng tăng. Tỷ trọng nguồn thu phân cấp trên tổng thu ngân sách địa phương giảm dần theo thời gian do cấp địa phương có rất ít quyền tự chủ về nguồn thu. Về phần mình, các khoản cân đối chuyển nguồn chiếm một tỷ trọng ngày càng cao trong nguồn tài chính địa phương; 47/63 tỉnh đang phụ thuộc vào các khoản điều tiết ngân sách từ trung ương. Hệ thống điều tiết ngân sách hiện tại dựa trên nguyên tắc công bằng (sử dụng “quy mô dân số được đăng ký” làm tiêu chí chính để phân bổ ngân sách). Với việc ngân sách được điều tiết cho các cấp địa phương ngày càng nhiều, chính quyền trung ương sẽ thiếu các nguồn lực cần thiết cho các khoản đầu tư cơ sở hạ tầng quan trọng của quốc gia. Đồng thời, các khu vực đô thị hàng đầu cũng thiếu các nguồn lực cần thiết để đáp ứng nhu cầu cơ sở hạ tầng nhằm mục tiêu tăng trưởng kinh tế.

Phân cấp tài khóa tạo ra những thách thức đối với việc thu thập dữ liệu chi và thu ngân sách ở cấp tỉnh. Dữ liệu ngân sách địa phương đã từng được xây dựng vào năm 2014 và được sử dụng trong báo cáo phân tích tỷ lệ tài khóa hộ gia đình trước đây của NHTG (2017). Mặc dù vậy, cơ sở dữ liệu này chưa được cập nhật và điều đó ảnh hưởng đến các phân tích trong chương này.

7.3. Tác động tài khóa của Việt Nam trước COVID-19: ai trả tiền và ai được hưởng lợi?

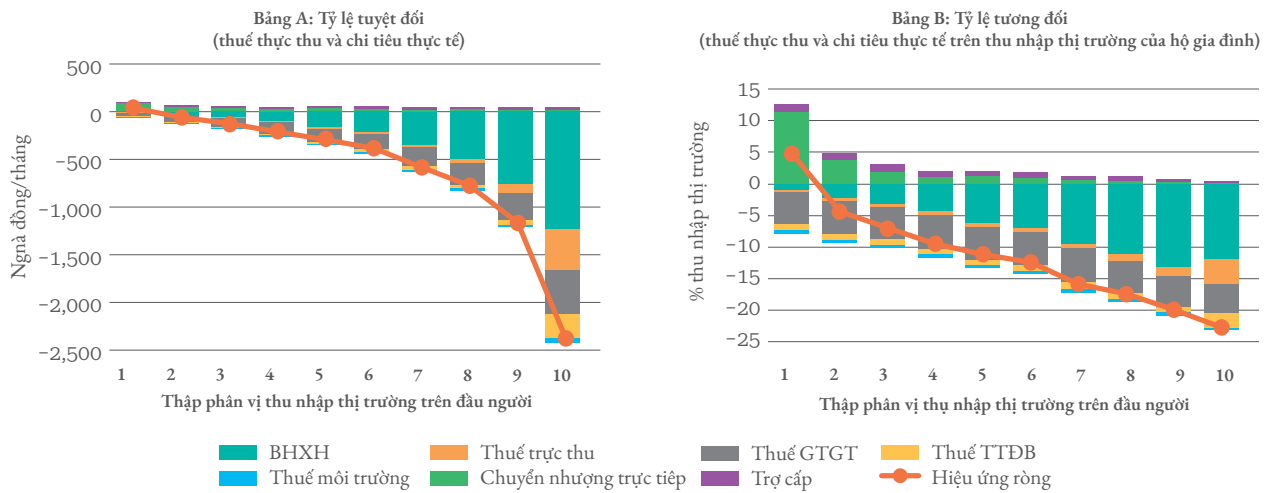
Tác động ròng của chính sách tài khóa lên các nhóm thập phân vị hộ gia đình theo thu nhập

Hầu hết các hộ gia đình phải trả thuế và các khoản đóng thanh toán nhiều hơn so với những gì họ được nhận dưới hình thức trợ cấp bằng tiền mặt. Phần này trình bày các kết quả chính cho thấy những nhóm hộ gia đình nào trả các loại thuế nào và nhận được những trợ cấp nào. Hình 7.2 xem xét tác động tổng hợp của chính sách tài khóa, không bao gồm các khoản chi tiêu không dùng tiền mặt cho y tế và giáo dục. Đặc điểm đầu tiên cần lưu ý là tất cả các nhóm thập phân vị, trừ nhóm hộ nghèo nhất, đều là các nhóm đóng góp ròng vào hệ thống tài khóa (và ngay cả nhóm 10% hộ nghèo nhất cũng chỉ có mức lợi ích ròng thấp hơn 5% thu nhập ít ỏi của họ). Mức đóng góp này tương đương gần 10% thu nhập đến từ hoạt động thị trường của hộ gia đình đối với các nhóm 10% nghèo thứ 2 tới thứ 4 và sau đó tăng trên 10% cho tất cả các nhóm còn lại, đạt cao nhất là 23% với nhóm 10% người giàu nhất (nhóm 10) và 20% với nhóm giàu kế tiếp (nhóm 9). Thuế gián thu - phần lớn là thuế GTGT - có

mức độ lũy thoái thấp, dao động từ 5,2% thu nhập trung bình của nhóm nghèo nhất đến 4,5% thu nhập trung bình của nhóm giàu nhất. Tính lũy tiến của tác động tổng hợp tài khóa chủ yếu nhờ thuế trực thu, một phần là thuế thu nhập cá nhân nhưng phần lớn là các khoản đóng góp cho bảo hiểm xã hội, đặc biệt là các khoản đóng góp an sinh xã hội. Cũng cần lưu ý rằng các khoản trợ cấp trực tiếp là tương đối nhỏ mặc dù được tập trung ở những người nghèo nhất, chúng chỉ chiếm hơn 10% thu nhập trung bình của họ.

Khi tính gộp cả chi tiêu cho y tế và giáo dục dưới hình thức hiện vật, 4 nhóm nghèo nhất là những người hưởng lợi ròng từ thuế và chi tiêu công, trong đó nhóm 10% hộ nghèo nhất nhận được lợi ích ròng bằng 36% thu nhập thị trường của họ (Hình 7.3). Phần lớn các lợi ích hiện vật đến từ giáo dục, trị giá khoảng 13–22% thu nhập thị trường của 2 nhóm thập phân vị nghèo nhất. Tuy nhiên, ngay cả khi bao gồm cả chi tiêu cho y tế và giáo dục, thì khoản thanh toán ròng vào hệ thống tài khóa cho các hộ gia đình khá giả vẫn tương đối giống nhau. Về giáo dục, điều này phản ánh việc có nhiều hộ gia đình khá giả không có con trong độ tuổi đi học (hoặc con cái họ đang học ở các trường tư thục). Về y tế, nó phản ánh chi phí tự trả cao trong khu vực y tế công; những điều này làm giảm lợi ích của các dịch vụ y tế cho tất cả các hộ gia đình, thậm chí còn vượt quá giá trị lợi ích đối với nhóm giàu nhất.

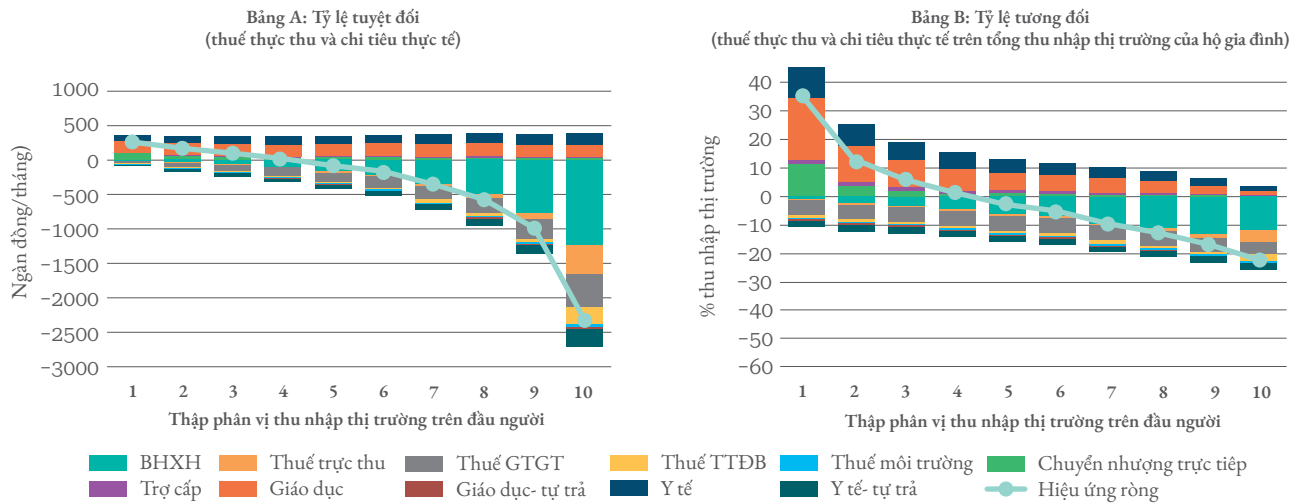
Hình 7.2. Tác động của các chính sách tài khóa theo các nhóm thập phân vị tiêu dùng bình quân đầu người (không bao gồm cả chi tiêu bằng hiện vật)



Lưu ý: Xem Phụ lục 7.1 để biết các giả định chính.

Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG dựa vào dữ liệu Khảo sát mức sống dân cư 2018.

Hình 7.3. Tác động của chính sách tài khóa theo các nhóm thập phân vị tiêu dùng bình quân đầu người (bao gồm cả chi tiêu bằng hiện vật)



Lưu ý: Xem Phụ lục 7.1 để biết các giả định chính.

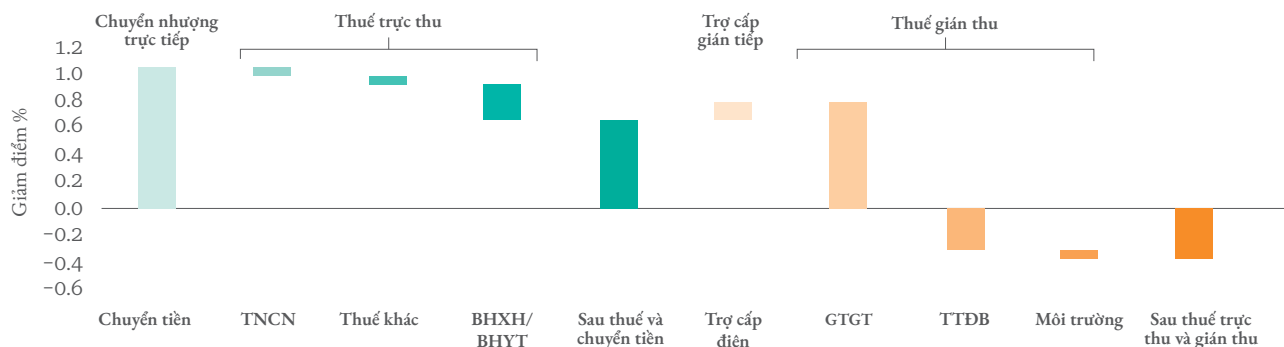
Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG dựa vào dữ liệu Khảo sát mức sống dân cư 2018.

Với mô hình lợi ích và gánh nặng trong phân phối thu nhập hộ gia đình, tác động của chính sách tài khóa đối với nghèo và bất bình đẳng là gì?

Giá trị ngắn hạn của các khoản chuyển nhượng mà người nghèo nhận được là thấp hơn các khoản thuế mà họ phải trả - các khoản này chủ yếu là thuế gián thu đối với tiêu dùng. Tuy nhiên, lợi ích dài hạn mà họ nhận được từ chi tiêu công cho y tế và giáo dục có thể sẽ lớn hơn các khoản thuế phải trả hiện nay. Với thu nhập từ các hoạt động

thị trường, tỷ lệ nghèo theo chuẩn nghèo LMIC (3,20 đô-la Mỹ/ngày theo PPP 2011) ở Việt Nam vào năm 2018 là 7,5%. Hình 7.4 cho thấy các công cụ tài khóa góp phần giảm nghèo hoặc làm tăng nghèo như thế nào. Chuyển tiền trực tiếp góp giảm nghèo 1,1 điểm (tức là làm tỷ lệ nghèo giảm 1,1 điểm). Thuế trực thu - chủ yếu là các khoản đóng góp cho an sinh xã hội và bảo hiểm y tế - giảm tỷ lệ nghèo 0,4 điểm, có nghĩa là tỷ lệ nghèo được tính theo thu nhập khả dụng thấp hơn 0,6 điểm so với thu nhập thị trường. Trong khi trợ cấp tiền điện chỉ đóng góp một phần nhỏ vào việc xóa đói giảm nghèo thì

Hình 7.4. Tác động của chính sách tài khóa tới nghèo theo công cụ tài khóa



Lưu ý: Các tác động cận biên đối với giảm nghèo được trình bày trong hình. Thanh (bar) có giá trị dương thể hiện đóng góp tích cực vào việc giảm nghèo. Thanh có giá trị âm thể hiện sự gia tăng nghèo. Các cấu phần riêng lẻ được căn chỉnh tỷ lệ theo tác động cận biên của từng công cụ tài chính. Ví dụ, tác động cận biên của thuế GTGT, thuế tiêu thụ đặc biệt và thuế môi trường được hiệu chỉnh để tổng của chúng bằng tác động cận biên của thuế gián thu.

Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG dựa vào dữ liệu Khảo sát mức sống dân cư 2018.

thuế tiêu thụ đặc biệt, thuế môi trường và đặc biệt là thuế GTGT có tác động nhiều hơn các khoản chuyển tiền trực tiếp và dẫn đến tỷ lệ nghèo chung cao hơn sau khi xem xét tất cả các chính sách tài khóa. Như vậy, tỷ lệ nghèo khi tính theo thu nhập thị trường là 7,5%; sau khi tính đến chuyển nhượng tiền mặt và thuế trực thu, nó giảm xuống còn 6,9%; sau khi tính đến trợ cấp điện và thuế gián thu, tỷ lệ nghèo lại tăng lên 8,0%, hay cao hơn 0,5 điểm so với trước khi có các công cụ can thiệp tài khóa. Mặc dù vậy, việc chi tiêu cho y tế và đặc biệt là giáo dục không chỉ mang lại lợi ích nhiều hơn cho các hộ gia đình nghèo hơn hiện nay, như sẽ được thảo luận trong phần tiếp theo, mà nó còn có lợi cho họ trong dài hạn. Có nhiều bằng chứng cho thấy lợi ích của giáo dục đối với trong việc tạo ra sức khỏe và thu nhập của người lớn tốt hơn và các trẻ em nghèo được hưởng các lợi ích này nhiều hơn trung bình (ví dụ, xem Holla và cộng sự, 2021 và NHTG, sắp xuất bản).

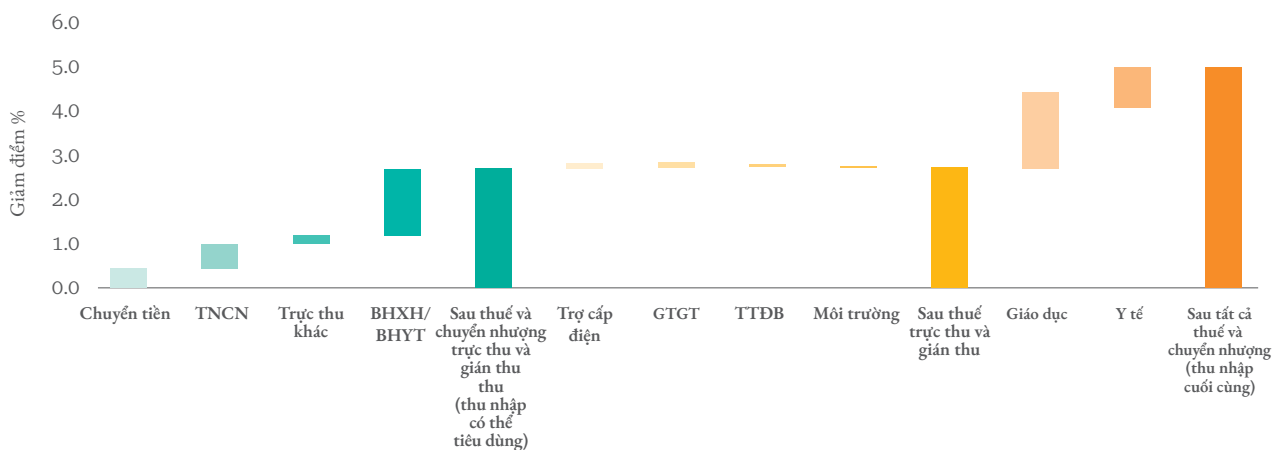
Bản chất lũy tiến của chi ngân sách dưới dạng hiện vật, đặc biệt cho giáo dục, có nghĩa là hệ thống tài khóa làm giảm bất bình đẳng giữa các hộ gia đình. Trong khi hệ thống tài khóa dẫn đến tỷ lệ nghèo tăng chút ít thì nó giúp tái phân phối; chỉ số Gini đo lường bất bình đẳng giảm gần 3 điểm sau khi tính đến tất cả các chính sách tài khóa dựa trên tiền mặt và lên tới 5 điểm sau khi tính cả các khoản chi tiêu cho y tế và giáo dục không dùng tiền mặt (Hình 7.5). Các công cụ lũy tiến chính là thuế trực thu và các khoản chuyển nhượng, giúp giảm bất bình đẳng gần 3 điểm, chủ yếu nhờ các khoản đóng góp cho an sinh xã hội và bảo hiểm y tế; trong khi chi tiêu cho giáo dục giúp giảm thêm nữa gần 2 điểm bất

bình đẳng. Chuyển nhượng gián tiếp (hỗ trợ tiền điện) và thuế gián thu chủ yếu có tính trung lập và ít ảnh hưởng đến bất bình đẳng.

Tác động và tính hiệu quả chi phí của các công cụ chính sách tài khóa đối với bất bình đẳng

Việt Nam có nguồn thu chính từ các loại thuế có tính lũy tiến kém nhất và chi tiêu nhiều nhất cho các khoản chi có tính lũy tiến kém nhất; điều này cho thấy tiềm năng để các cải cách tài khóa có tính trung lập sẽ giúp giảm bất bình đẳng hơn nữa. Phần trước đã xem xét từng công cụ tài khóa làm tăng hay giảm bất bình đẳng bao nhiêu. Biểu đồ sau đây xem xét các công cụ tài khóa lũy tiến và đặt ra câu hỏi rằng công cụ nào có hiệu quả về chi phí nhất trong việc giảm bất bình đẳng. Điều này có nghĩa là, với số tiền nhất định chi tiêu cho mỗi công cụ (hoặc với mỗi nguồn thu thuế có được nhất định), thì bất bình đẳng sẽ giảm đi bao nhiêu? Các công cụ phi lũy tiến như thuế gián thu không được đưa vào phần này. Trong Hình 7.5, thuế thu nhập cá nhân làm giảm bất bình đẳng khoảng 0,5 điểm và các loại thuế trực thu khác làm giảm 0,2 điểm trong khi tác động của đóng góp bảo hiểm xã hội (ví dụ, đóng góp cho an sinh xã hội, bảo hiểm y tế và bảo hiểm thất nghiệp) lớn hơn nhiều (1,6 điểm). Hình 7.6 trình bày kết quả dưới một góc nhìn khác. Trước tiên, chỉ số hiệu quả chi phí được xây dựng (trên trục bên trái), chính là mức độ giảm bất bình đẳng trên mỗi đồng thu được (thuế) hoặc được sử dụng (chi tiêu)⁵⁸. Thứ hai, chỉ số này được so sánh với quy mô chi tiêu (hoặc doanh thu thuế trong trường hợp thuế) trên công cụ đó (trục bên phải). Thuế thu nhập cá nhân làm giảm bất bình đẳng nhiều nhất

Hình 7.5. Tác động của chính sách tài khóa đối với bất bình đẳng theo công cụ tài khóa



Lưu ý: Các tác động cận biên đối với giảm nghèo được trình bày trong hình. Thanh (bar) có giá trị dương thể hiện đóng góp tích cực vào việc giảm nghèo. Thanh có giá trị âm thể hiện sự gia tăng nghèo. Các câu phần riêng lẻ được căn chỉnh tỷ lệ theo tác động cận biên của từng công cụ tài chính. Ví dụ, tác động cận biên của thuế GTGT, thuế tiêu thụ đặc biệt và thuế môi trường được hiệu chỉnh để tổng của chúng bằng tác động cận biên của thuế gián thu.

Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG dựa vào dữ liệu Khảo sát mức sống dân cư 2018.

trên mỗi đồng doanh thu thuế nhận được. Các loại thuế trực thu khác có hiệu quả giảm bất bình đẳng bằng một nửa trong khi các khoản đóng góp bảo hiểm xã hội có tính hiệu quả chi phí chỉ bằng một phần ba so với thuế thu nhập cá nhân. Thế nhưng, đóng góp từ bảo hiểm xã hội tạo ra mức thu nhiều gấp 5 lần so với tổng thu từ thuế thu nhập cá nhân và các loại thuế trực thu khác, và do đó có tác động tuyệt đối lớn nhất đến bất bình đẳng (Hình 7.6). Nếu cơ cấu thu ngân sách được cân bằng lại để có mức độ đóng góp từ thuế trực thu cao hơn và giảm tỷ trọng của các khoản đóng góp cho an sinh xã hội, thì Việt Nam có thể giảm bất bình đẳng nhiều hơn nữa mà không mất thêm chi phí tài khóa. Mặt khác, nếu Việt Nam có thể tăng thu từ thuế, thì việc mở rộng cơ sở thuế thu nhập sẽ vừa mang lại nhiều tiền thuế hơn trong khi cũng làm giảm bất bình đẳng. Kết quả tương tự có thể được nhìn thấy trong khía cạnh chi tiêu. Chuyển nhượng tiền mặt trực tiếp có tính hiệu quả trong giảm bất bình đẳng cao gần gấp ba lần so với hỗ trợ tiền điện là khoản chi tiêu có mức độ định hướng mục tiêu kém. Thế nhưng, số tiền được chi cho chuyển tiền trực tiếp ở mức cao tương tự như chi phí để hỗ trợ tiền điện.

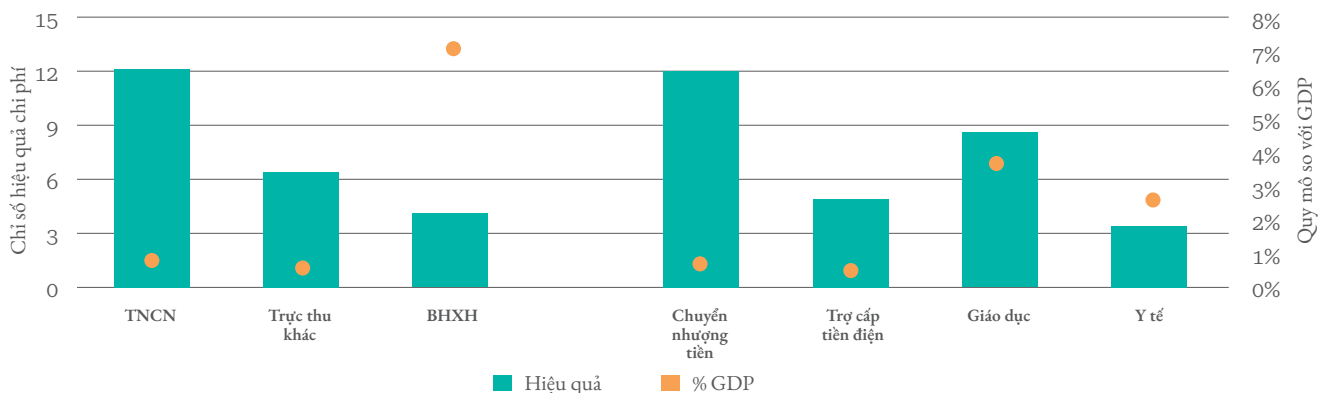
Khi xác định giá trị hiện vật của chi tiêu cho y tế và giáo dục, có thể tính đến chất lượng

Trẻ em nghèo không được hưởng lợi từ chi tiêu cho giáo dục và y tế ở mức độ tương đương với trẻ em ở các gia đình khá giả. Chỉ hơn 40% tổng mức giảm bất bình đẳng thông qua hệ thống tài khóa của Việt Nam đến từ chi tiêu cho y tế và giáo dục (Hình 7.5). Những khoản phúc lợi này là những dịch vụ nhận được bằng hiện vật với mức được hưởng được xác định căn cứ vào chi phí của chính phủ khi cung cấp những dịch vụ

này. Tuy nhiên, *giá trị* của chúng đối với các hộ gia đình có thể khác với chi phí cung cấp cho họ. Lấy ví dụ, chất lượng các dịch vụ này có thể không đồng đều giữa các tỉnh hay giữa thành thị và nông thôn. Một số phòng học có thể có trang thiết bị tốt hơn, một số trường lớp có tỷ lệ giáo viên trên học sinh thấp hơn hay có nhiều sách giáo khoa hơn. Để kiểm tra mức độ nhạy cảm của các yếu tố góp phần chính trong giảm bất bình đẳng tài khóa này so với giả định rằng lợi ích của một dịch vụ đối với một hộ gia đình bằng chi phí cung cấp dịch vụ, người ta có thể xây dựng mức lợi ích thay thế. Với mục đích này, có thể phân tách Chỉ số vốn con người (NHTG, 2020) theo các nhóm ngũ phân vị phúc lợi hộ gia đình (D'Souza, Gatti và Kraay, 2019). Hình 7.7 cho thấy điểm số của mỗi nhóm đối với các thành phần HCI khác nhau và với chỉ số tổng thể so với nhóm giàu nhất⁵⁹. Chẳng hạn, nhóm nghèo nhất có thời gian đi học chỉ bằng 80% thời gian của nhóm giàu nhất. Hơn nữa, điểm kiểm tra trung bình của nhóm nghèo nhất chỉ bằng 87% của nhóm giàu nhất, vì vậy ngay cả khi đi học thì họ cũng không học được nhiều lắm. Kết quả là, khi số năm đi học được điều chỉnh theo kết quả học tập của họ thì nhóm nghèo nhất có trình độ học vấn chỉ tương đương 71% của nhóm giàu nhất. Các kết quả về tỷ lệ thấp còi thậm chí còn thể hiện mức độ bất bình đẳng rõ rệt hơn.

Điều chỉnh giá trị của một hộ gia đình trong một nhóm ngũ phân vị cụ thể về chi tiêu cho y tế và giáo dục theo kết quả vốn nhân lực của họ có nghĩa là bất bình đẳng sẽ giảm bớt 15%. Sau đó, giá trị chi tiêu cho y tế và giáo dục của mỗi hộ gia đình có thể được điều chỉnh theo kết quả của ngũ phân vị S-HCI của hộ gia đình đó so với kết quả của nhóm

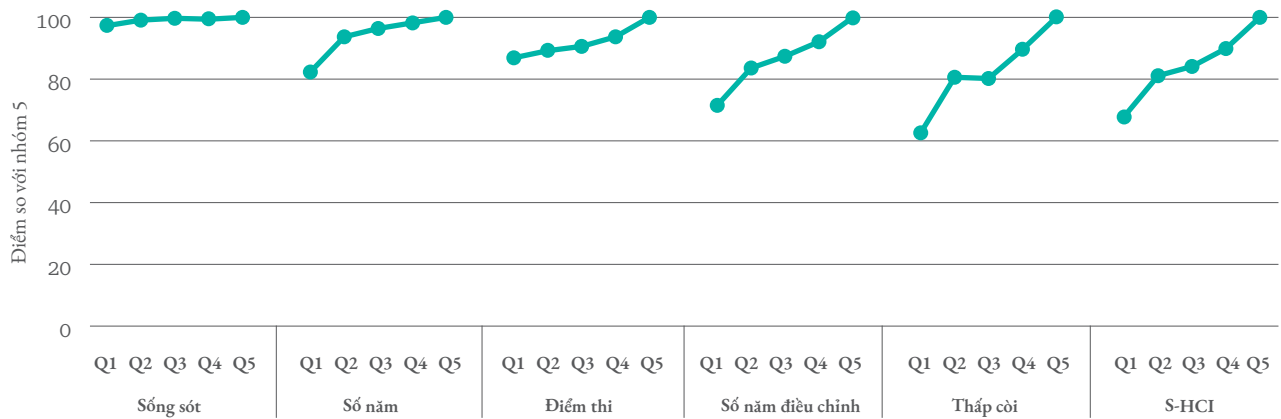
Hình 7.6. Tầm quan trọng và hiệu quả chi phí của các công cụ tài khóa trong việc giảm bất bình đẳng



Lưu ý: Chỉ số hiệu quả chi phí là mức đóng góp cận biên vào việc giảm bất bình đẳng (điểm Gini đã thay đổi) chia cho tổng chi tiêu.

Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG dựa vào dữ liệu Khảo sát mức sống dân cư 2018.

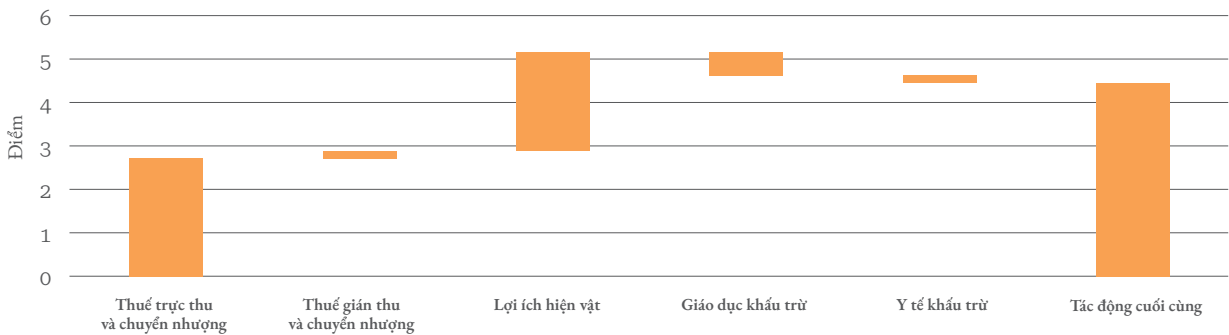
Hình 7.7. Vốn con người được phân tách theo các thành phần kinh tế xã hội (S-HCI)



Lưu ý: Đối với mỗi thành phần (và với chỉ số tổng hợp), điểm đối với nhóm Q5 giàu nhất được chuẩn hóa ở mức 100 và các điểm của ngũ phân vị khác được chuẩn hóa tương ứng với điều này. Như vậy điểm chuẩn hóa cho nhóm x là Q_x/Q_5 .

Nguồn: D'Souza, Gatti và Kraay (2019) và tính toán của NHTG.

Hình 7.8. Tác động của chính sách tài khóa đối với bất bình đẳng sau khi điều chỉnh giá trị lợi ích hiện vật đối với chênh lệch S-HCI



Lưu ý: Các tác động cận biên đến giảm bất bình đẳng được trình bày. Một thanh dương thể hiện sự đóng góp vào việc giảm bất bình đẳng. Một thanh âm thể hiện sự gia tăng bất bình đẳng. Khấu trừ cho y tế và giáo dục như ghi chú trong Bảng 7.2.

Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG dựa vào dữ liệu Khảo sát mức sống dân cư 2018, D'Souza, Gatti và Kraay (2019).

giàu nhất; điều này phản ánh kết quả vốn con người mà hộ gia đình đó đạt được thấp hơn. Sau khi thực hiện sự điều chỉnh này, đóng góp của các lợi ích về y tế và giáo dục đối với việc giảm bất bình đẳng giảm đi khoảng 1/3, từ 2,3 điểm xuống còn 1,6 điểm, và tác động phân phối lại tổng thể của hệ thống tài khóa của Việt Nam giảm 15%, xuống còn khoảng 4,4 điểm tổng cộng (Hình 7.8).

Một vấn đề lâu dài và dai dẳng đối với giáo dục phổ thông là sự bất bình đẳng về tài chính cho các trường công lập, đặc biệt là các trường ở vùng DTTS và miền núi bị tụt hậu nhất. Các trường học ở vùng sâu, vùng xa và

vùng nghèo đều bị thiếu hụt tài chính. Nhóm DTTS và học sinh có thu nhập thấp có nhiều khả năng đi học tại các cơ sở trường học chất lượng thấp, thiếu giáo viên có trình độ, thiếu tài liệu giảng dạy, công nghệ, cơ sở vật chất thiết yếu và được bảo trì đầy đủ. Việc thiếu đi các cơ sở vật chất này tác động tiêu cực đến khả năng học tập và làm trầm trọng thêm sự bất bình đẳng hiện có trong việc tiếp cận giáo dục và trong kết quả học tập của học sinh.

Việc cân bằng các cơ hội đòi hỏi có các chính sách công và đầu tư công bù đắp khoảng cách trong đầu tư tư nhân vào con cái giữa các bậc cha mẹ có điều kiện và những

người khó khăn (Narayan và cộng sự, 2018). Chính phủ có vai trò trong việc san bằng sân chơi để trẻ em Việt Nam dù ở bất kỳ hoàn cảnh nào cũng có thể lớn lên với cơ hội tiếp cận giáo dục bình đẳng. Nếu hoàn cảnh nuôi dạy của một đứa trẻ gắn liền với những cơ hội của chúng trong cuộc sống, thì một số nhóm trẻ nhất định sẽ không thể phát huy hết tiềm năng của chúng. Trên toàn cầu, cũng như tại các nước Đông Á và Thái Bình Dương, chỉ tiêu công cho giáo dục tăng theo mức thu nhập và mức độ dịch chuyển kinh tế tương đối có xu hướng cao hơn tại các nước có tỷ trọng chi tiêu so với GDP cao hơn. Do đó, các bằng chứng cho thấy rằng các nước giàu hơn có xu hướng có mức độ dịch chuyển tương đối cao hơn trong giáo dục vì họ có xu hướng đầu tư nhiều hơn (so với quy mô nền kinh tế của họ) vào phát triển vốn con người để cân bằng hóa các cơ hội (Narayan và cộng sự, 2018).

7.4. Kết luận – Những điểm hay từ kinh nghiệm quốc tế

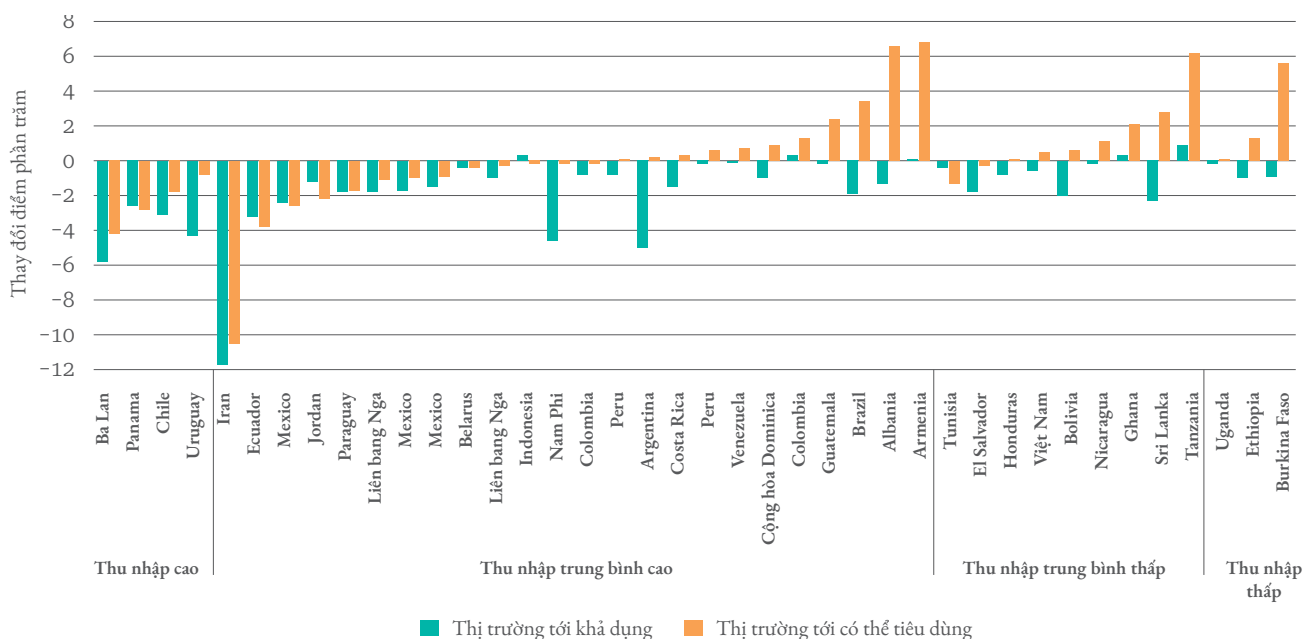
Việt Nam có thể học hỏi từ các quốc gia đã đạt được sự tái phân phối lớn hơn thông qua chính sách tài khóa. So với quốc tế, đặc biệt là so với các quốc gia có thu nhập trung bình thấp khác, Việt Nam nằm trong số các quốc gia có

thành tích tốt hơn về tình trạng nghèo và ở mức trung bình về bất bình đẳng. Phần này kết thúc Chương 7 bằng cách đánh giá hiệu quả hoạt động của Việt Nam với các quốc gia khác trong cơ sở dữ liệu CEQ và sau đó thảo luận về cách một số quốc gia có thể đạt được các kết quả tốt hơn cho người nghèo bằng cách kết hợp các công cụ tài khóa theo những cách thức khác nhau. Chính sách tài khóa có thể được sử dụng để giảm bất bình đẳng ở Việt Nam hiện nay và tài trợ cho các khoản đầu tư vì mục tiêu tăng trưởng bền vững và có lợi cho người nghèo trong tương lai. Chương 8 thảo luận sâu hơn về các ưu tiên chính của chính sách tài khóa.

Các nước thu nhập cao có xu hướng có chính sách tài khóa có tính lũy tiến cao nhất cho người nghèo

Sử dụng phương pháp pháp CEQ với dữ liệu một số quốc gia có thu nhập từ thấp đến cao, các quốc gia giàu hơn có xu hướng áp dụng các chính sách tài khóa có tính lũy tiến cao nhất để giúp giảm nghèo hơn nữa (Hình 7.9). Phần thảo luận ở trên cho thấy chính sách tài khóa của Việt Nam trong năm 2018 đã làm tăng tỷ lệ nghèo ngắn hạn lên một chút (0,6 điểm) khi đã tính đến tất cả các loại thuế trực thu và thuế gián thu và chuyển nhượng, và không tính tới các tác động có lợi cho

Hình 7.9. Tác động của chính sách tài khóa đối với nghèo theo mức thu nhập của quốc gia



Lưu ý: Lương hưu được coi là thu nhập hoãn lại. Tỷ lệ nghèo được đo lường theo chuẩn nghèo quốc tế phù hợp của NHTG tương ứng với mức thu nhập của mỗi quốc gia: 1,90 đô-la Mỹ/ngày cho các nước thu nhập thấp, 3,20 đô-la Mỹ/ngày cho các nước thu nhập trung bình thấp, và 5,50 đô-la Mỹ/ngày cho các nước thu nhập trung bình cao và các nước thu nhập cao.

Nguồn: Cơ sở dữ liệu CEQ và NHTG và tính toán của NHTG.

giảm nghèo dài hạn từ các khoản đầu tư công vào y tế và giáo dục. Đồng thời, bất bình đẳng giảm 2,9 điểm khi chỉ xem xét các công cụ tiền mặt và giảm 5,2 điểm khi tính cả chi tiêu bằng hiện vật cho y tế và giáo dục. Những kết quả này nếu so với các quốc gia có thu nhập trung bình thấp khác thì sẽ như thế nào? Việc tỷ lệ nghèo chỉ gia tăng chút ít do chính sách tài khóa là một kết quả tương đối tốt đối của một quốc gia có thu nhập trung bình thấp: tỷ lệ nghèo tăng trung bình 1,5 điểm trong nhóm nước này, trong khi ở một số nước, tỷ lệ nghèo tăng lên 5 hoặc 7 điểm khi áp dụng cùng phương pháp.

