Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

THÀNH QUẢ CHUNG: TĂNG TRƯỞNG CAO VÀ CÁC CHƯƠNG TRÌNH GIẢM NGHÈO ĐÓNG GÓP RA SAO VÀO CÔNG CUỘC GIẢM NGHÈO TẠI VIỆT NAM

BÁO CÁO CẬP NHẬT VỀ NGHÈO VÀ THỊNH VƯỢNG CHUNG

NGÂN HÀNG THẾ GIỚI

Tháng 3/2021

Phó Chủ tịch Khu vực	:	Victoria Kwakwa
Giám đốc quốc gia	:	Ousmane Dione
Giám đốc Cấp cao Chương trình	:	Carolina Sanchez-Paramo
Giám đốc điều hành Chương trình	:	Rinku Murgai
Trưởng nhóm	:	Obert Pimhidzai

Thành quả chung: Tăng trưởng cao và các Chương trình giảm nghèo đóng góp ra sao vào công Cuộc giảm nghèo tại Việt Nam

BÁO CÁO CẬP NHẬT VỀ NGHÈO VÀ THỊNH VƯỢNG CHUNG

NGÂN HÀNG THẾ GIỚI

Tháng 03/2021

LỜI CẢM ƠN

Báo cáo cập nhật tình trạng nghèo và thịnh vượng chung này do nhóm nghiên cứu gồm ông Obert Pimhidzai (Chuyên gia kinh tế cao cấp, EEAPV) và ông Chiyu Niu (Chuyên gia kinh tế, EEAPV) thực hiện.

Báo cáo đã nhận được ý kiến phản biện từ các chuyên gia: Kenneth Simler (Chuyên gia kinh tế cao cấp, EEAPV), Robertus A Swinkles (Chuyên gia kinh tế cao cấp, EA1PV) và Clarence Tsimpo Nkengne (Chuyên gia kinh tế cao cấp, EEAPV). Các tác giả cũng đã nhận được góp ý từ Jacques Morisset (Trưởng nhóm chương trình, EEADR), Dilip Parajuli (Chuyên gia giáo dục cao cấp, HEAED), Nguyễn Tam Giang (Chuyên gia phát triển xã hội, SEAS1), David Malcolm Lord (Chuyên gia cao cấp về Nước sạch Vệ sinh, SEAW1) và Keiko Inoue (Trưởng nhóm chương trình, HEADR).

Nhóm tác giả đã nhận được sự hợp tác chặt chẽ của Tổng cục Thống kê (TCTK) về phân tích Khảo sát mức sống hộ gia đình Việt Nam, cũng như Viện Chiến lược và chính sách nông nghiệp và phát triển nông thôn (IPSARD) về thu thập và phân tích số liệu chi tiêu cấp xã trong khuôn khổ các Chương trình mục tiêu quốc gia (CTMTQG) với sự hỗ trợ của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn. Chúng tôi xin trân trọng cảm ơn:

- **Tổng cục Thống kê (TCTK)** - Ông Đỗ Anh Kiểm (Vụ trưởng, Vụ Thống kê Xã hội và Môi trường), ông Nguyễn Thế Quân (Phó Vụ trưởng, Vụ Thống kê Xã hội và Môi trường), và bà Lộ Thị Đức (Chuyên viên chính, Vụ Thống kê Xã hội và Môi trường).
- **Viện Chiến lược và Chính sách Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (IPSARD)** - Tiến sỹ Trần Công Thắng (Viện trưởng), bà Trương Thị Thu Trang (Giám đốc Trung tâm Tư vấn chính sách nông nghiệp), bà Nguyễn Lệ Hoa (Phó trưởng Bộ môn nghiên cứu Chính sách và Chiến lược).
- **Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (MARD)** – Tiến sỹ Nguyễn Minh Tiến (Giám đốc Văn phòng Điều phối quốc gia về Chương trình mục tiêu quốc gia Phát triển nông thôn mới), ông Vi Việt Hoàng (Văn phòng điều phối CTMTQG-NTM), và các văn phòng điều phối CTMTQG-NTM tại hơn 30 tỉnh.

Báo cáo được lập dưới sự chỉ đạo chung của bà Rinku Murgai, (Giám đốc điều hành, EEAPV).

MỤC LỤC

LỜI CẢM ƠN III

BÁO CÁO TÓM TẮT 1

GIỚI THIỆU 5

VIỆT NAM ĐANG NHANH CHÓNG TRỞ THÀNH MỘT XÃ HỘI THỊNH VƯỢNG NHƯNG BẤT BÌNH ĐẲNG 7

XU HƯỚNG VỀ NGHÈO VÀ THỊNH VƯỢNG CHUNG 8

Mức sống ở Việt Nam đang cải thiện trên mọi mặt 8

Tình trạng nghèo đã giảm, đặc biệt là ở khu vực dân tộc thiểu số và miền núi 9

Tầng lớp trung lưu và tầng lớp tiêu dùng nói chung đang gia tăng nhanh chóng 12

Rủi ro ở phía trước có thể ảnh hưởng tới những tiến bộ về giảm nghèo 15

Chất lượng cuộc sống đã cải thiện, nhưng nhiều người vẫn chưa thực hiện được những nhu cầu mang tính khát vọng của họ 17

Tăng trưởng đã và đang theo hướng vì người nghèo nhưng những chênh lệch về đời sống mang tính tuyệt đối lại đang gia tăng 21

CHUYỂN ĐỔI CƠ CẤU THÚC ĐẨY GIẢM NGHÈO 26

Chuyển đổi cơ cấu kinh tế đã thúc đẩy tăng trưởng thu nhập hộ gia đình 26

Tăng trưởng thu nhập từ tiền công đã thúc đẩy giảm nghèo và tăng cường mức đảm bảo kinh tế 28

Nông nghiệp chỉ góp phần giảm nghèo ở cộng đồng DTTS 31

Đóng góp của tiền gửi về nhà vào giảm nghèo giảm dần 32

GIẢI QUYẾT NHỮNG THÁCH THỨC VỀ NGHÈO 34

VÌ SAO VẪN CẦN NHẮM ĐẾN NGƯỜI NGHÈO 35

Nghèo vẫn là mối quan ngại hàng đầu theo quan điểm của người dân 35

Nhìn chung, người nghèo và DTTS chưa tham gia đầy đủ vào các bộ phận năng động của nền kinh tế. 35

Cần có các can thiệp nhắm tới hộ nghèo và các khu vực khó khăn để vượt qua các thách thức về kinh tế xuất phát từ điều kiện địa lý bất lợi. 37

CÁC CHƯƠNG TRÌNH MỤC TIÊU QUỐC GIA VÀ GIẢM NGHÈO TẠI VIỆT NAM.....41

Việc triển khai CTMTQG giúp đảm bảo mức đầu tư cao cho cấp xã, song chỉ một phần nhỏ vốn đầu tư đến được với các xã nghèo nhất 42

Các CTMTQG chủ yếu đầu tư vào tăng cường kết nối và sản xuất nông nghiệp 44

Những hạn chế về nguồn lực đã dẫn đến tình trạng "đánh đổi" gay gắt hơn ở các địa bàn nghèo đa chiều.....47

Các hoạt động đầu tư của CTMTQG đã tăng cường khả năng tiếp cận với các dịch vụ cơ bản trên tất cả các xã, song vẫn còn đó khoảng cách đáng kể tại các xã nghèo. 48

Cần cải thiện quá trình lập kế hoạch ở cấp xã để nâng cao vai trò của hộ nghèo trong lựa chọn và triển khai các dự án 50

Việc đo lường các tác động từ đầu tư của CTMTQG đối với đời sống gặp khó khăn hơn do thiếu các cơ chế đánh giá đủ mạnh. 52

HÀM Ý CHÍNH SÁCH 54

TÀI LIỆU THAM KHẢO 58

PHỤ LỤC: CÁC BẢNG VÀ BIỂU BỔ SUNG 60

DANH MỤC HÌNH VẼ

Hình 1. Tăng trưởng của trung vị tiêu dùng và thu nhập bình quân đầu người (%), 2010-2018 8

Hình 2. So sánh toàn cầu về mức tăng trưởng của trung vị tiêu dùng, 2010-2018.....8

Hình 3. Xu hướng về tiêu dùng bình quân đầu người thực tế (triệu đồng Việt Nam theo giá năm 2010) theo nhóm bách phân vị, 2010-2018.....8

Hình 4. Đường tính trội nghèo, 2010-2018.....9

Hình 5. Tỉ lệ nghèo dựa trên chuẩn nghèo quốc gia và quốc tế, 2010-2018 9

Hình 6. Tỉ lệ nghèo theo nhóm dân tộc, 2010-2018 10

Hình 7. Tỉ lệ nghèo phân theo khu vực thành thị-nông thôn, 2010-2018 10

Hình 8. Những thay đổi về tình trạng nghèo ở Việt Nam theo khu vực, 2014-2018 11

Hình 9. Dân số chia theo tầng lớp kinh tế, 2010-2018.....12

Hình 10. Dịch chuyển kinh tế, 2016-2018.....12

Hình 11. Dịch chuyển giữa các tầng lớp kinh tế, 2016-18.....13

Hình 12. Tự đánh giá những thay đổi về mức sống trong vòng 5 năm qua (%), 2018 14

Hình 13. Cấu trúc thị trường lao động Việt Nam, 2018.....15

Hình 14. Dân số phụ thuộc vào các hoạt động kinh tế.....15

Hình 15. Tốc độ tăng trưởng tiêu dùng bình quân đầu người theo xếp hạng phúc lợi ban đầu (%), 2010-2018 21

Hình 16. Thay đổi tuyệt đối về tiêu thụ bình quân đầu người theo xếp hạng phúc lợi ban đầu (triệu đồng), 2010-2018 21
Hình 17. Chênh lệch tuyệt đối về tiêu dùng bình quân đầu người giữa các nhóm bách phân vị (triệu đồng), 2010-2018 22
Hình 18. Xu hướng tiêu dùng bình quân đầu người hàng năm (theo giá năm 2010) theo nhóm dân tộc, 2010-2018 22
Hình 19. Đóng góp vào giá trị gia tăng theo ngành (tỷ đồng, theo giá năm 2010)..... 24
Hình 20. Xu hướng việc làm phi nông nghiệp (Tỷ), 2010-18..... 24
Hình 21. Cơ cấu của thu nhập nông thôn theo nguồn (%), 2018..... 26
Hình 22. Thay đổi thu nhập bình quân đầu người hàng năm theo nguồn (triệu đồng), 2010-18 26
Hình 23. Phân rã thay đổi nghèo theo nguồn thu nhập chính, 2010-18..... 28
Hình 24. Nguồn thu nhập chính của các hộ gia đình ở khu vực nông thôn, 2010-2018 29
Hình 25. Nguồn thu nhập chính của các hộ gia đình DTTS, 2010-2018..... 29
Hình 26. Các vấn đề quan trọng hàng đầu mà quốc gia cần giải quyết theo quan điểm của người dân, 2018..... 33
Hình 27. Độ co giãn của nghèo theo tăng trưởng, 2010-2018 34
Hình 28. Thu nhập bình quân năm phân theo nguồn và nhóm dân tộc (triệu đồng), 2018 35
Hình 29. Triển vọng việc làm phi nông nghiệp được trả công tại các xã vùng cao theo mật độ dân số và khả năng tiếp cận thị trường..... 36
Hình 30. So sánh triển vọng việc làm phi nông nghiệp được trả công theo dân tộc của lao động trẻ (%, nhóm tuổi 25 -35)..... 36
Hình 31. Tác động tổng thể của các kịch bản tăng cường kết nối đối với tình trạng bất bình đẳng về không gian 37
Hình 32. Chi đầu tư bình quân mỗi xã (tỷ đồng), giai đoạn 2010-2019 40
Hình 33. Đóng góp vào chi CTMTQG theo loại hình xã (%), 2010-19..... 40
Hình 34. Chi đầu tư bình quân từng xã theo nguồn vốn và loại hình xã (tỷ đồng), 2010-2019..... 40
Hình 35. Chi đầu tư bình quân theo tình trạng đạt tiêu chí xã nông thôn mới (tỷ đồng), 2010-19 41
Hình 36. Chi đầu tư bình quân theo loại hình xã và nguồn CTMTQG (tỷ đồng), 2016-19..... 41
Hình 37. Cơ cấu chi CTMTQG cho các xã theo hình thức đầu tư (%), 2010-2019..... 42
Hình 38. Phân bổ kinh phí đầu tư hạ tầng xã theo loại công trình, 2010-2019..... 42
Hình 39. Tỷ lệ xã tiếp nhận các công trình đầu tư hạ tầng khác nhau trong giai đoạn 2010-18 43
Hình 40. Tỷ lệ các xã hưởng lợi từ các hoạt động hỗ trợ sản xuất và sinh kế (%), 2010-2019..... 44
Hình 41. Tỷ lệ các xã tiếp nhận đầu tư theo loại hình công trình và chiều sâu thiếu hụt (%), 2010-2018..... 45
Hình 42. Tỷ lệ các xã có 1 chiều thiếu hụt đã nhận được đầu tư, phân theo loại hình đầu tư (%), 2010-2018..... 45
Hình 43. Ưu tiên về công trình hạ tầng cho hộ nghèo, 2014-2019..... 46
Hình 44. Chất lượng truy cập điện thoại di động và internet của hộ gia đình (%), 2018 48
Hình 45. Tỷ lệ hộ tham gia vào các hoạt động tại địa phương (%), 2014-2019 49

Hình 46. Xu hướng về khoảng cách nghèo và tỷ lệ khoảng cách nghèo bình phương (%), 2010-2018 58
Hình 47. Phân phối tiêu dùng giữa các nhóm DTTS (nghìn đồng), giai đoạn 2014-2018 58
Hình 48. Các xu hướng dịch chuyển kinh tế, 2014-2016 58
Hình 49. Đóng góp của tăng trưởng và tái phân phối đối với những thay đổi về tình trạng nghèo, 2014-2018 58
Hình 50. Cơ cấu thu nhập tại khu vực nông thôn, 2010-18 59
Hình 51. Thu nhập bình quân đầu người hàng năm tại khu vực nông thôn chia theo nguồn thu nhập, 2018 (triệu đồng) 59
Hình 52. Số công trình đầu tư hạ tầng xã, 2000-18 59
Hình 53. Phân bổ các dự án hạ tầng theo loại hình dự án, 2005-2019 59

DANH MỤC CÁC BẢNG

Bảng 1: Xu hướng nghèo theo khu vực, 2010-2018 11
Bảng 2: Điều kiện nhà ở và sở hữu tài sản tiện nghi theo nhóm phân loại 16
Bảng 3: Những thay đổi về chất lượng nhà ở và sở hữu tài sản tiện nghi, 2012-2018* 17
Bảng 4: Xu hướng về các chỉ số phi tiền tệ phản ánh đời sống, 2010-2018 19
Bảng 5: Chi tiêu tư cho giáo dục theo địa vị kinh tế và loại chi phí (nghìn đồng), 2018 20
Bảng 6: Xu hướng bất bình đẳng, 2010-2018 22
Bảng 7: Tăng trưởng tiền công hàng tháng và tạo việc làm chính ròng theo ngành, 2014 –2018 25
Bảng 8: Phân rã thu nhập theo thay đổi về tỷ lệ nghèo và mức độ đảm bảo kinh tế, 2010-2018 27
Bảng 9: Phân rã thay đổi nghèo theo thu nhậpa ở khu vực nông thôn và DTTS, 2010-2018 28
Bảng 10: Sự tham gia kinh tế của hộ gia đình theo dân tộc và tình trạng nghèo, 2018 34
Bảng 11: Dân số DTTS theo vùng và tỷ lệ nghèo, 2018 (%) 35
Bảng 12: Tỷ lệ tham gia các chương trình hỗ trợ, 2011-2018 44
Bảng 13: Những thay đổi về khả năng tiếp cận với các dịch vụ cơ bản trong quá trình triển khai CTMTQG, giai đoạn 2010-2018 (%) 47
Bảng 14: Tỷ lệ hộ gia đình tham gia họp kế hoạch cấp xã, phân chia theo tình trạng nghèo (%), 2018 48
Bảng 15: Điều kiện nhà ở và tình trạng sở hữu tài sản tiện nghi theo khu vực, 2018 60
Bảng 16: Các xu hướng về chỉ số phúc lợi phi tiền tệ bổ sung, 2010-18 60
Bảng 17: Các xu hướng đối với chỉ số Theil về bất bình đẳng, 2010-18 61
Bảng 18: Phân rã thu nhập đối với những thay đổi về tỷ lệ đảm bảo về kinh tế a tại khu vực nông thôn và giữa các nhóm DTTS, 2010-2018 61
Bảng 19: Tỷ lệ các hộ gia đình có chi tiêu cho internet (%), 2010-2018 62
Bảng 20: Sự tham gia của hộ gia đình vào quá trình lập kế hoạch cấp xã, tính theo dân tộc, 2018 62

Tỷ giá chuyển đổi

Tỷ giá hối đoái áp dụng ngày 30/03/2020

Đơn vị tiền tệ = VNĐ (đồng Việt Nam) 23.273,3

VNĐ = 1,00 USD

Năm tài khóa = từ tháng 1 đến tháng 12

CÁC CHỮ VIẾT TẮT

CECODES	Trung tâm Hỗ trợ cộng đồng và Nghiên cứu phát triển
PAPI	Chỉ số hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh
ECD	Giáo dục mầm non
PPP	Sức mua tương đương
FDI	Đầu tư trực tiếp nước ngoài
RTA	Phân tích theo thời gian thực
GDP	Tổng sản phẩm quốc nội
CTMTQG-GNBV	Chương trình mục tiêu quốc gia về giảm nghèo bền vững
TCTK	Tổng cục Thống kê
UNDP	Chương trình Phát triển Liên hiệp quốc
IPSARD	Viện Chính sách và Chiến lược nông nghiệp và phát triển nông thôn
USD	Đồng đô la Mỹ
CTMTQG	Chương trình mục tiêu quốc gia
VFF-CRT	Trung tâm Nghiên cứu và đào tạo – Mặt trận Tổ quốc Việt Nam
CTMTQG-NTM	Chương trình mục tiêu quốc gia về xây dựng nông thôn mới
VHLSS	Điều tra mức sống hộ gia đình Việt Nam
CT135	Chương trình mục tiêu quốc gia về giảm nghèo bền vững – Chương trình 135
VNĐ	Đồng Việt Nam

BÁO CÁO TÓM TẮT

Một số lượng lớn các hộ gia đình Việt Nam đã thoát nghèo và tham gia vào tầng lớp trung lưu, phản ánh sự bền vững của các thành tựu gần đây về cải thiện đời sống. Theo ước tính từ Khảo sát Mức sống hộ gia đình Việt Nam (VHLSS) năm 2018, kể từ năm 2016, tỷ lệ nghèo đã giảm thêm 3 điểm phần trăm, xuống còn 7 phần trăm. Trong giai đoạn này, hơn 7 triệu người đã gia nhập tầng lớp trung lưu toàn cầu, nâng tỷ trọng tầng lớp trung lưu tại Việt Nam lên 20 phần trăm. Mức độ an toàn về kinh tế, được định nghĩa là có đủ thu nhập để đáp ứng các nhu cầu cơ bản, có khả năng vượt qua các cú sốc tạm thời và vẫn còn thu nhập thêm để trang trải cho các khoản chi tiêu không thiết yếu, đã tăng mạnh mẽ hơn. Tính đến 2018, cứ năm người Việt Nam thì có bốn người được coi là đã ổn định/an toàn về kinh tế.

Việt Nam đã đạt được thêm tiến bộ về giảm nghèo đối với các dân tộc thiểu số. Trong giai đoạn 2016-2018, tỷ lệ nghèo ở khu vực này đã giảm 7,5 điểm phần trăm, nghĩa là tỷ lệ hộ nghèo dân tộc thiểu số hiện đã giảm hơn 20 điểm phần trăm so với 2014. Những thành tựu đạt được đối với dân tộc thiểu số là tác nhân chính làm giảm tỷ lệ nghèo quốc gia trong những năm gần đây. Tuy vậy, do ban đầu khu vực dân tộc thiểu số có tỷ lệ nghèo cao, năm 2018, tỷ lệ nghèo dân tộc thiểu số vẫn là 37 phần trăm, cao hơn nhiều so với các dân tộc đa số, nơi mà tỷ lệ nghèo chỉ xấp xỉ một phần trăm. Tình trạng nghèo cùng cực hiện còn tập trung mạnh hơn tại các dân tộc thiểu số, nơi đang chiếm tới 86 phần trăm dân số nghèo của Việt Nam.

Tăng trưởng cao đã giúp cải thiện mức sống của người nghèo, đồng thời củng cố dịch chuyển kinh tế theo hướng đi lên. Trong giai đoạn 2016-2018, mức tiêu dùng trên đầu người tăng trung bình 9 phần trăm mỗi năm so với mức 5,5 phần trăm trong giai đoạn 2010- 2014. Các ước tính khi theo dõi cùng một tập các hộ gia đình theo thời gian cho thấy các hộ ban đầu nghèo có tỷ lệ tăng trưởng tiêu dùng trên đầu người tương đối cao hơn. Tuy nhiên, chênh lệch về số chi tiêu tuyệt đối giữa các hộ nghèo và các hộ giàu có hơn lại tăng, bởi mức tăng cao về chi tiêu của hộ nghèo khi quy đổi sang đồng Việt Nam vẫn thấp hơn mức tăng thấp về chi tiêu của các hộ giàu có thu nhập rất cao. Trong một nền kinh tế đang mở rộng nhanh chóng như Việt Nam, tỷ lệ tăng chi tiêu cao hơn của hộ nghèo hàm ý rằng các hộ nghèo đã hưởng lợi nhiều hơn từ thành quả phát triển. Do đó, thành tựu giảm nghèo gần đây chủ yếu xuất phát từ tăng trưởng cao.

Sự chuyển dịch cơ cấu kinh tế nhanh chóng đã mở rộng các cơ hội có thu nhập từ lương, và những cơ hội đó đã trở thành động năng chính về giảm nghèo và an toàn kinh tế. Nền kinh tế Việt Nam đã tạo ra 2 triệu việc làm được trả lương kể từ năm 2016, và con số này là 9 triệu nếu tính từ 2010, bao gồm cả khu vực nông thôn. Hiện tại, số lượng lao động phi nông nghiệp ở nông thôn và lao động nông nghiệp đã gần tương đương. Thu nhập từ lương tăng, bù đắp cho nguồn tiền gửi về nhà giảm dần. Sự tăng tốc trong giảm nghèo dân tộc thiểu số trùng hợp với sự gia tăng vai trò của thu nhập từ lương đối với kết quả giảm nghèo - đóng góp 55 phần trăm tác động giảm nghèo dân tộc thiểu số trong giai đoạn 2016-2018. Nông nghiệp cũng có vai trò giảm nghèo, song chỉ đối với dân tộc thiểu số. Sự đóng góp của nông nghiệp đối với tỷ lệ giảm nghèo ở cấp quốc gia là không đáng kể do tốc độ tăng trưởng của ngành thấp hơn nhiều so với các ngành khác. Đóng góp về việc làm của các tiểu ngành tạo giá trị gia tăng trong nông nghiệp tại Việt Nam cũng thấp hơn so với số liệu quan sát được từ các quốc gia có mức thu nhập tương đương.

Các Chương trình mục tiêu quốc gia (CTMTQG) đã góp phần cải thiện điều kiện kinh tế - xã hội tại khu vực nông thôn. Mặc dù khó có thể đánh giá được tác động nhân quả của các CTMTQG, các số liệu thống kê mô tả cho thấy đã có sự cải thiện đáng kể về tiếp cận với các dịch vụ xã hội, đặc biệt là đường bộ với tỷ lệ tiếp cận đã tăng hơn 20 điểm phần trăm kể từ năm 2010. Thủy lợi cũng đã được đầu tư đáng kể. Tuy vậy, vẫn tồn tại khoảng cách giữa vùng sâu vùng xa với các khu vực khác, đặc biệt là về đầu tư phát triển con người. Các xã nghèo vẫn phải đối mặt với tình trạng khan hiếm nguồn lực theo cơ chế tài chính của các CTMTQG hiện tại. Điều này khiến cho mức đầu tư bình quân vào các xã nghèo nhất lại thấp hơn so với các xã có điều kiện tài chính tốt hơn, cũng như tình trạng tập trung đầu tư vào hạ tầng cứng.

Các phân tích trong báo cáo này nêu lên ba hàm ý chính đối với nghị trình giảm nghèo và thịnh vượng chung của Việt Nam như sau:

- Các đàm luận về nghèo sẽ chuyển dịch hướng đến các chương trình tác động vào tầng lớp trung lưu, tập trung giải quyết tính dễ tổn thương về kinh tế, chất lượng cuộc sống và cung cấp dịch vụ.
- Bất bình đẳng sẽ trở thành nội dung chính trong các tranh luận xã hội.
- Vai trò của các can thiệp giảm nghèo theo địa bàn sẽ trở nên quan trọng hơn trong nỗ lực giải quyết các thách thức giảm nghèo chặng cuối.

Thứ nhất, với tầng lớp tiêu dùng đang mở rộng nhanh chóng, đối với đại đa số người dân, các đàm luận về nghèo liên quan đến việc đáp ứng nguyện vọng của tầng lớp trung lưu. Những nguyện vọng này được định nghĩa là mong muốn có thu nhập đủ để cải thiện chất lượng sống, được hưởng các dịch vụ tốt hơn, nhất là về nhà ở. Người Việt Nam thường sử dụng phần thu nhập tăng thêm để cải tạo nhà ở cho rộng rãi hơn và được trang bị điều kiện nước sạch và vệ sinh tốt hơn, cũng như mua sắm hàng hóa lâu bền nhằm tăng tính tiện nghi cho cuộc sống, điều mà hầu hết người dân còn thiếu. Chỉ có 24 phần trăm nhóm dân số đảm bảo về kinh tế được sống trong nhà kiên cố, có phòng tắm riêng và nước máy, trong khi chỉ 20 phần trăm nhóm này có bình nước nóng để tắm, và 34 phần trăm lắp điều hòa tại nhà. Những nguyện vọng về cải thiện điều kiện sống này là căn nguyên của tranh biện về vấn đề cải thiện mức sống. Chúng lý giải vì sao trong các cuộc khảo sát về quan điểm của người dân, nghèo vẫn tiếp tục được coi là mối quan tâm hàng đầu dù tỷ lệ nghèo cùng cực đã giảm đáng kể. Mặc dù các hộ trung lưu khó có khả năng tái nghèo, một phần ba trong số họ không giữ được vị thế trung lưu quá hai năm. Điều này làm dấy lên quan ngại về tình trạng dễ tổn thương về kinh tế. Đại dịch COVID-19 làm lộ diện tình trạng này, cho thấy mức độ phụ thuộc vào tiền công phi nông nghiệp tăng đã làm trầm trọng hơn rủi ro trước những cú sốc kinh tế khi không có lưới an sinh đầy đủ.

Hai là, khoảng cách tuyệt đối giữa người nghèo và người giàu có hơn vẫn tăng lên. Chênh lệch về chi tiêu trên đầu người giữa hai nhóm 10 phần trăm nghèo nhất và giàu nhất đã tăng từ 26 triệu VNĐ năm 2010 lên 58 triệu VND năm 2018 (hoặc 38 triệu VND, đã điều chỉnh theo lạm phát) mặc dù khoảng cách tương đối vẫn tương đương như cũ. Mức chênh lệch tuyệt đối về mức sống dễ nhận diện hơn, khi hộ khá giả hiện có khả năng chi mua các mặt hàng phô trương. Điều này phản ánh sự khác biệt dễ thấy về tài sản và điều kiện nhà ở, làm củng cố thêm nhận định rằng bất bình đẳng đã gia tăng. Khả năng tiếp cận với các cơ hội cũng không bình đẳng. Tỷ lệ nhập học sau phổ thông và tỷ lệ tốt nghiệp của học sinh thuộc các hộ trung lưu cao gấp ba lần so với học sinh hộ nghèo và bấp bênh về kinh tế, trong khi giáo dục sau phổ thông là con đường đảm bảo việc làm tốt hơn.