Tác động của chính sách tài khóa đối với việc giảm bất bình đẳng khá khác nhau với các nền kinh tế có các trình độ phát triển khác nhau. Mức giảm bất bình đẳng từ chính sách tài khóa của Việt Nam ở mức trung bình nếu so với các nước có thu nhập trung bình thấp. Khi không tính đến chi tiêu bằng hiện vật cho y tế và giáo dục, chỉ có ở Guinea là không xảy ra việc bất bình đẳng giảm; ở tất cả các quốc gia còn lại, bất bình đẳng đều giảm. Mức giảm 2,9 điểm của Việt Nam được xếp vào khoảng giữa trong các nước có thu nhập trung bình thấp (Hình 7.10 Bảng A). Tương tự, khi tính đến chi tiêu bằng hiện vật (Hình 7.10 Bảng B), thứ hạng của Việt Nam trong số các quốc gia này vẫn không thay đổi, mặc dù nó tiến gần hơn về hướng các quốc gia có kết quả tốt nhất.

Đánh thuế gián thu có xu hướng là gánh nặng chính của người nghèo

Tại 33 quốc gia có thu nhập thấp, thu nhập trung bình thấp và thu nhập trung bình cao trong tổng số 48 quốc gia có dữ liệu trong cơ sở dữ liệu xuyên quốc gia của CEQ, sự gia tăng nghèo xảy ra khi chuyển từ thu nhập khả dụng sang thu nhập tiêu dùng (Hình 7.9)⁶⁰. Gánh nặng của các loại thuế gián thu như thuế GTGT và thuế tiêu thụ đặc biệt có thể khiến các hộ gia đình trở thành bần cùng nếu họ không được bù đắp từ các khoản chuyển tiền trực tiếp. Tuy nhiên, ở tất cả các quốc gia có thu nhập cao ngoại trừ Romania, và ở khoảng một nửa các quốc gia có thu nhập trung bình cao, thì tỷ lệ nghèo đều giảm ở cả giai đoạn thu nhập khả dụng và thu nhập có thể tiêu dùng; ở những nước này, các khoản chuyển nhượng trực tiếp được xác định mục tiêu tốt và có phạm vi bao phủ rộng rãi thừa đủ để bù đắp ảnh hưởng của việc đánh thuế gián thu.

Việc dựa vào đánh thuế gián thu ban đầu thể hiện sự đánh đổi đối với thu ngân sách và sự công bằng (Fuchs, Sosa và Wai-Poi, 2021). Một số quốc gia áp dụng thuế suất ưu đãi hoặc miễn thuế GTGT rộng rãi cho các mặt hàng thiết yếu như thực phẩm hay quần áo. Những khoản miễn giảm này có thể có ý nghĩa đối với các hộ gia đình nghèo khi mà chúng chiếm tỷ trọng tương đối lớn trong giỏ tiêu dùng của họ. Trong khi đó, các hộ gia đình giàu thì tiêu thụ những hàng hóa này với số lượng lớn hơn, có nghĩa là các hộ gia đình giàu sẽ được hưởng lợi nhiều hơn từ các khoản chi thuế đáng kể. Các quốc gia có các biện pháp miễn trừ như vậy thuế gián thu có tính trung lập hơn hay thậm chí còn lũy tiến nhưng có doanh thu thuế thấp hơn, như được thảo luận trong Fuchs và cộng sự (2021) và Wai-Poi và cộng sự (2022).

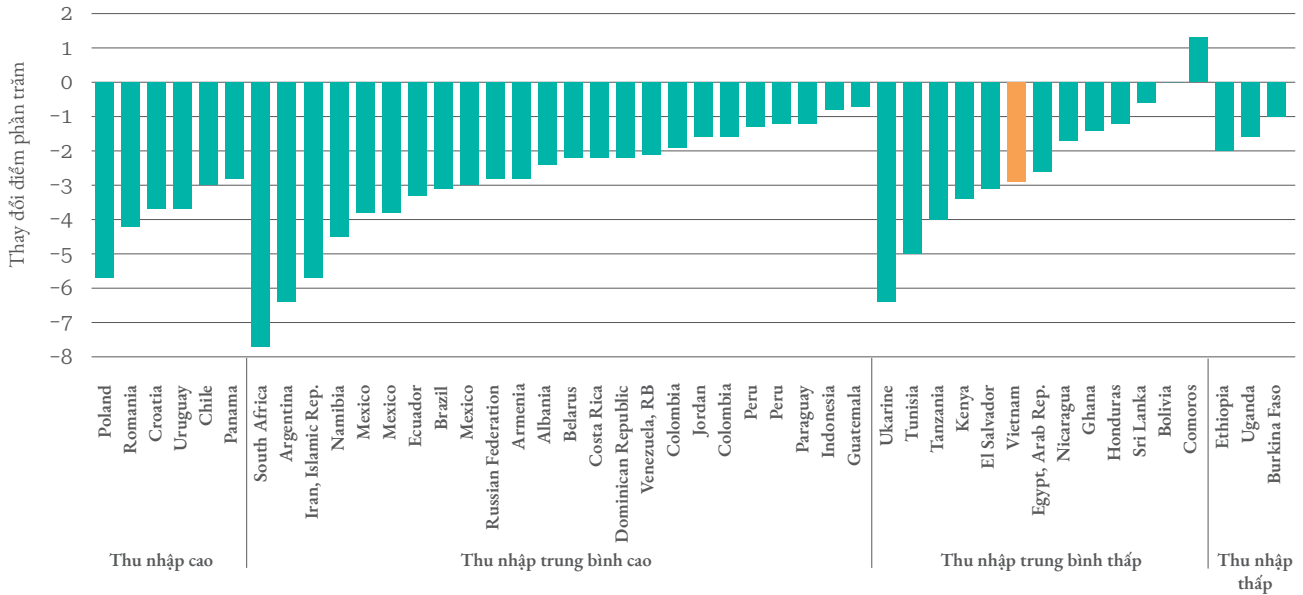
Mức độ phi chính thức trong nền kinh tế cũng cần được xem xét. Thuế gián thu thường không được áp dụng đối với các giao dịch mua hàng hóa và dịch vụ tại các địa điểm không chính thức, chẳng hạn như các quầy hàng trên đường phố. Ở một mức độ nào đó, thuế gián thu vẫn được tính vào giá, vì đầu vào sản xuất thường được mua trên thị trường chính thức (chẳng hạn như điện), nhưng thuế GTGT không được áp dụng cho hàng hóa cuối cùng, nghĩa là thuế suất thực tế thấp hơn. Như Bachas, Gadenne và Jensen (2020) chỉ ra ở 31 nước đang phát triển, tỷ trọng tiêu dùng của hộ gia đình trên khu vực phi chính thức giảm theo thu nhập; tính trung bình, người giàu phải trả mức thuế hiệu quả cao gấp 2 lần so với người nghèo. Hiện tượng này làm đảo ngược sự đánh đổi doanh thu - công bằng của việc miễn trừ và ưu đãi: khu vực phi chính thức càng lớn thì thuế gián thu càng có tính lũy tiến cao hơn nhưng tỷ lệ thu thuế nói chung lại sẽ thấp hơn.

Kết hợp lũy tiến giữa thuế gián thu và chuyển nhượng trực tiếp

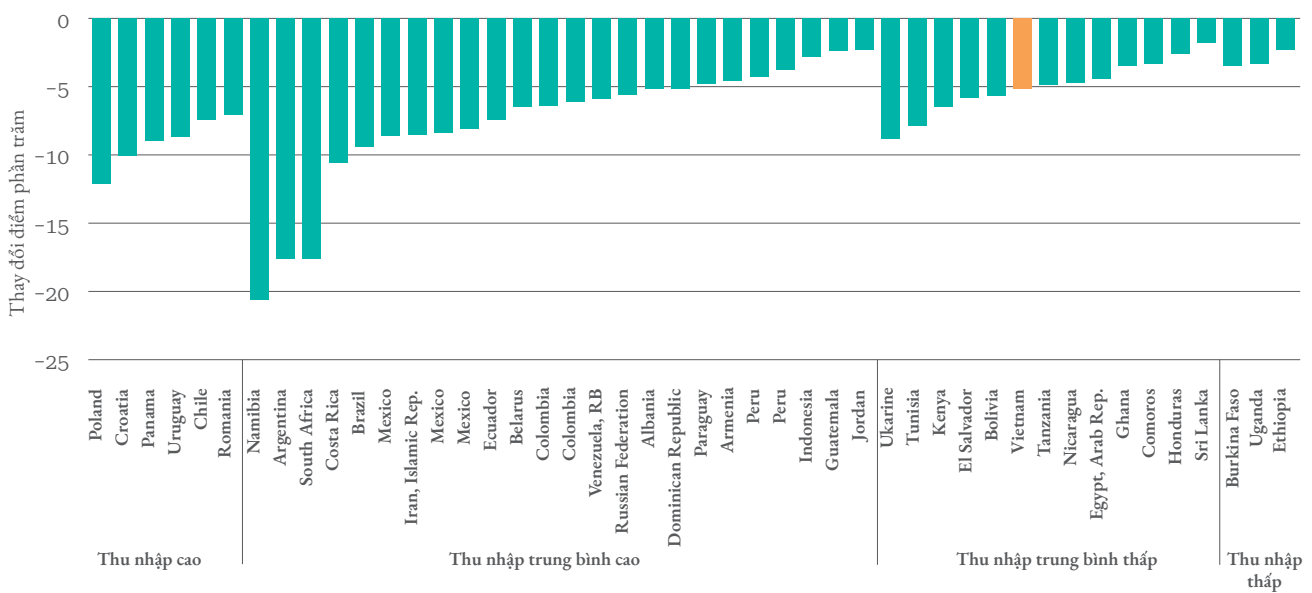
Sự kết hợp của các loại thuế mà một quốc gia sử dụng có ảnh hưởng mạnh mẽ đến mức độ lũy tiến trong chính sách tài khóa của quốc gia đó. Các loại thuế trực thu, chẳng hạn như thuế thu nhập doanh nghiệp và cá nhân, thuế tài sản và thuế thừa kế, là những công cụ mạnh mẽ để giảm bất bình đẳng. Các loại thuế này được chi trả phần lớn từ các hộ gia đình khá giả, và trực tiếp làm giảm sự bất bình đẳng phát sinh từ thu nhập thị trường. Nhưng một phần doanh thu từ

Hình 7.10. Tác động của chính sách tài khóa tới bất bình đẳng theo mức thu nhập của quốc gia

Bảng A: Không tính chi tiêu bằng hiện vật cho giáo dục và y tế



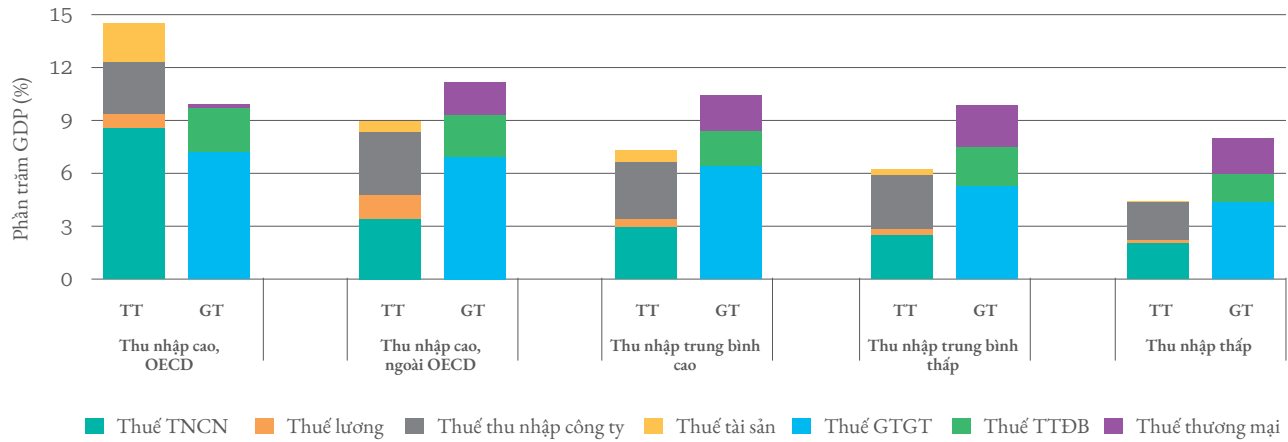
Bảng B: Kể cả chi tiêu bằng hiện vật cho giáo dục và y tế



Lưu ý: Lương hưu được coi là thu nhập hoãn lại.

Nguồn: Cơ sở dữ liệu CEQ và NHTG và các tính toán của NHTG (xem Rodriguez và Wai-Poi, 2020).

Hình 7.11. Cơ cấu thuế theo mức thu nhập quốc gia, thuế trực thu và thuế gián thu



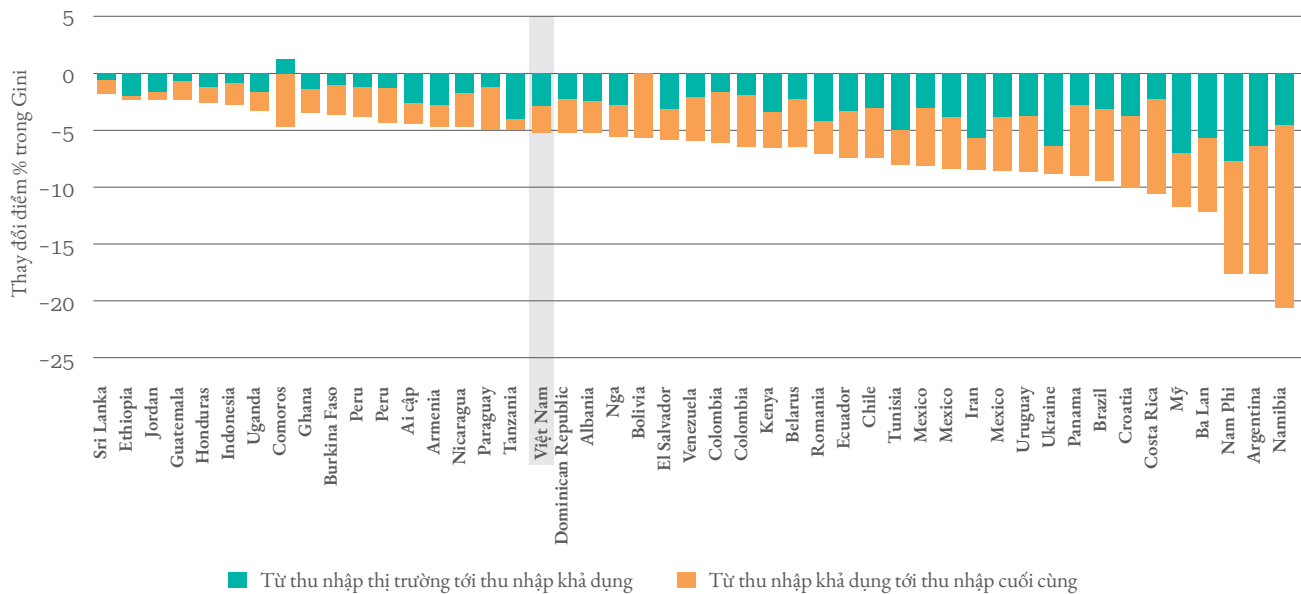
Lưu ý: TT: thuế trực thu (Thuế thu nhập cá nhân, thuế thu nhập doanh nghiệp, thuế tiền lương, thuế tài sản). GT: thuế gián thu (Thuế GTGT, thuế tiêu thụ đặc biệt, thuế xuất nhập khẩu).

Nguồn: Fuchs, Sosa và Wai-Poi (2021), tính toán của các giả dựa trên dữ liệu từ cơ sở dữ liệu IMF WoRLD.

các loại thuế này cũng có thể được sử dụng để tài trợ cho các khoản đầu tư cho người nghèo, chẳng hạn như vốn nhân lực và cơ sở hạ tầng vật chất, và do đó gián tiếp làm giảm bất bình đẳng trong tương lai. Các loại thuế gián thu, chẳng hạn như thuế GTGT và thuế tiêu thụ đặc biệt, kém lũy tiến hơn nhiều (như đã thấy ở Việt Nam) và thường có tính lũy thoái; các loại thuế này chiếm tỷ lệ lớn hơn trong thu nhập thị trường của các hộ gia đình tương đối nghèo. Tuy nhiên, việc thu thuế thu nhập cá nhân đòi hỏi năng lực quản lý thuế đáng kể. Do đó, hầu hết các nước đang phát triển chủ yếu dựa vào việc tăng thuế gián thu khi họ muốn tăng thu thuế theo tỷ lệ phần trăm GDP và chuyển sang mức thu nhập cao hơn. Fuchs, Sosa và Wai-Poi (2021) chỉ ra rằng khi các quốc gia chuyển từ mức thu nhập thấp đến mức thu nhập trung bình thấp rồi tiếp theo, đến mức thu nhập trung bình cao, các nước này gia tăng nguồn thu từ thuế hầu hết không phải từ thuế thu nhập cá nhân lũy tiến mà bằng các loại thuế gián thu có tính lũy tiến kém (Hình 7.11). Ngay cả các nước có thu nhập cao ngoài OECD cũng phụ thuộc nhiều hơn vào thuế gián thu so với thuế trực thu. Chỉ ở các quốc gia có thu nhập cao thuộc OECD thì thuế trực thu mới có tỷ trọng lớn hơn thuế gián thu trong cơ cấu doanh thu thuế. Do đó, đối với các nước có thu nhập trung bình cao đang muốn chuyển sang trạng thái thu nhập cao, việc tăng cường năng lực quản lý thuế và mở rộng cơ sở thuế với thuế thu nhập cá nhân là một cách hợp lý để vừa tăng thu ngân sách vừa giảm bất bình đẳng. Đối với các nước đang phát triển còn lại, để tăng thu thì giải pháp thực tế là phải tăng qua các thuế gián thu.

Đánh thuế không lũy tiến có thể được kết hợp với chi chuyển nhượng lũy tiến để đạt được một hệ thống tài khóa lũy tiến ròng. Như chương này đã trình bày rõ ràng, không nên xem xét tác động lên tình trạng nghèo và bất bình đẳng của thuế một cách tách biệt. Tất cả các loại thuế đều sẽ tạo gánh nặng cho ít nhất là một số hộ gia đình. Hiệu quả ròng của các loại thuế này và các khoản chi tiêu mà chúng tài trợ sẽ quyết định mức độ mà hệ thống tài khóa đóng góp cho giảm nghèo và bất bình đẳng. Công cụ hiệu quả nhất để giảm bất bình đẳng là chi chuyển nhượng tiền mặt trực tiếp có mục tiêu. Ở hầu hết các quốc gia, các hộ gia đình nghèo được hưởng tỷ lệ chi chuyển nhượng tiền mặt cao hơn các hộ gia đình khá giả (Fuchs và cộng sự, 2021), và nếu tính theo phần trăm thu nhập thị trường thì tỷ lệ này của họ còn cao hơn nữa. Do đó, sự kết hợp của việc tăng thuế gián thu - có thể thông qua việc loại bỏ các khoản miễn giảm và thuế suất ưu đãi thiếu hiệu quả - có thể vừa làm tăng thu nhập vừa làm giảm nghèo và bất bình đẳng nếu như việc làm này được kết hợp với việc mở rộng mạng lưới an toàn có mục tiêu xác định⁶¹.

Hơn nữa, chính sách tài khóa có thể làm giảm bất bình đẳng mà không nhất thiết phải chi tiêu nhiều hơn. Việc chi tiêu không hiệu quả cho các khoản trợ cấp năng lượng và lương thực có thể được điều hướng tốt hơn bằng cách sử dụng các chi chuyển nhượng trực tiếp có mục tiêu. Một tỷ lệ trong chi tiêu trợ cấp có thể giúp đạt được sự giảm nghèo và bất bình đẳng cao hơn khi chúng được chi tiêu dưới hình thức các khoản chuyển nhượng tiền mặt có mục tiêu (Fuchs, Sosa và Wai-Poi, 2021).

Hình 7.12. Giảm bất bình đẳng từ các công cụ tài khóa tiền mặt và không dùng tiền mặt

Lưu ý: Lương hưu được coi như thu nhập hoãn lại.

Nguồn: Cơ sở dữ liệu CEQ và NHTG và các tính toán của NHTG (xem Rodriguez và Wai-Poi, 2020).

Giảm chênh lệch hộ gia đình thông qua chi tiêu cho y tế và giáo dục

Chi tiêu cho y tế và giáo dục của Việt Nam, mặc dù có tính lũy tiến, làm giảm bất bình đẳng ít hơn chi chuyển nhượng tiền mặt khi so sánh với các nước khác; một phần là do mức chi tiêu cho y tế hiện nay tương đối thấp. Hầu hết các quốc gia đều giảm bất bình đẳng thông qua đầu tư công vào giáo dục và y tế. Cho dù còn tồn tại các vấn đề về chất lượng và giá trị của các khoản chi tiêu đó với các hộ gia đình thì ở hầu hết các quốc gia, chi tiêu cho vốn con người đóng vai trò chủ chốt tới tác động của chính sách tài khóa trong việc làm giảm bất bình đẳng (Hình 7.12.). Việt Nam là hiện tượng tương đối khác thường khi chỉ có chưa đến một nửa (khoảng 40%) tác động tài khóa đối với bất bình đẳng là đến từ chi tiêu cho y tế và giáo dục. Điều này một phần phản ánh mức chi tiêu tương đối thấp trong các lĩnh vực này. Ví dụ, trong khi chi tiêu cho giáo dục của Việt Nam (4,0% GDP) nói chung là phù hợp với mức trung bình của các nước có thu nhập trung bình cao (3,9%) và thu nhập trung bình (3,7%), thì chi tiêu cho y tế lại thấp hơn (2,3%, thấp hơn so với 3,3% ở các nước thu nhập trung bình cao và so với 2,8% của các nước có thu nhập trung bình)⁶².

7.5. Tài liệu tham khảo

- Bachas, Pierre; Gadenne, Lucie; Jensen, Anders. 2020. *Informality, Consumption Taxes and Redistribution*. Policy Research Working Paper; No. 9267. World Bank, Washington, DC. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33851>
- Bộ Tài chính và NHTG. 2021. *Revisiting the Impact of Government Spending and Taxes on Poverty and Inequality in Indonesia*.
- Bộ Y tế, 2021. https://moh.gov.vn/hoat-dong-cua-lanh-dao-bo/-/asset_publisher/TW6LTp1ZtwaN/content/het-nam-2020-co-87-96-trieu-nguoi-tham-gia-bhyt-bao-phu-90-85-dan-so, truy cập 15/11/2021.
- Dsouza, R., Gatti, R.V., Kraay, A.C. 2019. *A Socioeconomic Disaggregation of the World Bank Human Capital Index*. Policy Research Working Paper; no. WPS 9020 Washington, D.C.: World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/752571569852714031/A-Socioeconomic-Disaggregation-of-the-World-Bank-Human-Capital-Index>
- Duggan, Stephen. 2001. “Educational Reform in Viet Nam: A Process of Change or Continuity?”, *Comparative Education* Vol. 37, No. 2 (May, 2001), pp. 193–212.
- Flessa, Steffen, và Nghiem Tran Dung. “Costing of services of Vietnamese hospitals: identifying costs in one central, two provincial and two district hospitals using a standard methodology.” *The international journal of health planning and management* 19, no. 1 (2004): 63-77.
- Fuchs Tarlovsky, Alan; Gonzalez Icaza, Fernanda. 2019. *The Welfare and Distributional Effects of Increasing Taxes on Tobacco in Vietnam*. World Bank, Washington, DC. © World Bank.
- Fuchs, A., Sosa, M. và Wai-Poi, M. 2021. “Progressive Domestic Resource Mobilization for a COVID-19 Recovery”, Briefing Note, Washington, DC: World Bank Group.
- Holla, Alaka; Magdalena Bendini, Lelys Dinarte và Iva Trako. 2021. “Is Investment in Preprimary Education Too Low? Lessons from (Quasi) Experimental Evidence across Countries”, World Bank Policy Research Working Paper 9723, Washington, DC: World Bank.
- Horton, M. và El-Ganainy, A. 2020. Fiscal Policy: Taking and Giving Away. *Finance & Development*, Feb 2020. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/basics/fiscpol.htm>
- Inchauste, G. và Lustig, N. (2017). Overview: Fiscal Policy and Redistribution, in trong Inchauste, G. và Lustig, N. *The Distributional Impact of Taxes and Transfers: Evidence from Eight Developing Countries*. Directions in Development—Poverty. Washington, DC: World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/27980>
- Lustig, N. (biên tập) 2018. *Commitment to Equity Handbook. Estimating the Impact of Fiscal policy on Inequality and Poverty*. New Orleans and Washington, D.C.: CEQ Institute at Tulane University and Brookings Institution Press.
- Narayan, Ambar, Roy Van der Weide, Alexandru Cojocaru, Christoph Lakner, Silvia Redaelli, Daniel Gerszon Mahler, Rakesh Gupta N. Ramasubbaiah, và Stefan Thewissen. 2018. *Fair Progress? Economic Mobility across Generations around the World*. Washington, DC: World Bank.
- NHTG. 2017. *Taking Stock – An Update on Vietnam’s Recent Economic Developments. Special Focus: Improving Efficiency and Equity of Public Spending*, December 2017.
- 2020. *The Human Capital Index 2020 Update: Human Capital in the Time of COVID-19*. World Bank, Washington, DC. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/34432>
- 2021a. *Recommendations for the Vietnam Tax Reform Strategy 2021-2030*. World Bank, Washington, DC. © World Bank.
- 2021b. *East Asia and Pacific Economic Update April 2021*.
- 2021c. *A Year Deferred – Early Experiences and Lessons from COVID-19 in Vietnam*.
- sắp xuất bản. *Poverty and Shared Prosperity Report 2022*, World Bank, Washington, DC.
- NHTG và Chính phủ Việt Nam. 2017. *Vietnam Public Expenditure Review: Fiscal Policies toward Sustainability, Efficiency, and Equity*. World Bank, Washington, DC. © World Bank. (<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/28610>)
- OECD. 2020. *Multi-dimensional Review of Viet Nam: Toward an Integrated, Transparent and Sustainable Economy*, OECD Development Pathways, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/367b585c-en>.
- Phillips, D., Warwick, R., Goldman, M., Goraus, K., Inchauste, G., Harris, T. và Jellema, J. 2018. “Redistribution via VAT and Cash Transfers: An Assessment in Four Low and Middle Income Countries”, *Commitment to Equity (CEQ) Working Paper Series 78*, Tulane University, Department of Economics.
- Rodriguez, L và Wai-Poi, M. 2020. *Fiscal Policy, Poverty and Inequality in Jordan: The Role of Taxes and Public Spending*. World Bank, Washington, DC. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/113451615905549990/fiscal-policy-poverty-and-inequality-in-jordan-the-role-of-taxes-and-public-spending-policy-summary>
- Thu Thuong NT, Van Den Berg Y, Huy TQ, Tai DA, Anh BNH. Determinants of catastrophic health expenditure in Vietnam. *International Journal Health Planning and Management*. 2020;1–18. <https://doi.org/10.1002/hpm.3076>
- Xu, Cheng-Gang. 2011. The Fundamental Institutions of China’s Reforms and Development. *Journal of Economic Literature*. 49. 1076-1151. 10.2307/23071664.
- Wai-Poi, Matthew, Michal Myck, Kajetan Trzcinski, Monika Oczkowska, và Jon Jellema. 2022. *Vietnam CEQ Technical working paper*.

7.6. Phụ chú

⁵³ Phương pháp CEQ được Viện Cam kết Công bằng (Viện CEQ) tại Đại học Tulane phát triển. Có thể tìm hiểu về phương pháp luận, các hướng dẫn thực hiện, ứng dụng và phần mềm của phương pháp CEQ trong Nora Lustig (2018).

⁵⁴ Có thể coi lương hưu như một khoản thu nhập hoãn lại –người ta đóng góp khi họ còn làm việc và khoản này như một khoản tiết kiệm, và sau đó họ rút dần thu nhập này khi nghỉ hưu — hoặc cũng có thể coi lương hưu như một khoản thuế và chuyển nhượng của chính phủ — các khoản đóng góp được coi là như một khoản thuế và các khoản thanh toán được coi như một khoản chuyển nhượng. Trong trường hợp của Việt Nam, kịch bản cơ sở coi lương hưu là một khoản thu nhập hoãn lại. Xem báo cáo CEQ đi kèm có thảo luận chi tiết hơn về các kết quả khi lương hưu được coi như một khoản thuế và chuyển nhượng.

⁵⁵ Dữ liệu Khảo sát mức sống dân cư năm 2020 không cung cấp kịch bản cơ sở giai đoạn trước COVID.

⁵⁶ Fuchs và Gonzalez Icaza (2019) có thảo luận chi tiết hơn.

⁵⁷ Không bao gồm việc mua lại các tài sản phi tài chính.

⁵⁸ Về mặt kỹ thuật, sự thay đổi của (điểm) Gini trên 1.000 tỷ đồng chi tiêu (hoặc thu ngân sách trong trường hợp thuế).

⁵⁹ Nhóm ngũ phân vị phúc lợi không dựa trên chỉ tiêu tiền tệ chung như chỉ tiêu hay thu nhập mà là một thước đo phúc lợi tổng quát dựa trên một số biến số đại diện cho tình trạng phúc lợi của hộ gia đình như các đặc điểm nhân khẩu học của hộ gia đình, quyền sở hữu tài sản và chất lượng nhà ở, tùy thuộc vào nguồn dữ liệu cơ bản. Các kết quả này được cô đọng lại trong một chỉ số phúc lợi duy nhất (về mặt kỹ thuật, chỉ số này là thành phần đầu tiên trong kết quả Phân tích Thành phần Chính (Principal Component Analysis)).

⁶⁰ Chỉ có 9 quốc gia là có sự gia tăng nghèo khi chuyển từ thu nhập thị trường sang thu nhập khả dụng.

⁶¹ Phillip và cộng sự (2018) chỉ ra rằng ngay cả việc loại bỏ việc miễn thuế GTGT và chỉ 75% số tiền thu được cho chuyển nhượng tiền mặt toàn dân không có mục tiêu thì vẫn vừa làm tăng doanh thu thuế vừa làm giảm bất bình đẳng.

⁶² Dựa trên dữ liệu mới nhất từ các Chỉ số Phát triển toàn cầu;

Các giả định chính trong việc mô hình hóa tỷ lệ thuế và chuyển nhượng ở Việt Nam

Thuế trực thu

Hộ gia đình có thu nhập từ hoạt động kinh doanh phi nông nghiệp chính thức hiện đang bị đánh thuế theo thuế suất thuế thu nhập cá nhân lũy tiến. Nếu các loại thu nhập này được đánh thuế theo thuế suất thuế thu nhập doanh nghiệp 0,5–5%, thì sẽ cần thêm chi tiết về các tiêu chí mà các mức thuế suất này được ấn định.

Mức đóng bảo hiểm y tế tự nguyện của người lao động tự do được phân bổ ngẫu nhiên cho những người có thể bảo hiểm y tế tự nguyện và được hiệu chỉnh theo số lượng người tham gia đóng góp tự nguyện trong dữ liệu hành chính; những người về hưu sẽ trả đủ 4,5% đóng góp (bằng tỷ lệ đóng góp của người sử dụng lao động cộng với tỷ lệ của người lao động).

Việc xác định khu vực chính thức cho mục đích thuế thu nhập cá nhân được áp dụng cho các đối tượng: người lao động báo cáo họ có nghỉ phép được hưởng lương, có đóng bảo hiểm xã hội, và có hợp đồng lao động; người tự kinh doanh có đăng ký thành lập doanh nghiệp. Chỉ những người lao động chính thức mới đóng thuế thu nhập cá nhân. Không có số liệu về số người nộp thuế thu nhập cá nhân vào năm 2018.

Quà tặng được tính thuế theo quy định chính thức (quà từ bên ngoài gia đình có giá trị trên 10 triệu đồng/năm). Việc kê khai tài sản từ quà tặng có lẽ không đầy đủ; việc thiếu dữ liệu về số lượng người trả tiền trên tổng doanh thu khiến cho kết quả hiệu chỉnh ít chính xác hơn.

Giá trị đất đai được sử dụng để đại diện cho quy mô đất đai khi ấn định mức thuế đất phi nông nghiệp. Thiếu thông tin về số lượng hộ gia đình phải trả mức thuế nào và tổng doanh thu thuế từ các hộ gia đình.

Chuyển nhượng tiền mặt

Tất cả các giao dịch chuyển nhượng tiền mặt đều được lấy trực tiếp từ dữ liệu. Không phải tất cả các chương trình đều được đưa vào do thiếu dữ liệu.

Thuế gián thu và trợ cấp

Bảng Đầu vào-Đầu ra (IO) được sử dụng trong mô phỏng thuế môi trường có các hạng mục được tính gộp ở mức độ cao, và điều này khiến cho phải đưa ra các giả định thô về tỷ lệ chuyển hóa (pass-through) của các loại thuế này. Tất cả các thông tin về tỷ trọng sản lượng của một ngành nhất định có thể được quy cho việc sản xuất các sản phẩm bị đánh thuế đều được sử dụng.

Dữ liệu hành chính về chi trợ cấp điện là không có sẵn. Phân tích hiện tại áp dụng chênh lệch giữa “chi phí hoàn vốn” của một kWh điện và giá trợ cấp cho một kWh.

Chuyển nhượng bằng hiện vật

Trong cả trường hợp của y tế và giáo dục, tổng chi tiêu công hàng năm trừ đi chi tiêu của hộ gia đình cho các dịch vụ công được sử dụng làm thước đo cho tổng giá trị chi chuyển nhượng bằng hiện vật. Dữ liệu từ những năm trước về chi phí của từng cấp học hoặc từng hình thức điều trị được sử dụng, sau đó được hiệu chỉnh trong khi vẫn duy trì tỷ trọng của chúng trong tổng chi tiêu của chính phủ vào năm 2018. Điều này cho phép phân biệt giữa các loại hình cung cấp dịch vụ điều trị hoặc giáo dục công và ấn định các chi phí này cho các hộ gia đình cụ thể trong dữ liệu. Steffen Flessa và Nghiêm Trần Dũng (2004) ước tính chi phí của từng loại can thiệp y tế ở Việt Nam (bệnh nhân nội trú so với ngoại trú tại các loại hình cơ sở y tế); các giá trị này được hiệu chỉnh để phù hợp với tổng chi tiêu công cho chăm sóc sức khỏe vào năm 2018.

Dữ liệu về tổng chi tiêu công và số lượng người học ở mỗi cấp học được kết hợp với dữ liệu từ những năm trước về chi tiêu cho mỗi cấp học để hiệu chỉnh các giá trị này trong khi vẫn duy trì tỷ lệ thuận với tổng chi tiêu của chính phủ trong năm 2018. Dữ liệu về chi tiêu công trên mỗi người học có thể giúp cải thiện độ chính xác.

Chương 8.

Các chính sách cho con đường phía trước

Các chính sách được thảo luận căn cứ vào khung Chặng đường Cuối tới Chặng đường Kế tiếp của báo cáo này. Trong thập kỷ qua, tăng trưởng kinh tế nhanh chóng có tính bao trùm và sinh kế ở Việt Nam đã được cải thiện đáng kể. Tuy nhiên, tốc độ phát triển nhanh khiến một số nhóm tụt hậu không có cơ hội tham gia vào các lĩnh vực sôi động nhất của nền kinh tế và cũng tạo ra một tầng lớp dân cư đông đảo không nghèo nhưng cũng chưa phải là tầng lớp trung lưu. Do đó, chương trình nghị sự về nghèo và bình đẳng không chỉ là nâng cao mức sống tối thiểu và giải quyết tình trạng nghèo kinh niên; mà còn là làm thế nào để tạo ra những con đường kinh tế mới mẻ và bền vững cho một nhóm dân cư có nhiều khát vọng hơn. Sự xuất hiện của COVID-19 làm gia tăng các thách thức liên quan đến kỹ năng, năng suất, biến đổi khí hậu và một xã hội đang già hóa. Việc những trở ngại đối với giảm nghèo trong Chặng đường Cuối và các thách thức trở thành nước phát triển có thu nhập cao ở Chặng đường Kế tiếp có làm gia tăng các khó khăn trong ngắn hạn hay tạo ra những nút thắt trong dài hạn đối với quỹ đạo phúc lợi của các hộ gia đình Việt Nam hay không sẽ phụ thuộc một phần vào các chính sách và sự ưu tiên.

8.1. Đáp ứng bối cảnh mới và những thử thách kinh niên của *Chặng đường Cuối*

Nhiều rào cản chính với các thách thức giảm nghèo kinh niên trong *Chặng đường Cuối* vẫn tương tự như những rào cản từng tồn tại vào đầu thập kỷ. Những rào cản này và các khuyến nghị chính sách dựa trên bằng chứng được tóm tắt trong Bảng 8.1. Một số chính sách then chốt có vai trò quan trọng trong việc tiếp tục giải quyết các thách thức giảm nghèo trong *Chặng đường Cuối* sẽ được tóm tắt sau đó. Độc giả có thể tham khảo một số báo cáo thảo luận chi tiết về các vấn đề và các khuyến nghị này (NHTG, 2018; 2019a; 2019b và Pimhidzai và Niu, 2020).

Thêm vào đó, dịch bệnh COVID-19 nêu bật các vấn đề mới cần có sự quan tâm chính sách. Một thách thức cụ thể là nhu cầu cung cấp các mạng lưới an toàn và các lựa chọn cho các nhóm người có thể không nghèo hoặc đã được đăng ký trong hệ thống bảo trợ xã hội nhưng phải đối mặt với tình trạng thiếu an toàn kinh tế. Lĩnh vực đáng lo ngại thứ hai là tác động tích lũy của bất bình đẳng, những bước thụt lùi trong học tập, tổn thất về thu nhập và việc làm của các hộ gia đình nghèo và thu nhập thấp (NHTG, 2020f).

Hiện đại hóa ngành nông nghiệp và nâng cao chuỗi giá trị

Đối với các hộ gia đình còn làm nông nghiệp, cần tăng thu nhập và năng suất nông nghiệp cần để hoạt động này trở thành một nguồn thu nhập tương xứng. Cải thiện khả năng tiếp cận các nguồn lực sản xuất, chẳng hạn như đất đai, công nghệ được nâng cao và dịch vụ khuyến nông, cũng như có sự liên kết tốt hơn với thị trường đầu vào và đầu ra thuận lợi, là những khía cạnh rất quan trọng để duy trì và nâng cao năng suất nông nghiệp. Việc tiếp cận với kiến thức và các sáng kiến mới, bao gồm cả việc áp dụng các công nghệ số thích hợp, sẽ hỗ trợ tăng năng suất bằng cách làm thay đổi độ thâm dụng lao động, giảm chi phí sản xuất, nâng cao chất lượng sản phẩm và mở rộng biên lợi nhuận cho nông dân. Loại hình nông nghiệp có thể khác trước, chuyên biệt hơn và được tích hợp tốt hơn vào trong chuỗi giá trị. Điều này sẽ đòi hỏi những kỹ năng và kiến thức mới vượt ra bên ngoài ngành nông nghiệp chủ yếu ở trình độ sơ chế. Việc cung cấp các kỹ năng mới cũng sẽ ngày càng trở nên quan trọng để cho phép

những người tiếp cận các nguồn lực nông nghiệp có năng suất hạn chế có thể di chuyển sang các lĩnh vực khác. Thương mại hóa và tích hợp chuỗi giá trị tốt hơn sẽ giúp duy trì nền nông nghiệp có tính cạnh tranh và có năng suất cao hơn. Quá trình này cần được quản lý bằng các chính sách tốt hơn để cung cấp các kỹ năng, kiến thức và sự lựa chọn công nghệ phù hợp cho những người còn ở lại khu vực nông nghiệp để họ có thể cạnh tranh, đồng thời hỗ trợ những người chuyển đổi sang các lĩnh vực khác.