Để giải quyết hai vấn đề trên, Chính phủ cần tập trung vào các lĩnh vực sau:

- Cải thiện chất lượng cung cấp dịch vụ, đặc biệt là khả năng tiếp cận với điều kiện nhà ở tốt hơn.
- Tăng cường lưới an sinh xã hội nhất quán với cấu trúc thị trường lao động đang thay đổi của Việt Nam để bảo vệ tốt hơn, thậm chí cho các hộ không nghèo, nhất là các hộ không có bảo hiểm xã hội, trước những cú sốc kinh tế.
- Đảm bảo công bằng trong tiếp cận giáo dục sau phổ thông và cơ hội việc làm tốt hơn cho người kém khá giả hơn để giúp tăng thu nhập bền vững. Có thể đạt được mục tiêu tiếp cận công bằng hơn thông qua: (i) cải thiện khả năng tiếp cận và chất lượng giáo dục phổ thông trung học tại các xã nghèo để nâng cao khả năng chuyển tiếp lên bậc học sau phổ thông và (ii) tăng cường sự khác biệt về thể chế trong giáo dục sau phổ thông (phát triển các phương thức thay thế giáo dục sau phổ thông như học trực tuyến và đào tạo phi đại học) và tăng cường hỗ trợ tài chính cho sinh viên.

Cuối cùng, các chương trình giảm nghèo hiệu quả theo địa bàn ngày càng đóng vai trò quan trọng hơn trong việc giải quyết các thách thức dặm cuối về nghèo trong bối cảnh tình trạng nghèo ngày càng tập trung vào các nhóm dân số khó khăn về mặt địa lý. Những người còn nghèo tại Việt Nam là người dân tộc thiểu số chủ yếu sống tại khu vực miền núi. Dân cư thưa thớt và sống xa các trung tâm đô thị làm giảm khả năng hội nhập của họ vào bộ phận còn lại của nền kinh tế, và yếu tố này chiếm tới 58 phần trăm khoảng cách trong tiếp cận với việc làm được trả công của người dân tộc thiểu số. Trình độ giáo dục thấp hơn - đặc biệt là giáo dục sau phổ thông - cũng góp phần hạn chế khả năng tiếp cận với việc làm được trả công của họ. Bởi vậy, sự ra đời của Nghị quyết 88 của Quốc hội phê duyệt Chương trình mục tiêu quốc gia phát triển kinh tế - xã hội vùng đồng bào dân tộc thiểu số và miền núi là rất kịp thời để giải quyết

những thách thức đặc thù đang cản trở sự tham gia đầy đủ của các nhóm dân tộc thiểu số vào những bộ phận năng động nhất của nền kinh tế.

Để thực thi hiệu quả, CTMTQG phát triển kinh tế - xã hội vùng đồng bào dân tộc thiểu số và miền núi cần giải quyết những điểm yếu của các CTMTQG hiện tại:

Đảm bảo rằng CTMTQG phát triển kinh tế - xã hội vùng đồng bào dân tộc thiểu số và miền núi cung cấp nguồn lực bổ sung cho các địa bàn khó khăn, đặc biệt là các xã nghèo: mức độ tăng cường đầu tư trong khuôn khổ các CTMTQG hiện tại giữa các xã nghèo và không nghèo là như nhau. Các xã nghèo nhất không được phân bổ nguồn lực bổ sung tại các địa bàn triển khai cả hai CTMTQG. Các xã này phải đánh đổi khi chỉ có thể đầu tư đáp ứng một số trong nhiều nhu cầu của họ, và không thể thu hẹp khoảng cách về tiếp cận các dịch vụ xã hội so với các xã giàu hơn. Để *giải quyết vấn đề này, CTMTQG mới cần: (i) đảm bảo tính bổ sung chứ không phải là thay thế về nguồn lực cho các xã khó khăn và (ii) gắn kết việc phân bổ nguồn lực với mức độ nghèo/thiếu hụt giữa các xã.*

- **Đảm bảo tính ưu tiên trong các hoạt động đầu tư nhằm cải thiện chất lượng cung cấp dịch vụ về phát triển con người:** các CTMTQG hiện tại tập trung nhiều vào đầu tư cơ sở hạ tầng (chiếm 79 phần trăm ngân sách), trong khi ít đầu tư vào sinh kế, y tế và giáo dục hơn. Do đó, trong khi cơ sở hạ tầng kết nối được cải thiện, lãnh đạo các xã vẫn xác định thách thức chủ yếu là chất lượng cơ sở vật chất trường học còn kém và trang thiết bị tại các trung tâm y tế còn chưa đầy đủ, đồng thời khả năng tiếp cận giáo dục trung học phổ thông tại các xã Chương trình (CT)135 còn chưa được cải thiện theo thời gian. Để *giải quyết thách thức này, CTMTQG trong tương lai phải cung cấp các nguồn lực dành riêng cho: (i) các can thiệp về tăng cường sinh kế, đặc biệt là về thúc đẩy tham gia chuỗi giá trị và (ii) các đầu tư về phát triển con người, đặc biệt là về thúc đẩy chuyển tiếp lên bậc học sau phổ thông và hỗ trợ cơ sở giáo dục trong chuyển đổi việc làm. CTMTQG mới cũng có thể cung cấp các khoản tài trợ cả gói phi điều kiện cho cấp xã, giúp các xã có quyền kiểm soát tốt hơn đối với hoạt động đầu tư.*
- **Tăng cường theo dõi và đánh giá, bao gồm báo cáo về chi tiêu và kết quả thực hiện tại cấp xã:** cấp trung ương hiện chưa có được các thông tin ở cấp xã về việc hoàn thành tiêu chí và số liệu chi tiêu, điều này gây cản trở việc theo dõi cũng như cải thiện công tác xác định mục tiêu của các hoạt động đầu tư. *Cần cải thiện việc này trong khuôn khổ các CTMTQG mới thông qua đẩy mạnh việc thu thập dữ liệu số nhằm thiết lập một cơ sở dữ liệu tập trung về các hoạt động đầu tư, đầu ra và kết quả, từ đó thúc đẩy việc ra quyết định dựa trên minh chứng.*

GIỚI THIỆU

Việt Nam vẫn tiếp tục đà tăng trưởng kinh tế cao sau cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu. Trong giai đoạn 2010-2018, tăng trưởng GDP bình quân đầu người đạt mức trung bình 6,2 phần trăm mỗi năm, dẫn đến mức mở rộng lũy kế của nền kinh tế tới 62 phần trăm. Kể từ khi tiến hành Điều tra mức sống hộ gia đình Việt Nam (VHLSS) năm 2016, tốc độ tăng trưởng kinh tế đã cao hơn, đạt đỉnh ở mức 7,1 phần trăm vào năm 2018. Việt Nam vẫn đang tiếp tục hành trình hướng tới phát triển thịnh vượng.

Phân tích trong các báo cáo cập nhật nghèo trước đó cho thấy tăng trưởng đã hướng tới vì người nghèo. Phân tích trong các báo cáo cập nhật nghèo trước đó phản ánh rằng tăng trưởng đi kèm với mức tăng đáng kể về việc làm thuần và tăng trưởng nhanh thu nhập hộ gia đình, góp phần giảm nghèo mạnh mẽ. Kết quả giảm nghèo cũng được quan sát ở khu vực dân tộc thiểu số với mức giảm 13 điểm phần trăm trong giai đoạn 2014- 2016. Trong giai đoạn này, hơn 3 triệu người đã gia nhập tầng lớp trung lưu toàn cầu. Tuy vậy, do điều kiện ban đầu của các nhóm dân tộc thiểu số còn khó khăn, những kết quả về cải thiện mức sống trên diện rộng có nghĩa là nhóm người nghèo còn lại chủ yếu là đồng bào dân tộc thiểu số, và do vậy, nghị trình giảm nghèo và thịnh vượng chung đang ngày càng tách biệt.

Báo cáo này cập nhật các xu hướng về nghèo và thịnh vượng chung dựa trên số liệu Khảo sát mức sống hộ gia đình Việt Nam (VHLSS) gần nhất năm 2018. Báo cáo định nghĩa nghèo về tiền tệ theo chuẩn nghèo của Tổng cục Thống kê - Ngân hàng Thế giới (TCTK-NHTG), với mức chi tiêu hàng tháng là 969.167 VNĐ/người, tương đương với mức 3,34 USD/người/ngày theo sức mua tương đương năm 2011[1]. Báo cáo cũng trình bày các chuẩn đối sánh khác về tiền tệ cùng với các chiều phi chiều thiếu hụt đối với năm dịch vụ cơ bản[2]. Các ước tính so sánh chỉ bắt đầu có được từ năm 2016.

Báo cáo cũng nêu một chủ đề đặc biệt tập trung vào vai trò của các can thiệp của Chính phủ Việt Nam về giảm nghèo. Các báo cáo cập nhật trước đây đã xem xét sự thay đổi về thu nhập và sinh kế hộ như là những động lực của giảm nghèo. Báo cáo này tìm hiểu sâu hơn các chương trình giảm nghèo theo địa bàn của Chính phủ - đặc biệt là các CTMTQG đầy tham vọng, được triển khai từ năm 2010 - nhằm nâng cao điều kiện kinh tế - xã hội tại Việt Nam. Chính phủ đã đầu tư nguồn lực đáng kể cho những chương trình này, với tổng ngân sách dự kiến hơn 560 nghìn tỷ VNĐ (tương đương 25 tỷ USD, chiếm khoảng 4,7 phần trăm ngân sách hàng năm), không tính tín dụng, nguồn vốn huy động cộng đồng và khu vực tư nhân, với mục tiêu tăng thu nhập hộ gia đình và giảm nghèo. Đóng góp của các chương trình này vào việc cải thiện mức sống hộ gia đình đã phản ánh sự chú trọng tới vai trò của tăng trưởng kinh tế và điều kiện thị trường lao động đối với giảm nghèo, như đã phân tích trong các báo cáo cập nhật về nghèo trước đây.

Do vậy, báo cáo được thiết kế thành hai phần chính. Phần đầu đánh giá tổng quan tiến bộ của Việt Nam về giảm nghèo và thúc đẩy thịnh vượng chung. Phần này mô tả các xu hướng mới về nghèo và thịnh vượng chung, bản chất của sự dịch chuyển kinh tế, các động lực chính của giảm nghèo và các đặc trưng của nhóm dân số nghèo còn lại. Phần thứ hai rà soát sự phù hợp và hiệu quả của các chương trình mục tiêu về giảm nghèo tại Việt Nam. Các phân tích của phần này nhằm trả lời cho câu hỏi ai/khu vực nào thụ hưởng nhiều lợi ích nhất từ các hoạt động đầu tư của các CTMTQG, lượng hóa mức độ và loại hình đầu tư ở cấp xã và xem xét xem liệu chúng có góp phần thu hẹp khoảng cách về điều kiện kinh tế - xã hội tại các xã nghèo hay không. Những phát hiện này, tiếp theo đó, được sử dụng để xác định những nội dung cần cải thiện trong thiết kế của các CTMTQG nhằm nâng cao tính phù hợp và hiệu quả của các chương trình giảm nghèo trong tương lai.

1 Chuẩn nghèo này được xác định năm 2010 và từ đó đến nay chỉ được cập nhật khi có thay đổi về chi phí sinh hoạt.

2 Một hộ gia đình được định nghĩa là nghèo nếu hộ đó có thu nhập trên đầu người thấp hơn ngưỡng cố định (700.000 VND đối với khu vực nông thôn và 1.000.000 VND với khu vực đô thị), hoặc thuộc khoảng cố định về thu nhập trên đầu người (700.000 VND-1.000.000 VND đối với khu vực nông thôn và 1.000.000 VND-1.300.000 VND với khu vực đô thị) và bị thiếu hụt ít nhất 3 chỉ số đo lường mức độ thiếu hụt tiếp cận với các dịch vụ xã hội cơ bản, bao gồm tiếp cận các dịch vụ y tế; bảo hiểm y tế; trình độ giáo dục của người lớn; tình trạng đi học của trẻ em; chất lượng nhà ở; diện tích nhà ở bình quân đầu người; nguồn nước sinh hoạt; hố xí/ nhà tiêu hợp vệ sinh; dịch vụ viễn thông, và tài sản phục vụ tiếp cận thông tin.

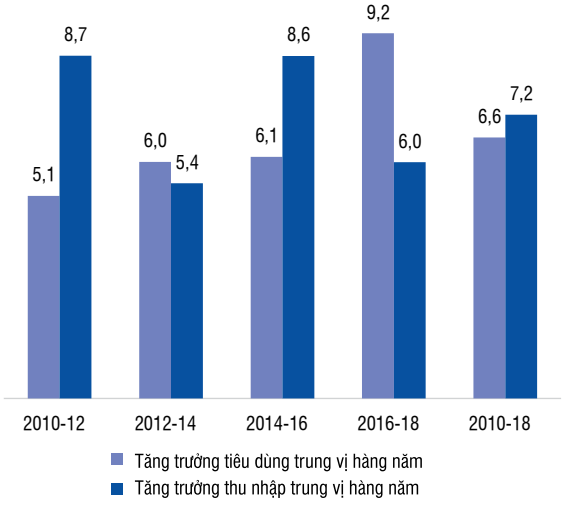
VIỆT NAM ĐANG NHANH CHÓNG TRỞ THÀNH MỘT XÃ HỘI THỊNH VƯỢNG NHƯNG BẤT BÌNH ĐẲNG

XU HƯỚNG VỀ NGHÈO VÀ THỊNH VƯỢNG CHUNG

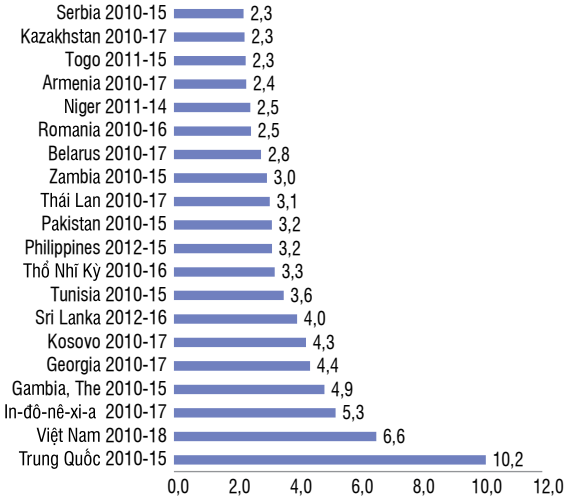
Mức sống ở Việt Nam đang cải thiện trên mọi mặt

Việt Nam tiếp tục đà tăng trưởng kinh tế ở mức cao trên diện rộng và mang lại thịnh vượng chung cho người dân. Dữ liệu Khảo sát mức sống hộ gia đình Việt Nam (VHLSS) cho thấy chi tiêu và thu nhập của một hộ gia đình trung bình (ở trung vị) đã tăng với tốc độ cao, với tỉ lệ tương ứng là 9 phần trăm và 6 phần trăm mỗi năm trong giai đoạn từ năm 2016 đến năm 2018 (Hình 1).

Hình 1. Tăng trưởng của trung vị tiêu dùng và thu nhập bình quân đầu người (%), 2010-2018



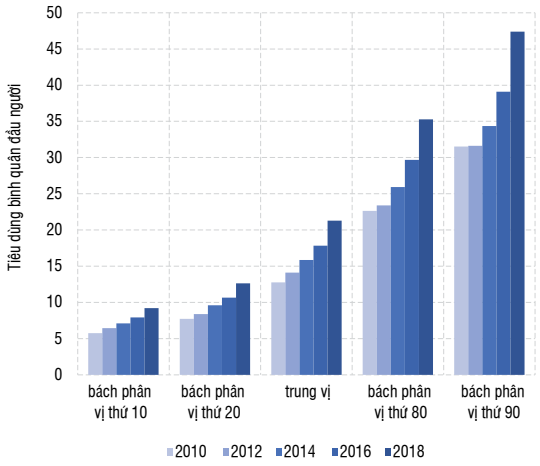
Hình 2. So sánh toàn cầu về tăng trưởng tiêu dùng trung bình, 2010-2018



Nguồn: Tính toán của tác giả dựa trên VHLSS 2010-2018 và tổng hợp của cán bộ NHTG từ các khảo sát

Tính tổng thể thì mức sống trung bình ở Việt Nam đã tăng hơn 67 phần trăm kể từ năm 2010. Điều này đã đưa Việt Nam vào nhóm các quốc gia đứng đầu trên toàn cầu xét về mức độ cải thiện mức sống của hộ gia đình trong thập kỷ này (Hình 2).

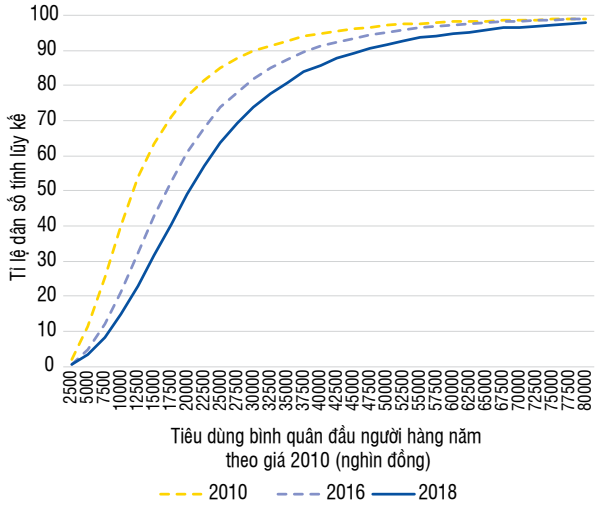
Hình 3. Xu hướng về tiêu dùng bình quân đầu người thực tế (triệu đồng Việt Nam theo giá năm 2010) theo nhóm bách phân vị, 2010-2018



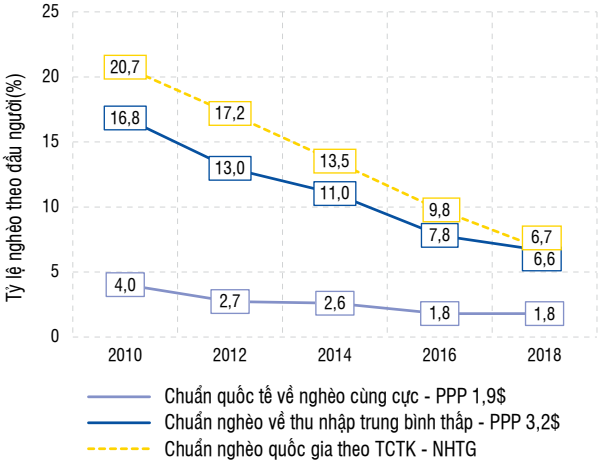
Nguồn: Tính toán của tác giả dựa trên VHLSS 2010-18.

Đời sống của các hộ gia đình ở tất cả các mức thu nhập đã được cải thiện một cách bền vững và mạnh mẽ. Mức tiêu dùng bình quân đầu người đã tăng một cách rõ rệt ở cả nhóm nghèo nhất và giàu nhất kể từ năm 2010, đặc biệt là trong giai đoạn 2016-2018 gần đây (Hình 3). Chi tiêu của hộ gia đình ở nhóm bách phân vị thứ 10 đã tăng từ mức 5,7 triệu đồng/người năm 2010 đến mức 9,1 triệu vào năm 2018, và mức chi tiêu ở trung vị đã tăng từ 12,7 triệu đồng lên tới mức 21,3 triệu đồng, trong khi đó ở nhóm bách phân vị thứ 90 thì con số này đã tăng từ mức 31,5 triệu đồng lên tới mức 47,3 triệu đồng. Như vậy mức tăng thực là từ 50 phần trăm đến 67 phần trăm, trong đó giai đoạn 2016-2018 có mức tăng mạnh. Việc cải thiện đời sống trên diện rộng được thể hiện ở sự dịch chuyển sang bên phải trong phân bố tiêu dùng bình quân đầu người qua thời gian (Hình 4), cho thấy rằng vào năm 2018, người Việt Nam ở tất cả các mức sống khác nhau đều tiêu dùng nhiều hơn so với những năm trước.

Hình 4. Đường tính trội nghèo, 2010-2018



Hình 5. Tỉ lệ nghèo dựa trên chuẩn nghèo quốc gia và quốc tế, 2010-2018



Nguồn:Tính toán của tác giả dựa trên VHLSS 2010-2018.

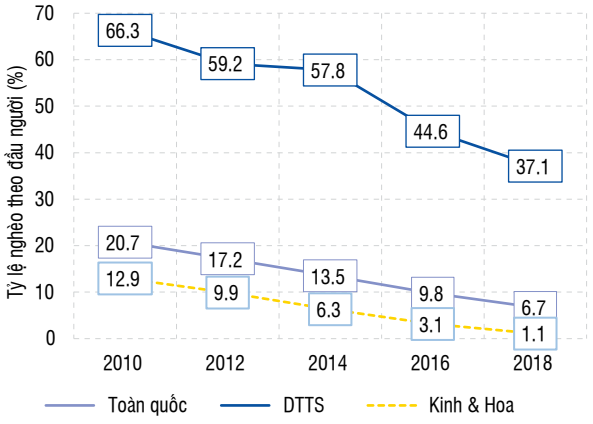
Xu hướng chung về thay đổi mức sống trong những năm gần đây **và kể từ đầu thập kỷ** đã **chỉ ra ba hiện tượng.** Đó là: (i) tình trạng nghèo tuyệt đối đã và đang tiếp tục giảm, (ii) dịch chuyển kinh tế tuyệt đối ở mức cao, dẫn tới kết quả là tầng lớp trung lưu tăng nhanh chóng và (iii) với mức tăng trưởng cao ở nhóm giàu, chênh lệch tuyệt đối về mức sống có thể đang tăng lên, mặc dù đã có những thành tựu đáng kể trong nhóm người nghèo. Những hiện tượng này được mô tả một cách chi tiết hơn trong phần dưới đây.

Tình trạng nghèo đã giảm, đặc biệt là ở khu vực dân tộc thiểu số và miền núi

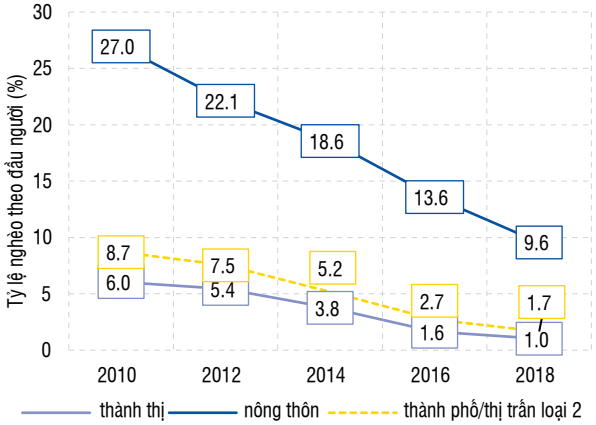
Tình trạng nghèo tuyệt đối tiếp tục giảm theo mọi thước đo (Hình 5)**.** Tỉ lệ người nghèo được đo theo chuẩn nghèo quốc gia của TCTK - NHTG đã giảm 3 điểm phần trăm kể từ năm 2016, xuống còn 7 phần trăm vào năm 2018. Tương tự, tỉ lệ nghèo tính theo chuẩn nghèo quốc tế dành cho các nước thu nhập trung bình thấp (3,2 USD/ngày theo sức mua tương đương năm 2011) cũng đã giảm. Cả hai thước đo đều gợi ý rằng tính đến năm 2018 thì mức độ nghèo ở Việt Nam đã giảm xuống so với mức nghèo vào đầu thập kỷ. Theo ước tính, gần 11,4 triệu người đã thoát nghèo kể từ năm 2010, và khoảng 2,6 triệu người đã thoát nghèo trong giai đoạn 2016-2018.

Tình trạng nghèo cùng cực đã gần như được xóa bỏ hoàn toàn, giảm xuống còn 1,8 phần trăm vào năm 2018. Những người nghèo còn lại cũng có đời sống tốt hơn, như được thể hiện qua mức giảm ổn định về khoảng cách giữa mức tiêu dùng của người nghèo so với chuẩn nghèo (xem Phụ lục 1,Hình 46). Sự dịch chuyển sang bên phải trong phân bố tiêu dùng đã lý giải những gợi ý nêu trên rằng vào năm 2018, số người rớt xuống dưới bất cứ ngưỡng nghèo nào cũng đều ít hơn so với trước, và như vậy thành công nổi bật của Việt Nam trong giảm nghèo tiếp tục được duy trì một cách chắc chắn, không còn điều gì phải nghi ngờ.

Hình 6. Tỉ lệ nghèo theo nhóm dân tộc, 2010-2018



Hình 7. Tỉ lệ nghèo phân theo khu vực thành thị-nông thôn, 2010-2018



Nguồn: Tính toán của tác giả dựa trên VHLSS 2010-2018.

Các DTTS đạt được nhiều tiến bộ hơn về giảm nghèo nhưng vẫn cần phải tiến bộ hơn nữa để theo kịp. Tỉ lệ nghèo tiếp tục giảm thêm 7,5 điểm phần trăm trong giai đoạn 2016-2018, cho thấy rằng DTTS đang có những cải thiện bền vững về mức sống (Hình 6). Kể từ năm 2014 đã có một bước ngoặt đáng kể theo chiều hướng tốt hơn cho các nhóm DTTS, một phần là do hầu hết các nhóm DTTS đều đã tiến sát đến ngưỡng nghèo (Xem Phụ lục, Hình 47). Tỉ lệ nghèo của các nhóm DTTS đã giảm 21 điểm phần trăm trong 4 năm tính đến năm 2018, trong khi mức giảm trong giai đoạn 2010-2014 là 9 điểm phần trăm. Tuy nhiên, do tỉ lệ nghèo ban đầu ở mức cao nên vào năm 2018 vẫn còn 37 phần trăm dân số DTTS là người nghèo, trong khi đó tỉ lệ này ở dân tộc Kinh và Hoa chỉ là 1 phần trăm. Nghèo đã và đang ngày càng trở thành một vấn đề của người DTTS bởi hiện nay DTTS chiếm 86 phần trăm số người nghèo còn lại của Việt Nam, trong khi họ chỉ chiếm có 15 phần trăm tổng dân số.

Tỉ lệ nghèo đã giảm ở cả khu vực nông thôn và thành thị. Tỉ lệ nghèo đã giảm 4 điểm phần trăm ở khu vực nông thôn (Hình 7). Nhìn chung, tỉ lệ nghèo ở khu vực thành thị đã ở mức thấp, nhưng cũng đã giảm ít nhất 1 điểm phần trăm ở các thành phố và đô thị loại hai. Tỉ lệ nghèo ở nội đô của 5 thành phố lớn như Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh hiện nay ở mức rất thấp, nhưng điều đó có thể là dấu hiệu cho thấy rằng cần phải áp dụng chuẩn khác để đánh giá tình trạng nghèo ở các thành phố lớn. Khoảng 95 phần trăm dân số nghèo còn lại ở Việt Nam sống tại khu vực nông thôn.

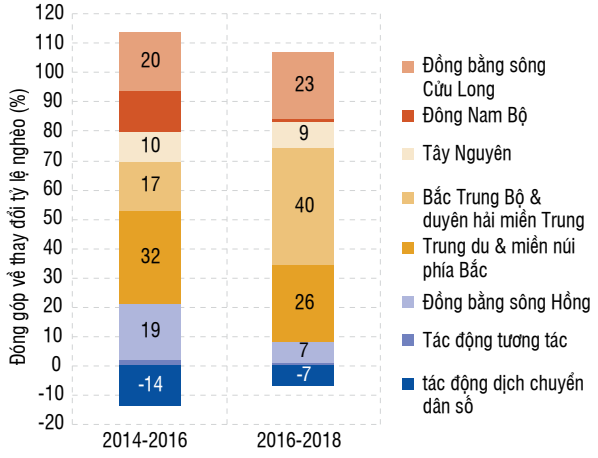
Các khu vực còn khó khăn đã đạt được tiến bộ hơn nữa trong giảm nghèo. Tỉ lệ nghèo ở khu vực Trung du và miền núi phía Bắc cũng như khu vực Tây Nguyên, vốn nghèo từ trước tới nay, đã giảm tương ứng là 5,7 và 4,3 điểm phần trăm (Bảng 1). Cả khu vực Đồng bằng sông Cửu Long và khu vực Bắc Trung Bộ và duyên hải miền Trung đều đã có những thành tựu có ý nghĩa quan trọng. Tỉ lệ nghèo ở khu vực Đồng bằng sông Cửu Long (2 phần trăm) hiện nay ở mức tương đương với khu vực Đồng bằng sông Hồng và Đông Nam Bộ vốn thịnh vượng. Người nghèo Việt Nam hiện nay tập trung ở ba khu vực: Khu vực Trung du và miền núi phía Bắc chiếm khoảng một nửa số người nghèo của đất nước, khu vực Bắc Trung Bộ và duyên hải miền Trung chiếm một phần năm dân số nghèo, Tây Nguyên chiếm một phần năm dân số nghèo, và cả ba khu vực này chiếm 90 phần trăm số người nghèo trên cả nước.