Chính sách bao trùm DTTS để tăng cường hội nhập thị trường lao động

Tình trạng nghèo ở nhóm DTTS vẫn còn cao, nhưng có thể thấy sự tiến bộ trong việc một số lượng lớn lao động đang trong quá trình chuyển đổi ra khỏi khu vực nông nghiệp và tốc độ giảm nghèo ổn định trong thập kỷ qua. Để tiếp tục gia tăng sự tham gia của họ vào thị trường lao động, có thể tăng cường các luật bảo vệ quyền của người DTTS. Có thể tăng cường bộ luật Lao động và các luật liên quan để ngăn ngừa sự lạm dụng và phân biệt đối xử đối với người DTTS (NHTG, 2021c). Luật pháp về cơ hội bình đẳng cần được củng cố với các chính sách không phân biệt đối xử đối với người DTTS tại nơi làm việc, đặc biệt là tại khu vực có vốn đầu tư nước ngoài. Một lý do mang lại sự mở rộng cơ hội cho người DTTS trên thị trường lao động là chi phí lao động thấp trong một số lĩnh vực sử dụng nhiều lao động. Mặc dù vậy, thanh niên DTTS trong các ngành này gặp nhiều khó khăn và ở một mức độ nào đó bị đối xử không bình đẳng. Việc tăng cường thực thi bộ luật Lao động và các luật liên quan trong bối cảnh này là cần thiết nhưng là công việc không kém phần thách thức vì nhiều bên liên quan, nhất là ở cấp địa phương, có thể chống lại sự thay đổi để duy trì lợi thế so sánh của các nơi trong việc thu hút đầu tư tư nhân.

Hơn nữa, cần hiểu và thừa nhận tính không đồng nhất trong sự phát triển của các DTTS để đảm bảo việc xây dựng mục tiêu tốt hơn trong việc sử dụng nguồn lực, từ đó nâng cao các kết quả phát triển. Giữa các nhóm DTTS khác nhau, có sự khác biệt đáng kể trong trình độ phát triển kinh tế xã hội. Những khác biệt này bao gồm từ sự khác biệt về trình độ học vấn, các lĩnh vực việc làm chính, cho đến điều kiện sống và tỷ lệ nghèo, cũng như các yếu tố khác. Khi xác định nhu cầu và các lĩnh vực hỗ trợ cho các DTTS, chính phủ cần hiểu được các nhân tố dẫn đến các khác biệt này trong các kết quả kinh tế xã hội.

Bảng 8.1. Tóm tắt về bối cảnh mới và chính sách cho Chặng đường Cuối

	KHUYẾN NGHỊ	THAM KHẢO THÊM
Nông dân nhỏ lẻ có năng suất và thu nhập thấp	<p>Đối với các hộ gia đình chủ yếu dựa vào thu nhập từ nông nghiệp, việc giải quyết các mô hình sử dụng đất nông nghiệp chưa tối ưu là chìa khóa để khai thông tiềm năng nông nghiệp của người nghèo bằng cách gắn việc sử dụng đất với lợi thế so sánh ở các khu vực cụ thể. Điều này đòi hỏi một sự chuyển đổi mạnh mẽ hơn trong sản xuất từ lúa và ngô sang các loại cây lâu năm và hàng năm có lợi nhuận cao hơn. Các chính sách chính để đạt được điều này là:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tạo điều kiện cho người nghèo đầu tư vào các loại cây trồng có lợi hơn đòi hỏi đầu tư ban đầu, đầu vào trung gian hoặc chi phí thuê mướn lao động tốn kém bằng cách cải thiện khả năng tiếp cận tín dụng hoặc quyền đất đai. • Tăng cường quyền đất đai bằng cách cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, điều này có thể giúp tăng khả năng tiếp cận tín dụng của hộ gia đình bằng cách sử dụng đất làm tài sản thế chấp. • Cung cấp các dịch vụ có mục tiêu cho các hộ gia đình nghèo nhất để tăng năng suất nông nghiệp và lợi nhuận. 	NHTG, 2019a
Người nghèo chủ yếu sống ở những vùng xa xôi hẻo lánh	<p>Có thể cải thiện thu nhập và năng suất trong các hộ gia đình sản xuất kinh doanh cá thể và hộ nông nghiệp bằng cách tăng cường mối liên kết của họ với nền kinh tế rộng lớn hơn, với 3 biện pháp chính:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tích hợp các khu vực tụt hậu vào mạng lưới kinh tế quốc gia rộng lớn hơn để mở rộng tiềm năng thị trường của họ; • Tạo điều kiện liên kết kinh doanh giữa doanh nghiệp hộ gia đình và doanh nghiệp vừa và nhỏ; và • Khuyến khích ngành nông nghiệp đa dạng hóa các loại cây trồng có giá trị gia tăng cao và chuỗi giá trị địa phương. 	NHTG, 2019a
Thiếu sự gia nhập thị trường lao động cho các DTTS	<p>Việc tham gia thị trường lao động ngày càng đóng vai trò quan trọng đối với việc tạo thu nhập hộ gia đình và giảm nghèo. Khía cạnh này cần được chú trọng hơn trong các chính sách giảm nghèo cho đồng bào DTTS. Các chính sách cần giải quyết các hạn chế đối với việc có được các cơ hội phi nông nghiệp như trình độ học vấn thấp, rào cản ngôn ngữ hoặc sự phân công lao động trong hộ gia đình có định kiến về giới.</p>	NHTG, 2019b
Tăng cường tài trợ mục tiêu theo khu vực	<p>Có thể tăng cường việc thực hiện các Chương trình Mục tiêu Quốc gia (CTMTQG) trong 4 lĩnh vực, đó là</p> <ul style="list-style-type: none"> • Đảm bảo nguồn lực bổ sung cho các xã tụt hậu; • Đảm bảo phân bổ các nguồn lực dựa trên cơ sở thiếu hụt ở cấp xã, để các xã thiếu thốn hơn nhận được nhiều đầu tư hơn; • Đánh giá các nguồn lực giữa các phân ngành để đảm bảo rằng các nguồn lực thích hợp được dành cho việc cải thiện chất lượng của các lĩnh vực phát triển con người và các biện pháp can thiệp vào sinh kế; • Tăng cường giám sát cấp xã bằng cách triển khai các công cụ thu thập và tổng hợp dữ liệu trực tuyến để xây dựng cơ sở dữ liệu CTMTQG tập trung. 	Pimhidzai và Niu, 2020
Bối cảnh mới hậu COVID-19	<p>Có 2 bài học quan trọng từ COVID-19 liên quan đến hiện đại hóa hệ thống bảo trợ xã hội và giảm mất mát trong học tập.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cả gói cứu trợ COVID-19 với các hộ gia đình và các công ty đều phải đối mặt với một số thách thức khi thực hiện. Trong ngắn hạn, có thể huy động công nghệ để tạo điều kiện thuận lợi cho việc tự đăng ký và đăng ký trực tuyến để xác định đối tượng người lao động phi chính thức cần được hỗ trợ. Việc số hóa các cơ chế thanh toán sẽ giúp cho quá trình thanh toán hiệu quả, minh bạch và nhanh chóng hơn. • Trẻ em ở các vùng sâu, vùng xa ít được tiếp cận với học trực tuyến trong thời gian trường học đóng cửa. Cần đầu tư nhiều hơn vào giáo dục từ xa và giáo dục liên tục để có thể giảm thiểu những thiệt hại trong học tập. 	NHTG, 2021f

Sử dụng công nghệ để giảm khoảng cách kinh tế đến các vùng sâu, vùng xa

Tận dụng các công nghệ kỹ thuật số, tích hợp nền kinh tế mạng và giảm chi phí di cư có thể giúp giảm khoảng cách kinh tế đến các khu vực nông thôn (NHTG, 2019a).

Các khu vực phi nông nghiệp có tốc độ tăng trưởng yếu hơn tại vùng nông thôn và nơi thưa thớt dân cư. Một yếu tố quan trọng ngăn cản người nghèo tham gia vào các hoạt động phi nông nghiệp nhiều hơn là thiếu sự kết nối. Các nền kinh tế nông thôn này có thể có cơ hội liên kết tốt hơn và tích hợp nhiều hơn với nền kinh tế rộng lớn để mở rộng các cơ hội kinh tế.

Có thể cải thiện việc thực hiện các Chương trình Mục tiêu Quốc gia (CTMTQG) để tối đa hóa hiệu quả

Các CTMTQG có thể cung cấp các nguồn lực bổ sung cho các khu vực tụt hậu, đặc biệt là cho các xã gặp nhiều khó khăn. Các xã nghèo nhất phải đánh đổi giữa nhiều nhu cầu và không thể thu hẹp khoảng cách tiếp cận dịch vụ so với các xã khá giả. Các CTMTQG mới cần (i) đảm bảo tính bổ sung thay vì tính thay thế nguồn lực cho các xã khó khăn và (ii) phân bổ nguồn lực để giảm thiểu tình trạng khó khăn của các xã. Có thể ưu tiên hơn nữa các nguồn lực theo hướng đầu tư nâng cao chất lượng cung cấp dịch vụ phát triển con người. Các khoản đầu tư trong các CTMTQG trước đây tập trung nhiều vào cơ sở hạ tầng và có sự quan tâm ít hơn đối với sinh kế, y tế và giáo dục. Ngay cả khi cơ sở hạ tầng kết nối đã được cải thiện, lãnh đạo các xã vẫn xác định thách thức chính nằm ở chất lượng kém của cơ sở vật chất trường học và trung tâm y tế. Các chính sách DTTS cũng nên xác định mục tiêu rõ hơn vì có sự khác biệt lớn trong các kết quả phát triển của 53 nhóm DTTS khác nhau. Các CTMTQG trong tương lai phải dành nguồn lực cho (i) các can thiệp sinh kế, đặc biệt là thúc đẩy sự tham gia vào chuỗi giá trị và (ii) đầu tư phát triển con người, đặc biệt là các chương trình thúc đẩy việc tiếp tục học lên bậc cao đẳng, đại học và tạo điều kiện cho quá trình chuyển dịch từ trường học sang thị trường lao động. Các chương trình này cũng có thể cung cấp các khoản trợ cấp không điều kiện ở cấp xã để giúp các xã kiểm soát tốt hơn các khoản đầu tư.

Cần tăng cường các công cụ giám sát và đánh giá, bao gồm cả báo cáo đầu ra và chi tiêu ở cấp xã. Cấp trung ương không phải lúc nào cũng nắm được thông tin cấp xã về

tiến độ đạt được các tiêu chí và tình hình chi tiêu và điều này cản trở cả việc giám sát và xác định mục tiêu đầu tư. Điều này cần được cải thiện bằng cách tận dụng việc thu thập dữ liệu số để tạo ra một cơ sở dữ liệu tập trung về các khoản đầu tư, đầu ra và các kết quả nhằm thúc đẩy việc ra quyết định dựa trên bằng chứng.

Cần cảnh trọng với bất bình đẳng tiền tệ và phi tiền tệ hiện nay đang ngày càng mở rộng

COVID-19 nêu bật những bất bình đẳng hiện có trong cách đối phó và khả năng thích ứng. Các thành quả giáo dục ở Việt Nam có sự khác biệt tùy theo tình trạng kinh tế xã hội, và những tiến bộ trong giảm suy dinh dưỡng thể thấp còi cũng bị đình trệ. Phụ nữ, những người làm trong khu vực phi chính thức và các hộ gia đình thuộc nhóm 20% nghèo nhất có tốc độ phục hồi thu nhập hộ gia đình chậm nhất trong khoảng thời gian từ tháng 6 năm 2020 đến tháng 3 năm 2021. Về cách thức đối phó trong COVID-19, các hộ nghèo phụ thuộc nhiều hơn vào các nguồn bên ngoài như vay nợ, trong khi các hộ khá giả có khả năng tự đối phó tốt hơn bằng cách sử dụng tiền tiết kiệm.

COVID-19 đã tạo ra các tác động bất bình đẳng có thể dẫn đến những tác động lâu dài hơn. Phụ nữ chịu trách nhiệm chăm sóc trong gia đình lớn hơn và các hoạt động trên thị trường lao động của họ bị tác động tiêu cực nhiều hơn so với nam giới. Người lao động phi chính thức có ít mạng lưới an toàn và gặp nhiều khó khăn nhất trong việc nhận được khoản hỗ trợ tiền mặt của nhà nước. Mức độ liên tục trong giáo dục xảy ra không đồng đều trong đại dịch COVID-19, và đại dịch có thể nới rộng thêm chênh lệch trong vốn nhân lực do năng lực của các trường học trên toàn quốc không đồng đều. Rất khó khôi phục được thành quả giáo dục bị mất đi, với hậu quả lâu dài là tiền lương của cả vòng đời sẽ thấp hơn; những tài sản đã bán đi sẽ không thể tạo ra thu nhập trong tương lai, và tổn thương nghiêm trọng việc làm đi kèm sự sụt giảm thu nhập lâu dài. Các doanh nghiệp lớn và các hộ gia đình giàu có hơn có thể tiến hành đầu tư để đạt được doanh số bán hàng lớn hơn từ các đơn đặt hàng điện tử, và điều này có thể dẫn đến gia tăng bất bình đẳng. Việc giảm thiểu sự chênh lệch trong tương lai đòi hỏi cần có các chính sách hướng tới tương lai và cải thiện các hệ thống trợ giúp hiện có. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy rằng giảm bất bình đẳng có thể giúp thúc đẩy tăng trưởng kinh tế (Ferreira và cộng sự, 2013; NHTG, 2005; 2016b).

HỘP

8.1. Các khía cạnh giới trong nỗ lực giảm nghèo và hòa nhập

Do bất bình đẳng giới và dân tộc có tính xen kẽ, phụ nữ DTTS bị thiệt thòi gấp đôi trong các lĩnh vực khác nhau.

Phụ nữ DTTS phải đối mặt với sự bất bình đẳng về kinh tế và xã hội cao hơn so với nam giới DTTS và so với phụ nữ trên toàn quốc. Những điều này dễ thấy nhất trong các lĩnh vực như (i) việc làm; (ii) giáo dục; (iii) sức khỏe; và (iv) cơ sở hạ tầng (NHTG, 2022). Các cuộc thảo luận nhóm tập trung cho thấy phụ nữ DTTS ở tỉnh Điện Biên gặp nhiều bất lợi về ngôn ngữ, văn hóa, phong tục và truyền thống hơn so với lực lượng lao động phổ thông không có tay nghề (Buchhave, Cunningham, Nguyen và Weimann-Sandig, 2020). Hơn nữa, phụ nữ DTTS vẫn còn ít đại diện trong các vị trí ra quyết định ở cấp trung ương và cấp địa phương. Đến năm 2017, chỉ có lần lượt 17,5%, 12,3% và 10% phụ nữ DTTS là lãnh đạo và quản lý ở cấp trung ương, cấp tỉnh và cấp huyện.

Cần tăng cường việc cấp giấy chứng nhận sử dụng đất chung cho cả nam giới và phụ nữ. Để tăng cường giảm nghèo

và gia tăng thịnh vượng chung, cần tăng tỷ lệ giấy chứng nhận quyền sử dụng đất chung có cả nam giới và phụ nữ cùng ký. Nghiên cứu theo Chủ đề ABP2-Giới cho thấy quy định chứng nhận đất đai ghi tên chung trong Luật Đất đai năm 2003 có tác động tích cực đến việc trao quyền cho phụ nữ, tới thu nhập và chi tiêu của hộ gia đình và tới khả năng tiếp cận tín dụng. Các hộ gia đình có chung Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (GCNQSDĐ) (ghi tên cả hai vợ chồng là chủ sở hữu quyền sử dụng đất) làm tăng chi tiêu của hộ lên 1,6 điểm phần trăm (đối với đất nông nghiệp) và 2,5 điểm phần trăm (đối với đất ở). Đối với đất ở, việc có GCNQSDĐ đứng tên chung làm tăng mức tín dụng chính thức lên 30% và mức tín dụng phi chính thức lên 17,33%. GCNQSDĐ chung sở hữu cho đất ở cũng làm tăng tỷ trọng thu nhập từ kinh doanh phi nông nghiệp lên 1,8 điểm phần trăm (Buchhave, Nguyen, Nguyen, 2020). Việc phụ nữ có tên trong GCNQSDĐ đất nông nghiệp và đất ở cũng làm tăng khả năng họ làm công việc phi nông nghiệp trong năm trước đó lên ở mức tương ứng là 1,76 và 3,12 điểm phần trăm. Đối với phụ nữ DTTS, việc đứng tên trong GCNQSDĐ nông nghiệp làm tăng khả năng có việc làm nhận lương lên 3,74 điểm phần trăm và việc làm phi nông nghiệp lên 3,62 điểm phần trăm. Mặc dù vậy, cả nước và người dân hiện không thu được lợi ích từ GCNQSDĐ như ở mức lẽ ra có thể vì việc chuyển đổi từ các giấy phép quyền sử dụng đất được cấp cho cá nhân sang giấy phép cấp chung diễn ra chậm trễ vì quá trình này bị coi như là quyền chủ động của các thành viên hộ gia đình, những người không nhận thức được về lợi ích hay không hiểu rõ về quy trình chuyển đổi. Bằng chứng này đã cung cấp cho các cuộc đối thoại chính sách trong Chính phủ và mới đây nhất vào tháng 6 năm 2021, Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường đã có công văn (số 3362 / BTNMT-TCQLDD) gửi UBND các tỉnh đề nghị đẩy mạnh quá trình cấp giấy chứng nhận chung.

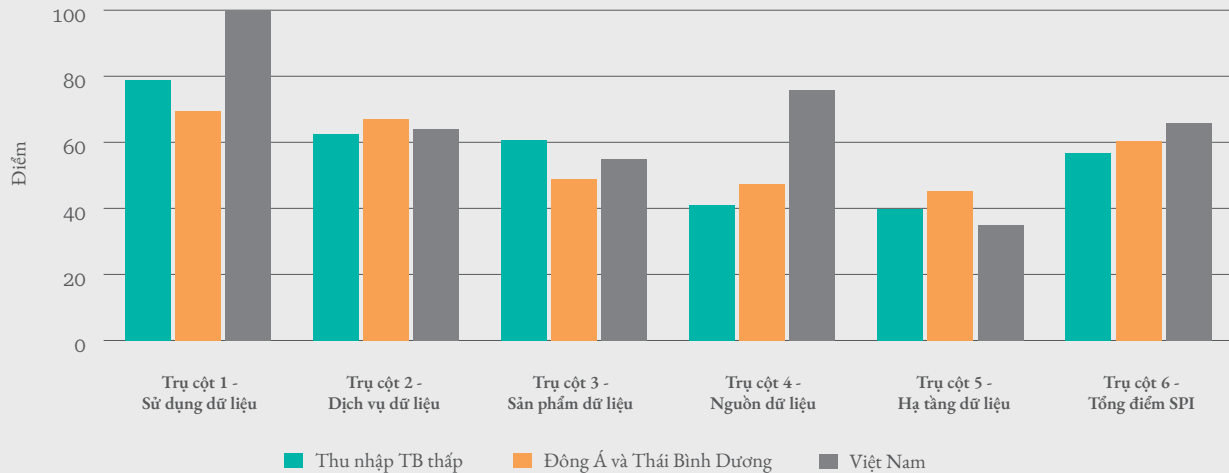
HỘP

8.2. Dữ liệu cho cuộc sống tốt đẹp hơn ở Việt Nam

Việt Nam đạt 66 điểm trên Chỉ số Hiệu suất Thống kê (SPI); kết quả này đưa Việt Nam vào nhóm trung bình về hiệu suất thống kê. Khung SPI, do nhóm NHTG phát triển, đánh giá mức độ trưởng thành và hiệu suất của các hệ thống thống kê quốc gia trong 5 lĩnh vực chính: sử dụng dữ liệu, dịch vụ dữ liệu, sản phẩm dữ liệu, nguồn dữ liệu và cơ sở hạ tầng dữ liệu (Dang và cộng sự, 2021). Từ năm 2018 đến năm 2019, điểm số của Việt Nam về SPI giảm nhẹ.

[sang trang >](#)

Hình B.8.2.1. Điểm số Chỉ số Hiệu suất Thống kê (SPI) năm 2019



Nguồn: NHTG (2021a, 2021b).