Bảng 1: Xu hướng nghèo theo khu vực, 2010-2018

	Tỉ lệ nghèo theo đầu người (%)					Phân bố người nghèo (%)				
	2010	2012	2014	2016	2018	2010	2012	2014	2016	2018
Việt Nam	20.7	17.2	13.5	9.8	6.7	100	100	100	100	100
Đồng bằng sông Hồng	11.9	7.5	5.2	2.2	1.2	13.7	9.9	9.0	5.2	5.2
Trung du và miền núi phía Bắc	44.9	41.9	37.3	28.0	22.3	28.6	33.4	35.6	40.2	40.2
Bắc Trung Bộ và duyên hải miền Trung	23.7	18.2	14.7	11.8	6.3	25.9	23.7	23.3	26.7	26.7
Tây Nguyên	32.8	29.7	30.4	24.1	19.8	9.5	10.0	13.7	16.2	16.2
Đông Nam Bộ	7.0	5.0	3.7	0.6	0.4	5.2	4.7	4.6	1.0	1.0
Đồng bằng sông Cửu Long	18.7	16.2	9.8	5.9	2.0	17.1	18.4	13.7	10.8	10.8

Nguồn: Tính toán của tác giả dựa trên VHLSS 2010-2018.

Hình 8. Những thay đổi về tình trạng nghèo ở Việt Nam theo khu vực, 2014-2018



Nguồn: Tính toán của tác giả dựa trên VHLSS 2014-2018.

Tỉ lệ nghèo giảm ở từng khu vực thay vì có sự dịch chuyển người nghèo giữa các khu vực chính là yếu tố thúc đẩy quá trình giảm nghèo trên cả nước trong những năm gần đây. (Hình 8). Các số liệu ước tính gợi ra rằng tình trạng nghèo chung giảm trong giai đoạn 2016- 2018 là do những cải thiện về mức sống trong các khu vực chứ không phải là do di dân từ vùng nghèo sang vùng khá hơn[3]. Tình trạng nghèo giảm ở khu vực Bắc Trung Bộ và duyên hải miền Trung, khu vực Trung du và miền núi phía Bắc và khu vực Đồng bằng sông Cửu Long chính là yếu tố đóng góp phần lớn vào tiến trình giảm nghèo. Do những thành tựu gần đây, tỉ lệ nghèo của khu vực Bắc Trung Bộ và duyên hải miền Trung đã gần bằng tỉ lệ nghèo bình quân của cả nước. Khu vực Trung du và miền núi phía Bắc đã có đóng góp vào kết quả giảm nghèo (26 phần trăm) ở mức cao hơn so với với quy mô dân số của khu vực (15 phần trăm), mặc dù mức đóng góp này thấp hơn so với giai đoạn 2014-2016, khi khu vực này chiếm 1/3 mức giảm nghèo tổng thể. Trong khi đó, khu vực Tây Nguyên đóng góp ít hơn vào kết quả giảm nghèo tổng thể so với giai đoạn 2014-2016. Khu vực này vẫn là khu vực nghèo thứ hai trên cả nước, chỉ sau khu vực Trung du và miền núi phía Bắc.

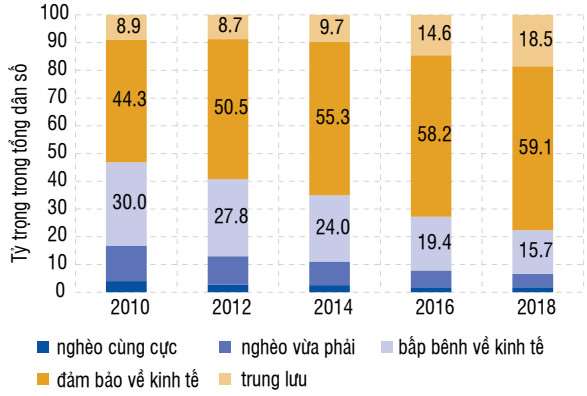
Tầng lớp trung lưu và tầng lớp tiêu dùng nói chung đang gia tăng nhanh chóng

Tăng trưởng tiêu dùng cao ở tất cả các mức thu nhập, từ 50 phần trăm đến 68 phần trăm, đã cho thấy mức độ dịch chuyển kinh tế cao. Báo cáo đánh giá khía cạnh này thông qua việc theo dõi những thay đổi về điều kiện kinh tế của hộ gia đình ở năm nhóm hộ phân loại theo điều kiện kinh tế dựa trên mức tiêu dùng bình quân đầu người của họ tính theo sức mua tương đương năm 2011. Ngưỡng cho ba tầng lớp ở dưới cùng - tầng lớp nghèo cùng cực, tầng lớp nghèo vừa phải và tầng lớp có điều kiện kinh tế bấp bênh - tương ứng với ngưỡng nghèo quốc tế về tình trạng nghèo cùng cực (1,9 USD), ngưỡng nghèo dành cho các nước có thu nhập trung bình thấp (3,2 USD) và các nước có thu nhập trung bình cao (5,5 USD). Như vậy, hai tầng lớp ở trên cùng - tầng lớp có kinh tế ổn định (5,5 USD – 15 USD) và tầng lớp trung lưu (trên 15 USD) – sẽ là tầng lớp không nghèo ở một nước có thu nhập trung bình cao. Nhóm này

3 Phân khai những thay đổi về tỉ lệ nghèo của cả nước để giải thích những thay đổi về tình trạng nghèo nội khu vực và tác động của di cư giữa các khu vực (Ravallion và Huppi, 1991).

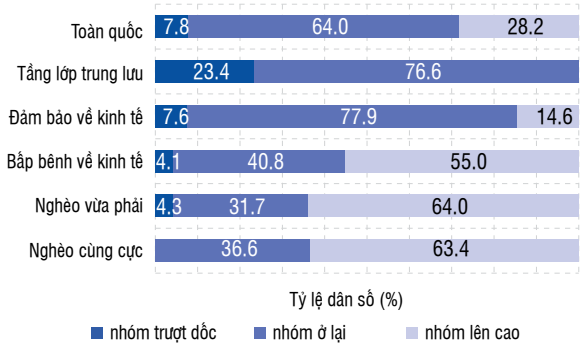
có mức sống cao hơn so với mức cần thiết để đáp ứng nhu cầu cơ bản, có khả năng vượt qua các cú sốc về thu nhập và chi tiêu nhiều hơn vào các mặt hàng không thiết yếu. Họ được gọi là tầng lớp tiêu dùng.

Hình 9. Dân số chia theo tầng lớp kinh tế (%), 2010-2018



Dựa trên phân loại này, có thêm 7 triệu người đạt vị thế của tầng lớp trung lưu trong giai đoạn 2016-2018. Tỉ trọng của tầng lớp trung lưu đã tăng lên 19 phần trăm vào năm 2018, so với 9 phần trăm năm 2010. Tầng lớp tiêu dùng nói chung hiện đã chiếm 78 phần trăm dân số so với mức 53 phần trăm năm 2010 và 73 phần trăm năm 2016 (Hình 9). Tương ứng, tỉ trọng hộ gia đình được xếp vào nhóm có đảm bảo về kinh tế đã giảm một nửa kể từ năm 2010 và giảm mạnh hơn trong giai đoạn 2016-18. Nhiều người dân trong xã hội Việt Nam đang nhanh chóng có điều kiện kinh tế ổn định hơn - đây là một chỉ số tốt về mức dịch chuyển kinh tế cao.

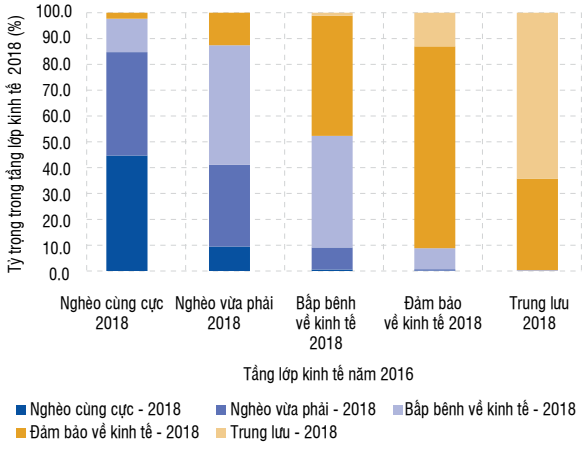
Hình 10. Dịch chuyển kinh tế, 2016-2018



Nguồn: Tính toán của tác giả dựa trên VHLSS 2010-2018.

Dịch chuyển kinh tế chủ yếu là theo hướng đi lên. (Hình 10). Khi quan sát cùng một số lượng hộ gia đình qua thời gian – VHLSS cho phép một nửa mẫu được quan sát lặp lại trong giai đoạn 2 năm – thì thấy rằng 34 phần trăm dân số đã thay đổi về tầng lớp kinh tế trong giai đoạn 2016-18 với 21,4 phần trăm chuyển lên tầng lớp kinh tế cao hơn. Sự dịch chuyển lên trên đặc biệt ở mức cao trong các nhóm dân số nghèo và kinh tế bấp bênh, với khoảng 48 phần trăm đến 59 phần trăm các nhóm này chuyển lên tầng lớp cao hơn trong giai đoạn 2016-2018. Điều này chỉ ra rằng những kết quả về cải thiện đời sống của người nghèo thường là bền vững. Xu hướng trong giai đoạn 2014-16 cũng tương tự như vậy (Xem Phụ lục, Hình 48), cho thấy rằng tiến bộ liên tục về mặt kinh tế trong xã hội nhất quán với tăng trưởng tiêu dùng vững chắc như được quan sát trong thập kỷ vừa qua.

Hình 11. Dịch chuyển giữa các tầng lớp kinh tế, 2016-18

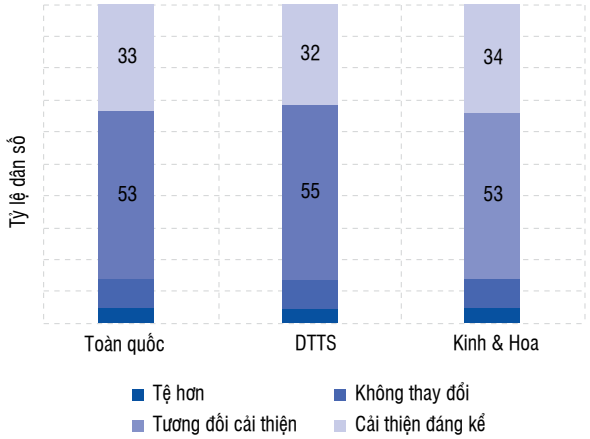


Nguồn: Tính toán của tác giả dựa trên VHLSS 2016-2018.

Khoảng gần 10 phần trăm dân số đã có sự dịch chuyển xuống, chủ yếu là ở nhóm trên cùng. Việc duy trì vị thế tầng lớp trung lưu là một thách thức đối với nhiều người. Khoảng gần một phần ba dân số trung lưu đã dịch chuyển xuống tầng lớp kinh tế thấp hơn trong giai đoạn 2016-18, nhưng gần như tất cả những người trước đây thuộc tầng lớp trung lưu chỉ bị tụt một bậc xuống tầng lớp có điều kiện kinh tế đảm bảo/ổn định. Không có hộ nào trong tầng lớp này tụt bậc xuống tầng lớp nghèo (Hình 11).Tầng lớp có kinh tế ổn định cũng tương tự như vậy. Dưới 1 phầm trăm dân số trong tầng lớp này bị tái nghèo, và điều này cho thấy rằng tầng lớp tiêu dùng có thể vượt qua các cú sốc và tránh bị rơi vào tình trạng nghèo.

Khả năng người không nghèo rơi vào tình trạng nghèo đã giảm đi một cách đáng kể. Dưới 2 phần trăm người không nghèo bị rơi vào tình trạng nghèo trong giai đoạn 2016-2018, như vậy là khả năng đó đã giảm một nửa so với giai đoạn 2010-2012. Tuy nhiên, điều này vẫn có nghĩa là nhiều người bị rơi vào tình trạng nghèo - gần 1,3 triệu - do quy mô dân số lớn. Vì vậy, không thể lơ là việc quản lý rủi ro để tránh tình trạng người dân rơi vào cảnh nghèo túng.

Hình 12. Tự đánh giá những thay đổi về mức sống trong vòng 5 năm qua (%), 2018



Nguồn: Tính toán của tác giả dựa trên VHLSS 2018.

Những thành tựu đạt được về mức sống cũng được nắm bắt thông qua đánh giá chủ quan về những thay đổi trong điều kiện sống. Một tỉ lệ đa số áp đảo (86 phần trăm) người được hỏi trong VHLSS năm 2018 cảm nhận được sự cải thiện về điều kiện về điều kiện sống của gia đình họ so với năm 2014 (Hình 12). Một phần ba số người được hỏi cảm nhận được những cải thiện đáng kể về điều kiện sống của gia đình họ, và 53 phần trăm người được hỏi nói rằng họ thấy có sự cải thiện ở mức tương đối. Với cả nhóm DTTS và nhóm dân tộc Kinh và Hoa, xu hướng chung đều như vậy, và điều đó cho thấy có sự nhất quán với đánh giá mang tính định lượng về đời sống trong những năm qua.

Rủi ro ở phía trước có thể ảnh hưởng tới những tiến bộ về giảm nghèo

Vào thời điểm viết báo cáo này, Việt Nam đang phải đối mặt với các rủi ro sắp xảy ra có thể kìm hãm hoặc làm chệch hướng tiến bộ trong giảm nghèo. Rủi ro nhãn tiền nhất là đại dịch COVID-19 đang gây ra những xáo trộn lớn. Tình hình hiện nay đang diễn biến nhanh chóng nên chưa thể đánh giá ngay một cách chính xác tác động đầy đủ của đại dịch đối với tình trạng nghèo. Tuy nhiên, phân tích cho thấy có tình trạng bấp bênh về kinh tế do mất thu nhập từ lao động cũng như mất cân bằng cung cầu gây nên những biến động bất lợi về giá cả, kể cả chỉ là tạm thời. Chỉ có 21 phần trăm người lao động ở Việt Nam là có việc làm được trả công, có hợp đồng và bảo hiểm xã hội. Do vậy, hầu hết người lao động đang làm việc ở khu vực phi chính thức (có việc làm được trả công nhưng không có hợp đồng, làm công việc tự do, tự doanh/kinh doanh nhỏ lẻ hoặc làm nông), nên rất dễ bị tổn thương trước những cú sốc tạm thời về thu nhập (Hộp 1).

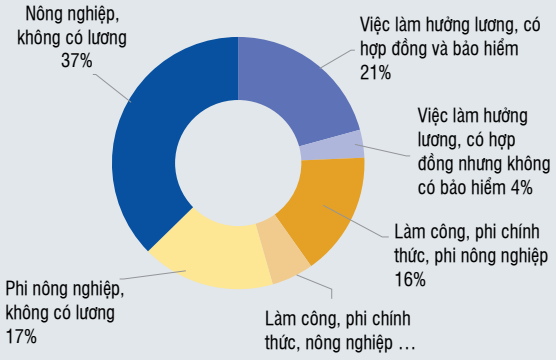
Biến đổi khí hậu là một nguồn rủi ro thứ hai. Chính phủ dự báo rằng đến năm 2050, 60-75 phần trăm diện tích của một số tỉnh khu vực Đồng bằng sông Cửu Long sẽ bị ngập nước. Tác động kết hợp của tình trạng sụt lún đất và nước biển dâng sẽ làm xáo trộn sinh kế do xâm nhập mặn và mức ngập lũ cao hơn, nếu như không thực hiện được các giải pháp và hoạt động đầu tư phù hợp để giảm nhẹ tác động. Tác động này có thể vượt ra ngoài phạm vi của khu vực Đồng bằng sông Cửu Long, do khu vực này đóng vai trò là vựa lúa của cả nước.

Hộp 1: Đại dịch COVID 19 có thể gây thiệt hại nặng nề đối với đời sống hộ gia đình

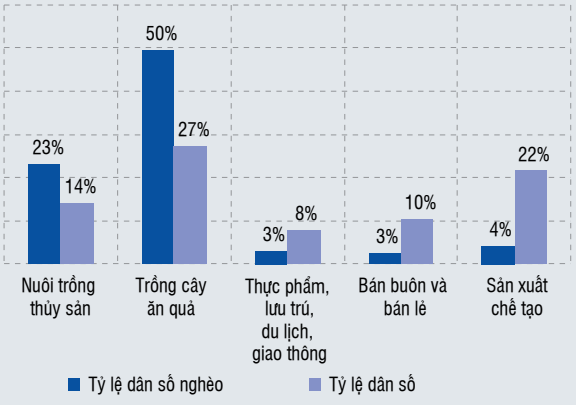
Tổ chức Y tế Thế giới đã **tuyên bố COVID-19 là đại dịch toàn cầu, với các ca nhiễm trên 190 nước theo báo cáo.** Tổng số ca nhiễm đang tăng ở mức hàng chục nghìn ca mới mỗi ngày trên toàn thế giới. Nhiều nước, bao gồm Việt Nam, đã áp dụng các biện pháp nhằm kiềm chế dịch bệnh, chẳng hạn như phong tỏa, hạn thế tụ tập đông người hoặc bắt buộc đóng cửa đối với một số ngành nghề kinh doanh cùng với các biện pháp hạn chế đi lại. Những biện pháp này đang gây ra những xáo trộn đáng kể trong chuỗi cung ứng, trong thị trường hàng hóa và dẫn tới lực cầu suy giảm trên phạm vi toàn cầu. Mặc dù Chính phủ Việt Nam đã và đang nỗ lực hết sức để ứng phó với thiệt hại về con người và về kinh tế do vi-rút gây ra nhưng kinh tế trên toàn cầu còn đầy bất trắc và có những vấn đề trong nước tiếp tục là mối quan ngại. Đây là điều có khả năng phủ bóng mây lên triển vọng kinh tế của Việt Nam trong năm 2020.

Thiệt hại về kinh tế đối với Việt Nam đã trở nên rõ nét. Tăng trưởng GDP trong quý đầu của năm là 3,8 phần trăm so với cùng kỳ năm trước, mức thấp nhất trong vòng một thập kỷ qua. Sự gián đoạn trong chuỗi cung ứng toàn cầu đã dẫn tới tình trạng suy giảm số đơn hàng và quy mô sản xuất trong ngành công nghiệp chế biến, chế tạo. Chỉ số Quản trị Mua hàng (PMI) đã giảm xuống mức dưới 50,0 vào tháng 2 năm 2020. Số đơn hàng giảm lần đầu tiên kể từ năm 2015. Trong lĩnh vực giao thông vận tải, rất nhiều hãng hàng không đã ngừng và hủy các chuyến bay. Một cuộc khảo sát được tiến hành bởi Hội đồng Tư vấn Du lịch đã ước tính rằng lượng khách du lịch quốc tế và trong nước đã giảm hơn 50 phần trăm so với cách đây một năm vào tháng 1 và tháng 2. Các chủ doanh nghiệp hoạt động trong các ngành nghề bị hạn chế tập trung đông người – như khách sạn, nhà hàng, giải trí – đang gặp rủi ro. Ngành nông nghiệp đã bị ảnh hưởng bởi tình trạng bất trắc về lực cầu trên toàn cầu và các biện pháp kiểm soát logistics, đặc biệt là đối với các mặt hàng và đầu vào sản xuất dễ hư hỏng.

Hình 13. Cấu trúc thị trường lao động Việt Nam, 2018



Hình 14. Dân số phụ thuộc vào các hoạt động kinh tế bị ảnh hưởng (%), 2018



Nguồn: Tính toán của tác giả dựa trên VHLSS, 2018

Tác động của dịch bệnh này đối với tình trạng nghèo có thể kéo dài do quy mô ảnh hưởng của nó tới các hoạt động kinh tế và do cơ chế đối phó còn hạn chế đối với một số nhóm dễ bị tổn thương. Hơn 27 phần trăm dân số kiếm sống từ thủy sản, hoa quả/trái cây và rau màu (Hình 14) – đây là những sản phẩm dễ hỏng và bị ảnh hưởng nặng nề nhất bởi các biện pháp kiểm soát giao thông và biên giới. Một số ngành, lĩnh vực dễ bị tổn thương như ngành kinh doanh thực phẩm và lưu trú, du lịch và vận tải có tỉ lệ nghèo thấp, nhưng việc làm trong những ngành, lĩnh vực này lại có mức độ phi chính thức cao, ngụ ý rằng nhiều người lao động dễ bị ảnh hưởng không có bảo hiểm thất nghiệp. Họ phải đối mặt với rủi ro cao về mất thu nhập do phải tạm ngừng hoạt động hoặc do tình trạng sa thải hàng loạt công nhân vì cầu giảm mạnh. Tuy nhiên, người lao động giản đơn làm công ở khu vực phi chính thức chiếm tới một phần năm trong tổng lực lượng lao động và người lao động tự tạo việc làm/tự doanh chiếm 17 phần trăm (Hình 13). Không chỉ mất việc làm, hoặc tạm thời phải ngừng làm việc/kinh doanh, những người lao động này còn phải đối mặt với một rủi ro nữa, đó là mất thu nhập trong những ngày họ không làm việc do đau ốm.

Chất lượng cuộc sống đã cải thiện, nhưng nhiều người vẫn chưa thực hiện được những nhu cầu mang tính khát vọng của họ

Đời sống xét về khía cạnh tiền tệ ở Việt Nam đã cải thiện, làm dấy lên một số câu hỏi về nguyện vọng của người dân về mức sống tối thiểu. Khi nhiều người không còn ở tình trạng nghèo cùng cực hoặc nghèo vừa phải, thì đói không còn là một tiêu chí để phân loại mức sống nữa, mà thay vào đó là mong muốn có được một cuộc sống tiện nghi thoải mái. Câu hỏi chính là liệu rằng thu nhập tăng như vậy đã đủ để hầu hết mọi người có thể sống một cuộc sống tiện nghi thoải mái, chất lượng cao hay chưa, bao gồm cả các chiều cạnh phi tiền tệ như là sức khỏe và giáo dục. Để tìm câu trả lời, chúng tôi đã xem xét điều kiện sống của các hộ gia đình trên khía cạnh chất lượng nhà ở và những tài sản tiện nghi như điều hòa nhiệt độ, mà thường người ta hay mua khi có đủ thu nhập để chi tiêu cho những thứ không phải chỉ là hàng hóa cơ bản, cũng như là khả năng tiếp cận các dịch vụ và tích lũy vốn con người.

Chất lượng nhà ở tốt hơn là một chỉ dấu rõ rệt thể hiện chất lượng cuộc sống tốt hơn mà hầu hết người Việt Nam ao ước. Không gian đủ để sống, nhà ở kiên cố với điều kiện vệ sinh tốt hơn là một chỉ dấu rõ rệt phân biệt giữa tầng lớp trung lưu và tầng lớp có điều kiện kinh tế ổn định ở một mức độ nhất định và giữa tầng lớp người nghèo và tầng lớp dễ bị tổn thương về mặt kinh tế (Bảng 2). Trong tầng lớp trung lưu, 78 phần trăm có nhà ở với không gian đảm bảo ít nhất 20m2 cho một người và 62 phần trăm có nhà ở kiên cố chứ không phải là nhà bán kiên cố. Một nửa không phải dùng chung nhà tắm với một hộ khác. Ngược lại, dưới 21 phần trăm hộ gia đình có điều kiện kinh tế bấp bênh có nhà kiên cố, khoảng một phần năm sống trong điều kiện nhà ở dưới 20m2/người, và chỉ có 7 phần trăm không phải dùng chung nhà tắm. Các hộ thuộc tầng lớp trung lưu cũng có điều kiện tiếp cận dịch vụ cấp nước và xử lý rác thải tốt hơn so với các hộ nghèo và hộ có điều kiện kinh tế bấp bênh. Bức tranh gợi ra rằng nhà ở kiên cố với mật độ người thấp hơn, điều kiện nước sạch và vệ sinh môi trường tốt hơn là ao ước chính về mức sống tốt hơn của người dân.

Bảng 2: Điều kiện nhà ở và sở hữu tài sản tiện nghi theo nhóm phân loại dựa trên điều kiện kinh tế, 2018

Tầng lớp kinh tế	Nghèo cùng cực	Nghèo vừa phải	Kinh tế bấp bênh	Kinh tế ổn định	Trung lưu	Toàn quốc
Diện tích ở	52	58	65	87	115	88
Diện tích ở/người	11	13	17	26	43	28
<10m^2 / người	58.9	41.1	25.5	10.3	3.5	12.8
>20m^2 / người	6.7	9.2	23.7	52.8	77.8	51.9
nhà kiên cố	3.8	10.9	20.6	37.5	61.9	39.0
nhà kiên cố có nhà tắm riêng	0.9	2.2	7.2	25.1	54.8	27.8
nhà tạm	31.4	19.2	11.4	4.3	0.6	5.4
nước máy hoặc giếng khoan	2.9	15.1	41.9	67.6	85.2	65.0
bể tự hoại/bán tự hoại	4.8	16.9	46.6	80.3	94.9	75.3
có xe máy	66.5	74.0	79.0	88.8	91.7	87.2
có máy vi tính	0.0	0.2	2.4	19.1	45.9	21.6
có lò vi sóng	0.0	0.0	0.2	6.1	32.5	10.7
có điều hòa	0.0	0.6	2.7	21.4	61.1	26.3
có máy giặt	0.0	1.2	11.4	46.3	78.7	46.1
có bình nước nóng	0.0	1.3	11.9	34.7	56.6	34.5

Nguồn: Tính toán của tác giả dựa trên 2018VHLSS.

Tài sản tiện ích và tiện nghi là một chỉ dấu khác về chất lượng cuộc sống tốt hơn. So với tầng lớp nghèo và tầng lớp có điều kiện kinh tế bấp bênh, tầng lớp trung lưu có khả năng cao hơn về sở hữu máy giặt (79 phần trăm), điều hòa nhiệt độ (61 phần trăm), ngoài quạt điện và bình nóng lạnh để tắm (56 phần trăm). Cùng lắm chỉ có 12 phần trăm hộ gia đình có điều kiện kinh tế bấp bênh là có bình nóng lạnh hoặc máy giặt, và dưới 3 phần trăm có điều hòa nhiệt độ (mặc dù hầu hết là có quạt điện). Tỉ lệ hộ thuộc tầng lớp trung lưu có máy vi tính, xe máy và ô tô cũng cao hơn so với nhóm hộ nghèo và có điều kiện kinh tế bấp bênh, trong khi một số hộ nghèo và có điều kiện kinh tế bấp bênh không có phương tiện đi lại cá nhân.

Bảng 3: Những thay đổi về chất lượng nhà ở và sở hữu tài sản tiện nghi, 2012-18*

	Việt Nam		Nông thôn		Thành thị		Nghèo & kinh tế bấp bênh		Tầng lớp tiêu dùng	
	2012	2018	2012	2018	2012	2018	2012	2018	2012	2018
Diện tích ở	75	88	71	85	83	95	58	63	84	94
Diện tích ở/người	22	28	21	27	25	31	15	16	26	31
<10m^2 / người	19	13	19	12	20	13	33	31	11	8
>20m^2 / người	38	52	35	50	44	55	18	20	50	60
nhà kiên cố	31	39	24	31	47	54	14	18	41	44
nhà kiên cố - có vệ sinh riêng	19	28	10	17	40	48	3	6	28	33
nhà tạm	9	5	11	7	3	2	17	14	3	3
nước máy hoặc giếng khoan	55	65	42	53	85	89	37	34	66	72
bể tự hoại/bán tự hoại	56	75	43	67	86	92	27	38	73	84
có xe máy	81	87	77	86	89	90	69	77	87	90
có máy vi tính	18	22	9	13	38	39	2	2	28	26
có lò vi sóng	6	11	1	4	16	24	0	0	9	13
có điều hòa	9	26	3	15	23	48	0	2	14	32
có máy giặt	23	46	12	34	49	71	3	9	35	55
có bình nước nóng	17	35	10	27	36	50	2	9	27	41

Nguồn:Tính toán của tác giả dựa trên VHLSS 2010-18.

Ghi chú: *Câu hỏi về loại hình nhà ở để xác định trực tiếp nhà ở kiên cố được sử dụng từ năm 2012.

Việc sở hữu tài sản tiện ích hoặc tài sản tiện nghi và chất lượng nhà ở đã cải thiện ở hầu hết các nhóm, cho thấy tiến bộ về điều kiện sống. Tỉ trọng hộ gia đình có tài sản tiện nghi như là máy giặt, bình nóng lạnh và điều hòa nhiệt độ đã tăng hơn gấp đôi trong giai đoạn 2012- 2018. Diện tích ở bình quân đầu người đã tăng lên 28m^2 vào năm 2018, phản ánh sự sụt giảm tỉ lệ người phải sống trong điều kiện chen chúc (nghĩa là dưới 10m^2/ người) và tăng tỉ lệ người sống trong những ngôi nhà với diện tích ít nhất 20 m^2 (Bảng 3). Trong năm 2018, số người sống trong nhà kiên cố, có nước máy hoặc nước giếng khoan và dịch vụ rác thải tốt hơn đã tăng ở cả khu vực thành thị và nông thôn. Tuy nhiên, điều kiện nhà ở đã không thay đổi nhiều đối với nhóm dân số nghèo và có đời sống bấp bênh, và điều đó cho thấy rằng những người đã thoát nghèo không phải ngay lập tức đã có điều kiện nhà ở tốt hơn.

Mặc dù đã có những cải thiện nhưng nhiều người vẫn còn chưa được đáp ứng nhiều nhu cầu liên quan tới chất lượng cuộc sống. Số liệu năm 2018 cho thấy dưới một nửa dân số sống trong nhà kiên cố và trên 70 phần trăm phải dùng chung nhà tắm với một gia đình khác. Điều kiện nhà

ở tại khu vực Đồng bằng sông Cửu Long kém hơn, với đa số người dân có nhà ở bán kiên cố và chỉ 11 phần trăm có nhà ở kiên cố (Xem Phụ lục, Bảng 15). Trừ tầng lớp trung lưu ra thì hầu hết mọi người vẫn chưa có đủ điều kiện để mua các tài sản tiện ích hoặc tiện nghi như là máy giặt. Nỗ lực để có đủ điều kiện đáp ứng những nhu cầu này, đặc biệt là về điều kiện nhà ở, sẽ định hình cho diễn ngôn về giảm nghèo trong dân chúng.

Tiếp cận dịch vụ nước sạch và vệ sinh môi trường tốt hơn vẫn còn là một vấn đề chưa đạt tiến bộ như mong muốn, đặc biệt là ở địa bàn nghèo hơn. Hơn một phần ba dân số và khoảng gần một nửa dân số ở khu vực nông thôn chưa có nước máy hoặc nước giếng khoan. Nếu tính cả giếng có che chắn bảo vệ thì có gần một phần tư dân số vẫn chưa được sử dụng nước sạch vào năm 2018. Điều này tương phản với tình hình cung ứng điện sinh hoạt, với tỉ lệ 98 phần trăm dân số được sử dụng điện. Khả năng tiếp cận và được sử dụng nguồn nước tốt thấp hơn nhiều trong nhóm dân số nghèo (32 phần trăm), DTTS (47 phần trăm), khu vực Đồng bằng sông Cửu Long (66 phần trăm), và khu vực Trung du và miền núi phía Bắc (63 phần trăm) (Xem Phụ lục, Bảng 16). Khả năng tiếp cận với điều kiện vệ sinh môi trường được cải thiện ở những nhóm dân số này cũng thấp hơn (chỉ đạt 61 phần trăm). Đã có những cải thiện rõ rệt về khả năng tiếp cận kể từ năm 2010, nhưng vẫn còn đó khoảng trống lớn về tiếp cận.

Một chiều cạnh quan trọng nữa về chất lượng cuộc sống là khả năng tiếp cận dịch vụ giáo dục và y tế, và cũng đã có một số cải thiện về lĩnh vực này (Bảng 4). Với 75 phần trăm trẻ em từ 3 đến 5 tuổi nhập học vào năm 2018, mức độ tiếp cận dịch vụ giáo dục mầm non đã tăng lên một cách đáng kể. Giữa nhóm trẻ em trai và trẻ em gái cũng như giữa nhóm DTTS và nhóm dân tộc Kinh & Hoa cũng có sự cân bằng. Tỉ lệ nhập học đúng độ tuổi ở cấp trung học phổ thông và tỉ lệ thanh niên trong độ tuổi 19-24 nhập học hoặc hoàn thành bậc cao đẳng đại học tăng thêm hơn 10 điểm phần trăm trong giai đoạn 2016-2018, trong đó nữ giới có tỉ lệ cao hơn ở bậc sau phổ thông. Bảo vệ tài chính về y tế cũng đã cải thiện, với 89 phần trăm dân số có bảo hiểm y tế. Người nghèo cũng được trợ cấp bảo hiểm y tế trong chương trình của Chính phủ.

Thách thức chính trong giáo dục là sự khác biệt về chất lượng và khả năng tiếp cận giáo dục trung học phổ thông và sau phổ thông giữa tầng lớp giàu và tầng lớp nghèo hoặc cận nghèo. Trong khi 87 phần trăm thanh niên trong độ tuổi 19-24 thuộc tầng lớp trung lưu nhập học hoặc hoàn thành bậc cao đẳng đại học vào năm 2018 thì tỉ lệ này ở nhóm thanh niên thuộc các gia đình nghèo và có điều kiện kinh tế bấp bênh chỉ là 29 phần trăm. Một nghiên cứu của Young Lives khảo sát các trường ở 5 tỉnh (Bến Tre, Đà Nẵng, Hưng Yên, Lào Cai và Phú Yên) đã cho thấy rằng kết quả học tập môn Toán và tiếng Anh của dân tộc Kinh cao hơn so với người không phải dân tộc Kinh, và ở khu vực thành thị cao hơn ở khu vực nông thôn (Padmini và các đồng tác giả, 2017).

Bảng 4: Xu hướng về các chỉ số phi tiền tệ phản ánh đời sống, 2010-18

	Giai đoạn đầu đời		Tỷ lệ nhập học đúng tuổi bậc THPT		Tỷ lệ nhập học/ hoàn thành CĐ/ĐH		Bảo hiểm y tế		Bảo hiểm y tế có trợ cấp	
	2010	2018	2010	2018	2010	2018	2010	2018	2010	2018
Nam giới	53.6	74.6	33.3	43.1	47.7	56.5	59.5	87.6	28.3	38.8
Nữ giới	52.9	74.4	34.1	45.4	56.0	70.0	59.6	89.5	27.0	36.7
DTTS	44.6	76.4	20.8	31.9	26.2	35.5	84.2	94.7	74.5	84.8
Kinh & Hoa	55.2	74.1	36.2	47.1	56.8	70.3	55.3	87.4	19.6	28.7
Không nghèo	59.2	74.5	36.8	46.1	59.0	67.1	56.4	88.1	19.0	33.8
Nghèo	38.7	74.6	21.4	22.8	18.7	17.5	71.6	94.9	60.5	91.0
Nghèo hoặc kinh tế bấp bênh	44.3	70.3	28.3	31.3	30.4	29.3	60.5	90.3	41.7	70.9
Kinh tế ổn định	63.2	74.9	37.4	47.0	62.8	67.3	56.4	86.9	15.9	30.7

	Giai đoạn đầu đời		Tỷ lệ nhập học đúng tuổi bậc THPT		Tỷ lệ nhập học/ hoàn thành CĐ/ĐH		Bảo hiểm y tế		Bảo hiểm y tế có trợ cấp	
	2010	2018	2010	2018	2010	2018	2010	2018	2010	2018
Tầng lớp trung lưu	72.9	84.5	47.2	51.1	89.8	86.6	70.4	91.9	12.0	18.8
Nông thôn	49.0	72.8	31.3	43.6	44.8	56.2	57.9	88.7	32.4	46.1
Thành thị	63.8	79.0	40.9	45.8	69.3	77.7	63.5	88.3	16.2	20.8
Đồng bằng sông Hồng	68.2	83.1	39.7	52.5	72.8	82.8	59.1	87.6	19.4	27.3
Miền núi & trung du Bắc Bộ	60.8	85.9	30.8	41.2	43.3	47.0	77.2	94.6	55.3	65.9
Bắc Trung Bộ và duyên hải Miền Trung	54.5	79.5	34.3	45.0	55.3	69.7	61.2	91.7	29.4	43.9
Tây Nguyên	38.7	55.5	28.0	40.8	41.2	56.1	65.8	85.8	42.5	46.2
Đông Nam Bộ	54.7	64.9	34.3	38.9	51.4	64.9	56.2	85.1	15.8	18.2
Đồng bằng sông Cửu Long	33.0	52.4	28.6	42.3	29.9	47.7	46.6	84.9	21.4	33.1
Việt Nam	**53.3**	**74.5**	**33.7**	**44.2**	**51.9**	**63.2**	**59.6**	**88.6**	**27.6**	**37.7**

Nguồn: Tính toán của tác giả dựa trên VHLSS 2010, 2018.

Mô thức tiêu dùng tư nhân cũng cho thấy có nhu cầu về giáo dục với chất lượng tốt hơn. Các hộ gia đình khá giả đổ nhiều nguồn lực hơn vào việc đảm bảo kết quả giáo dục tốt hơn cho con cái ngay từ nhỏ, dẫn tới sự khác biệt lớn về chi tiêu giữa người nghèo và người không nghèo (Bảng 5). Các hộ thuộc tầng lớp trung lưu chi cho giáo dục ở bậc mẫu giáo hoặc nhà trẻ tính trên mỗi học sinh cao gấp 5 lần so với hộ nghèo hoặc có điều kiện kinh tế bấp bênh, và gấp đôi so với các hộ có điều kiện kinh tế ổn định bởi họ có đủ khả năng để chi trả cho con đi học ở các trường mầm non/ mẫu giáo tư thục có chất lượng cao hơn. Ở bậc trung học phổ thông, chi tiêu cho hỗ trợ học tập, đặc biệt là dạy kèm, là một yếu tố tạo ra sự khác biệt, mặc dù hầu hết học sinh học ở trường công. Các hộ gia đình thuộc tầng lớp trung lưu chi cho hỗ trợ học tập ở bậc trung học phổ thông tính trên mỗi học sinh cao hơn gấp 5 lần so với người nghèo, và gần gấp ba so với tầng lớp ổn định về kinh tế. Đây là một yếu tố rõ ràng cho thấy rằng các hộ gia đình Việt Nam, đặc biệt là tầng lớp trung lưu, luôn bận tâm tìm kiếm dịch vụ với chất lượng tốt hơn..

Bảng 5: Chi tiêu tư cho giáo dục theo địa vị kinh tế và loại chi phí (nghìn đồng), 2018

		Học phí và phí	Dạy kèm và tài liệu học tập	Bồi dưỡng học sinh	Đồng phục	Tổng chi tiêu
Giai đoạn đầu đời	Nghèo hoặc bấp bênh về kinh tế	530	88	680	39	1,338
	Ổn định về kinh tế	1,770	230	494	93	2,587
	Tầng lớp trung lưu	5,493	411	537	164	6,604
Tiểu học	Nghèo hoặc bấp bênh về kinh tế	233	490	990	142	1,855
	Ổn định về kinh tế	480	1,208	366	269	2,323
	Tầng lớp trung lưu	1,684	3,484	472	396	6,036
Trung học cơ sở	Nghèo hoặc bấp bênh về kinh tế	427	743	1,319	174	2,663
	Ổn định về kinh tế	878	2,125	394	316	3,713
	Tầng lớp trung lưu	1,995	5,485	599	463	8,542

		Học phí và phí	Dạy kèm và tài liệu học tập	Bồi dưỡng học sinh	Đồng phục	Tổng chi tiêu
Trung học phổ thông	Nghèo hoặc bấp bênh về kinh tế	656	1,151	1,619	247	3,673
	Ổn định về kinh tế	1,359	2,840	952	395	5,546
	Tầng lớp trung lưu	3,684	7,862	1,165	586	13,297
Sau phổ thông	Nghèo hoặc bấp bênh về kinh tế	3,073	1,430	3,692	300	8,495
	Ổn định về kinh tế	10,073	1,657	6,044	264	18,038
	Tầng lớp trung lưu	20,005	2,406	7,857	302	30,570

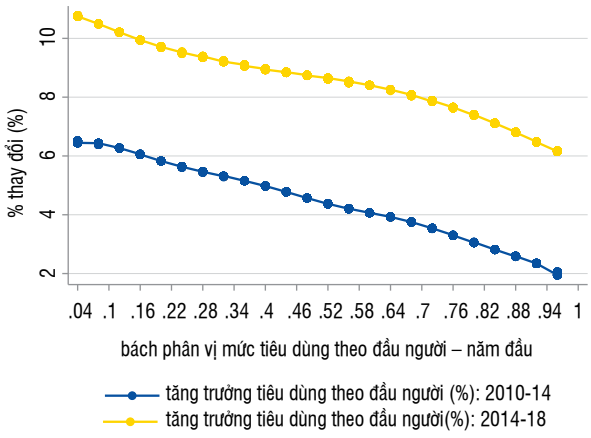
Nguồn: Tính toán của tác giả dựa trên VHLSS 2018

Những khác biệt về chi tiêu tư như vậy có tiềm năng làm giảm mức độ dịch chuyển về tầng lớp kinh tế ở các thế hệ sau. Trước hết, lợi tức trong giáo dục tiểu học và trung học đã giảm dần, đặc biệt ở khu vực tư nhân ở Việt Nam (Demombynes và Testaverde, 2018; Patrinos, Thắng và Thanh, 2018), dẫn tới một cái bẫy càng vùng vẫy càng khó thoát, đó là tích lũy nguồn vốn con người ở mức thấp trong tầng lớp nghèo bởi vì con cái họ không thể tiếp tục theo học ở bậc trung học cơ sở. Thứ hai là, mức chi tiêu cao cho hỗ trợ học tập của các hộ khá giả cũng củng cố thêm tình trạng bất bình đẳng ở chỗ các khoản chi tiêu như vậy là yếu tố quyết định ảnh hưởng tới tỉ lệ đỗ tốt nghiệp trung học để đảm bảo được theo học ở bậc sau phổ thông.

Tăng trưởng đã và đang theo hướng vì người nghèo nhưng những chênh lệch về đời sống mang tính tuyệt đối lại đang gia tăng

Phân tích dữ liệu bảng (Panel data) cho thấy rằng tăng trưởng trong những năm gần đây đã mang lại kết quả lớn hơn cho các hộ gia đình có điều kiện kém hơn. Phân tích tăng trưởng tiêu dùng của cùng 1 tập các hộ gia đình qua thời gian đã cho thấy bức tranh chính xác hơn về mức độ dịch chuyển và hình thái phân phối tăng trưởng (Bourguignon, 2011 và Jenkins and van Kerm, 2016)[4]. Kết quả có thể được tổng hợp trong một đường cong về tỉ lệ tăng trưởng không ẩn danh, một biểu đồ thể hiện những thay đổi về tiêu dùng so với xếp hạng ban đầu về điều kiện đời sống của hộ gia đình. Biểu đồ này có thể trình bày dưới dạng sự thay đổi theo tỉ lệ (Hình 15) hoặc sự thay đổi theo số tuyệt đối (Hình 16) trong tiêu dùng so với mức xếp hạng ban đầu về đời sống. Đường cong tỉ lệ tăng trưởng không ẩn danh chỉ ra hai kết luận, đó là (i) tăng trưởng ở mức cao và vì người nghèo nhưng (ii) tình trạng bất bình đẳng tuyệt đối có thể đang gia tăng.

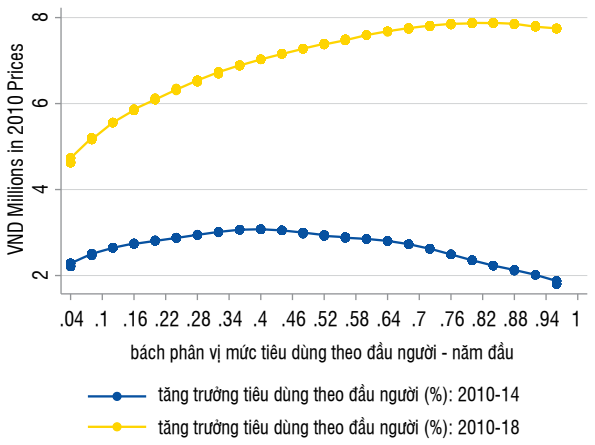
Hình 15. Tốc độ tăng trưởng tiêu dùng bình quân đầu người theo xếp hạng phúc lợi ban đầu (%), 2010-2018



Tăng trưởng tiêu dùng trong những năm gần đây không chỉ cao hơn trước mà còn cao hơn tương đối so với các hộ gia đình xếp hạng thấp. Tốc độ tăng trưởng tiêu dùng cao hơn nhiều ở các hộ gia đình ở cuối bảng xếp hạng phúc lợi trong cả giai đoạn 2010-2014 và 2014-2018. Tuy nhiên, tăng trưởng trong giai đoạn 2014-18 đạt mức cao hơn bất kể mức xếp hạng phúc lợi ban đầu là bao nhiêu (Hình 15).

4 Đường cong tỉ lệ tăng trưởng không ẩn danh (GICs) là phương pháp có lợi thế hơn so với GICs ẩn danh vốn bị ảnh hưởng bởi việc xếp hạng lại các hộ gia đình qua hai giai đoạn. Tuy nhiên, những sai số đo lường, nếu mang tính kinh điển, có thể ước tính quá cao mức độ dịch chuyển trong số liệu bảng (Glewwe, 2012). Nguyên nhân là do độ dốc âm – đặc trưng của tăng trưởng vì người nghèo – phản ánh tình trạng đảo ngược so với giá trị trung bình. Do đó, cần có những điều chỉnh để khắc phục sai số đo lường khi tính toán Đường cong tỉ lệ tăng trưởng không ẩn danh.

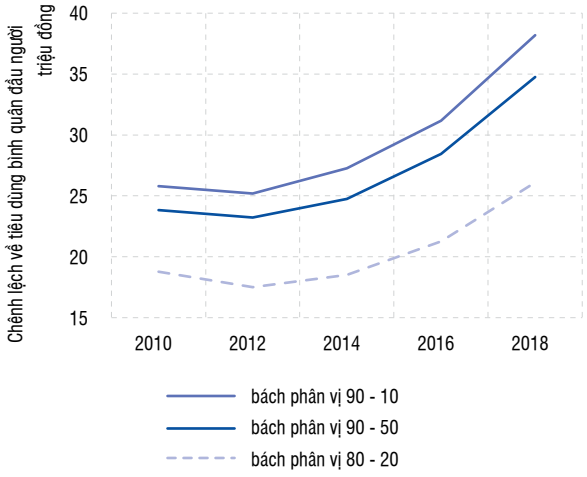
Hình 16. Thay đổi tuyệt đối về tiêu thụ bình quân đầu người theo xếp hạng phúc lợi ban đầu (triệu đồng) - 2010-2018



Sự thay đổi tuyệt đối trong tiêu dùng trong giai đoạn 2014-2018 là cao hơn đáng kể ở tất cả các mức độ phúc lợi. Do đó, giai đoạn 2014-2018 mang lại lợi ích cao hơn cho người nghèo, là yếu tố giải thích tại sao tình trạng nghèo lại giảm nhanh chóng. Phân rã tăng trưởng- bất bình đẳng cho thấy tăng trưởng cao là động lực chính của giảm nghèo trong những năm gần đây (Xem Phụ lục,Hình 49).

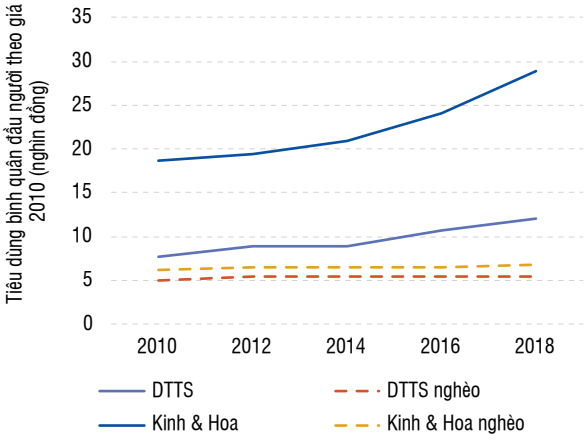
Mức tăng tuyệt đối trong tiêu dùng vẫn cao hơn đối với các hộ có mức xếp hạng phúc lợi cao hơn (Hình 16). Tốc độ tăng trưởng tiêu dùng cho các hộ gia đình ở nửa trên của phân bố trong giai đoạn 2014-2018 dao động trong khoảng từ 6 đến 8,5 phần trăm mỗi năm. Do nhóm các hộ khá giả có mức tiêu dùng ban đầu rất cao nên tốc độ tăng trưởng tiêu dùng quan sát được của nhóm này khi thể hiện bằng đồng Việt Nam vẫn cao hơn so với mức tăng tuyệt đối của các hộ nghèo. Do đó chênh lệch tuyệt đối về phúc lợi tăng lên. Chênh lệch tiêu dùng bình quân đầu người là 25 triệu đồng giữa nhóm 10 phần trăm nghèo nhất và giàu nhất năm 2010, mức chênh lệch này lên tới 38 triệu đồng trong năm 2018 sau khi điều chỉnh theo lạm phát (Hình 17), mặc dù tỷ lệ tiêu dùng tương đối của hai nhóm vẫn gần như không đổi. Nói cách khác, người nghèo đã được hưởng lợi nhiều, nhưng vẫn không đủ để bắt kịp người giàu.

Hình 17. Chênh lệch tuyệt đối về tiêu dùng bình quân đầu người giữa các nhóm bách phân vị (triệu đồng), 2010-2018



Nguồn: Tính toán của tác giả dựa trên VHLSS 2010-2018
Lưu ý: Tăng trưởng trong dự báo tiêu dùng được sử dụng để chỉnh sửa các lỗi đo lường tiềm năng.

Hình 18. Xu hướng tiêu dùng bình quân đầu người hàng năm (theo giá năm 2010) theo nhóm dân tộc, 2010-2018



Nguồn: Tính toán của tác giả dựa trên VHLSS 2010-2018

Bảng 6: Xu hướng bất bình đẳng, 2010-2018

	Hệ số Gini			Gini tuyệt đối[a]		
NĂM	Việt Nam	Thành thị	Nông thôn	Việt Nam	Thành thị	Nông thôn
2010	39.3	38,6	33,2	100,0	100,0	100,0
2012	35,6	34,4	31,7	121,5	111,0	136.2
2014	34.8	33.1	31.0	143.1	128.1	155,6
2016	35.3	32,9	31.8	170,7	150,6	192,6
2018	35,7	32,9	32,6	209,5	180.1	235,6

Nguồn: Tính toán của tác giả dựa trên VHLSS 2010-2018
Lưu ý: Gini tuyệt đối được tính dưới dạng chỉ số theo giá trị cơ sở năm 2010 cho từng khu vực để thể hiện rõ xu hướng ở các khu vực

Do đó, bất bình đẳng tuyệt đối ở Việt Nam đã tăng lên và là yếu tố xác định nghị trình về bất bình đẳng. Các thước đo tương đối về bất bình đẳng trong toàn bộ mẫu của VHLSS cho thấy ít có thay đổi về bất bình đẳng trên toàn quốc. Một đặc tính của các chỉ số bất bình đẳng kinh điển như hệ số Gini là chúng không nhạy cảm với quy mô, vì vậy chúng chỉ phản ánh những thay đổi trong tỉ trọng thu nhập tương đối giữa các nhóm chứ không phải là sự khác biệt tuyệt đối. Một chỉ số thay thế khác, phản ánh những thay đổi trong bất bình đẳng tuyệt đối là Gini tuyệt đối. Chỉ số này cho thấy sự gia tăng lớn về bất bình đẳng trong những năm qua, phản ánh rằng bất bình đẳng tuyệt đối đã tăng gấp đôi kể từ năm 2010 ở cả khu vực nông thôn và thành thị (Bảng 6).

Một ý kiến phê bình phổ biến là các cuộc điều tra hộ gia đình thường có hiệu quả kém trong việc đo lường bất bình đẳng. Các khảo sát như VHLSS thường không thu thập được số liệu về nhóm dân số có thu nhập cao nhất vì giới siêu giàu hiếm khi được lấy mẫu do số lượng vô cùng nhỏ, trong khi tỷ lệ phản hồi của những người được lấy mẫu thuộc nhóm này lại thấp. Đây là một điểm yếu lớn khi thu nhập tập trung ở nhóm đứng đầu. Điều này đòi hỏi phải xem xét thêm các yếu tố ngoài dữ liệu khảo sát để hiểu về bất bình đẳng. Các báo cáo trong tương lai sẽ xem xét lại chủ đề này để phân tích sâu hơn.

TÓM TẮT CHƯƠNG

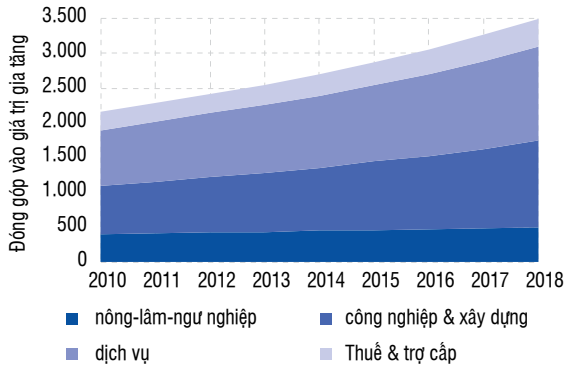
Tóm lại, đã có sự cải thiện mạnh mẽ về mức sống được phản ánh qua các thước đo thay thế về mức sống, nhưng vẫn tồn tại những khoảng trống trong việc đáp ứng mức sống mong muốn. Tất cả các thước đo như thước đo nghèo tuyệt đối, dịch chuyển kinh tế và cảm nhận về điều kiện đời sống mang tính chủ quan đều chỉ ra rằng hầu hết người dân đã có những cải thiện về mức sống. Những thành tựu này này đã cao đến mức tầng lớp trung lưu của Việt Nam đã tăng hơn gấp đôi kể từ năm 2010 và tỉ lệ người nghèo tuyệt đối đã giảm hơn một nửa. Tuy nhiên, có hai điều cảnh báo thận trọng liên quan tới câu chuyện khả quan này. Một là, chênh lệch tuyệt đối về mức sống vẫn đang gia tăng. Hai là, mặc dù chất lượng dịch vụ được cải thiện nhưng vẫn chưa đáp ứng được nhu cầu của người dân. Một phần đáng kể dân số đang thiếu các điều kiện nhà ở như mong muốn - đặc biệt là nhà ở rộng rãi hơn với điều kiện vệ sinh tốt. Việc cung cấp dịch vụ giáo dục là một quan ngại khác khi các hộ giàu hơn sẵn sàng chi đáng kể để đảm bảo kết quả tốt hơn cho con cái của mình.

CHUYỂN ĐỔI CƠ CẤU THÚC ĐẨY GIẢM NGHÈO

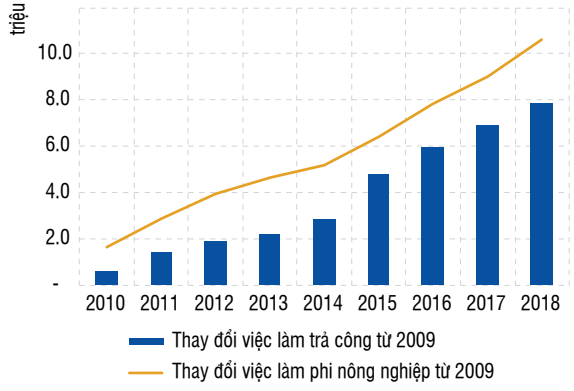
Chuyển đổi cơ cấu kinh tế đã thúc đẩy tăng trưởng thu nhập hộ gia đình

Sự chuyển đổi cơ cấu kinh tế nhanh chóng song hành với tăng trưởng cao của Việt Nam đã thúc đẩy giảm nghèo và dịch chuyển kinh tế theo hướng đi lên. Trong giai đoạn 2010 - 2018, nền kinh tế tăng trưởng gần 62 phần trăm do sự mở rộng nhanh chóng của các ngành phi nông nghiệp (Hình 19). Giá trị gia tăng trong các ngành dịch vụ, công nghiệp và xây dựng đã tăng gần 75 phần trăm, gần gấp ba lần so với tăng trưởng giá trị gia tăng trong ngành nông nghiệp trong giai đoạn này. Tỉ trọng giá trị gia tăng của ngành nông nghiệp giảm 5 điểm phần trăm xuống còn khoảng 16 phần trăm trong năm 2018, trong khi tỉ trọng của ngành công nghiệp và xây dựng lại tăng nhiều nhất.