Mặc dù Việt Nam đạt kết quả khá tốt so với các nước khác về SPI, Việt Nam vẫn còn một số hạn chế trong thực tiễn thống kê:

1. Khảo sát mức sống dân cư —cuộc điều tra kinh tế xã hội quan trọng — chỉ có 9.000 quan sát cho mô-đun chi tiêu. Như vậy, mẫu không mang tính đại diện cho cấp tỉnh, trong khi đây là đơn vị hành chính quan trọng thực hiện chỉ tiêu công và vận hành chính sách ở Việt Nam. Lấy ví dụ, ở Indonesia, mẫu đại diện tới cấp huyện (có tổng số 500 huyện), do đó cho phép theo dõi và phân tích chi tiêu hộ gia đình một cách hiệu quả.
2. Hiện nay, có rất ít khảo sát về sức khỏe. Hiểu được các vấn đề liên quan đến sức khỏe như các yếu tố nguy cơ, hành vi sức khỏe và các yếu tố quyết định không phải là sức khỏe, ví dụ như tình trạng kinh tế xã hội, là điều cần thiết để cải thiện sức khỏe và tình trạng phúc lợi của người dân cũng như sự phát triển của đất nước.
3. Quyền truy cập vào dữ liệu vẫn còn hạn chế. Vào năm 2020, Việt Nam xếp hạng thứ 91 trong số 187 quốc gia về Kiểm kê Dữ liệu Mở. Bảng xếp hạng này phản ánh hiệu suất hỗn hợp về mức độ bao phủ và mức độ mở của dữ liệu. Luật Thống kê (2015) hiện hành giảm bớt tính cởi mở trong chia sẻ dữ liệu vi mô, và đây là một bước lùi so với luật trước đó được thông qua vào năm 2003. Điều này dẫn đến việc công bố dữ liệu vi mô do Tổng cục Thống kê (GSO) chủ trì ngừng hoạt động. Cần phải mở rộng cung cấp dữ liệu mở để nâng cao giá trị của dữ liệu. Khi dữ liệu không được phổ biến rộng rãi cho công chúng, các lợi ích của nó sẽ không được thực hiện đầy đủ để có thể thúc đẩy sự phát triển kinh tế và xã hội.

Tóm lại, có thể gia tăng hiệu quả sử dụng dữ liệu để cải thiện các kết quả phát triển ở Việt Nam. Điều này liên quan đến việc cải thiện các khía cạnh như được mô tả ở trên, nhưng cũng đòi hỏi có những sáng kiến để có thể cung cấp các dữ liệu phù hợp và cần thiết cho việc hoạch định chính sách dựa trên bằng chứng trong khi Việt Nam tiến bước, hướng đến khát vọng trở thành quốc gia có thu nhập cao.

8.2. Vươn tới Khát vọng của Chặng đường Kế tiếp

Chặng đường kế tiếp là cuộc hành trình đến với mức sống của các quốc gia có thu nhập cao. Đối với xã hội, điều này có nghĩa là tạo ra nhiều cơ hội kinh tế hơn để xây dựng nên tầng lớp trung lưu mạnh mẽ, đồng thời mở rộng sự hỗ trợ cho các hộ gia đình có thu nhập thấp và dễ bị tổn thương về kinh tế. Hàng triệu người đã thoát nghèo trong thập kỷ qua giờ đây cần tiếp tục leo lên nấc thang kinh tế mới, tham gia mạng lưới an toàn để ngăn họ tái nghèo và được trang bị vốn nhân lực và kỹ năng cần thiết để có thể tham gia vào các công việc có năng suất cao và tinh vi hơn. Các hành động chính sách cho Chặng đường Kế tiếp bao gồm đầu tư vào các kỹ năng cho tương lai, đầu tư vào giáo dục chất lượng cao, hiện đại hóa hệ thống bảo trợ xã hội cho các cú sốc đặc thù và tận dụng chính sách tài khóa để tài trợ cho các khoản đầu tư có tính bao trùm. Bảng 8.2 tóm tắt các khuyến nghị chính để đạt được nguyện vọng cho Chặng đường Kế tiếp liên tới đến thúc đẩy giáo dục, bảo trợ xã hội và cải cách tài khóa, trong khi thu hẹp bất bình đẳng, thúc đẩy tầng lớp trung lưu và nâng các hộ gia đình có thu nhập thấp lên mức thu nhập cao hơn.

Hình thành vốn con người một cách công bằng

Phá bỏ bẫy nghèo giữa các thế hệ bằng giáo dục công bằng

Đầu tư vào nguồn nhân lực có thể cho phép Việt Nam khai thác các cơ hội mới xuất hiện trong khi duy trì khả năng cạnh tranh trên thị trường toàn cầu năng động. Nhiều xu hướng nhân khẩu học làm nổi bật tầm quan trọng của đầu tư trên diện rộng vào vốn con người, bao gồm giảm tỷ lệ sinh, tăng tuổi thọ và giảm dân số trong độ tuổi lao động. Khi tỷ lệ phụ thuộc tăng lên, lực lượng lao động có năng suất cao là điều rất quan trọng để có thể hỗ trợ cho người cao tuổi (NHTG và Bộ KHĐT, 2016). COVID-19 đã mang đến những thách thức mới đối với sự phát triển vốn con người, tác động đến các kết quả đạt được về dinh dưỡng, sức khỏe và giáo dục liên tục (NHTG, 2021f). Đầu tư vào vốn con người hiện nay quan trọng hơn bao giờ hết, để ngăn chặn việc đảo ngược các tiến bộ đã đạt được, cũng như để chuẩn bị cho các thế hệ tương lai trong bối cảnh kinh tế đang biến đổi nhanh chóng.

Một trong những nhiệm vụ cấp bách đối với tương lai của giáo dục Việt Nam là xây dựng tầm nhìn táo bạo và chiến lược dài hạn để cải thiện khả năng tiếp cận giáo dục có tính công bằng vào năm 2030. Các chính sách giáo dục cần giải quyết tình trạng bất bình đẳng kinh tế xã hội trong giáo dục và các cơ hội phát triển kỹ năng – điều này có ý nghĩa dài hạn cho dịch chuyển xuyên thế hệ và sự phát triển kinh tế xã hội. Chi tiêu giáo dục cao hơn của khu vực tư nhân có liên quan đến việc hoàn thành giáo dục nhiều hơn, nhưng vai trò của nó đối với các kết quả học tập của học sinh ở cấp trung học cơ sở cũng cho thấy tình trạng giảng dạy yếu kém và đặt trẻ em nghèo vào tình thế bất lợi. Việc cải cách chương trình giảng dạy và giờ học là cần thiết để thu hẹp khoảng cách này. Ở cấp độ giáo dục phổ thông, có thể cải thiện tính công bằng trong việc hoàn thành chương trình học bằng cách đảm bảo rằng học sinh có các nền tảng khác nhau và với các trình độ năng lực khác nhau được trang bị sẵn sàng để đi học, trước khi tham gia hệ thống giáo dục chính thức, cung cấp các hình thức khuyến khích tài chính và phi tài chính, giảm thiểu các rào cản xã hội cản trở tiến bộ giáo dục, và đưa ra một hướng tiếp cận trong hợp đồng giữa nhà trường và phụ huynh. Ngoài ra, các bằng chứng cho thấy trẻ em ở các xã xa trung tâm huyện thường dễ bỏ học ở cấp trung học cơ sở, điều này cho thấy những thách thức trong việc tiếp cận giáo dục đại học đối với học sinh vùng sâu, vùng xa. Khoảng cách xa xôi ở những nơi này làm gia tăng chi phí cho giáo dục đại học-cao đẳng, và có thể giảm chi phí này bằng cách tăng cường các khoản hỗ trợ giáo dục.

Cải thiện giáo dục bậc cao gắn với thị trường lao động

Tiếp tục cải thiện chất lượng và khả năng tiếp cận giáo dục bậc cao

Khả năng tiếp cận giáo dục bậc cao của Việt Nam, được đo bằng tỷ lệ nhập học chung (GER), thấp hơn 30%, và đây là một trong những mức thấp nhất ở các nước Đông Á. Các lý do dẫn đến mức độ tiếp cận thấp gồm có: (a) không có một kế hoạch tài chính rõ ràng để đạt được các mục tiêu định lượng được đặt ra ban đầu, (b) hệ thống giáo dục bậc cao manh mún với các trường đại học, cao đẳng và trường dạy nghề do nhiều bộ quản lý, (c) một khung quy định thiếu nhất quán không khuyến khích sự phát triển của khu vực tư nhân trong khi đặt ra các mục tiêu cao, (d) mức độ bao phủ của hỗ trợ tài chính cho sinh viên với đối tượng sinh viên thu nhập thấp còn thấp,

Bảng 8.2. Tóm tắt chính sách cho Chặng đường Tiếp theo

	KHUYẾN NGHỊ	THAM KHẢO THÊM
Sự hình thành vốn con người sớm một cách công bằng		
Giáo dục tốt hơn cho tất cả mọi người	<p>Mở rộng khả năng tiếp cận với giáo dục chất lượng cao giữa các nhóm là điều cần thiết để giảm bất bình đẳng và tăng khả năng tiếp cận các công việc được trả lương tốt hơn cho tất cả mọi người. Điều này có thể đạt được bằng cách:</p> <ul style="list-style-type: none"> Cải cách cấu trúc ngày học để tăng giờ học: Việc dạy thêm và sự khác biệt trong chất lượng trường học giữa các cộng đồng nghèo và không nghèo là lý do dẫn đến sự khác biệt về thành tích học tập ở cấp trung học cơ sở - yếu tố quyết định khả năng tiếp tục học lên bậc cao. Điều này cho thấy việc dạy dỗ không đầy đủ sẽ đặt trẻ em nghèo vào thế bất lợi. Có thể giải quyết vấn đề này bằng cách tăng số giờ dạy học ở nhà trường. Sửa đổi chương trình giảng dạy và phương pháp tiếp cận sư phạm - Việc giảng dạy và kiểm tra cần chú trọng hơn vào việc phát triển khả năng giải quyết vấn đề và tư duy phản biện- những kỹ năng mà các nhà tuyển dụng cho là còn thiếu ở Việt Nam. 	NHTG, 2018
Duy trì sự dịch chuyển kinh tế đi lên thông qua cải thiện giáo dục bậc cao, kỹ năng và các kết quả trên thị trường lao động		
Cải thiện giáo dục đại học và hình thành kỹ năng cho một lực lượng lao động mới	<p>Giáo dục bậc cao sẽ đóng vai trò trong việc xây dựng một lộ trình phát triển kỹ năng và năng suất cao. Khả năng tiếp cận và chất lượng giáo dục bậc cao vẫn có thể được cải thiện.</p> <ul style="list-style-type: none"> Cải thiện khả năng tiếp cận – tồn tại khoảng cách rõ rệt trong giáo dục giữa các nhóm thu nhập cũng như nhóm dân tộc. Việc giảm khoảng cách này bao gồm giải quyết tình trạng thiếu sẵn sàng học tập, tăng cường các hình thức hỗ trợ tài chính cho các sinh viên có hoàn cảnh khó khăn, và các chương trình tiếp cận các cộng đồng có hoàn cảnh khó khăn. Nâng cao kỹ năng và chất lượng, nhất là trong khoa học, công nghệ và đổi mới. Cải thiện mức độ phù hợp bằng cách tạo ra mạng lưới tốt hơn giữa các cơ sở giáo dục và người sử dụng lao động. 	NHTG, 2020, 2021e
Cải thiện quá trình chuyển đổi công việc và dịch chuyển lao động	<p>Tạo ra các con đường dịch chuyển kinh tế đi lên cho lao động có kỹ năng thấp và trung bình hiện nay đang già hóa cũng là việc rất quan trọng.</p> <ul style="list-style-type: none"> Tạo điều kiện phổ biến kiến thức về cơ hội việc làm và sự phù hợp với công việc. Cung cấp cho người lao động lớn tuổi cơ hội đào tạo lại kỹ năng. Các biện pháp can thiệp vào thị trường lao động này nên tập trung vào việc hỗ trợ các nhóm dễ bị tổn thương. 	NHTG, 2021c, 2021g
Thúc đẩy sự phát triển của doanh nghiệp và tạo ra những công việc tốt hơn	<p>Nâng cao năng lực của các doanh nghiệp để thực hiện tham vọng vị thế của một quốc gia có thu nhập cao.</p> <ul style="list-style-type: none"> Chính phủ có thể thúc đẩy năng lực của doanh nghiệp nhỏ và vừa bằng cách chia sẻ rộng rãi hơn những bí quyết và thông tin về việc áp dụng các công nghệ mới và các cách thức tốt nhất. Có thể thực hiện đầu tư để hỗ trợ tạo ra công nghệ, nghiên cứu, thương mại hóa và chuyển giao các sáng chế mới. 	NHTG, 2021e
Cần hiện đại hóa hệ thống bảo trợ xã hội để cung cấp các mạng lưới an toàn đáp ứng cho các đối tượng không an toàn về kinh tế		
Thích ứng với mô hình kết hợp để giải quyết vấn đề các khoảng trống trong mức độ bao phủ, đặc biệt là đối với lao động phi chính thức	<p>Giải quyết các khoảng trống trong phạm vi bao phủ của hệ thống:</p> <ul style="list-style-type: none"> Một nhóm quan trọng chưa được bao phủ là khu vực phi chính thức không nghèo. Để xác định đối tượng chính xác hơn đến những người lao động phi chính thức, hệ thống có thể chuyển dịch từ danh sách tính những người thụ hưởng và trở nên linh hoạt hơn trong việc xác định đối tượng bằng cách thiết lập một hệ thống động dựa trên quy trình xác định đủ điều kiện bằng cách sử dụng một hệ thống cơ sở dữ liệu tích hợp. Việc gia tăng mức độ bao phủ sẽ tốn kém tiền bạc, nhưng việc xác định đối tượng tốt hơn cũng có thể trở nên hữu ích bằng cách xác định những ai có thể đóng góp và trở nên chính xác hơn trong việc xác định những người cần trợ giúp xã hội bằng tiền mặt. 	Nguyen và O’Keefe, 2019
Hiện đại hóa là cần thiết trên các khía cạnh khác nhau: tích hợp, số hóa và thanh toán điện tử	<p>Có thể hiện đại hóa hơn nữa các khía cạnh khác nhau của hệ thống bảo trợ xã hội:</p> <ul style="list-style-type: none"> Hệ thống dữ liệu tập trung và tích hợp để tránh trùng lặp, làm sạch cơ sở dữ liệu và kiểm soát từ nguồn dữ liệu. Chuyển sang thanh toán điện tử và các khoản thanh toán từ chính phủ tới cá nhân (G2P). 	Nguyen và O’Keefe, 2019

KHUYẾN NGHỊ		THAM KHẢO THÊM
<ul style="list-style-type: none"> Đưa ra khung trao đổi dữ liệu, nền tảng trao đổi dữ liệu và các giao diện lập trình ứng dụng (API) với quyền riêng tư được tích hợp vào trong thiết kế và áp dụng các quy định pháp luật về bảo vệ dữ liệu cá nhân. Số hóa và cải cách các quy trình kinh doanh bao gồm đăng ký trực tuyến người thụ hưởng mới và chi trả kỹ thuật số (vào tài khoản giao dịch do người thụ hưởng lựa chọn). 		Nguyen và O’Keefe, 2019
Tài trợ cho tầng lớp trung lưu đang ngày càng mở rộng		
Về lâu dài, chuyển hướng sang các phương thức tạo nguồn thu ngân sách có tính lũy tiến hơn	<p>Cần có sự quản lý tinh vi và cơ sở thuế lớn hơn để bắt đầu chuyển đổi sang phương thức tạo nguồn thu ngân sách có tính lũy tiến hơn, điều này đòi hỏi:</p> <ul style="list-style-type: none"> Đầu tư vào năng lực quản lý thuế. Tăng cường chính thức hóa nền kinh tế nhiều hơn. 	Bachas, Sosa và Wai-Poi (sắp xuất bản)
Chi tiêu đầy đủ cho giáo dục có tính công bằng và bảo trợ xã hội	Khi các quốc gia trở nên giàu có hơn và huy động đủ nguồn thu từ thuế, các nước này có thể tài trợ nhiều hơn cho các khoản chi chuyển nhượng mang tính lũy tiến và đầu tư vào y tế và giáo dục.	NHTG, 2019 và 2020 Bachas, Sosa và Wai-Poi (sắp xuất bản)
Trong ngắn hạn, việc kết hợp giữa cải cách thuế GTGT và trợ giúp xã hội vừa có thể nâng cao thu nhập, vừa giúp giảm nghèo và bất bình đẳng	<p>Việc mở rộng đối tượng chịu thuế và chính thức hóa nền kinh tế cần có nhiều thời gian, trong ngắn hạn doanh thu thuế có thể được tăng lên bằng một số biện pháp bao gồm:</p> <ul style="list-style-type: none"> Loại bỏ các khoản chi tiêu thuế lũy thoái như miễn thuế GTGT và thuế suất ưu đãi. Tăng cường sử dụng thuế tài sản; tài sản có tính bất động và các loại thuế này là lũy tiến. Tăng cường sử dụng thuế y tế nhằm giải quyết các ngoại ứng tiêu cực đến sức khỏe và giảm chi tiêu cho y tế trong tương lai cũng như giúp tăng thu ngân sách theo cách lũy tiến. Có thể bù đắp gánh nặng thuế GTGT cao hơn bằng cách chi một phần thu nhập gia tăng cho việc mở rộng mạng lưới an sinh xã hội; điều này có nghĩa là tác động tổng hợp là tăng thu ngân sách và giảm nghèo và bất bình đẳng. 	NHTG, 2021d Fuchs, Gonzalez, và Paz, 2019 Fuchs và Gonzalez, 2019 Bachas, Sosa và Wai-Poi (sắp xuất bản)

(e) chưa phát triển được các phương thức giáo dục thay thế như dạy học trực tuyến và giáo dục trực tuyến mở đại chúng (MOOC), và (f) số lượng và chất lượng của học sinh tốt nghiệp trung học cơ sở còn thấp do nhiều trẻ em có hoàn cảnh khó khăn thiếu khả năng tiếp cận và học tập (NHTG, 2020).

Cải thiện mức độ phù hợp và chất lượng của chương trình đào tạo và giảng viên của các cơ sở giáo dục bậc cao có thể giúp giảm khoảng cách về kỹ năng và cải thiện nhận thức của các doanh nghiệp gặp khó khăn trong việc tuyển dụng lao động cần có một số kỹ năng nhất định. Đặc biệt, các doanh nghiệp gặp khó khăn trong việc tuyển dụng các lao động có kỹ năng lãnh đạo và quản lý, cảm xúc xã hội hay các kỹ năng kỹ thuật liên quan tới một số việc làm cụ thể. Để nâng cao chất lượng chương trình giảng dạy, có thể thực hiện các chính sách nhằm cải thiện nguồn kinh phí cho nghiên cứu ở đại học, nâng cao chất lượng và trình độ của cán bộ, thiết kế các chương trình tuyển dụng và giữ chân người lao động có chất lượng cao, và chuyển đổi các vị trí giảng viên đại học từ nhân viên hành chính sang công chức. Cũng có thể cải thiện chất lượng của chương trình giảng dạy thông qua

các khoản đầu tư có sự phối hợp tập trung nhằm tăng cường sự công nhận quốc tế đối với các chương trình, tăng cường trao đổi quốc tế của sinh viên và nhân viên, và quốc tế hóa các chương trình giảng dạy.

Tăng cường hợp tác giữa các trường đại học và ngành công nghiệp

Sự tham gia hợp tác mạnh mẽ hơn nữa của doanh nghiệp trong việc phát triển kỹ năng là điều cần thiết để gắn giáo dục và đào tạo nghề với nhu cầu thị trường lao động. Khảo sát các doanh nghiệp và các cơ sở dạy nghề cũng cho thấy sự tham gia hạn chế của khu vực tư nhân trong việc định hình, tài trợ hoặc cung cấp đào tạo nghề. Hiện tại cũng đã có các chính sách nhằm khuyến khích sự tham gia nhiều hơn của doanh nghiệp trong việc hợp tác đào tạo nghề, nhưng cơ chế tiếp cận các động lực là rất phức tạp đối với doanh nghiệp. Doanh nghiệp đã không tận dụng được các cơ chế chính sách này. Cần phải đơn giản hóa và khuyến khích hơn nữa việc các doanh nghiệp tham gia hợp tác trong đào tạo nghề chính thức. Đào tạo thực hành tại doanh nghiệp

gắn với giới thiệu việc làm là điều cần thiết và có ích trong việc giúp thanh niên tìm được việc làm đầu tiên và người lao động trưởng thành chuyển sang làm công việc mới. Cần có sự liên kết lớn hơn giữa các trường đại học, trường dạy nghề và doanh nghiệp để đảm bảo rằng sinh viên tốt nghiệp có được các kỹ năng phù hợp với thị trường lao động.