Hình 19. Đóng góp vào giá trị gia tăng theo ngành (tỷ đồng, theo giá năm 2010)



Hình 20. Xu hướng việc làm phi nông nghiệp (Tỷ), 2010-18



Nguồn: Cơ sở dữ liệu trực tuyến của TCTK (https://www.gso.gov.vn/default.aspx?tabid=714)

Tăng trưởng dựa trên thâm dụng lao động và tạo ra cơ hội kinh tế tốt hơn cho các hộ gia đình. Điều này được thể hiện ở hai khía cạnh.Thứ nhất, nhiều việc làm phi nông nghiệp đã được tạo ra trong khi việc làm nông nghiệp giảm. Thứ hai, tăng trưởng việc làm được tập trung trong khu vực việc làm được trả công. Nhìn chung, nền kinh tế đã tăng thêm gần 11 triệu việc làm phi nông nghiệp trong thập kỷ này, khoảng 8 triệu trong số đó là việc làm được trả công (Hình 20). Việc làm phi nông nghiệp đã gia tăng từ năm 2014 trở đi và 85 phần trăm việc làm mới được tạo ra từ năm 2014 là việc làm được trả công. Nhiều việc làm phi nông nghiệp mới được tạo ra ở khu vực nông thôn[5], chuyển đổi đáng kể cơ cấu kinh tế nông thôn. Lao động chuyển ra khỏi ngành nông nghiệp, làm giảm 16 phần trăm lao động trong ngành này kể từ năm 2014. Khoảng 4 triệu lao động đã bỏ việc làm nông nghiệp không được trả công vào thời điểm đó (Bảng 7).

Việc làm tốt hơn đã được tạo ra trong các ngành công nghiệp chế biến chế tạo định hướng xuất khẩu và các ngành phi bán lẻ trong nước. Các ngành điện tử, dệt may, giày dép chiếm 62 phần trăm xuất khẩu của Việt Nam, đóng góp hơn 1 triệu việc làm - tất cả đều là việc làm được trả công (Bảng 7). Một phần năm số việc làm được trả công được tạo ra trong hai ngành này, nơi mà việc làm có mức độ chính thức hóa cao. Ngành xây dựng đóng góp hơn một triệu việc làm, song chỉ một phần mười số lao động trong ngành có hợp đồng. Ngành bán buôn và bán lẻ cũng mang tính chất phi chính thức, đóng góp 14 phần trăm việc làm mới, chiếm một phần ba số việc làm không hưởng lương bổ sung nhưng chỉ một phần mười số việc làm được trả công. Thay vào đó, khoảng 20 phần trăm việc làm được trả công mới đã tăng thêm trong các ngành phi thương mại với mức độ chính thức hóa cao.

5 Sự giao thoa nông thôn-thành thị ở Việt Nam làm mờ sự khác biệt về việc làm giữa khu vực nông thôn và thành thị. Cư dân các xã ngoại vi các thành phố di chuyển hàng ngày từ nhà vào thành phố để làm việc nhưng lại được phân loại là người nông thôn theo nơi cư trú.

Bảng 7: Tăng trưởng tiền công hàng tháng và tạo việc làm chính ròng theo ngành, 2014 –2018

Ngành	Việc làm ròng (nghìn)		Thay đổi tổng thể	Tỉ trọng của việc làm mới phi nông nghiệp	Trung vị của tiền công danh nghĩa (nghìn đồng)		Tăng trưởng tiền công thực tế
	Hưởng hưởng	Không hưởng lương			2014	2018	
Nông nghiệp	292	(4.310)	-16%		2.700	3.500	20%
Điện tử	445	2	133%	số 8%	4.600	6.000	21%
Dệt may	557	(5)	28%	10%	4.000	5.000	16%
Xây dựng	1.048	41	34%	20%	3.600	5.000	29%
Các ngành công nghiệp khác	1.139	(37)	21%	20%	4.000	5.500	28%
CNTT, tài chính, bất động sản	137	45	22%	3%	6.000	7.800	21%
Khách sạn và phục vụ ăn uống	182	269	20%	số 8%	3,300	4.200	18%
Hậu cần	219	19	16%	4%	5.000	6.500	21%
Y tế và giáo dục	344	19	15%	7%	5.000	6.000	11%
Bán buôn và bán lẻ	504	266	12%	14%	4.000	5.000	16%
Hành chính công và an ninh công cộng	(13)	(4)	-1%	0%	4.450	5.500	15%
Các dịch vụ khác	204	160	20%	7%	4.200	5.500	21%

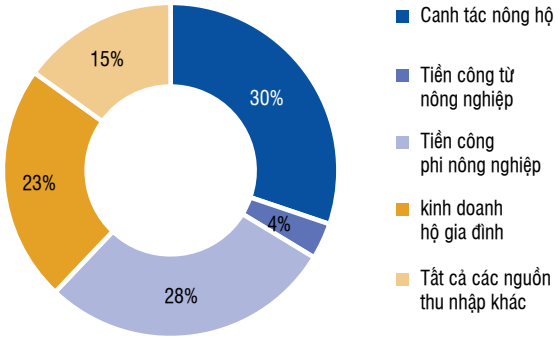
Nguồn:Tính toán của cán bộ Ngân hàng Thế giới từ Khảo sát lao động việc làm 2014, 2018

Tiền công thực tế cũng tăng hơn 25% kể từ năm 2014. Đó là do sự dịch chuyển tiệm tiến đến cực điểm của hai nhân tố.Thứ nhất, tiền công trung vị tăng ở tất cả các ngành (Bảng 7). Ngoài các ngành mà nhà nước chi phối - tiền công trong hầu hết các ngành đã tăng từ 16 đến 29 phần trăm trong giai đoạn 2014-2018. Ngay cả nông nghiệp, ngành có mức tiền công thấp nhất, thì mức tiền công trung vị cũng đã tăng 20 phần trăm. Thứ hai, tăng trưởng tiền công cao hơn trong các ngành mà hầu hết lao động chuyển dịch vào. Ngành xây dựng và các ngành khác chứng kiến mức tăng tiền công hơn 28 phần trăm và những ngành này chiếm hai phần năm tổng số việc làm mới. Tiền công trung vị cũng tăng hơn 20 phần trăm trong ngành điện tử, nơi việc làm tăng hơn gấp đôi. Mô thức tăng trưởng tiền công này có lợi cho người lao động có tay nghề thấp và tay nghề bậc trung với mức lương trung bình tăng hơn 28 phần trăm, so với mức tăng lương 15 phần trăm của người lao động có trình độ đại học.

Tăng trưởng thu nhập từ tiền công đã thúc đẩy giảm nghèo và tăng cường mức đảm bảo kinh tế

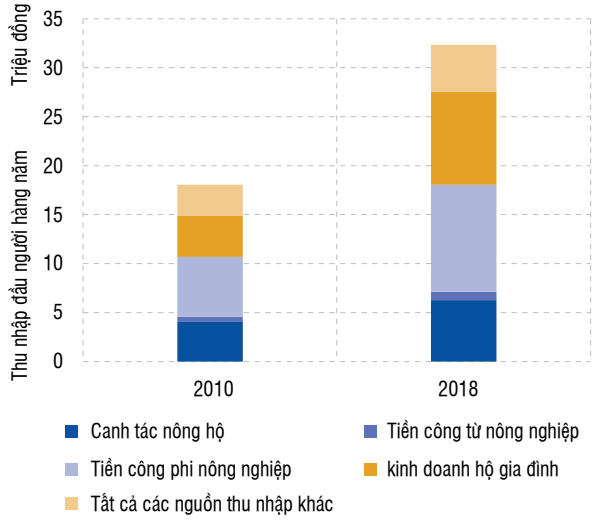
Sự kết hợp giữa mức độ tạo việc làm cao trong các ngành phi nông nghiệp và tăng tiền công thực tế đã giúp tăng thu nhập và chuyển đổi sinh kế của các hộ gia đình. Tiền công và kinh doanh hộ gia đình trở thành nguồn thu nhập chính của các hộ ngay cả ở khu vực nông thôn, nơi mà tỉ trọng đóng góp của nông nghiệp vào thu nhập đã giảm dần (Hình 21). Thu nhập từ nông nghiệp hiện chiếm 34 phần trăm thu nhập nông thôn so với 48 phần trăm trong năm 2010. Thu nhập từ tiền công tăng 78 phần trăm và thu nhập kinh doanh hộ gia đình tăng hơn gấp đôi. Tăng trưởng thu nhập này là nguyên nhân chính cho mức tăng 79 phần trăm thu nhập hộ gia đình trên toàn quốc (Hình 22).

Hình 21. Cơ cấu của thu nhập nông thôn theo nguồn (%), 2018



Nguồn: Tính toán của tác giả dựa trên VHLSS 2010, 2018.

Hình 22. Thay đổi thu nhập bình quân đầu người hàng năm theo nguồn (triệu đồng), 2010-18



Nguồn: Tính toán của tác giả dựa trên VHLSS 2010, 2018.

Phân rã nghèo - thu nhập[6] **cung cấp bằng chứng rõ ràng về sự đóng góp của chuyển đổi cơ cấu kinh tế trong giảm nghèo và tăng trưởng của tầng lớp trung lưu.** Các kết quả phân rã được trình bày trong Bảng 8 thể hiện đóng góp ước tính của các cấu phần phân tách của thu nhập từ lao động và phi lao động đối với giảm nghèo, sự chuyển dịch lên tầng lớp đảm bảo kinh tế và sự mở rộng quy mô của tầng lớp trung lưu. Thu nhập từ lao động được phân tách thành đóng góp của cấu trúc nhân khẩu học của hộ gia đình (sử dụng tỷ lệ người trưởng thành làm chỉ số thay thế cho mức độ khả dụng lao động), tỷ lệ người trưởng thành có việc làm trong hộ, thu nhập trung bình trên người trưởng thành từ tiền công phi nông nghiệp, nông nghiệp và kinh doanh hộ gia đình. Thu nhập phi lao động được phân tách thành tiền gửi về nhà, trợ cấp xã hội và thu nhập khác. Kết quả cho thấy cả giảm nghèo và tăng trưởng tầng lớp tiêu dùng được thúc đẩy chủ yếu bởi tăng thu nhập lao động từ tiền công và kinh doanh hộ gia đình.

6 Phương pháp phân rã này theo cách tiếp cận của Barros và cộng sự (2006) được Azevedo và cộng sự (2013) vận dụng cho các quốc gia sử dụng tiêu dùng là thước đo của phúc lợi. Nguyên lý đầu tiên của phương pháp này là tính thu nhập hộ bằng tổng của thu nhập cá nhân. Tiêu dùng bình quân đầu người (C_h) liên hệ với thu nhập bình quân đầu người hộ gia đình qua một đồng nhất thức tiêu dùng trong biểu thức 1, trong đó (n) là qui mô hộ, (y_i) là thu nhập cá nhân của thành viên (i) của hộ, (n_a) là số lượng người trưởng thành trong hộ, $(\frac{1}{n_a}\sum_{i\in A}^{n} y_i^L)$ là thu nhập lao động trung bình trên mỗi người trưởng thành, $(\frac{1}{n_a}\sum_{i\in A}^{n} y_i^{NL})$ là thu nhập phi lao động trung bình trên mỗi người trưởng thành và (θ_h) là tỉ lệ tiêu dùng trên thu nhập (bao gồm cả xu hướng tiêu dùng trung bình và sai số đo lường) $C_h = \theta_h [\frac{n_a}{n}[(\frac{1}{n_a}\sum_{i\in A}^{n} y_i^L) + (\frac{1}{n_a}\sum_{i\in A}^{n} y_i^{NL})]]$ ..... (1)

Bảng 8: Phân rã thu nhập theo thay đổi về tỷ lệ nghèo và mức độ đảm bảo kinh tế, 2010-2018

Thành phần thu nhập	Nghèo[a]		Đảm bảo về kinh tế[b]		Tầng lớp trung lưu[c]	
	2016-18	2010-18	2016-18	2010-18	2016-18	2010-18
Xu hướng tiêu dùng	-1,0	-0,8	-2,8	-3.0	-3.1	-0,6
Tỉ trọng người trưởng thành có việc làm	0,2	-1,2	-0,4	-3.0	0,2	0,0
Tiền công nông nghiệp	-0,2	0,2	-0,1	-0,2	0,0	0,2
Tiền công phi nông nghiệp	**-3,5**	**-11,7**	**-5,4**	**-16,7**	**-3.2**	**-8.1**
Kinh doanh hộ gia đình	-0,1	-1,0	-0,8	-4.0	-1.1	-3.1
Thu nhập từ cây trồng	0,1	0,9	-0.3	-0,6	0,1	0,0
Thu nhập từ nông nghiệp khác	0,7	-0.3	0,4	-1,0	0,4	-0,1
Tiền gửi về nhà	2,5	2.1	3,1	2.0	2.0	1,4
Trợ cấp	-0,2	-0,6	-0,5	-1,0	-0,6	-0,6
Thu nhập khác	-1,3	-1,7	-1,7	-2,1	-0,8	-0,8
Tổng số thay đổi[d]	**-2,9**	**-13,7**	**-8.3**	**-29,0**	**-5,7**	**-11,0**

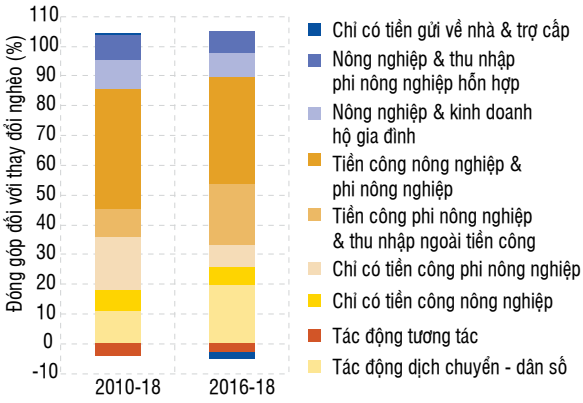
Nguồn: Tính toán của tác giả dựa trên VHLSS 2010, 2016, 2018.
Lưu ý: (a) Dựa trên chuẩn nghèo của TCTK- NHTG; (b) Dựa trên sức mua tương đương năm 2011- 5,5 USD bình quân đầu người mỗi ngày; (c) Dựa trên sức mua tương đương năm 2011, 15 USD bình quân đầu người mỗi ngày; (d) Sai số xấp xỉ trong tổng thay đổi là do loại bỏ các quan sát bị thiếu thông tin về thu nhập.

Thu nhập từ tiền công tăng đã đóng góp lớn nhất cho cả giảm nghèo và chuyển dịch lên vị thế đảm bảo về kinh tế. Tăng trưởng thu nhập từ tiền công phi nông nghiệp chiếm gần 12 điểm phần trăm trên tổng mức giảm nghèo trong giai đoạn 2010-2018 - tương đương với 85 phần trăm mức giảm nghèo được quan sát. Trong giai đoạn 2016-2018, những yếu tố dẫn tới tình trạng nghèo giảm chính là tiền công tăng (3,5 điểm phần trăm) và thu nhập khác (1,3 điểm phần trăm), bù đắp cho những ảnh hưởng tiêu cực của việc giảm thu nhập bình quân đầu người từ tiền gửi về nhà và nông nghiệp khi lao động dịch chuyển nhiều hơn sang khu vực việc làm được trả công. Tiền công phi nông nghiệp cũng chiếm tương đương 65 phần trăm trong tổng mức tăng về số người đạt được tình trạng đảm bảo kinh tế và 56 phần trăm trong tổng mức tăng về số người đạt mức thu nhập trung lưu 2016-2018. Thu nhập từ kinh doanh hộ gia đình là yếu tố đáng chú ý hơn cả trong việc góp phần tạo nên sự gia tăng tầng lớp trung lưu, đóng góp gần một phần năm trong tổng mức tăng về quy mô của tầng lớp trung lưu song chưa đầy một phần mười trong tổng mức giảm nghèo hoặc trong tổng các yếu tố giúp đạt vị thế đảm bảo về kinh tế.

Chuyển đổi sinh kế theo hướng giảm phụ thuộc vào nông nghiệp đã góp phần đáng kể vào bức tranh giảm nghèo trong giai đoạn gần đây. Phân rã thay đổi nghèo theo ngành[7], trong đó các hộ gia đình được nhóm theo nguồn tạo sinh kế, đã chỉ ra rằng ít nhất 20 phần trăm trong tổng mức giảm nghèo trong giai đoạn 2016-2018 là do các hộ đa dạng hóa hoạt động sinh kế của họ, chủ yếu là nhờ tăng thêm tiền công phi nông nghiệp. Điều này được thể hiện qua ảnh hưởng của dịch chuyển dân số đối với giảm nghèo trong phân rã thay đổi nghèo được trình bày trong Hình 23. Giảm nghèo trong các hộ gia đình thuần nông đã đóng góp tới 27 phần trăm mức giảm nghèo chung trong giai đoạn 2016-2018. Các hộ gia đình có nguồn thu nhập phi nông nghiệp - chủ yếu là tiền công - chiếm một nửa trong tỉ lệ giảm nghèo. Bức tranh về những thay đổi về tình trạng nghèo kể từ năm 2010 cũng tương tự như vậy.

7 Ravallion và Huppi, 1991.

Hình 23. Phân rã thay đổi nghèo theo nguồn thu nhập chính, 2010-18



Nguồn: Tính toán của tác giả dựa trên VHLSS 2010, 2018 hoạt động sinh kế của họ, chủ yếu là nhờ tăng thêm tiền công phi nông nghiệp. Điều này được thể hiện qua ảnh hưởng của dịch chuyển dân số đối với giảm nghèo trong phân rã thay đổi nghèo được trình bày trong Hình 23. Giảm nghèo trong các hộ gia đình thuần nông đã đóng góp tới 27 phần trăm mức giảm nghèo chung trong giai đoạn 2016-2018. Các hộ gia đình có nguồn thu nhập phi nông nghiệp - chủ yếu là tiền công - chiếm một nửa trong tỉ lệ giảm nghèo. Bức tranh về những thay đổi về tình trạng nghèo kể từ năm 2010 cũng tương tự như vậy.

cho mức lương tăng trong giai đoạn 2010- 2018 (Bảng 9). Tỉ lệ này thấp hơn mức đóng góp của tiền công vào giảm nghèo tổng thể, nhưng vẫn cho thấy tiền công là nhân tố chi phối lớn nhất. Điều kiện nhân khẩu học thuận lợi và thu nhập từ nông nghiệp phi trồng trọt (chăn nuôi và nuôi trồng thủy sản), đóng góp vào giảm nghèo ở khu vực nông thôn và dân tộc thiểu số nhiều hơn một chút so với tỉ trọng đóng góp của chúng vào giảm nghèo tổng thể ở Việt Nam.

Tỉ trọng đóng góp tương đối của tiền công vào giảm nghèo và đảm bảo kinh tế ở khu vực nông thôn và trong cộng đồng DTTS đã tăng lên theo thời gian. Khi việc làm được trả công phi nông nghiệp tăng lên và việc làm nông nghiệp giảm ở khu vực nông thôn thì càng ngày càng nhiều hộ gia đình nông thôn có thu nhập chủ yếu từ tiền công (Hình 24). Mức tăng thu nhập từ tiền công này cao hơn mức cần thiết để bù đắp cho mức giảm thu nhập trung bình từ trồng trọt của mỗi người trưởng thành, từ đó thúc đẩy giảm nghèo tổng thể (Bảng 9) và thúc đẩy đạt được mức

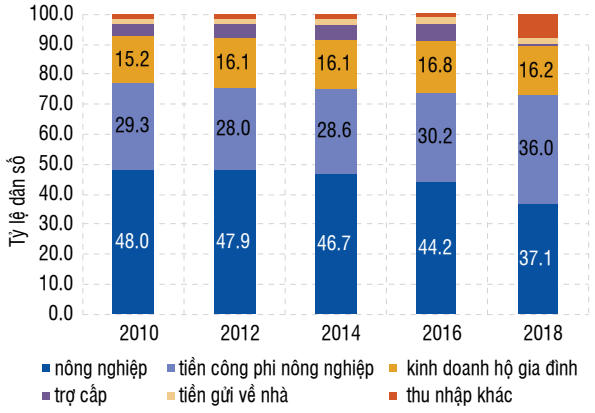
Bảng 9: Phân rã thay đổi nghèo theo thu nhập[a] ở khu vực nông thôn và DTTS, 2010-2018

	Khu vực nông thôn			Dân tộc thiểu số		
	2010-2014	2014-18	2016-18	2010-2014	2014-18	2016-18
Xu hướng tiêu dùng	1.7	-2,9	-0,9	-0,2	-4.0	-0,9
Tỉ trọng người trưởng thành có việc làm	-2,5	0,4	0,3	-3,7	-0,8	-1,2
Tiền công nông nghiệp	0,6	-0.3	-0.3	0,1	-2,1	-1,0
Tiền công phi nông nghiệp	**-6.2**	**-6,9**	**-4.1**	**-5,9**	**-9,7**	**-4,6**
Kinh doanh hộ gia đình	-0,4	-0,4	-0,1	-0,4	-0,9	0,0
Thu nhập từ cây trồng	0,3	0,4	-0,2	1.2	-0,7	-0,7
Thu nhập từ nông nghiệp khác	-0,7	0,0	0,4	0,1	-1,9	-0,5
Tiền gửi về nhà	-0,6	2,5	2,8	0,3	1.2	2.2
Trợ cấp	-0,4	-0,1	0,0	0,0	-0.3	0,3
Thu nhập khác	-0,2	-1,7	-1,7	-0,2	-1,4	-1.1
Tổng số thay đổi[b]	**-8,4**	**-8.8**	**-3,9**	**-8,6**	**-20,7**	**-7,6**

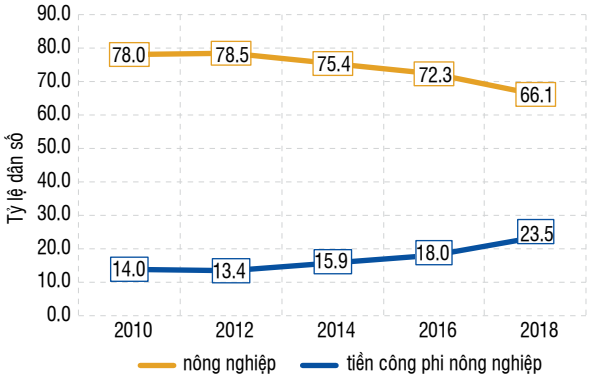
Nguồn: Tính toán của tác giả dựa trên VHLSS 2010, 2014, 2016, 2018
Lưu ý: (a) Dựa trên chuẩn nghèo của TCTK- NHTG; (b) Sai số xấp xỉ trong tổng thay đổi là do loại bỏ các quan sát bị thiếu thông tin về thu nhập.

Mặc dù tiền công tăng lên vẫn là yếu tố quan trọng nhất thúc đẩy giảm nghèo, nhưng lại có tỉ trọng đóng góp thấp hơn ở khu vực nông thôn và trong cộng đồng DTTS. Gần ba phần tư và hơn một nửa mức giảm nghèo ở khu vực nông thôn và trong cộng đồng dân tộc thiểu số có thể quy đảm bảo kinh tế (Xem Phụ lục Bảng 15) trong giai đoạn 2016-2018. Trong những năm trước đó, điều kiện nhân khẩu học thuận lợi, nông nghiệp phi trồng trọt, tiền gửi về nhà và trợ cấp xã hội là những yếu tố đóng góp nhiều hơn vào thành quả giảm nghèo ở khu vực nông thôn.

Hình 24. Nguồn thu nhập chính của các hộ gia đình ở khu vực nông thôn, 2010-2018



Hình 25. Nguồn thu nhập chính của các hộ gia đình DTTS, 2010-2018



Nguồn:Tính toán của tác giả dựa trên VHLSS 2010 - 2018.

Tiền công đóng góp ở mức cao hơn, giúp đẩy nhanh quá trình giảm nghèo trong cộng đồng DTTS. Khả năng tiếp cận việc làm được trả công ngoài ngành nông nghiệp của người DTTS đã tăng lên. Khoảng 14 phần trăm người DTTS có được phần lớn thu nhập từ tiền công phi nông nghiệp trong năm 2010. Nhưng đến năm 2018, gần 24 phần trăm kiếm được phần lớn thu nhập của họ từ tiền công phi nông nghiệp (Hình 25). Điều này được phản ánh qua tỉ trọng đóng góp của tiền công vào kết quả giảm nghèo trong cộng đồng DTTS. Thu nhập từ tiền công phi nông nghiệp đóng góp 6 điểm phần trăm trong tổng kết quả giảm nghèo trong nhóm DTTS giai đoạn 2010-2014 và 10 điểm phần trăm trong giai đoạn 2014-2018. Tiền công trong nông nghiệp đã không giúp giảm nghèo trong giai đoạn 2010-2014 nhưng đóng góp được 2 điểm phần trăm trong tổng kết quả giảm nghèo trong giai đoạn 2014-2018 khi tiền công thực tế trong ngành tăng lên. Do đó, giảm nghèo nhanh hơn trong cộng đồng DTTS là do thu nhập từ tiền công có tỉ trọng đóng góp cao hơn.

Nông nghiệp chỉ góp phần giảm nghèo ở cộng đồng DTTS

Trong khi tăng trưởng thu nhập từ tiền công đóng vai trò chủ đạo, nông nghiệp vẫn góp phần vào giảm nghèo và tăng vị thế đảm bảo kinh tế trong cộng đồng DTTS. Đóng góp của thu nhập từ nông nghiệp ở mức tương đương với 12 phần trăm tổng kết quả giảm nghèo trong cộng đồng DTTS giai đoạn 2016-2018. Tỉ trọng đóng góp tương đối của thu nhập từ nông nghiệp vào giảm nghèo trong giai đoạn 2014-2016 cũng ở mức tương tự, nhưng thu nhập phi trồng trọt là yếu tố chính thúc đẩy giảm nghèo. Tuy nhiên, trong nhóm người Kinh và Hoa và cả nước nói chung, thu nhập từ nông nghiệp không góp phần vào giảm nghèo trong giai đoạn gần đây hơn.

Tăng trưởng giá trị gia tăng trong nông nghiệp đã chậm lại, làm giảm đóng góp vào kết quả giảm nghèo tổng thể. Tăng trưởng hàng năm về giá trị gia tăng trong nông nghiệp đạt mức trung bình 3 phần trăm trong giai đoạn 2010-2018. Để so sánh tương quan, ngành dịch vụ có mức tăng 6,9 phần trăm/năm và công nghiệp tăng 7,6 phần trăm mỗi năm, trong đó ngành công nghiệp chế biến chế tạo tăng trưởng gần 11 phần trăm mỗi năm. Hơn nữa, tăng trưởng việc làm trong các ngành công nghiệp chế biến nông sản chưa tương xứng với tăng trưởng kinh tế chung của đất nước. Trên thực tế, việc làm trong các phân ngành chế biến thực phẩm và đồ uống đã giảm trong những năm gần đây, khoảng 10 phần trăm trong tổng mức giảm trong giai đoạn 2014- 2018. Ở khía cạnh đóng góp về việc làm, các phân ngành này kém hiệu quả hơn so với ở các quốc gia khác có mức thu nhập tương tự (Ngân hàng Thế giới, 2018). Đây là một lĩnh vực mà Việt Nam có thể cải thiện để tạo ra việc làm tốt hơn liên quan đến ngành nông nghiệp.

Đóng góp của tiền gửi về nhà vào giảm nghèo giảm dần

Tiền gửi về nhà đã giảm trong năm 2018, đảo ngược những đóng góp trước đây của nguồn thu nhập này đối với giảm nghèo. Trong giai đoạn 2014-2016, tiền gửi về nhà đã đóng góp 16 phần trăm trong tổng kết quả giảm nghèo, tuy vậy mức giảm tiền gửi về nhà trong cùng giai đoạn có

thể đã làm tăng tỉ lệ nghèo thêm 2,5 điểm phần trăm, bù trừ một phần với các kết quả giảm nghèo đạt được do thu nhập từ tiền công tăng. Một lý do có tính chất suy đoán cho sự thay đổi này là thu nhập từ tiền công tăng ở khu vực nông thôn hoặc ven đô dẫn đến nhiều người làm việc gần địa bàn xã của họ hơn và di chuyển từ nhà đến nơi làm việc hàng ngày. Thu nhập nông thôn tăng cũng có thể là yếu tố khiến người di cư ít phải gửi tiền về nhà để hỗ trợ gia đình và người thân hơn so với trước đây.

TÓM TẮT CHƯƠNG

Nhìn chung, mô hình tăng trưởng của Việt Nam đã chuyển đổi theo hướng có lợi hơn cho dân số khá giả, không chỉ trên phương diện cơ cấu kinh tế mà cả về nguồn sinh kế hộ gia đình. Việc làm phi nông nghiệp và thu nhập từ tiền công đã tăng đáng kể, thúc đẩy tăng tổng thu nhập hộ. Do đó, thu nhập từ tiền công tăng là nguyên nhân chính giúp giảm nghèo và dịch chuyển kinh tế tổng thể tại Việt Nam. Nền kinh tế nông thôn cũng đã có sự chuyển đổi, theo đó lao động chuyển dịch từ các hoạt động nông nghiệp sang phi nông nghiệp, chủ yếu là tại khu vực nông thôn. Tỷ trọng nông nghiệp trong tổng nguồn thu nhập nông thôn đã giảm còn khoảng một phần ba, làm xói mòn đóng góp của ngành đối với giảm nghèo. Chỉ riêng với đồng bào DTTS thì nông nghiệp mới góp phần giảm nghèo, do có sự chuyển dịch sang canh tác cây công nghiệp cũng như chăn nuôi và nuôi trồng thủy sản. Trong khi sự suy giảm về đóng góp của ngành nông nghiệp đối với giảm nghèo được cho là do tác động của chuyển đổi kinh tế nhanh chóng, phân ngành chế biến nông sản, vốn được kỳ vọng sẽ tạo nhiều việc làm liên kết với nông nghiệp hơn, lại kém hiệu quả khi so sánh với các quốc gia có trình độ phát triển tương đương với Việt Nam.

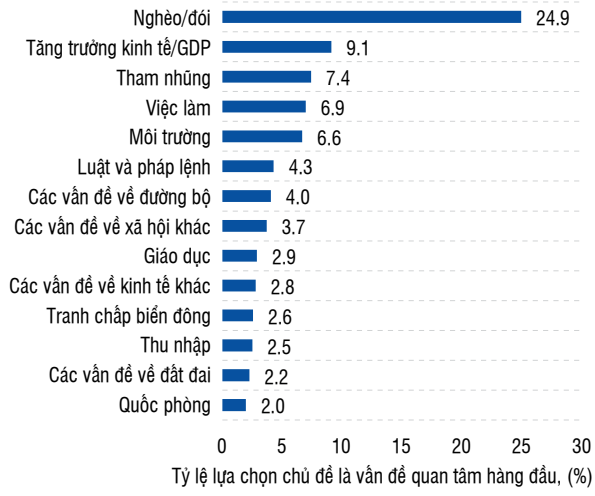
GIẢI QUYẾT NHỮNG THÁCH THỨC VỀ NGHÈO

VÌ SAO VẪN CẦN NHẮM ĐẾN NGƯỜI NGHÈO

Nghèo vẫn là mối quan ngại hàng đầu theo quan điểm của người dân

Một số người có thể sẽ đặt câu hỏi rằng với những tiến bộ vượt bậc đã đạt được thì liệu nghèo có còn là mối quan tâm chính yếu với Việt Nam hay không. Với tỷ lệ nghèo giảm còn dưới 7 phần trăm trên toàn quốc và khoảng hơn 1 phần trăm với người Kinh và Hoa, vốn chiếm tới 85 phần trăm dân số cả nước, rõ ràng là phần lớn người dân Việt Nam đã không còn nghèo. Sự tăng trưởng nhanh chóng của tầng lớp tiêu dùng mới nổi cũng gợi ý rằng người dân đã chuyển hướng quan tâm sang các vấn đề khác.

Hình 26. Các vấn đề quan trọng hàng đầu mà quốc gia cần giải quyết theo quan điểm của người dân, 2018

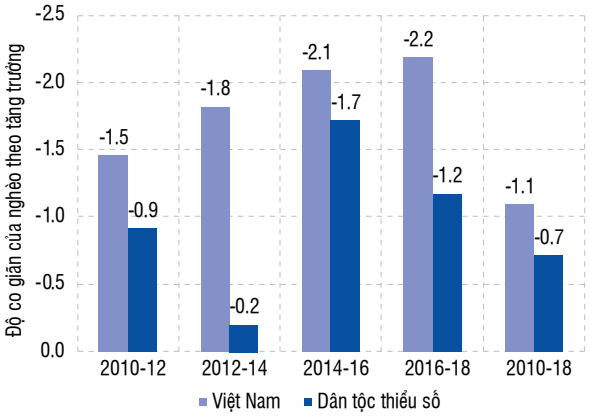


Nguồn: Khảo sát Chỉ số hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh (PAPI) năm 2018 - CECODES, VFF-CRT, RTA & UNDP (2019)

Quan ngại về nghèo thể hiện cả ở khía cạnh đảm bảo kinh tế và bình đẳng. Khảo sát PAPI 2017 đã tìm hiểu nguyên nhân vì sao nghèo là mối quan tâm chính của người dân. Khảo sát phát hiện rằng nhiều người lo ngại về khả năng tái nghèo, và còn nhiều hơn nữa có cảm thấy nghèo là yếu tố tổng thể kéo lùi nền kinh tế và làm suy giảm uy tín quốc gia. Trong khi những người có thu nhập thấp cho biết nghèo là quan ngại hàng đầu, hơn 20 phần trăm cá nhân có thu nhập đến 100 triệu đồng/ tháng cũng cho rằng nghèo là vấn đề ưu tiên của họ, và điều này nhấn mạnh nỗi e sợ về an toàn kinh tế. Cũng có minh chứng mạnh mẽ về các cân nhắc theo chủ nghĩa quân bình. Tỷ lệ ủng hộ việc nộp thêm thuế để điều chuyển ngân sách từ các tỉnh giàu sang tỉnh nghèo là rất cao - trung bình trên 80 phần trăm. Tỷ lệ này cao nhất trong nhóm người giàu, ví dụ trong nhóm thu nhập cá nhân cao nhất thì tỷ lệ ủng hộ tới hơn 95 phần trăm (CECODES, VFF-CRT, RTA & UNDP, 2019).

Tham gia đầy đủ vào các bộ phận năng động của nền kinh tế.

Hình 27. Độ co giãn của nghèo theo tăng trưởng, 2010-2018



Nguồn: Tính toán của các tác giả từ số liệu VHLSS 2010 - 2018.

Tuy nhiên, các khảo sát cho thấy nghèo vẫn là quan ngại hàng đầu của người dân. Khảo sát Chỉ số hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh (PAPI) của UNDP đưa ra một câu hỏi mở để tìm hiểu xem theo quan điểm của người dân thì đâu là vấn đề quan trọng nhất mà Chính phủ cần giải quyết. Đợt khảo sát năm 2018 đã chỉ ra rằng nghèo vẫn là ưu tiên hàng đầu với 25 phần trăm người được hỏi lựa chọn; đứng thứ hai là tăng trưởng kinh tế với 9 phần trăm lựa chọn (Hình 26). Trong các khảo sát trước đó, nghèo cũng là quan ngại hàng đầu.

Một câu hỏi nữa đặt ra là liệu chỉ duy trì tăng trưởng cao có đủ để giải quyết tình trạng nghèo còn tồn tại hay không. Trên thực tế, độ co giãn của nghèo theo tăng trưởng tại Việt Nam là -1,1 trong giai đoạn 2010-2018, hàm ý rằng với 1 phần trăm tăng trưởng GDP thì tỷ lệ nghèo cũng giảm tương ứng khoảng 1 phần trăm (Hình 27). Sau năm 2014, độ co giãn tăng lên khi 1 phần trăm tăng GDP dẫn đến giảm 2 phần trăm tỷ lệ nghèo. Trong giai đoạn sau này, tăng trưởng GDP cũng đem lại kết quả cao hơn tương ứng về giảm nghèo đối với đồng bào DTTS, không giống như trước đó. Chương cuối của báo cáo cho thấy tỷ lệ giảm

nghèo cao tại khu vực DTTS - hiện chiếm tới 86 phần trăm dân số nghèo - trùng hợp với tăng trưởng nhanh về thu nhập từ tiền công của đồng bào DTTS do chuyển đổi cơ cấu kinh tế nhanh chóng.

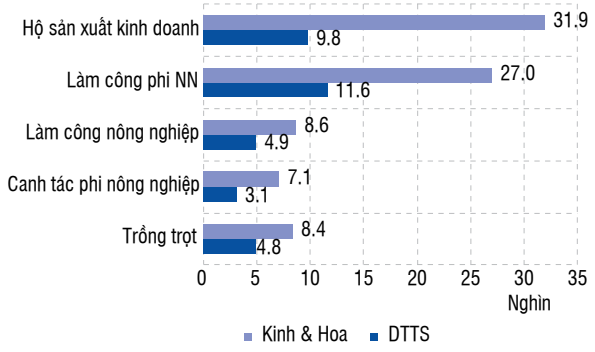
Tuy vậy, hộ nghèo và DTTS nói chung chưa tham gia đầy đủ vào các bộ phận năng động của nền kinh tế. Độ co giãn nghèo theo tăng trưởng ở khu vực DTTS thấp hơn nhiều, chỉ bằng một nửa so với mức bình quân quốc gia trong giai đoạn 2016-2018. Ẩn sau các phân tích tổng hợp về sự gia tăng của thu nhập từ tiền công là thực tế rằng hộ nghèo và DTTS chủ yếu tham gia vào các bộ phận kém năng suất, năng động của nền kinh tế. Hộ nghèo, mà 53 phần trăm trong số họ chỉ có một nguồn thu nhập duy nhất từ nông nghiệp, có tỷ lệ sinh kế thuần nông cao gấp ba lần so với hộ không nghèo (Bảng 10). Có khoảng 40 phần trăm hộ DTTS không tham gia các hoạt động phi nông nghiệp, trong khi tỷ lệ này đối với người Kinh và Hoa là khoảng 16 phần trăm. Do vậy, có thể lý giải độ co giãn nghèo theo tăng trưởng đối với hộ DTTS là thấp hơn phần nào do họ ít tham gia các hoạt động phi nông nghiệp hơn, trong khi đây là ngành có tốc độ tăng trưởng nhanh hơn gấp đôi ngành nông nghiệp.

Bảng 10: Sự tham gia kinh tế của hộ gia đình theo dân tộc và tình trạng nghèo, 2018

	Việt Nam	Kinh & Hoa	DTTS	Nghèo	Không nghèo
Nông nghiệp	0.65	0.59	0.93	0.94	0.63
Thuần nông	0.20	0.16	0.40	0.53	0.18
Chỉ canh tác nông nghiệp	0.15	0.13	0.25	0.33	0.13
Tiền công nông nghiệp	0.12	0.10	0.23	0.29	0.11
Tiền công phi nông nghiệp	0.57	0.59	0.50	0.36	0.59
Kinh doanh hộ gia đình	0.32	0.34	0.19	0.14	0.33
Tiền gửi về nhà	0.16	0.16	0.16	0.17	0.16

Nguồn: Tính toán của các tác giả từ số liệu VHLSS 2018.

Hình 28. Thu nhập bình quân năm phân theo nguồn và nhóm dân tộc (triệu đồng), 2018



Nguồn: Tính toán của các tác giả dựa trên số liệu VHLSS 2018.

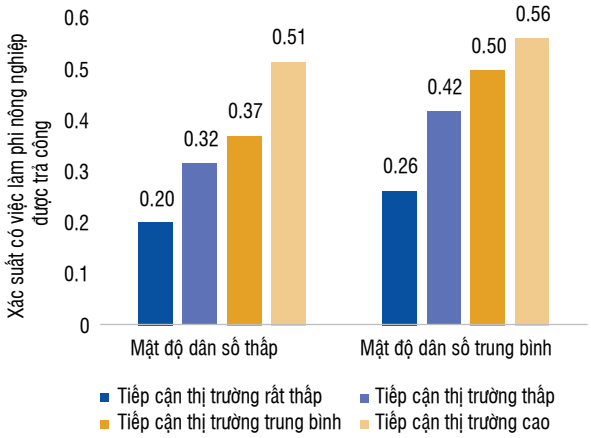
Ghi chú: Với mỗi nguồn thu nhập, việc so sánh bị giới hạn bởi thông tin từ hộ gia đình có loại hình thu nhập đó.

Bên cạnh đó, hộ nghèo và DTTS có thu nhập thấp hơn so với sức lao động bỏ ra đối với cùng hoạt động kinh tế. Họ có xu hướng tham gia và các ngành nghề trả công thấp hơn trong toàn bộ các loại hình hoạt động kinh tế, do vậy, thu nhập bình quân của họ thường thấp hơn so với người Kinh và Hoa, bất kể loại hình hoạt động nào. Ví dụ, thu nhập từ tiền công bình quân của hộ DTTS từ hoạt động phi nông nghiệp trong năm 2018 chưa bằng một nửa so với người Kinh và Hoa. Mức khác biệt tương tự cũng quan sát được trong ngành nông nghiệp (Hình 28), đặc biệt là giữa hộ nghèo và không nghèo, và nguyên nhân chính được cho là do các lựa chọn chưa tối ưu về sử dụng đất xuất phát từ tình trạng manh mún đất đai cao, những hạn chế về đất đai, và hạ tầng thiên về trồng lúa (NHTG, 2019a).

Cần có các can thiệp nhắm tới hộ nghèo và các khu vực khó khăn để vượt qua các thách thức về kinh tế xuất phát từ điều kiện địa lý bất lợi.

Tình trạng nghèo ở Việt Nam đã trở thành vấn đề về khu vực địa lý và dân tộc thiểu số, đòi hỏi phải có các can thiệp đặc thù để giải quyết những thách thức chặng cuối. Khu vực Trung du và Miền núi phía Bắc và Tây Nguyên chỉ chiếm 20 phần trăm tổng dân số, song lại chiếm 69 phần trăm dân số nghèo và tỷ lệ người DTTS cũng tương đương (Bảng 11). Người DTTS chiếm hơn một nửa dân số khu vực Trung du và Miền núiphía Bắc và một phần ba dân số Tây Nguyên. Tuy nhiên, đồng bào DTTS nghèo hơn người Kinh và Hoa ở tất cả các khu vực, dù cho ở khu vực đó họ có chiếm đa số dân số hay không (ví dụ như ở khu vực Trung du và Miền núi phía Bắc). Do đó, công cuộc giảm nghèo ở Việt Nam đòi hỏi phải giải quyết các thách thức theo khu vực cũng như các thách thức đặc thù đối với nhóm dân số DTTS.

Hình 29. Triển vọng việc làm phi nông nghiệp được trả công tại các xã vùng cao theo mật độ dân số và khả năng tiếp cận thị trường



Nguồn: Ngân hàng thế giới, 2019b.

Bảng 11: Dân số DTTS theo vùng và tỷ lệ nghèo, 2018 (%)

	Giữa các vùng			Nội vùng	
	Tỷ lệ dân số	Tỷ lệ người DTTS	Tỷ lệ nghèo	Tỷ lệ DTTS	Tỷ lệ nghèo DTTS
Đồng bằng sông Hồng	23.3	1.9	4.3	1.3	28.6
Trung du và miền núi phía Bắc	14.6	52.7	48.5	56.3	97.8
Bắc Trung Bộ và duyên hải miền Trung	22.7	20.9	21.3	14.4	83.1
Tây Nguyên	6.8	14.7	20.0	33.9	92.7
Đông Nam Bộ	15.7	2.3	1.0	2.2	52.4
Đồng bằng sông Cửu Long	17.0	7.5	5.0	6.9	20.4

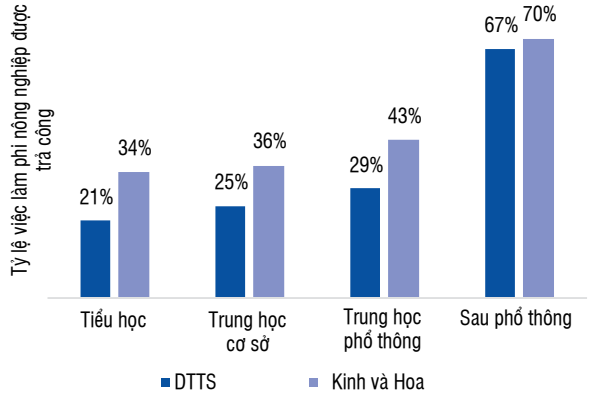
Nguồn: Tính toán của các tác giả dựa trên VHLSS 2018.

Những khó khăn về điều kiện địa lý là nguyên nhân chủ yếu cản trở khả năng hội nhập kinh tế của người nghèo, và vì vậy khiến họ thiếu khả năng tiếp cận với các cơ hội phi nông nghiệp. Những địa bàn khó khăn của Việt Nam bao gồm các xã nhỏ, dân cư thưa thớt và cách xa các trung tâm đô thị lớn. Mật độ dân số ở các tỉnh miền núi phía Bắc thấp hơn 8 lần so với khu vực đồng bằng sông Hồng, và thấp hơn 32 lần so với Thành phố Hồ Chí Minh, trong khi thông thường khoảng cách từ một xã ở khu vực này tới thành phố lớn gần nhất lên tới 273km. Điều đó khiến cho các khu vực này kém thu hút hoặc khó đảm bảo thành công đối với doanh nghiệp.

Minh chứng cho thấy những khó khăn về địa lý này là nguyên do chính dẫn đến khoảng cách về tham gia hoạt động phi nông nghiệp tại các cộng đồng khó khăn (Ngân hàng thế giới, 2019a). Ví dụ, trong số người dân có cùng trình độ học vấn và các đặc điểm khác tại khu vực miền núi, triển vọng việc làm được trả công ở những vùng có mức độ tập trung dân số cao nhất cao hơn tới 75 phần trăm so với những vùng dân cư thưa thớt nhất. Trong nhóm các xã có mật độ dân cư thấp, những xã có mức độ trung bình về tiếp cận thị trường có triển vọng việc làm tốt hơn gần gấp đôi so với các xã có khả năng tiếp cận thị trường kém nhất (Hình 29). Nhìn chung, mật độ dân cư thấp và

hạn chế về kết nối với các trung tâm kinh tế chính ước tính đóng góp tới 58 phần trăm khoảng cách về tiếp cận việc làm phi nông nghiệp được trả công đối với các nhóm DTTS, và tới 77 phần trăm đối với các xã miền núi (Ngân hàng thế giới, 2019a,b)[8].

Hình 30. So sánh triển vọng việc làm phi nông nghiệp được trả công theo dân tộc của lao động trẻ (%, nhóm tuổi 25 -35)



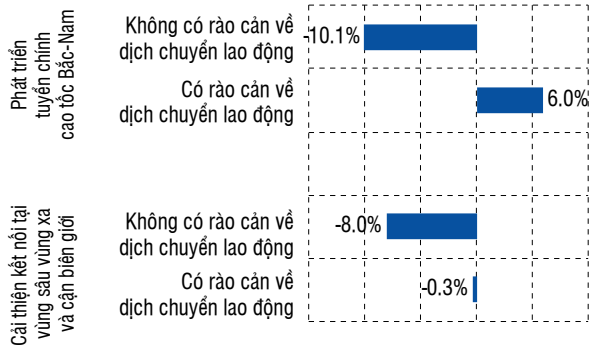
Nguồn: Ngân hàng thế giới, 2019b.

Trình độ học vấn thấp là một yếu tố quan trọng mà người DTTS còn thiếu. Chỉ 15 phần trăm người DTTS trong độ tuổi lao động tốt nghiệp trung học phổ thông hoặc bậc học cao hơn, trong khi đối với những người chỉ học hết bậc phổ thông cơ sở thì triển vọng việc làm được trả công thấp hơn nhiều. Tại vùng núi, lao động nam người DTTS tốt nghiệp bậc học phổ thông chỉ có 25 phần trăm cơ hội tìm được việc làm phi nông nghiệp được trả công, so với tỷ lệ 67 phần trăm nếu họ có trình độ sau phổ thông (Hình 30). Trình độ học vấn thấp ước tính chiếm 13 phần trăm khoảng cách về tiếp cận với việc làm phi nông nghiệp được trả công của người DTTS. Tỷ lệ học sau phổ thông của người DTTS còn thấp, phần lớn do chất lượng giáo dục còn hạn chế và gia đình không đủ điều kiện trang trải việc học sau phổ thông, và đây là những khía cạnh có thể giải quyết được thông qua các chính sách của Chính phủ (Ngân hàng thế giới, 2019c).

Có thêm các minh chứng cho thấy người DTTS chưa có một "sân chơi" bình đẳng. Cũng cùng phân tích về khoảng cách trong tiếp cận việc làm phi nông nghiệp được trả công phản ánh rằng một phần đáng kể trong khác biệt về tiếp cận với việc làm (30 phần trăm) có thể không bắt nguồn từ khác biệt về đặc điểm hay về điều kiện của người DTTS. Một phân tích cho thấy người DTTS chịu bất lợi về tiền công tới 13 phần trăm (Demombynes và Testaverde, 2018). Với trình độ học vấn thấp hơn, triển vọng việc làm được trả công của lao động DTTS cũng thấp hơn và ít được cải thiện hơn so với người Kinh. Ví dụ, tại vùng núi, một lao động nam DTTS tốt nghiệp bậc học phổ thông chỉ có 25 phần trăm cơ hội có việc làm phi nông nghiệp được trả công, so với tỷ lệ 36 phần trăm của lao động người Kinh có trình độ tương đương. Chỉ khi lao động trẻ người DTTS có trình độ sau phổ thông thì triển vọng việc làm của họ mới ngang bằng (Hình 30).

Các nghiên cứu khác cũng chỉ ra rằng các mạng lưới xã hội hạn chế và rào cản đối với dịch chuyển lao động là trở ngại chính với lao động DTTS khi tìm kiếm việc làm được trả công. Đối với phụ nữ, những người thường phải từ bỏ việc làm được trả công khi có con nhỏ, những rào cản này trở nên trầm trọng hơn (Đặng, Hiraga và Nguyễn, 2019). Các chuẩn mực xã hội dường như cũng cản trở lao động nữ DTTS khi muốn đi làm xa mà không phải chuyển cả gia đình theo (Ngân hàng thế giới, 2019d). Do vậy, tình trạng thiếu việc làm trong phạm vi đi lại càng làm tổn thương hơn đến triển vọng việc làm của phụ nữ.

Hình 31. Tác động tổng thể của các kịch bản tăng cường kết nối đối với tình trạng bất bình đẳng về không gian



Nguồn: Ngân hàng thế giới, 2019b

Các can thiệp giảm nghèo theo địa bàn có thể giúp giảm nhẹ những bất lợi về mật độ kinh tế thấp và nguồn vốn con người hạn hẹp tại các khu vực khó khăn. Những địa bàn có mật độ kinh tế thấp như các xã vùng sâu vùng xa, dân cư thưa thớt của Việt Nam phụ thuộc vào nhu cầu từ các trung tâm đô thị trong nước hoặc nhu cầu quốc tế để

8 Ước tính sử dụng phương pháp phân rã thống kê (phương pháp Oaxaca & Blinder 1986), để xác định mức độ đóng góp của những khác biệt về các đặc điểm quan sát như giáo dục và địa bàn sinh sống giữa đồng bào DTTS và người Kinh đối với khác biệt tổng thể về tham gia việc làm phi nông nghiệp được trả công.

thúc đẩy tăng trưởng. Nền kinh tế tại các khu vực này có thể phát triển thông qua hội nhập vào nền kinh tế chung và phát huy thế mạnh tuyệt đối về tài nguyên thiên nhiên (chẳng hạn như lâm nghiệp, môi trường sinh thái bền vững để canh tác cây lâu năm), văn hóa độc đáo và các sản phẩm ngách. Để làm được điều này, cần đầu tư vào hạ tầng số cũng như hạ tầng cứng về kết nối chặng cuối để mở rộng khả năng tiếp cận thị trường, kết hợp với phát triển kỹ năng nhằm hỗ trợ nền kinh tế thứ cấp. Các ước tính trình bày tại Hình 29 và Hình 30 nêu trên cũng đã cho thấy việc cải thiện tiếp cận thị trường và đạt trình độ giáo dục sau phổ thông sẽ nâng cao đáng kể triển vọng việc làm tại các vùng khó khăn.

Những can thiệp này nếu đi kèm với các chính sách phù hợp cũng góp phần đẩy mạnh tăng trưởng. Các can thiệp cần thiết - nhằm cải thiện tiếp cận thị trường và phát triển nguồn vốn con người - giúp tăng cường hội nhập kinh tế và sự tham gia của các nhóm thiệt thòi, từ đó đóng góp vào sự tăng trưởng chung. Ví dụ, khi đi kèm với biện pháp nới lỏng hạn chế về dịch chuyển lao động, ví dụ như đầu tư hoàn thiện hành lang cao tốc Bắc - Nam, tuyến đường cũng góp phần tối đa hóa khả năng tiếp cận thị trường tại vùng sâu vùng xa, sẽ giúp tăng thu nhập quốc gia và giảm thiểu bất bình đẳng về không gian nhiều hơn là chỉ cải thiện tình trạng thiếu kết nối tại vùng sâu vùng xa và cận biên giới (Hình 31).

Các hoạt động đầu tư và chính sách thúc đẩy học tiếp lên bậc học sau phổ thông và phát triển kỹ năng tại các khu vực khó khăn sẽ hỗ trợ cho nghị trình phát triển kinh tế tổng thể để có thể chuyển hướng tới những phân khúc tập trung tri thức của chuỗi giá trị vùng. Việc cải thiện khả năng tiếp cận bậc học trung học phổ thông tại các vùng này, cũng như thúc đẩy tiếp cận với giáo dục sau phổ thông bằng cách chuyển từ cấp kinh phí cho các trường sang hỗ trợ tài chính cho học sinh hoặc cung cấp các khoản vay dự phòng thu nhập (ICL), giúp khắc phục những hạn chế về tài chính của hộ nghèo, sẽ cải thiện được cả việc thiết kế và tính bao trùm của hệ thống giáo dục sau phổ thông trong khi tăng cường hiệu quả chi tiêu (xin xem thêm Ngân hàng thế giới, 2019c để biết thêm chi tiết thảo luận). Do đó, những can thiệp cần thiết để hỗ trợ người nghèo ở Việt Nam có thể góp phần đảm bảo không chỉ tính bao trùm mà còn cả tính bền vững của tăng trưởng.

TÓM TẮT CHƯƠNG

Về tổng thể, nghèo vẫn là một quan ngại chính cần có chính sách giải quyết ở Việt Nam, và đây cũng là quan điểm chung của người dân. Để giảm nghèo, cần đầu tư vào các chương trình giảm nghèo theo địa bàn nhằm giải quyết những thách thức về địa lý làm cản trở việc hội nhập kinh tế của đồng bào DTTS và những người sống tại các khu vực khó khăn, chưa tham gia đầy đủ vào các bộ phận năng động của nền kinh tế. Các chính sách theo địa bàn cũng có thể thúc đẩy tăng trưởng nếu kết hợp với các chính sách bổ trợ phù hợp. Bởi thế, có thể sử dụng các chính sách theo địa bàn để không chỉ đảm bảo tính bao trùm mà còn hỗ trợ tính bền vững của tăng trưởng tại Việt Nam.

CÁC CHƯƠNG TRÌNH MỤC TIÊU QUỐC GIA VÀ GIẢM NGHÈO TẠI VIỆT NAM

Đại hội Đảng lần thứ 10 năm 2006 đã khẳng định rằng phát triển kinh tế phải song hành với phát triển nông thôn, và đây chính là cơ sở để Chính phủ đẩy mạnh đầu tư giảm nghèo theo vùng địa lý tại cấp xã. Nghị quyết Chính phủ số 26-NQ/TW (Nghị quyết 26) được ban hành sau đó, tạo khung liên kết nông nghiệp, nông dân và nông thôn, đồng thời định hướng cho chương trình xây dựng nông thôn mới gắn với phát triển nền kinh tế công nghiệp. Nghị quyết đã xác định các mục tiêu về số xã đạt tiêu chuẩn nông thôn mới đến năm 2020, làm nền tảng cho các hoạt động đầu tư cấp xã của Chính phủ trên toàn quốc. Nghị quyết 26 được coi là khởi nguồn của các Chương trình Mục tiêu quốc gia (CTMTQG) và các chính sách liên quan (Nguyễn và Bùi, 2015). Các CTMTQG gắn với chiến lược của Chính phủ nhằm giải quyết các thách thức về phát triển tại khu vực nông thôn, hướng tới mục tiêu tổng thể về tăng thu nhập và giảm nghèo. Có thể quan sát được mức tăng về đầu tư cho cấp xã kể từ năm 2006 (xem Phụ lục, Hình 52).