Công tác tuyển dụng cần được cải thiện để tiếp cận được những ứng viên có năng lực tốt nhất. Tuyển dụng đang không có tính cạnh tranh vì cách thức chủ yếu để có được việc làm hiện nay là thông qua các mạng lưới cá nhân (Nguyen và Kenichi, 2018). Ngay cả trong việc tuyển dụng chuyên gia thì cũng có tới 66% doanh nghiệp dựa vào các mối quan hệ cá nhân. Tuyển dụng lao động thành công thông qua các trung tâm dịch vụ việc làm chỉ chiếm một tỷ trọng nhỏ trong các việc làm mới. Các nghiên cứu nhóm tập trung cũng chỉ ra rằng nhà tuyển dụng cảm thấy phí của các trung tâm dịch vụ việc làm là quá đắt, chẳng hạn như chi phí quảng cáo. Từ phía nguồn cung lao động, các trung tâm dịch vụ việc làm cũng không được tận dụng: chỉ có 0,2% lao động trẻ sử dụng dịch vụ của các trung tâm này vào năm 2015. Nhiều nghiên cứu gần đây cũng chỉ ra rằng người lao động cho rằng các trung tâm này không hiệu quả (Buchhave và cộng sự, 2020).

Các lựa chọn hiệu quả để nâng cao và đào tạo lại kỹ năng lực lượng lao động hiện tại

Nâng cao và đào tạo lại kỹ năng lực lượng lao động là công cụ để Việt Nam khai thác tối đa tiềm năng vốn nhân lực và chuẩn bị cho người lao động những công việc có chất lượng cao hơn. Mặc dù có những tiến bộ đáng kể trong tỷ lệ đi học và trình độ học vấn, vẫn còn tình trạng thiếu kỹ năng, sự không gắn kết giữa giáo dục đào tạo nghề và thị trường lao động, sự bất bình đẳng trong cơ hội tiếp cận giáo dục và đào tạo giữa các giới, giữa các địa phương, các nhóm dân tộc và các nền tảng kinh tế xã hội. Các nghề nghiệp phổ biến nhất của Việt Nam là các nghề nghiệp bán kỹ năng (semi-skilled). Các cơ sở đào tạo nghề (TVET) có vai trò nhất định trong việc nâng cao và đào tạo lại kỹ năng lực lượng lao động, nhưng cần có những cải cách thiết yếu để các cơ sở này trở nên hiện đại, hướng tới kết quả và đáp ứng nhu cầu của thị trường lao động. Trên khắp thế giới, các TVET đóng một vai trò quan trọng không chỉ như là một phần của các lựa chọn đào tạo sau trung học cho thanh niên mà còn để đào tạo lại lực lượng lao động, vì nhu cầu đào tạo lại ngày càng nhiều hơn cùng với sự thay đổi công nghệ diễn ra ngày càng nhanh.

Mọi nỗ lực chính sách cần tập trung vào các nhóm dễ bị tổn thương

Đối với các nhóm yếu thế và dễ bị tổn thương, việc hạ thấp các rào cản tài chính là rất quan trọng, đặc biệt trong bối cảnh học phí ngày càng tăng, vì ngày càng có nhiều cơ sở TVET và giáo dục đại học được trao quyền tự chủ tài chính. Việc đưa ra các khoản vay có tính đại trà, được thiết kế tốt, phù hợp với thu nhập, và được bổ sung bằng việc mở rộng các chương trình học bổng cho những người khó khăn nhất về kinh tế, có thể giúp cải thiện đáng kể khả năng tiếp cận công bằng với giáo dục đại học và giảm số học sinh bỏ học.

Người lao động nhập cư cần nhận được hỗ trợ để họ có thể tiếp cận các dịch vụ cơ bản tốt hơn; điều này sẽ khuyến khích tính di chuyển và tăng khả năng tiếp cận các cơ hội việc làm phi nông nghiệp. Người nhập cư phải đối mặt với những thách thức về nhà ở (43%), thu nhập thấp (38%) và không thể tìm được việc làm (34%), theo Điều tra Di cư trong nước năm 2015 (TCTK và UNFPA, 2016). Phần lớn người lao động nhập cư sống trong những căn nhà cho thuê chất lượng thấp, đông đúc trong thời kỳ đại dịch COVID-19, và điều này làm trầm trọng thêm nguy cơ nhiễm virus của họ. Việc triển khai các gói trợ giúp xã hội cho những người bị ảnh hưởng bởi đại dịch COVID-19 cũng làm nổi bật những thách thức trong việc xác định và đăng ký lao động nhập cư có thu nhập thấp, những người tập trung trong khu vực phi chính thức và dễ bị tổn thương hơn trước các cú sốc kinh tế bất lợi. Các biện pháp can thiệp để thúc đẩy dịch chuyển lao động có thể hướng đến giảm thiểu các thách thức xã hội đối với lao động nhập cư, cụ thể là khả năng tiếp cận không bình đẳng với các dịch vụ công ở cộng đồng sở tại, bao gồm nhà ở, y tế, chăm sóc trẻ em và giáo dục, cũng như chăm sóc người cao tuổi ở các vùng nông thôn (Giles và Huang, 2020)⁶³. Hơn nữa, các biện pháp can thiệp về cơ sở hạ tầng nhằm giảm chi phí vận tải, cải thiện kết nối công nghệ thông tin và truyền thông và giảm bớt các hạn chế về nhà ở cũng sẽ khuyến khích di cư, đặc biệt là di cư từ các vùng sâu, vùng xa có mật độ dân cư thấp.

Một lĩnh vực quan trọng khác được chú trọng là giảm gánh nặng chăm sóc trẻ em và người cao tuổi và tăng cường bố trí hình thức làm việc linh hoạt để giúp phụ nữ có được nhiều việc làm hơn, cả về số lượng và chất lượng. Có thể đạt được các mục tiêu này bằng cách (i) mở rộng các cơ sở chăm sóc trẻ em, (ii) thúc đẩy sự tham gia vào thị trường kỹ thuật số và (iii) đảm bảo rằng phụ nữ có tên trên giấy chứng nhận quyền sử dụng đất nông nghiệp và đất ở.

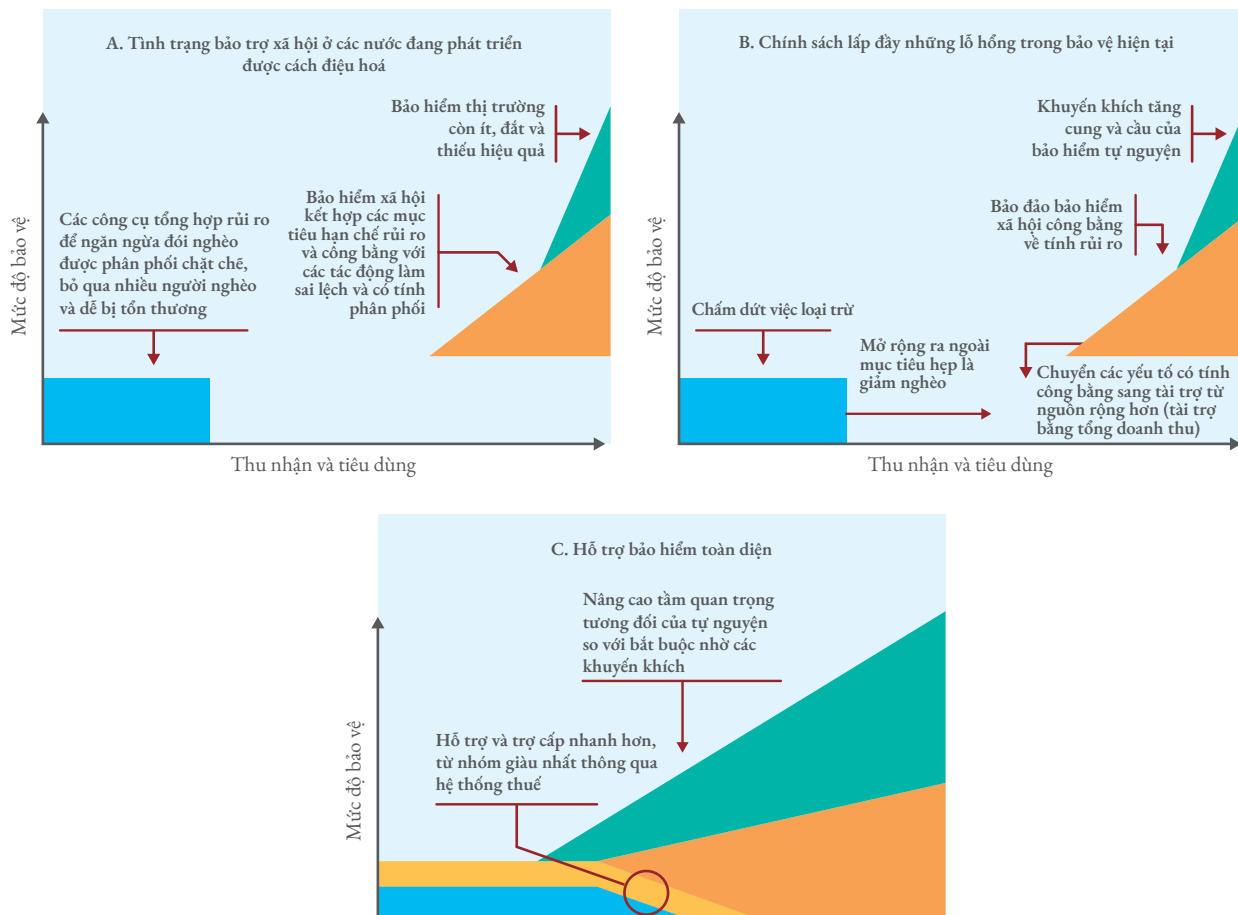
Hiện đại hóa hệ thống bảo trợ xã hội để chống lại các cú sốc

Một mô hình bảo trợ xã hội kết hợp có thể giúp thu hẹp lỗ hổng trong độ bao phủ

COVID-19 nhấn mạnh sự cần thiết phải đạt được nhiều tiến bộ hơn trong việc giải quyết các lỗ hổng trong độ bao phủ của chính sách trợ giúp xã hội. Tác động kinh tế của COVID-19 đối với những người không nghèo làm việc trong khu vực phi chính thức ở nhiều quốc gia, trong đó có Việt Nam, là rất đáng kể. Điều này dẫn đến nhiều nỗ lực đột xuất nhằm mở rộng các chương trình trợ giúp xã hội và hỗ trợ tiền mặt cho nhóm dân cư này.

Một số quốc gia có thể làm được điều này nhanh chóng bằng cách tận dụng các cơ sở dữ liệu hành chính, nhưng hầu hết đều phải đối mặt với những thách thức nghiêm trọng trong việc mở rộng danh sách người bị ảnh hưởng cần hỗ trợ và không thể tiếp cận với nhiều hộ gia đình bị ảnh hưởng (Johnson và Palacios, sắp xuất bản). Điều này cho thấy một lỗ hổng lớn trong nhiều hệ thống bảo trợ xã hội, một mặt tập trung vào nhóm đối tượng hưởng trợ giúp xã hội có tính tính, và mặt khác là khu vực chính thức tương đối nhỏ được bảo hiểm xã hội. Trong khi quy mô của lỗ hổng này trở nên rõ ràng hơn trong giai đoạn 2020–2021, mức độ dễ bị tổn thương của nhóm có quy mô lớn trước các loại cú sốc khác nhau đã là tình trạng có từ trước đại dịch và sẽ tiếp tục còn là thách thức.

Hình 8.1. Giải quyết khoảng thiếu hụt trong độ bao phủ an sinh xã hội



Nguồn: Packard và cộng sự (2019).

Chìa khóa để đảm bảo rằng nhiều hộ gia đình được bảo vệ trước các loại rủi ro đa dạng là mở rộng phạm vi bao phủ đến ‘nhóm trung lưu còn bị bỏ sót’. Hình 8.1 minh họa khoảng thiếu hụt trong độ bao phủ bảo trợ xã hội, thường được gọi là nhóm trung lưu còn bị bỏ sót. Thu hẹp khoảng thiếu hụt này đồng nghĩa với việc xóa mờ ranh giới giữa trợ giúp xã hội và bảo hiểm xã hội và đảm bảo rằng khu vực phi chính thức không nghèo được đưa vào cơ sở dữ liệu hành chính và có thể nhanh chóng xác định được những người bị ảnh hưởng bởi các cú sốc. Trong 20 năm qua, nhiều quốc gia, trong đó có Việt Nam đã có bước tiến hiệu quả lộ trình này để hướng tới bao phủ y tế toàn dân bằng cách hỗ trợ đóng góp cho các chương trình bảo hiểm y tế xã hội. Một hình thức kết hợp giữa trợ cấp xã hội và bảo hiểm xã hội có nghĩa là người lao động phi chính thức không nghèo đóng góp một phần số tiền để trang trải rủi ro của họ trong khi chính phủ bù đắp phần còn thiếu hụt; điều này trái ngược với trợ cấp xã hội thực sự (nơi người nghèo nhận được hỗ trợ mà không phải đóng góp) và bảo hiểm xã hội (nơi những người có khả năng tự chi trả). Kết quả là Việt Nam đã đạt được tỷ lệ bao phủ bảo hiểm y tế gần 90% dân số, với hầu hết sự gia tăng này xảy ra trong thập kỷ vừa qua.

Nhiều người Việt Nam không nghèo hoặc không được bảo hiểm xã hội chính thức có thể đủ khả năng đóng góp để tham gia hệ thống, kể cả khi họ được chính phủ trợ cấp một phần. Để một chính sách kết hợp giữa trợ cấp xã hội và bảo hiểm xã hội khả thi trong chi trả, sẽ hữu ích khi có nhiều mức trợ cấp dựa theo khả năng đóng góp của người lao động trong khu vực phi chính thức. Hình 8.1 giả định rằng trợ cấp sẽ được dần dần loại bỏ ở nhóm khá giả nhất trong phổ phân phối thu nhập. Điều này tương tự như chính sách của Việt Nam có sự khác biệt trong trợ cấp bảo hiểm y tế cho người nghèo và người cận nghèo. Mặc dù vậy, các hộ nghèo sẽ cần được hỗ trợ mà không cần phải đóng góp.

Nếu xác định tốt mục tiêu, việc tiếp cận nhiều người thụ hưởng hơn sẽ không bị chi phí cao. Như đã đề cập trong Chương 1, một khoản chi chuyển nhượng 24,6 nghìn tỷ đồng là đủ để xóa nghèo chi tiêu vào năm 2016 nếu xác định mục tiêu một cách hoàn hảo các hộ gia đình nghèo dựa theo chuẩn nghèo LMIC (3,20 đô-la Mỹ/ngày theo PPP 2011). Để so sánh minh họa về quy mô, ngân sách của CTMTQG Nông thôn mới và Chương trình Giảm nghèo bền vững 135 trong giai đoạn 2016–2020 lần lượt là 804 và 20,6 nghìn tỷ đồng. Với một hệ thống dữ liệu tốt hơn, có thể xác minh được người đăng ký hỗ trợ và thực hiện phê duyệt mục tiêu người thụ hưởng hỗ

trợ. Một chìa khóa để cải thiện mức độ bao phủ của các chương trình trợ giúp xã hội không dựa trên đóng góp hiện có là đẩy mạnh tính động trong thực hiện việc đăng ký trợ cấp, để những người khi nào thực sự có nhu cầu đăng ký nhận trợ giúp — và trạng thái cần trợ giúp động/thay đổi theo thời gian. Những tiến bộ trong việc tăng cường tính sẵn có của dữ liệu và công nghệ không những xây dựng được tính động của việc đăng ký xã hội mà còn cải thiện cả mức độ chính xác trong việc đánh giá phúc lợi hộ gia đình (Grosh và cộng sự, 2022).

Hệ thống dữ liệu tập trung, số hoá và tích hợp là cần thiết để có thể đáp ứng nhanh hơn

Một hệ thống bảo trợ xã hội hiện đại đòi hỏi khả năng xác định mục tiêu hiệu quả nhanh chóng, dễ dàng hơn. Đặc biệt là ở các nước có mức độ phi chính thức cao, người lao động và các hộ gia đình thường xuyên phải trải qua những thay đổi về tình trạng việc làm của họ; họ bị ảnh hưởng bởi các cú sốc riêng biệt khác nhau và đôi khi chịu ảnh hưởng từ các cú sốc chung của cộng đồng. Hầu hết các quốc gia dựa vào đánh giá định kỳ về nhu cầu và điều kiện của các hộ gia đình để xác định khả năng đủ điều kiện tham gia các chương trình khác nhau. Dữ liệu được thu thập theo cách này có thể hữu ích trong những trường hợp có ít thay đổi về tình trạng hộ gia đình, tuy nhiên, trong các môi trường thay đổi nhanh chóng, cách tiếp cận này tạo ra các thông tin nhanh lỗi thời. Điều này đã được chứng minh ở một số nước ngay từ đầu đại dịch COVID-19.

Cách tiếp cận tốt hơn là thiết lập một hệ thống động dựa trên quy trình xác định sự hội đủ điều kiện cho phép các quy trình nộp hồ sơ và đăng ký diễn ra nhanh chóng và được số hóa; các cơ sở dữ liệu có thể được khai thác và liên kết với nhau thông qua các mã định danh cá nhân và hộ gia đình duy nhất. Thay vì thu thập định kỳ dữ liệu từ các hộ gia đình để có được các thông tin nhanh bị lỗi thời, việc liên kết các cơ sở dữ liệu hành chính khác nhau, nơi dữ liệu được cập nhật thường xuyên và được liên kết bởi các mã nhận dạng chung, có thể giúp chính quyền phản ứng nhanh chóng và chính xác trước các cú sốc khác nhau. Kết hợp với việc nộp hồ sơ trực tuyến, mô hình dữ liệu liên hợp này đã được chứng tỏ sự nhanh nhạy của nó trong cả thời kỳ khủng hoảng và thời kỳ bình thường.

Một ví dụ thường được nhắc đến là Hệ thống bảo trợ xã hội tích hợp (ISAS) của Thổ Nhĩ Kỳ⁶⁴. Hệ thống này thu thập thông tin theo thời gian thực từ hàng chục cơ sở dữ liệu

và hệ thống đăng ký để giúp xác định tính đủ điều kiện cho hàng chục chương trình xã hội. Người nộp đơn nhập mã số định danh quốc gia của họ thông qua một trang web và điều này kích hoạt hệ thống rà soát hồ sơ. Hội đồng chính quyền địa phương đóng vai trò xác minh một số thông tin nhất định, nhưng hầu hết các tiêu chí đều dựa trên thông tin khách quan lấy từ các cơ sở dữ liệu như thuế thu nhập, bất động sản, tài sản và các thông tin khác (xem MoSFP và NHTG, 2018). Điều này làm giảm đáng kể thời gian xử lý. Trước đại dịch, hệ thống này cho phép chính phủ Thổ Nhĩ Kỳ phân biệt các mức hỗ trợ đóng góp bảo hiểm y tế và xác định khả năng đủ điều kiện nhận trợ cấp xã hội. Trong đại dịch COVID-19 vào năm 2020, hệ thống cho phép hàng triệu hộ gia đình lập hồ sơ đăng ký điện tử nhanh chóng chỉ trong vài tuần.