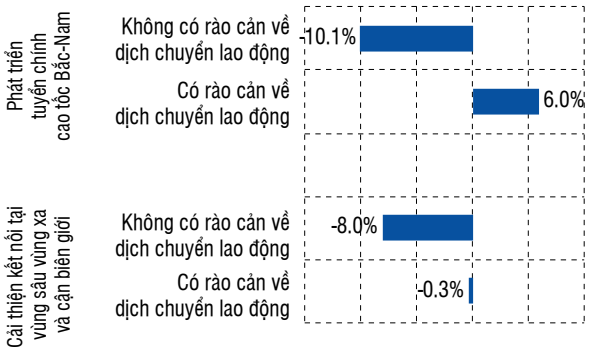
Kể từ 2010, các CTMTQG đã đầu tư cho cấp xã thực hiện bộ 19 tiêu chí đã quy định tại Quyết định 491/ QĐ-TTg năm 2009 để được công nhận là xã đạt chuẩn nông thôn mới. Trong giai đoạn 2011-2015, các hoạt động đầu tư này được thực hiện thông qua 16 CTMTQG, tập trung vào các lĩnh vực cụ thể như y tế, giáo dục, nước, giao thông, nông nghiệp và phát triển nông thôn. CTMTQG Nông thôn mới (CTMTQG-NTM) là chương trình lớn nhất với số vốn đầu tư hơn 9 tỷ USD đầu tư từ ngân sách Nhà nước, và tổng vốn đầu tư hơn 37 tỷ USD khi kết hợp các nguồn vốn khác như tín dụng ngân hàng, đầu tư của khu vực tư nhân và đóng góp của cấp xã. Trong khi đó, Chương trình 135 (CT135) tiếp tục đầu tư cho các xã đặc biệt khó khăn, tập trung đồng bào DTTS. Trong giai đoạn triển khai tiếp theo 2016-2020, Chính phủ đã hợp nhất 16 CTMTQG thành 2 CTMTQG chính, đó là CTMTQG-NTM và CTMTQG về giảm nghèo bền vững (CTMTQG-GNBV), trong đó bao gồm CT135.

Chương này đánh giá mức độ giải quyết hoặc giảm nhẹ khó khăn đối với người nghèo của các CTMTQG, đồng thời xác định các lĩnh vực cần cải thiện trong thiết kế của các CTMTQG trong tương lai, mà hiện đang được bàn thảo. Một mục tiêu tham vọng hơn là đánh giá tác động của các CTMTQG đối với các kết quả về phúc lợi đã không thể đạt được vì những lý do kỹ thuật. Các CTMTQG có phạm vi toàn quốc, cung cấp kinh phí đầu tư ở cấp xã. Do trên thực tế các chương trình này tập trung đầu tư cơ sở hạ tầng nên không có nhiều quan sát/thông tin trong các khảo sát về các chương trình cụ thể ở cấp hộ. Kết hợp những yếu tố này đã làm giảm tính khả thi của việc triển khai các phương pháp ước lượng thực nghiệm nhằm phân tách tác động của các chương trình này.

Do vậy, nội dung đánh giá trong chương này chỉ tập trung vào tỷ lệ và hình thái chi tiêu của các CTMTQG cũng như những thay đổi của cấp xã trong tiếp cận với các dịch vụ mà các CTMTQG được thiết kế để cải thiện. Phân tích này dựa trên số liệu của một khảo sát chi tiêu thực hiện cùng với Viện Chính sách và Chiến lược phát triển Nông nghiệp Nông thôn (IPSARD) trong khoảng thời gian từ tháng 1 đến tháng 3 năm 2020 với mục tiêu thu thập dữ liệu chi tiêu của các chương trình ở cấp xã do các dữ liệu này hiện chưa có sẵn. Đây là dữ liệu bổ sung cho số liệu cấp xã của VHLSS về khả năng tiếp cận các công trình cơ sở hạ tầng, dịch vụ xã hội, tỷ lệ hưởng lợi cấp hộ, cũng như các thông tin phong phú hơn về đặc điểm của các xã và các dịch vụ hiện hữu.

Việc triển khai CTMTQG giúp đảm bảo mức đầu tư cao cho cấp xã, song chỉ một phần nhỏ vốn đầu tư đến được với các xã nghèo nhất

Hình 32. Chi đầu tư bình quân mỗi xã (tỷ đồng), giai đoạn 2010-2019

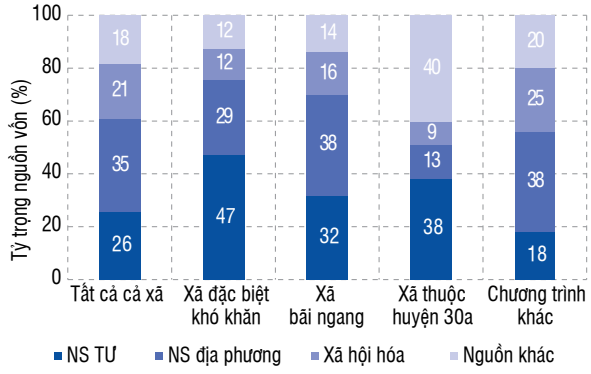


Nguồn: Khảo sát của NHTG và IPSARD, 2020

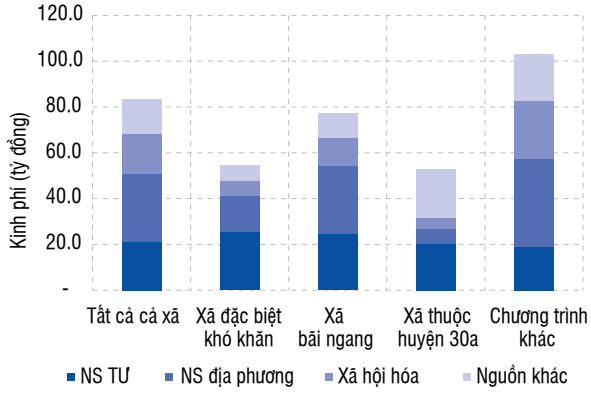
Kể từ năm 2010, Chính phủ đã đầu tư gần 560 nghìn tỷ đồng (xấp xỉ 25 tỷ USD) vào các chương trình cấp xã trong khuôn khổ CTMTQG. Một khảo sát về chi tiêu của CTMTQG tại cấp xã ở 30 tỉnh trên toàn quốc cho thấy trong

giai đoạn 2010-2019, chi đầu tư bình quân cho mỗi xã vào khoảng 85 tỷ đồng (tương đương 3,6 triệu USD tính theo tỷ giá hiện hành) (Hình 32, trang trên).. Số liệu VHLSS giai đoạn 2010-2018 phản ánh rằng có hơn 18 nghìn dự án đầu tư hạ tầng cấp xã được triển khai trong bảy năm đầu thực hiện các CTMTGQ kể từ 2010, giúp tăng cường hoạt động đầu tư hơn so với thập kỷ trước đó. Tất cả các xã nông thôn đều được hưởng lợi từ các hoạt động đầu tư này của CTMTQG.

Hình 33. Đóng góp vào chi CTMTQG theo loại hình xã (%), 2010-19



Hình 34. Chi đầu tư bình quân từng xã theo nguồn vốn và loại hình xã (tỷ đồng), 2010-2019



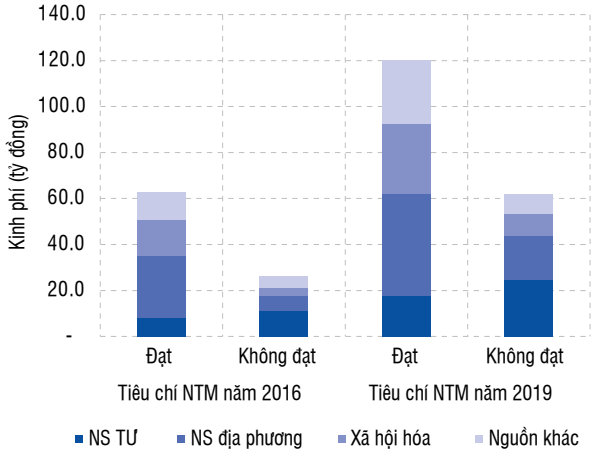
Nguồn: Khảo sát của Ngân hàng thế giới và IPSARD, 2020

Các xã nghèo nhất phụ thuộc nhiều hơn vào nguồn kinh phí cấp trực tiếp từ chính quyền trung ương và có ít lựa chọn về tài chính. Nguồn vốn thực hiện CTMTQT kết hợp từ ngân sách trung ương, ngân sách cấp tỉnh và xã, bao gồm cả tín dụng và đóng góp cộng đồng. Về tổng thể, ngân sách trung ương và địa phương chiếm tới gần 60 phần trăm ngân sách đầu tư cấp xã. Các xã được Chính phủ xác định là xã đặc biệt khó khăn năm 2010 phụ thuộc nhiều hơn vào đóng góp của Nhà nước, chiếm gần một nửa chi đầu tư cấp xã, trong khi nguồn thu địa phương đóng góp khoảng 29% (Hình 33). Nhìn chung, các xã đặc biệt khó khăn thu hút được ít nguồn lực từ khu vực tư nhân và đóng góp của cộng đồng hơn là các xã khác.

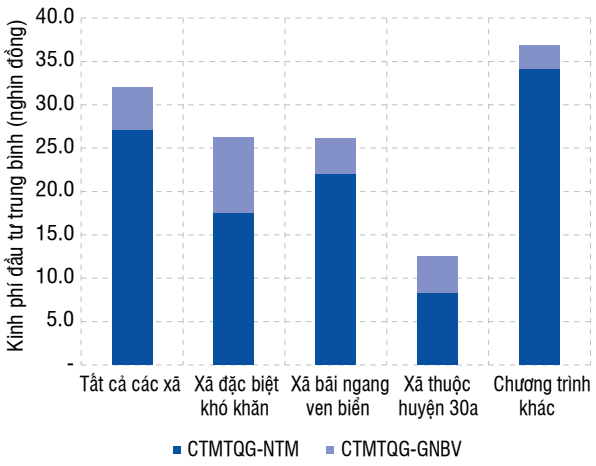
Nguồn kinh phí bổ sung từ ngân sách Nhà nước chưa đầy đủ, đi kèm với các lựa chọn tài chính hạn hẹp đã góp phần làm giảm mức đầu tư bình quân ở các xã nghèo. Mức đầu tư bình quân ở các xã đặc biệt khó khăn là 57 tỷ đồng, chỉ bằng hơn một nửa mức chi bình quân ở các xã không được phân loại đặc biệt (được gọi là các xã theo "chương trình khác"), mà về cơ bản là xã không nghèo. Nguyên nhân chính là nguồn kinh phí cấp thêm từ ngân sách trung ương cho các xã nghèo không đủ để bù đắp cho những hạn chế từ các nguồn kinh phí khác của các CTMTQG. Các xã đặc biệt khó khăn nhận được hơn 14 phần trăm từ nguồn kinh phí đầu tư của ngân sách Nhà nước so với các xã không nghèo, song các xã không nghèo lại chi nhiều hơn 80 phần trăm so với xã đặc biệt khó khăn, sử dụng từ nguồn thu riêng của các xã, và cũng huy động được từ khu vực tư nhân và đóng góp cộng đồng cao hơn bốn lần so với xã đặc biệt khó khăn (Hình 34). Do đó, các xã đặc biệt khó khăn đã chi đầu tư ít hơn bởi họ chủ yếu phụ thuộc vào nguồn kinh phí cấp từ trung ương mà không có các nguồn lực bổ sung.

Những hạn chế về nguồn lực đã cản trở các xã trong việc đáp ứng các tiêu chí của xã nông thôn mới. Có thể thấy rõ điều này khi so sánh mức đầu tư và các nguồn kinh phí của các xã đã đạt tiêu chí nông thôn mới với các xã chưa đạt. Các xã đã đạt tiêu chí nông thôn mới năm 2016 có mức đầu tư hơn 60 tỷ đồng trong giai đoạn đầu triển khai các CTMTQG. Mức này gấp hơn hai lần mức chi đầu tư bình quân tại các xã chưa đạt tiêu chí. Tính từ năm 2010 đến cuối năm 2019, các xã đạt tiêu chí nông thôn mới đã chi bình quân 120 tỷ đồng, so với mức chi bình quân 62 tỷ đồng tại các xã chưa đạt (Hình 35). Bởi vậy, nguyên nhân không đạt tiêu chí xã nông thôn mới chủ yếu là do thiếu nguồn kinh phí.

Hình 35. Chi đầu tư bình quân theo tình trạng đạt tiêu chí xã nông thôn mới (tỷ đồng), 2010-19



Hình 36. Chi đầu tư bình quân theo loại hình xã và nguồn CTMTQG (tỷ đồng), 2016-19



Nguồn: Tính toán của các tác giả dựa trên khảo sát của NHTG và IPSARD, 2020.

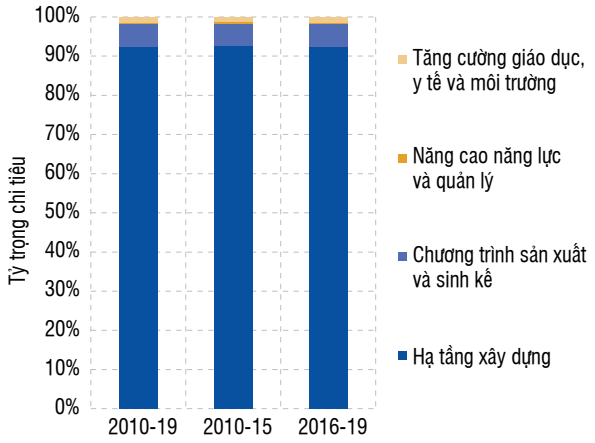
Mô hình kinh phí hiện tại cho các CTMTQG là chưa đủ cho các xã nghèo. Theo thiết kế, chỉ 25 phần trăm kinh phí của CTMTQG-NTM được huy động trực tiếp từ ngân sách Nhà nước, phần còn lại huy động từ ngân sách địa phương, tín dụng và đầu tư của khu vực tư nhân, đóng góp của cộng đồng và kinh phí đầu tư lồng ghép. Sự khác biệt chủ yếu giữa các xã đạt tiêu chí nông thôn mới và các xã chưa đạt là ở chỗ xã đạt tiêu chí huy động từ ngân sách địa phương nhiều hơn 130 phần trăm và từ khu vực tư nhân và đóng góp cộng đồng tới hơn ba lần so với xã chưa đạt (Hình 35). Các CTMTQG đã tăng phân bổ từ ngân sách trung ương cho các tỉnh nghèo, nhất là thông qua kênh CTMTQG-GNBV, song điều đó là chưa đủ. Các xã không đạt được tiêu chí nông thôn mới còn lệ thuộc nhiều vào ngân sách Nhà nước, song họ chỉ nhận được hơn 7 tỷ đồng so với các xã đạt tiêu chí - những xã cũng được cấp nguồn kinh phí đáng kể từ Nhà nước.

CTMTGQ-GNBV không cung cấp đủ kinh phí bổ sung cho các xã nghèo. CTMTQG-NTM là nguồn cấp kinh phí chủ yếu cho các CTMTQG tại tất cả các xã (Hình 36). Tuy vậy, mức đầu tư bình quân cho mỗi xã từ kinh phí của CTMTQG-NTM đối với các xã không nghèo lại gấp hơn hai lần so với các xã đặc biệt khó khăn, và gấp bốn lần so với các xã thuộc Chương trình 30a (là các xã không thuộc CT135 tại các huyện nghèo). Đầu tư của CTMTQG-GNBV tại những xã nghèo này không đủ lớn để bù đắp cho sự chênh lệch về kinh phí. Trong khi sự chênh lệch về mức đầu tư có thể phản ánh tính đa dạng của các nguồn kinh phí từ CTMTQG-NTM dành cho xã không nghèo, đây cũng là dấu hiệu thể hiện tính thay thế, chứ không phải tính bổ sung giữa CTMTQG-NTM và CTMTQG-GNBV. Nó cũng biểu thị sự ưu tiên đối với các xã không nghèo trong phân bổ vốn đầu tư.

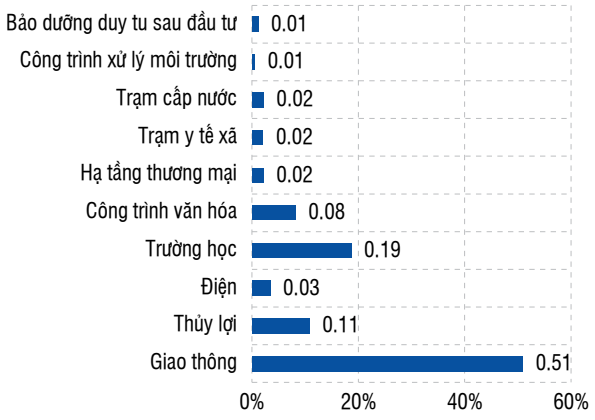
Các CTMTQG chủ yếu đầu tư vào tăng cường kết nối và sản xuất nông nghiệp

Phần lớn kinh phí của CTMTQG dành cho chi đầu tư hạ tầng kinh tế - xã hội (Hình 37, trang sau)**.** Bình quân các xã chi 90 phần trăm kinh phí đầu tư cho các công trình hạ tầng trong giai đoạn triển khai CTMTQG. Các hoạt động hỗ trợ sinh kế và sản xuất chỉ chiếm 8 phần trăm, và chi tiêu phi hạ tầng nhằm tăng cường khả năng tiếp cận cũng như chất lượng của giáo dục, y tế và môi trường chỉ chiếm 2 phần trăm tổng chi. Mục đích tái cân bằng chi tiêu theo hướng đẩy mạnh hỗ trợ sinh kế đã không được hiện thực hóa trong giai đoạn triển khai chương trình 2016-2020. Đến nay, tỷ trọng chi hỗ trợ sản xuất và sinh kế trong bốn năm đầu của giai đoạn này chiếm chưa đến 9 phần trăm tổng chi.

Hình 37. Cơ cấu chi CTMTQG cho các xã theo hình thức đầu tư (%), 2010-2019



Hình 38. Phân bổ kinh phí đầu tư hạ tầng xã theo loại công trình, 2010-2019

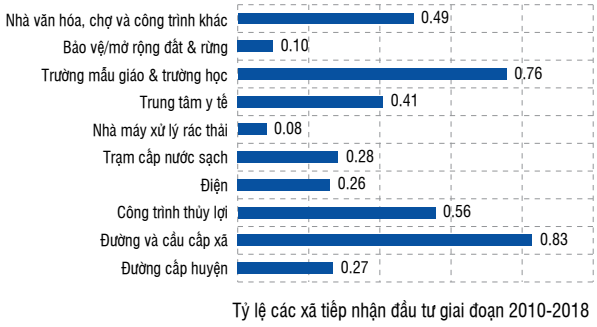


Nguồn: Tính toán của các tác giả trong Khảo sát của NHTG và IPSARD, 2020.

Hạ tầng giao thông được ưu tiên trong khi kinh phí cho các dịch vụ xã hội cơ bản khác thấp hơn (Hình 38). Xây dựng hạ tầng giao thông là hoạt động chi lớn nhất, chiếm 52 phần trăm ngân sách. Chi xây dựng trường học đứng thứ hai (18 phần trăm), tiếp đó là chi xây dựng công trình thủy lợi và văn hóa, đều chiếm 9 phần trăm chi đầu tư hạ tầng. Kinh phí cho duy tu bảo dưỡng hạ tầng và hệ thống xử lý rác thải không đáng kể. Số liệu chi tiêu này phản ánh cơ cấu các dự án hạ tầng được báo cáo trong số liệu cấp xã của khảo sát VHLSS. Số liệu cho thấy tỷ trọng các dự án xây dựng trường học giảm tương đối so với giai đoạn trước năm 2010 (xin xem Phụ lục, Hình 53), trong khi tỷ trọng các dự án giao thông lại tăng dần theo năm.

Hạ tầng kết nối được ưu tiên đầu tư, phản ánh nhu cầu cũng như cơ chế khuyến khích của CTMTQG. Ngay từ giai đoạn mới triển khai các CTMTQG vào năm 2010, đã có sự thiếu hụt các công trình đường bộ hơn các dịch vụ cơ bản khác ngoài nước sạch. Khoảng 56 phần trăm số xã và 51 phần trăm số thôn bản chỉ có một con đường rải nhựa. Ngược lại, các dịch vụ cơ bản khác, trừ nước sạch và thủy lợi, lại có sẵn thậm chí ở các xã nghèo nhất. Gần 96 phần trăm số xã thuộc CT135 có điện, 95 phần trăm có trường phổ thông cơ sở và 99 phần trăm có trung tâm y tế. Cũng hợp lý khi có nhiều xã tiếp nhận đầu tư đường bộ (83 phần trăm) hơn so với nối lưới điện, xây dựng trung tâm y tế (41 phần trăm) hay xây trường học khi mà 76 phần trăm số xã đã có trường học (Hình 39). Một ngôi trường hay một trung tâm y tế có thể phục vụ một lưu vực trong khi lưu vực đó cần tới vài tuyến đường, điều này có nghĩa là cần chi đầu tư nhiều hơn vào đường bộ hơn là vào trường học và trạm y tế.

Hình 39. Tỷ lệ xã tiếp nhận các công trình đầu tư hạ tầng khác nhau trong giai đoạn 2010-18

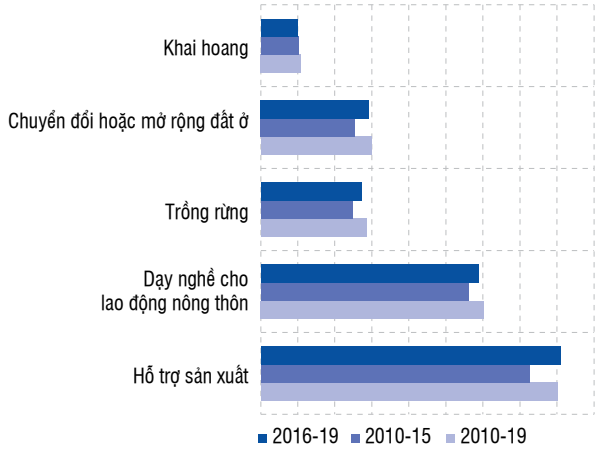


Nguồn: Tính toán của các tác giả dựa trên số liệu VHLSS giai đoạn 2010-2018.

Tuy vậy, mức chi phi thường xuyên đầu tư cho phát triển con người còn thấp, phản ánh rằng chương trình còn tập trung vào số lượng hơn chất lượng và chưa đặt trọng tâm đúng chỗ. Mặc dù tỷ lệ các xã có trường học và trung tâm y tế cao, không phải tất cả các hạ tầng này đều trong điều kiện vật chất tốt hoặc đáp ứng các tiêu chuẩn dịch vụ cần thiết. Hơn 45 phần trăm lãnh đạo xã đã chỉ ra rằng điều kiện vật chất nghèo nàn là thách thức chủ yếu mà các trường trung học cơ sở và trung tâm y tế xã thuộc địa bàn của họ đang phải đối mặt, và tỷ lệ lãnh đạo xã lựa chọn tình trạng thiếu trang thiết bị là thách thức chính chiếm 63 phần trăm. Theo thiết kế, các CTMTQG tập trung vào giáo dục cơ bản, song tiếp cận với giáo dục bậc phổ thông trung học đã trở thành một thách thức lớn. Năm 2010, chỉ 19 phần trăm xã nông thôn có trường trung học phổ thông, và khoảng cách đến trường trung bình tại các xã nghèo là khoảng 14 km. Trên toàn quốc, số trường trung học cơ sở gấp gần bốn lần trường trung học phổ

thông, do vậy, số suất học tại trường trung học phổ thông công lập bị hạn chế, góp phần dẫn đến tình trạng học sinh bỏ học cao sau khi tốt nghiệp trung học cơ sở.

Hình 40. Tỷ lệ các xã hưởng lợi từ các hoạt động hỗ trợ sản xuất và sinh kế (%), 2010-2019



Nguồn: Khảo sát của NHTG và IPSARD Survey, 2020

Kinh phí dành cho các chương trình hỗ trợ sản xuất và sinh kế còn dàn trải, dẫn đến những hạn chế trong tiếp cận các chương trình này, kể cả đối với người nghèo. Khoảng 73 phần trăm xã đã báo cáo có triển khai các chương trình hỗ trợ sản xuất trong giai đoạn 2010-2015 (Hình 40), tuy nhiên theo ước tính từ ba vòng điều tra lặp lại của VHLSS trong giai đoạn 2011-2015, chỉ 12 phần trăm số hộ nhận được máy móc và đầu vào sản xuất hoặc tín dụng ưu đãi. Tỷ lệ tham gia các chương trình này của người nghèo cao hơn, với 22 phần trăm nhận được máy móc và tư liệu sản xuất và 34 phần trăm được tiếp cận với tín dụng ưu đãi (Bảng 12). Tương tự, chưa đến 1 phần trăm số hộ - dù có nghèo hay không, báo cáo rằng đã hưởng lợi từ các hỗ trợ về dạy nghề. Không quan sát được sự thay đổi nào về mô thức trong quá trình triển khai CTMTGQ giai đoạn 2016-2020.

Bảng 12: Tỷ lệ tham gia các chương trình hỗ trợ, 2011-2018

	Tất cả các hộ		Hộ nghèo - theo Tổng điều tra hộ nghèo của BLĐTBXH		Hộ nghèo – theo cách tính của NHTG/TCKT	
	2011-2015	2016-2018	2011-2015	2016-2018	2011-2015	2016-2018
Cấp đất	0.2%	0.0%	0.2%	0.0%	0.3%	0.0%
Dịch vụ khuyến nông	12.4%	2.0%	14.7%	2.0%	18.1%	0.9%
Hỗ trợ di cư	0.2%	0.0%	0.5%	0.0%	0.5%	0.0%
Tín dụng ưu đãi	12.0%	2.4%	34.1%	11.8%	25.1%	6.0%
Cung cấp đầu vào/máy móc sản xuất	12.4%	7.0%	21.5%	16.7%	21.4%	14.6%
Dạy nghề	0.2%	0.1%	0.8%	0.5%	0.7%	0.7%
Chuyển tiền trực tiếp	7.7%	2.0%	35.6%	13.5%	19.9%	6.4%

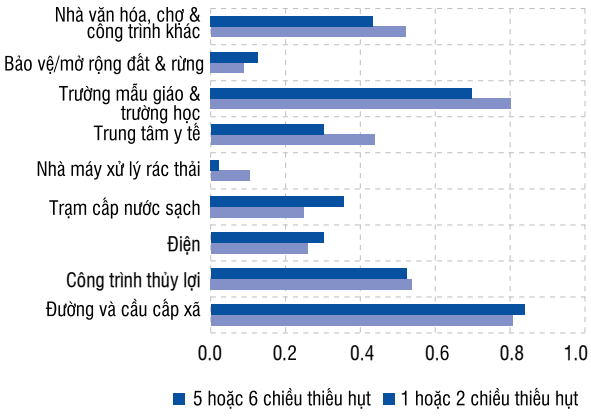
Nguồn: Tính toán của các tác giả dựa trên số liệu VHLSS 2012 - 2018

Cần dành riêng kinh phí cho các chương trình hỗ trợ sinh kế và sản xuất nhằm đảm bảo có đủ nguồn vốn cho những hoạt động này, và điều đó cũng có thể mang lại lợi ích đáng kể cho phụ nữ. Do những hoạt động này chỉ chiếm một phần nhỏ ngân sách (chẳng hạn như chi bình quân cho dạy nghề chỉ chiếm có 1 phần trăm), tỷ lệ tham gia vào các chương trình ở cấp hộ còn thấp, phản ánh rằng nguồn lực thực hiện còn dàn trải trong khi xây dựng cơ sở hạ tầng được ưu tiên. Do không có đủ kinh phí cũng như cơ chế theo dõi đầy đủ, những hoạt động này, với mong muốn góp phần đạt được mục tiêu chung của CTMTQG-GNBV về thúc đẩy bình đẳng giới, đã không được triển khai hiệu quả. Các hỗ trợ thúc đẩy việc làm và tự doanh của phụ nữ nghèo hoặc kinh tế bấp bênh, cùng với các hỗ trợ cho thành viên hộ nghèo và DTTS xuất khẩu lao động, và dạy nghề nhằm đáp ứng nhu cầu đặc thù của phụ nữ, hay tư vấn dạy nghề khi họ trở về đã không có đủ kinh phí thực hiện. Không có cơ chế khuyến khích đủ mạnh để cấp thêm kinh phí cho các hoạt động này trong khi không có các chỉ số riêng được thiết kế để đo lường tiến độ và kết quả của các can thiệp về giới.