Việt Nam hiện có hầu hết các cấu phần cần thiết để chuyển sang hệ thống liên kết kiểu này. Chiến dịch đăng ký mã số định danh cư dân và sau đây, liên kết mã số quốc gia duy nhất này với các cơ sở dữ liệu lớn vào đầu năm 2022 đã tạo tiền đề cho việc số hóa hệ thống an sinh xã hội một cách hiệu quả. Để làm được điều này, sẽ cần có một loạt các hành động trong vài năm tới với sự hợp tác của nhiều bên liên quan trong chính phủ. Các bước tiếp theo bao gồm những việc sau:

- Đưa ra các định dạng dữ liệu phổ biến và sổ tay hướng dẫn sử dụng dữ liệu trên các cơ sở dữ liệu có liên quan.
- Sao chép, làm sạch cơ sở dữ liệu và làm rõ một nguồn dữ liệu duy nhất.
- Giới thiệu khung trao đổi dữ liệu và nền tảng trao đổi dữ liệu và các giao diện lập trình ứng dụng (API) với quyền riêng tư được tích hợp vào trong thiết kế hệ thống và luật bảo vệ dữ liệu cá nhân được áp dụng.
- Số hóa và cải cách các quy trình kinh doanh bao gồm đăng ký trực tuyến những người thụ hưởng mới và chi trả điện tử (cuối cùng vào tài khoản giao dịch do người thụ hưởng lựa chọn).

Điều chỉnh chính sách tài khóa để giúp giảm nghèo và bất bình đẳng là một quá trình lâu dài

Chính sách tài khóa có thể đóng một vai trò quan trọng trong việc thúc đẩy Việt Nam hướng tới vị thế quốc gia thu nhập cao trong quá trình phát triển có tính bao

trùm để hỗ trợ sự chuyển dịch của người dân vào tầng lớp trung lưu thịnh vượng. Nó có thể đạt được điều này theo 2 cách. Thứ nhất, nó có thể giúp tài trợ cho các khoản đầu tư bắt buộc cần thiết để quốc gia và người lao động có năng suất và thu nhập cao hơn, chẳng hạn như những gì được thảo luận ở trên: hiện đại hóa nông nghiệp, xây dựng kỹ năng và giáo dục chất lượng cao hơn, xây dựng hạ tầng số mạnh mẽ hơn, và các dịch vụ đi kèm. Thứ hai, nó cũng có thể tài trợ cho các chính sách giúp giải quyết những hạn chế ở Chặng đường Cuối và Chặng đường Kế tiếp hiện nay, chẳng hạn như xây dựng hệ thống bảo trợ xã hội hiện đại và tăng cường các CTMTQG. Cuối cùng, nguồn thu cần thiết để tài trợ cho các khoản đầu tư này có thể có tính lũy tiến.

Chính sách tài khóa có thể được vận hành theo phương thức lũy tiến

Khi các quốc gia ngày càng giàu có, họ sẽ tăng thu thuế để tài trợ cho chi tiêu và đầu tư công và theo cách thức có tính lũy tiến; Việt Nam nên đi theo con đường này. Như Chương 7 đã chỉ ra, các nước đang phát triển dựa vào việc thu thuế gián thu dễ dàng hơn nhưng các loại thuế này thường có tính trung lập hoặc thậm chí là lũy thoái. Khi các nước có thu nhập trung bình cao muốn chuyển sang trạng thái thu nhập cao, họ cần mở rộng cơ sở thuế và tăng cường sử dụng nhiều loại thuế trực thu có tính lũy tiến hơn như thuế thu nhập cá nhân và thuế tài sản; các nước OECD có thu nhập cao là những nước duy nhất có phần lớn nguồn thu đến từ thuế trực thu. Điều này tạo dựng nên một nền kinh tế bao trùm, một cách trực tiếp qua việc các khoản thu đến từ những người có khả năng chi trả nhất, và gián tiếp bằng cách tài trợ cho các khoản đầu tư có tính bao trùm.

Đánh thuế lũy tiến đòi hỏi sự đầu tư vào năng lực quản lý thuế và cần chính thức hóa nền kinh tế nhiều hơn. Các ưu tiên chính cho cải cách năng lực hành chính thuế bao gồm cải cách thể chế, đặc biệt là việc sáp nhập các chức năng quản lý rủi ro và chiến lược của Tổng cục Thuế; rà soát các quy trình nghiệp vụ quản lý thuế và thiết kế/triển khai hệ thống CNTT toàn diện; xây dựng thuế đối với hoạt động nền kinh tế kỹ thuật số đang phát triển; nâng cao năng lực cán bộ Tổng cục Thuế; và tạo ra một hệ thống thu thống nhất đối với các khoản đóng góp từ thuế thu nhập cá nhân và bảo hiểm xã hội (NHTG, 2021d). Ngoài khả năng thu thuế tài sản và thuế thu nhập từ người lao động chính thức và các doanh nghiệp hiện có, cần mở rộng cơ sở thuế chính thức bằng cách đẩy mạnh chính thức hoá đối với lao động và doanh nghiệp phi chính

thức. Người lao động chính thức không chỉ đóng thuế thu nhập; họ cũng đóng góp vào các chương trình bảo hiểm xã hội. Đồng thời, họ kiếm được mức lương cao hơn và được bảo vệ tốt hơn, có nghĩa là cả người lao động và nguồn thu của nhà nước đều được cải thiện.

Việt Nam cũng có thể sử dụng chính sách tài khóa một cách chủ động hơn để giúp các hộ gia đình quản lý rủi ro, bằng cách tài trợ cho hệ thống bảo trợ xã hội hiện đại và giảm bớt những cú sốc phản chu kỳ. Các hộ gia đình phải đối mặt với rủi ro cả ở tầm vĩ mô và vi mô (Chương 6). Một chính sách quan trọng giúp các hộ gia đình quản lý những rủi ro này là một hệ thống bảo trợ xã hội hiện đại, bao gồm trợ cấp xã hội có mục tiêu để đưa những người nghèo còn lại thoát nghèo; trợ cấp xã hội và bảo hiểm xã hội để bảo vệ những lợi ích đã đạt được của những người không nghèo và giúp họ tiếp tục leo lên tầng lớp trung lưu; và một hệ thống bảo trợ xã hội có tính thích ứng có thể mở rộng quy mô hỗ trợ cho những người thụ hưởng hiện tại và người thụ hưởng mới khi những cú sốc lớn hơn xảy ra. Việt Nam cần đưa chi tiêu bảo trợ xã hội cho phù hợp với các chuẩn mực quốc tế để xây dựng một hệ thống như vậy. Mặc dù vậy, chính sách tài khóa cũng có thể giúp quản lý rủi ro hộ gia đình ở cấp độ vĩ mô nếu được sử dụng theo kiểu phản chu kỳ.

Đối với chính sách tài khóa, không chỉ cần huy động đủ nguồn thu theo cách lũy tiến; mà việc chi tiêu cũng phải đúng cách. Tất cả các khuyến nghị trong báo cáo này nếu được áp dụng đều đòi hỏi phải có đầu tư công. Nguồn thu thuế lớn hơn sẽ tạo ra nhiều không gian tài chính hơn cho các khoản đầu tư như vậy. Ngoài ra, có thể tạo thêm dư địa ngân sách ngay bây giờ bằng cách chuyển hướng chi tiêu từ các khoản chi không hiệu quả và kém công bằng như trợ giá ngành điện, là hình thức tài trợ khuyến khích sử dụng năng lượng lãng phí và góp phần vào biến đổi khí hậu, trong khi chủ yếu mang lại lợi ích cho các hộ gia đình tương đối giàu có.

Chi tiêu ngân sách cho giáo dục nên nhắm mục tiêu đến học sinh có hoàn cảnh khó khăn

Cần đầu tư vào các biện pháp can thiệp đã được chứng minh hiệu quả để tăng cường khả năng tiếp cận giáo dục có chất lượng cho học sinh có hoàn cảnh khó khăn thông qua nguồn tài trợ có mục tiêu được xác định tốt hơn. Để có thể có đầy đủ nguồn tài trợ cho giáo dục, cần có (i) chi ngân

sách nhà nước cao hơn cho giáo dục, (ii) phân bổ lại ngân sách nhà nước cho giáo dục giữa các phân ngành giáo dục theo hướng tăng tỷ lệ cho giáo dục đại học mà không ảnh hưởng đến giáo dục phổ thông, và (iii) sử dụng vốn hiệu quả. Chính phủ đang đẩy mạnh triển khai bổ sung ngân sách nhà nước cho giáo dục, bao gồm đầu tư nâng cao cơ sở vật chất trường học phục vụ học sinh vùng DTTS và miền núi. Tuy nhiên, trong những năm tới, chính phủ nên áp dụng một khái niệm rộng hơn trong cách xác định đối tượng học sinh cần hỗ trợ, bên cạnh những tiêu chí hiện tại về dân tộc, tình trạng kinh tế xã hội và giới tính. Đặc biệt, cần phải tập trung vào những học sinh có kết quả yếu kém bất kể hoàn cảnh gia đình. Có thể sử dụng nguồn vốn bổ sung để thực hiện các biện pháp can thiệp giáo dục đã được chứng minh hiệu quả trong quá khứ như hỗ trợ quá trình chuyển tiếp từ cấp trung học cơ sở lên trung học phổ thông, hoặc hỗ trợ nuôi dạy con cái và hướng nghiệp trong các lĩnh vực quan trọng khác.

Để có nguồn tài chính thích hợp đòi hỏi có một cách tiếp cận cân bằng hơn giữa phân cấp và tập trung cũng như một cơ chế trách nhiệm giải trình mạnh mẽ hơn. Do sự phân cấp ngày càng tăng trong tài khóa cho giáo dục, quy trình phân bổ vốn ở cấp trung ương bắt buộc phải tính đến các biến động cụ thể của từng địa phương, xác định sự chênh lệch theo vùng hoặc theo địa phương, bao gồm cả việc phân bổ cho từng nhóm dân tộc và trường học nếu cần thiết. Ở cấp tỉnh và cấp huyện, việc phân bổ kinh phí cần xem xét làm thế nào để đáp ứng tốt nhất nhu cầu của các nhóm dân tộc cụ thể có nền tảng kinh tế xã hội thấp và học sinh thuộc các dân tộc này có kết quả học tập về cơ bản thấp hơn mức trung bình của cả nước.

Trong ngắn hạn, có thể tăng thu ngân sách thông qua thuế GTGT

Việc xây dựng năng lực thuế và chính thức hóa nền kinh tế cần nhiều thời gian. Trong ngắn hạn, việc loại bỏ các khoản chi thuế lũy tiến từ miễn thuế GTGT và thuế suất ưu đãi sẽ làm tăng đáng kể nguồn thu. Biểu thuế GTGT của Việt Nam bao gồm nhiều khoản miễn giảm và áp dụng thuế suất thấp hơn cho một loạt mặt hàng (NHTG, 2021d). Trong khi những mặt hàng này thường là những mặt hàng thiết yếu như thực phẩm và các mặt hàng khác, chiếm tỷ trọng lớn trong giỏ tiêu dùng của người nghèo, thì các hộ gia đình giàu hơn cũng tiêu thụ những mặt hàng này với số lượng còn nhiều hơn, vì vậy họ sẽ được hưởng phần lớn các khoản giảm thuế này.

Các nghiên cứu trước đây đã chỉ ra rằng việc mở rộng song song cả cơ sở thuế GTGT và các chương trình bảo trợ xã hội giúp tăng thu thuế và giảm nghèo. Mặc dù hầu hết các khoản chi thuế dành cho việc miễn thuế GTGT đều mang lại lợi ích cho các hộ gia đình khá giả, nhưng chúng vẫn quan trọng đối với người nghèo. Lợi ích tổng thể từ miễn giảm thuế GTGT đối với người nghèo có thể nhỏ nếu tính theo số tiền tuyệt đối, nhưng nếu tính theo phần trăm so với thu nhập đã sẵn có của họ thì tỷ lệ này cao hơn so với người giàu. Điều đó có nghĩa là miễn thuế VAT là một công cụ đắt tiền nhưng có tính lũy tiến giúp giảm gánh nặng thuế cho các hộ nghèo. Thế nhưng, nếu một phần số thu có thêm được từ việc loại bỏ các khoản miễn trừ đó được chuyển đến cho các hộ gia đình dưới dạng chi chuyển nhượng bằng tiền mặt, thì chúng ta có thể giảm nghèo và bất bình đẳng trong khi vẫn có thêm một phần thu ngân sách bổ sung để dành cho các mục đích khác. Kết quả như vậy đã được chứng minh tại 6 quốc gia có thu nhập trung bình thấp (Warwick và cộng sự 2022), chẳng hạn như Việt Nam. Nếu khoản chi chuyển nhượng này đặt mục tiêu nhằm vào các hộ gia đình ở nửa dưới của phổ phân phối, thì có thể đạt được kết quả tương tự với chi phí còn thấp hơn.

Ngoài ra, có thể tìm hiểu một loạt các loại thuế mới, trong đó cần một số loại thuế có tác động lan tỏa tích cực. Các loại thuế phi truyền thống sẽ giúp mở rộng cơ sở thuế của Việt Nam bao gồm thuế đánh vào các giao dịch số. Thêm vào đó, một số loại thuế không chỉ giúp tăng nguồn thu; mà còn làm giảm bớt những hành vi có hậu quả tiêu cực. Các loại thuế sức khỏe đối với các sản phẩm như rượu, thuốc lá và đồ uống có đường có thể là những nguồn thu mới. Các thuế này có thể giúp giảm tác hại tới sức khỏe do tiêu thụ quá mức những hàng hóa này, điều này vừa có lợi cho sức khỏe cá nhân vừa làm giảm chi tiêu cho y tế công cộng trong tương lai, và tạo thêm không gian tài chính cho các mục đích khác. Hơn nữa, nếu như xét trọn cả vòng đời thì các loại thuế này đã được chứng minh là có tính lũy tiến, giúp giảm bớt gánh nặng cho các hộ gia đình nghèo, bao gồm cả trường hợp Việt Nam (Fuchs, Gonzalez và Paz, 2019; Fuchs và Gonzalez, 2019). Độc giả quan tâm có thể tham khảo thêm NHTG (2021d) trong đó có thảo luận về các cải cách thuế quan trọng bổ sung cho Việt Nam bao gồm cải cách thuế thu nhập cá nhân và thuế tài sản.

8.3. Tài liệu tham khảo

- Bachas, Pierre, Mariano Sosa và Matthew Wai-Poi (sắp xuất bản) “Fiscal Policy and its Short-term Distributional Impact: Patterns and lessons from international experience” trong Jed Friedman and Ruth Hill (biên tập) (sắp xuất bản) *Poverty and Shared Prosperity Report 2022*, World Bank
- Buchhave, Helle; Wendy Cunningham, Giang Tam Nguyen, và Nina Weimann-Sandig. 2020. *Perceptions of Gender Disparities in Vietnam's Labor Market*. Washington, DC: World Bank.
- Buchhave, Helle; Giang Tam Nguyen; Cuong Viet Nguyen. 2020. Benefits of Joint Land Titling in Vietnam. Washington, DC: World Bank.
- Card, David, Jochen Kluge, và Andrea Weber. 2018. What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations. *Journal of the European Economic Association*, European Economic Association 16(3): 894–931.
- Dang, Hai-Anh H., Mustafa Dinc, Juderica Zilla Josephine Dias, Hiroko Maeda, John James Pullinger, Umar Serajuddin, Brian William Stacy, và Dereje Ketema Wolde. 2021. Measuring the Statistical Performance of Countries: An Overview of Updates to the World Bank Statistical Capacity Index (English). Washington, DC: World Bank Group.
- Fuchs, A., M. Sosa, và M. Wai-Poi. 2021. Progressive Domestic Resource Mobilization for a COVID-19 Recovery. Briefing Note. Washington, DC: World Bank Group.
- Fuchs, Alan, Fernanda González Icaza, và Daniela Paz. 2019. Distributional Effects of Tobacco Taxation: A Comparative Analysis. Policy Research Working Paper No. 8805. Washington, DC: World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/31534>
- Fuchs Tarlovsky, Alan và Fernanda Gonzalez Icaza. 2019. The Welfare and Distributional Effects of Increasing Taxes on Tobacco in Vietnam. Washington, DC: World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32062>
- Giles, John và Huang Yang. 2020. Migration and Human Capital Accumulation in China. *IZA World of Labor* 476.
- Grosh, Margaret, Philippe Leite, Matthew Wai-Poi, và Emil Tesliuc. 2022. Revisiting Targeting in Social Assistance: A New Look at Old Dilemmas. Renouf Online Bookstore.
- GSO và UNFPA. 2016. The 2015 Internal Migration Survey: Major Findings.
- Johnson, Doug và Robert Palacios (sắp xuất bản). Scaling up Cash Transfers during the COVID-19 Pandemic: What might explain differences in coverage?
- Lustig, N. (biên tập) 2018. Commitment to Equity Handbook. Estimating the Impact of Fiscal policy on Inequality and Poverty. New Orleans and Washington, DC: CEQ Institute at Tulane University and Brookings Institution Press.
- MoSFP và World Bank. 2018. Turkey's Integrated Social Assistance System. Available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/515231530005107572/pdf/Turkey-SA-summary.pdf>
- NHTG. 2018. Climbing the Ladder: Poverty Reduction and Shared Prosperity in Vietnam. Washington, DC: World Bank.
- 2019a. Better Opportunities for All: Vietnam Poverty and Shared Prosperity Update. Hanoi: World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33545> License: CC BY 3.0 IGO.
- 2019b. Drivers of Socio-economic Development. Among Ethnic Minority Groups in Vietnam. Washington, DC: World Bank.
- 2020. Improving the Performance of Higher Education in Vietnam: Strategic Priorities and Policy Options. Washington, DC: World Bank.
- 2021a. Vietnam Country Report (Statistical Performance Index Team). May 25, 2021. Truy xuất vào 11/3/2022 từ <https://datanalytics.worldbank.org/SPI/>
- 2021b. World Development Report 2021: Data for Better Lives. Washington, DC: World Bank.
- 2021c. Vietnam: Adapting to an Aging Society. Washington, DC: World Bank.
- 2021d. Recommendations for the Vietnam Tax Reform Strategy 2021-2030. Washington, DC: World Bank.
- 2021e. Vietnam: Science, Technology, and Innovation Report 2020. Washington, DC: World Bank.
- 2021f. A Year Deferred - Early Experiences and Lessons from COVID-19 in Vietnam (English). Washington, DC: World Bank.
- 2021g. Training Assessment Project Vietnam Country Report.
- 2022. Reducing Poverty among Ethnic Minorities in Vietnam: Priority Action Areas and Lessons Learnt (internal document).
- Nguyen, Duc Thanh và Ohno Kenichi. 2018. Understanding the Labor Market for Productivity Enhancement. Viet Nam Annual Economic Report 2018.
- Nguyen, Nga Nguyet, và Philip B. O'Keefe. 2019. A Vision for the 2030 Social Protection System in Vietnam (English). Washington, D.C.: World Bank Group.
- Packard, Truman G., Ugo Gentilini, Margaret Ellen Grosh, Philip B. O'Keefe, Robert J. Palacios, David A. Robalino, và Indhira Vanessa Santos. 2019. Protecting All: Risk Sharing for a Diverse and Diversifying World of Work. Washington, DC: World Bank Group.
- Pimhidzai, Obert và Chiyu Niu. 2020. Shared Gains: How High Growth and Anti-poverty Programs Reduced Poverty in Vietnam. Vietnam Poverty and Shared Prosperity Update.
- Warwick, Ross, Tom Harris, David Phillips, Maya Goldman, Jon Jellema, Gabriela Inchauste và Karolina Goraus-Tanska. 2022. The Redistributive Power of Cash Transfers vs VAT Exemptions: A Multi-Country Study. *World Development*. Volume 151.

8.4. Phụ chú

⁶³ Nhu cầu chăm sóc người cao tuổi không khuyến khích tình trạng di cư của cả nam và nữ và góp phần làm đảo ngược sự di cư. Con cái trưởng thành có cha mẹ già ở nông thôn Việt Nam ít có xu hướng di cư hơn.

⁶⁴ Các ví dụ điển hình khác bao gồm Hệ thống Thông tin Bảo trợ Xã hội của Chile và Centrelink của Úc.





Với sự hỗ trợ của:



Số 8 Đào Tấn, Ba Đình, Hà Nội, Việt Nam

Điện thoại: (84-24) 3774 0100

Fax: (84-24) 3774 0111

Website: www.dfat.gov.au




Số 63 Lý Thái Tổ, Hoàn Kiếm, Hà Nội, Việt Nam

Điện thoại: (84-24) 3934 6600

Fax: (84-24) 3935 0752

Website: www.worldbank.org.vn

 @WorldBankVietnam

 @WB_AsiaPacific