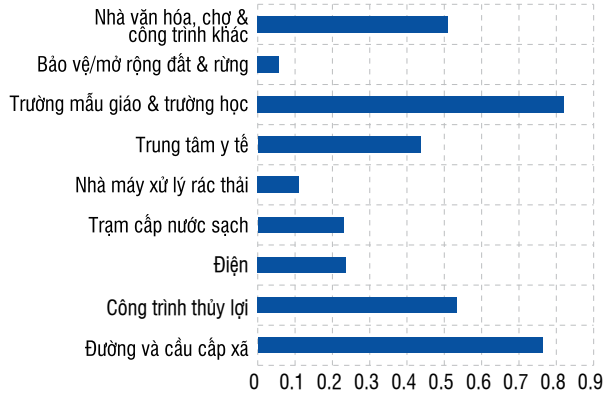
Những hạn chế về nguồn lực đã dẫn đến tình trạng "đánh đổi" gay gắt hơn ở các địa bàn nghèo đa chiều

Việc ưu tiên đầu tư đường bộ diễn ra phổ biến trong bối cảnh các xã phải đối mặt với tình trạng thiếu hụt nhiều chiều. Để so sánh các lựa chọn về đầu tư theo chiều sâu thiếu hụt, một chỉ số đếm số chiều thiếu hụt trong năm 2010 với 8 dịch vụ cơ bản - đường cấp xã, trường trung học cơ sở, nước sạch, thủy lợi, trung tâm y tế và trung tâm văn hóa - đã được tính toán cho từng xã. Hình 41 thể hiện các xã bị thiếu hụt đa chiều được đầu tư đường bộ, cấp nước sạch và điện với tỷ lệ cao hơn. Ngược lại, tỷ lệ các xã này được đầu tư xây dựng trường học, trung tâm y tế hoặc nhà văn hóa, chợ hay các công trình đầu tư khác là thấp hơn. Tuy nhiên, trong trường hợp chỉ thiếu hụt một chiều, các xã chỉ nhận được một dự án xây dựng trường học hoặc làm đường (Hình 42).

Hình 41. Tỷ lệ các xã tiếp nhận đầu tư theo loại hình công trình và chiều sâu thiếu hụt (%), 2010-2018



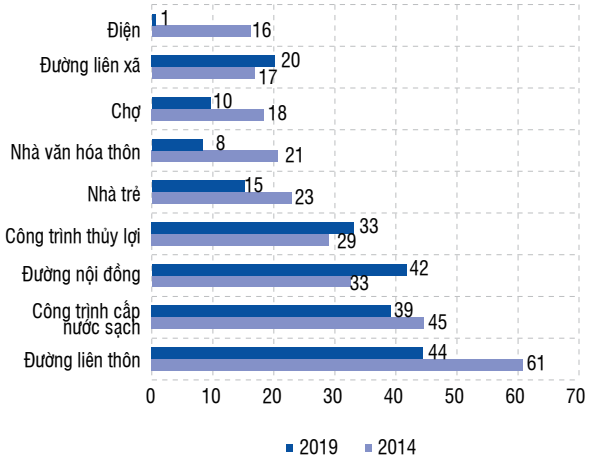
Hình 42. Tỷ lệ các xã có 1 chiều thiếu hụt đã nhận được đầu tư, phân theo loại hình đầu tư (%), 2010-2018



Nguồn: Tính toán của các tác giả dựa trên số liệu VHLSS 2010 - 2018.

Các xã nghèo nhất đối mặt với tình trạng "đánh đổi" khi nguồn lực có hạn mà nhu cầu lại nhiều, và đã ưu tiên đầu tư đường sá và nước sạch hơn so với phát triển con người. Minh chứng từ điều tra đầu kỳ và cuối kỳ đối với hộ gia đình và cộng đồng trong khuôn khổ dự án Giảm nghèo Tây Nguyên (CHPoV) cũng khẳng định nhận định này. Như đã trình bày tại báo cáo điều tra cuối kỳ (Viện Nghiên cứu phát triển Mekong, 2020), đường liên thôn là công trình hạ tầng được ưu tiên hàng đầu cho hộ nghèo (Hình 43). Năm 2014, khoảng 60 phần trăm hộ nghèo cho biết đường liên xã (liên thôn) thuộc 3 ưu tiên hàng đầu, tiếp đó là nước sạch (45 phần trăm).

Hình 43. Ưu tiên về công trình hạ tầng cho hộ nghèo, 2014-2019



Nguồn: Báo cáo điều tra cuối kỳ Dự án Giảm nghèo Tây Nguyên (Viện Nghiên cứu phát triển Mekong, 2020)

Các hoạt động đầu tư của CTMTQG đã tăng cường khả năng tiếp cận với các dịch vụ cơ bản trên tất cả các xã, song vẫn còn đó khoảng cách đáng kể tại các xã nghèo.

Các CTMTQG đã đẩy mạnh hoạt động đầu tư, giúp cải thiện khả năng tiếp cận với các dịch vụ cơ bản, đặc biệt là tăng cường kết nối (Bảng 13). Số xã và thôn có đường rải nhựa đã tăng lên tương ứng 20 và 27 điểm phần trăm. Tiếp cận với nước máy tăng 30 điểm phần trăm mặc dù hơn một nửa số xã vẫn chưa có được nguồn nước uống chính từ nước máy. Số nhà văn hóa cũng tăng đáng kể.

Các xã nghèo cũng đã đạt được một số kết quả nổi bật về tiếp cận với các dịch vụ cơ bản, song vẫn còn tồn tại khoảng trống đáng kể (Bảng 13). Hạ tầng kết nối ở các xã nghèo được cải thiện nhiều nhất. Tỷ lệ thôn bản thuộc xã CT135 có đường cấp thôn rải nhựa đã tăng gần gấp đôi,

lên tới 60 phần trăm vào năm 2018, trong khi tỷ lệ các xã có đường cấp xã rải nhựa tăng thêm 21 điểm phần trăm lên đến 63 phần trăm. Tỷ lệ xã nghèo có nước máy là nguồn nước uống chính đã tăng lên ba lần, song vẫn ở mức thấp là 22 phần trăm. Số xã nghèo có công trình thủy lợi nhỏ cũng tăng thêm 8 điểm phần trăm, lên 71 phần trăm. Chỉ có tiếp cận với trường trung học phổ thông ở cấp xã và trường mẫu giáo ở cấp thôn bản là không có sự cải thiện.

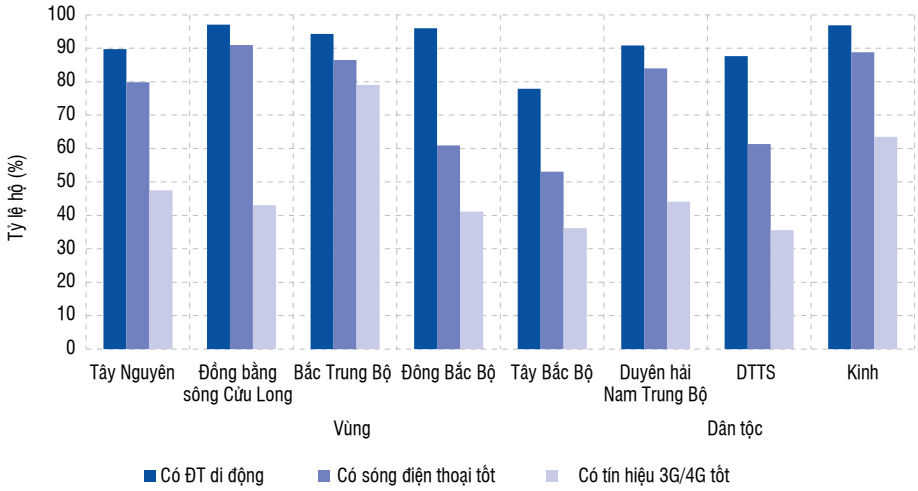
Tuy vậy, những khoảng cách về chất lượng y tế và giáo dục chưa được giải quyết triệt để ở các xã nghèo. Trong năm 2018, số lãnh đạo các xã trên toàn quốc phàn nàn về tình trạng thiếu thiết bị tại các cơ sở y tế đã ít hơn (ít hơn 5 điểm phần trăm), và về điều kiện vật chất nghèo nàn của trường học cũng ít hơn (9 điểm phần trăm) so với năm 2010. Cả hai lĩnh vực này đều chưa cho thấy sự cải thiện tại các xã nghèo (Bảng 13). Theo ý kiến của 63 phần trăm lãnh đạo xã nói chung và 70 phần trăm lãnh đạo xã nghèo, thậm chí nếu được cải thiện thì tình trạng thiếu thiết bị tại các trạm y tế cũng là một quan ngại lớn. Trong giai đoạn tới của các CTMTQG, cần quan tâm cải thiện chất lượng y tế và giáo dục ở các xã nghèo.

Bảng 13: Những thay đổi về khả năng tiếp cận với các dịch vụ cơ bản trong quá trình triển khai CTMTQG, giai đoạn 2010-2018 (%)

	Việt Nam			Xã thuộc CT135 năm 2010		
	2010	2018	Thay đổi	2010	2018	Thay đổi
Có đường rải nhựa	56.2	76.3	20.1	41.6	62.5	20.9
Thôn bản có đường rải nhựa	51.1	78.4	27.3	32.0	60.2	28.2
Có xe buýt trong thôn	43.5	47.6	4.1	34.4	33.9	-0.5
Xã có điện	98.9	99.8	1.0	95.6	100.0	4.4
Xã có nhà văn hóa	49.0	75.1	26.1	40.1	57.2	17.1
Xã có hệ thống thủy lợi	67.0	70.8	3.8	63.2	71.1	7.9
Xã có nước máy/ nước công cộng	14.7	44.9	30.2	7.6	21.5	13.9
Có nước máy/nước giếng khoan/nguồn nước được bảo vệ	74.0	83.2	9.2	49.9	58.4	8.5
Có trường tiểu học	92.8	94.1	1.3	93.0	94.4	1.4
Có trường trung học cơ sở	94.4	95.2	0.8	95.4	95.6	0.2
Trường THCS có cơ sở vật chất nghèo nàn	45.0	36.3	-8.7	53.3	52.4	-0.9
Có trường trung học phổ thông	18.7	19.8	1.1	13.9	12.4	-1.6
Xã có trường mẫu giáo	96.2	96.9	0.6	94.8	95.9	1.1
Thôn bản có trường mẫu giáo	52.7	48.3	-4.4	57.1	52.8	-4.3
Có trung tâm y tế	98.9	99.4	0.6	99.1	99.3	0.2
Trang thiết bị trung tâm y tế còn nghèo nàn	68.5	63.2	-5.3	68.4	69.6	1.2

Nguồn: Tính toán của các tác giả dựa trên số liệu VHLSS 2010, 2018

Hình 44. Chất lượng truy cập điện thoại di động và internet của hộ gia đình (%), 2018



Nguồn: Báo cáo điều tra đầu kỳ CTMTQG – (IPSARD, 2019).

Một thách thức nữa là khả năng truy cập internet tốt. Khảo sát VHLSS không hỏi trực tiếp các hộ về khả năng truy cập internet, song có thể phỏng đoán điều này thông qua số liệu về chi phí internet của hộ đối với cả dữ liệu di động và dữ liệu băng thông rộng. Ước tính cho thấy chỉ 18 phần trăm số hộ tại các xã CT 135 và 40 phần trăm số hộ tại xã ngoài CT135 phát sinh chi phí internet trong năm 2018. Tuy vậy, tỷ lệ này đã tăng đáng kể nếu so sánh với năm 2010, khi chỉ có 1 phần trăm số hộ tại các xã CT 135 kê khai là có chi phí internet (xin xem Phụ lục, Bảng 19). Năm 2018, một khảo sát hộ trong khuôn khổ CTMTQG đã được thực hiện tại 26 tỉnh tương đối nghèo thuộc tất cả các vùng trên toàn quốc, trong đó có một số câu hỏi về việc truy cập và chất lượng tín hiệu 3G hoặc 4G, cũng như kết nối băng thông rộng. Chỉ 24 phần trăm số hộ tham gia khảo sát cho biết họ có kết nối mạng có dây hoặc wifi với khoảng cách trung bình từ hộ tới điểm dịch vụ internet gần nhất là 4km, trong khi 48 phần trăm số hộ tham gia phản ánh họ có truy cập tín hiệu 3G/4G mạnh. Khu vực miền núi phía Bắc, nhất là các hộ DTTS ở đây, có khả năng truy cập thấp nhất (xin xem Tây Bắc và Đông Bắc Bộ trong Hình 44).

Cần cải thiện quá trình lập kế hoạch ở cấp xã để nâng cao vai trò của hộ nghèo trong lựa chọn và triển khai các dự án

Mặc dù đầu tư cấp xã phần lớn đều đáp ứng được nhu cầu của cộng đồng, sự tham gia của cộng đồng vào quá trình đề xuất và giám sát các dự án vẫn còn hạn chế. Theo kết quả khảo sát hộ gia đình CTMTQG năm 2018, một nhược điểm chính ở đây là hầu hết các hộ đều không được mời tham gia họp thôn về lập kế hoạch đầu tư. Theo đó, khoảng 51 phần trăm hộ nghèo và 56 phần trăm hộ không nghèo được mời tham gia họp thôn để bàn bạc về các thách thức cũng như nhu cầu đối với các dự án đầu tư (Bảng 14). Số hộ được mời nhưng không dự họp dao động từ 18 đến 30 phần trăm, làm giảm tỷ lệ tham gia của các hộ trong việc lập kế hoạch xã.

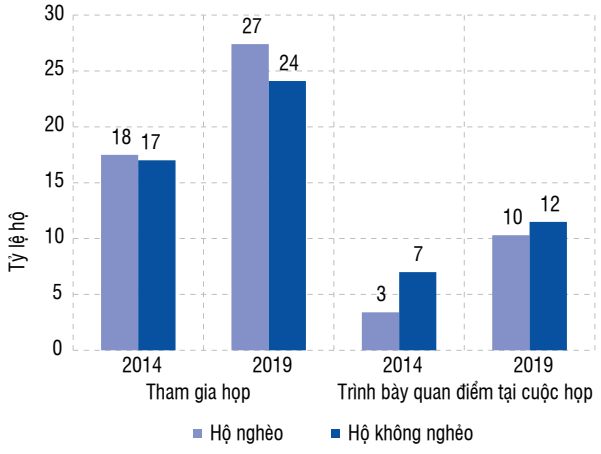
Bảng 14: Tỷ lệ hộ gia đình tham gia họp kế hoạch cấp xã, phân chia theo tình trạng nghèo (%), 2018

	Hộ nghèo			Hộ không nghèo		
	Có biết	Được mời dự	Dự họp	Có biết	Được mời dự	Dự họp
Xác định các ưu tiên đầu tư	56.9	51.3	41.9	62.6	55.8	45.5
Đề xuất kế hoạch/dự án đầu tư	40.4	34.7	26.0	53.5	45.5	35.6
Bàn bạc về chi tiết triển khai	29.1	25.0	18.1	40.9	33.5	24.9
Trao đổi về đền bù và giải phóng mặt bằng	28.2	23.8	17.1	40.4	31.8	22.5
Giám sát cộng đồng đối với các dự án	25.3	20.9	14.5	34.2	27.6	20.1

Nguồn: Báo cáo điều tra đầu kỳ CTMTQG (IPSARD, 2019)

Sự tham gia của cộng đồng giảm dần tại tất cả các bước trong chu trình lập kế hoạch, sau bước xác định nhu cầu đầu tư của cộng đồng, bởi số hộ được mời tham gia họp đã ít hơn. Trong khi có 42 phần trăm số hộ nghèo tham gia họp thôn để xác định các nhu cầu ưu tiên, tỷ lệ này chỉ là 26 phần trăm đối với các cuộc họp đề xuất các công trình/dự án đầu tư cụ thể, và thậm chí số hộ tham gia bàn bạc về chi tiết triển khai còn ít hơn. Nguyên do chính ở đây là bởi có ít hộ được mời tham gia vào các giai đoạn tiếp theo về lập kế hoạch đầu tư cấp xã hơn (Bảng 14). Có 51 phần trăm hộ nghèo được mời họp trao đổi về nhu cầu đầu tư, nhưng chỉ 35 phần trăm được mời họp đề xuất các dự án cụ thể, và 25 phần trăm được mời họp để thảo luận về kế hoạch triển khai chi tiết. Bởi vậy, các dự án đầu tư được phát triển dựa trên nhu cầu của cộng đồng, song quá trình triển khai lại chủ yếu được quyết định bởi chính quyền.

Hình 45. Tỷ lệ hộ tham gia vào các hoạt động tại địa phương (%), 2014-2019



Nguồn: Báo cáo điều tra cuối kỳ Dự án Giảm nghèo Tây nguyên (Viện Nghiên cứu phát triển Mekong, 2020)

Việc người nghèo chưa phản ánh quan điểm của mình tại các cuộc họp như vậy làm trầm trọng hơn điểm yếu về huy động sự tham gia của cộng đồng. Tỷ lệ hộ nghèo và không nghèo tham gia vào giai đoạn đầu - thảo luận về các thách thức và ưu tiên đầu tư là tương tự nhau, tuy nhiên, tại mỗi bước tiếp theo của quy trình lập kế hoạch cấp xã, hộ nghèo và DTTS tham gia với tỷ lệ thấp hơn (Bảng 14 và Phụ lục, Bảng 20). Hơn nữa, kết quả từ điều tra đầu kỳ và cuối kỳ Dự án Giảm nghèo Tây Nguyên cho thấy chỉ có dưới một phần ba số người tham gia các cuộc họp này trình bày quan điểm và được lắng nghe ý kiến (Hình 44). Hộ không nghèo thường phản ánh nhu cầu của họ nhiều hơn so với hộ nghèo, mặc dù khoảng cách giữa hai nhóm hộ trong việc phản ánh nhu cầu đã được thu hẹp hơn. Do vậy, người nghèo không chỉ ít được mời tham gia họp bàn triển khai dự án hơn, mà những người dự họp cũng chưa thể trình bày quan điểm và tham gia một cách thực chất vào các cuộc họp đó.

Việc đo lường các tác động từ đầu tư của CTMTQG đối với đời sống gặp khó khăn hơn do thiếu các cơ chế đánh giá đủ mạnh.

Mục tiêu tổng thể của các CTMTQG là tăng thu nhập hộ gia đình và giảm nghèo, song các tác động của chương trình cũng khó lượng hóa. Thật không dễ dàng để cho rằng những thành quả về tăng thu nhập và giảm nghèo đều là kết quả của các CTMTQG. Các chương trình được triển khai trên toàn quốc, do vậy khó có thể xác định được các kết quả đối chứng, nghĩa là ước tính các kết quả khi không thực hiện các CTMTQG. Do không có sẵn số liệu chi tiêu chi tiết đến cấp xã hoặc cấp dự án/công trình nên việc thực hiện đánh giá tác động phi ngẫu nhiên cũng khó khăn hơn. Từ kinh nghiệm thực hiện khảo sát chi tiêu ở cấp xã, có thể thấy việc thu thập thông tin chi tiết trở nên khó khăn khi

vừa thiếu sổ sách ghi chép vừa có thay đổi trong đội ngũ cán bộ. Cần giải quyết tình trạng này trong giai đoạn tới của các CTMTQG thông qua tăng cường báo cáo số liệu cấp xã và xây dựng cơ sở dữ liệu tập trung, cho phép báo cáo thường xuyên về tiến độ và kết quả thực hiện ở cấp xã.

Mặc dù có các khó khăn trên, gần đây đã có một nghiên cứu đưa ra các bằng chứng dự kiến về tác động tích cực của các CTMTQG đối với đời sống. Verwimp và Zhang, 2018 đã sử dụng dữ liệu điều tra lặp lại về hộ gia đình để so sánh đời sống hộ tại các xã đã đạt tiêu chí xã nông thôn mới năm 2016 với các xã chỉ đạt một phần số tiêu chí[9]. Nghiên cứu đã phát hiện tác động tích cực của việc đạt được tiêu chí xã nông thôn mới đối với thu nhập hộ, ước tính tăng từ 12 đến 28 phần trăm tùy theo phương pháp chọn mẫu và phương pháp ước lượng. Tuy nhiên, nghiên cứu này chỉ tập trung phân tích về trạng thái đạt tiêu chí xã nông thôn mới hơn là xem xét tác động tăng thêm của chi tiêu hoặc tác động của các loại hình đầu tư cụ thể đối với đời sống của hộ gia đình.

Các nghiên cứu khác cũng đã chứng minh tác động tích cực của đầu **tư hạ tầng cấp xã trong khuôn khổ các chương trình khác.** Ví dụ, Nguyễn và các cộng sự, 2017, đã đánh giá tác động của một dự án hạ tầng của Cơ quan viện trợ Ireland, tài trợ vốn cho các dự án hạ tầng quy mô nhỏ tại 360 xã nghèo thuộc CT135[10]. Các tác giả phát hiện rằng khi đo lường bằng chỉ số tài sản hộ gia đình, cả công trình thủy lợi và đường nông thôn đều giúp cải thiện đời sống hộ, trong đó hộ có nguồn vốn con người cao hơn hưởng lợi nhiều hơn từ công trình hạ tầng đường bộ, và hộ có trình độ học vấn thấp hơn hưởng lợi nhiều hơn từ công trình thủy lợi. Người dân ở các thôn bản được đầu tư công trình đường bộ thường ít làm việc trong ngành nông nghiệp hơn mà có việc làm trong ngành công nghiệp cũng như làm công ăn lương nhiều hơn. Các đánh giá khác về các dự án đường nông thôn tại Việt Nam cũng cho thấy tác động tích cực đối với xây dựng chợ địa phương (ví dụ như nghiên cứu của Mu và Van de Walle, 2011), nông dân tham gia thị trường, thu nhập và tiêu dùng hộ gia đình cũng như phụ nữ tham gia việc làm được trả công (Perova và cộng sự). Các phát hiện này cho thấy tiềm năng về cải thiện cả đời sống hộ gia đình và hội nhập kinh tế ở các xã nghèo khi triển khai các dự án đầu tư theo địa bàn.

TÓM TẮT CHƯƠNG

Việt Nam đã dành nguồn lực đáng kể cho đầu tư cấp xã, góp phần cải thiện khả năng tiếp cận dịch vụ xã hội, song chừng đó là chưa đủ để xóa nhòa khoảng cách của các xã nghèo, vốn phụ thuộc nhiều vào kinh phí cấp phát của Nhà nước. Các xã nghèo bị hạn chế về nguồn lực bởi phần ngân sách Nhà nước tăng thêm không đủ để giảm thiểu hụt về tài chính, dẫn đến tình trạng chi đầu tư tổng thể tại các xã nghèo nhất lại thấp hơn. Đầu tư hạ tầng được ưu tiên trong khi hỗ trợ sinh kế và đầu tư phi hạ tầng trong lĩnh vực giáo dục, y tế và môi trường nhận ít kinh phí hơn. Thứ tự ưu tiên trong đầu tư như vậy phù hợp với nhu cầu của hộ nghèo, mặc dù các hộ này ít tham gia vào các bước lập kế hoạch ngoài việc tham gia họp trao đổi về nhu cầu đầu tư. Do thiếu nguồn lực dành riêng, kinh phí ít ỏi cho các chương trình sinh kế được phân chia dàn trải, dẫn đến tỷ lệ tham gia các chương trình này ở cấp hộ còn thấp. Có bằng chứng cho thấy đầu tư của CTMTQG đã cải thiện tiếp cận dịch vụ, song việc thiếu dữ liệu chi tiết tại cấp xã và cấp dự án cũng như thiếu các cơ chế đánh giá được thiết kế từ ban đầu khi triển khai các CTMTQG đã cản trở việc đánh giá chính xác tác động của các chương trình này đối với đời sống hộ gia đình. Tuy nhiên, các đánh giá mang tính học thuật về các can thiệp liên quan tại Việt Nam cũng chỉ ra những tác động tích cực của những chương trình này.

9 Verwimp và Zhang, 2018 đã sử dụng các kỹ thuật như bình phương nhỏ nhất thông thường, ước lượng khác biệt trong khác biệt và so sánh điểm xu hướng đối với các vòng dữ liệu lặp được thực hiện 6 tháng một lần từ năm 2008 đến 2016 của Khảo sát về tiếp cận nguồn lực hộ gia đình nông thôn để ước lượng mức tăng thu nhập hộ gia đình do tác động của các CTMTQG.

10 Do các công trình hạ tầng trong khuôn khổ Dự án hạ tầng của Cơ quan viện trợ Ireland không được lựa chọn ngẫu nhiên, nên Nguyễn, Phùng và Tạ, 2017 đã sử dụng các tham số ước lượng khác biệt trong khác biệt để kiểm soát rủi ro thiên lệch trong lựa chọn số liệu về các công trình

HÀM Ý CHÍNH SÁCH

Số liệu gần đây cho thấy Việt Nam vẫn tiếp tục đạt được tiến bộ trong giảm nghèo và tầng lớp trung lưu đã tăng trưởng nhanh chóng. Trong năm 2018, tỷ lệ nghèo trên đầu người đã giảm còn 7 phần trăm, trong khi tỷ trọng tầng lớp trung lưu tăng lên mức 20 phần trăm. Đáng mừng hơn là tiến bộ về giảm nghèo vẫn đang được duy trì với nhóm DTTS với tỷ lệ nghèo giảm thêm 7,5 điểm phần trăm trong giai đoạn 2016-2018, đưa tỷ lệ hộ nghèo DTTS xuống khoảng 35 phần trăm. Kể từ năm 2014, đời sống đồng bào DTTS đã được cải thiện đáng kể, làm nền tảng cho công tác giảm nghèo trên toàn quốc trong những năm gần đây. Những diễn tiến này có một số hàm ý chính sách mà chúng tôi muốn luận bàn như dưới đây.

Xét về tổng thể, vấn đề chính sách chủ đạo cần bàn thảo ở đây là sự thúc đẩy của chính sách công nhằm đạt mục tiêu cải thiện mức sống và đáp ứng nguyện vọng của người dân. Có ba thực trạng làm nảy sinh vấn đề này, đó là: (i) quá trình tăng trưởng cao của Việt Nam đã và đang theo hướng vì người nghèo và đem lại kết quả giảm nghèo, song chênh lệch tuyệt đối về mức sống (giữa người nghèo và phần dân số còn lại) đang nới rộng, (ii) dịch chuyển kinh tế tuyệt đối đã tăng, cùng với tầng lớp trung lưu gia tăng nhanh chóng đã phản ánh rằng các đàm luận về nghèo sẽ ngày càng bị chi phối bởi sự phát triển tầng lớp trung lưu, và (iii) bộ phận nghèo còn lại phân bổ tập trung theo không gian, có khả năng mất kết nối với tầng lớp trung lưu - đang chiếm phần lớn dân số.

Do tăng trưởng trung bình ở mức cao, sự chênh lệch đáng kể đang hiện hữu giữa người nghèo và người giàu hàm ý bất bình đẳng tuyệt đối vẫn tăng bất kể thực tế rằng tăng trưởng đã và đang hướng đến vì người nghèo. Trong giai đoạn 2016-2018, tốc độ tăng trưởng tiêu dùng đạt mức bình quân 9 phần trăm mỗi năm, cao hơn 3 điểm phần trăm so với giai đoạn 2010-2014. Tăng trưởng giữa nhóm nghèo nhất và nhóm nửa dưới của dân số cũng cao hơn so với mức quan sát được ở nửa đầu thập kỷ, đồng thời cao hơn mức tăng trưởng tiêu dùng của nhóm không nghèo. Đây là nguyên nhân chính dẫn đến tốc độ giảm nghèo nhanh và sự dịch chuyển kinh tế theo hướng đi lên. Tuy vậy, tăng trưởng của nhóm không nghèo vẫn cao, đủ để mang lại các các kết quả tuyệt đối lớn hơn về cải thiện đời sống. Do đó, khoảng cách về điều kiện sống đang tăng, dẫn đến sự chênh lệch rõ ràng về mức sống, ví dụ như về nhà ở. Điều này làm củng cố thêm quan điểm rằng bất bình đẳng đang gia tăng.

Tăng trưởng cao khiến sự dịch chuyển về kinh tế cũng cao, song việc cung cấp dịch vụ xã hội còn bất cập, không đáp ứng được nguyện vọng của người dân, và đây sẽ là yếu tố chi phối các đàm luận về nghèo. Do nền kinh tế tăng trưởng nhanh nên có thể xếp bốn phần năm dân số Việt Nam vào nhóm ổn định về kinh tế. Tuy vậy, các khảo sát về nhận thức người dân đã chỉ ra rằng nghèo vẫn là mối quan ngại hàng đầu. Một phần nguyên nhân là do lo ngại về tình trạng tái nghèo hoặc quá bình đẳng. Nó cũng phản ánh rằng nhiều nhu cầu về tiếp cận dịch vụ để có chất lượng sống tốt hơn đã chưa được đáp ứng. Lấy ví dụ, chỉ một phần ba tầng lớp có đảm bảo về kinh tế sống trong nhà kiên cố, có nước máy và phòng tắm riêng. Dưới 50 phần trăm tầng lớp đảm bảo về kinh tế trong độ tuổi 19 - 23 được học cao đẳng, đại học. Điều này đi ngược lại với tầng lớp trung lưu, khi 54 phần trăm trong số đó được sống trong nhà kiên cố, có nước máy và phòng tắm riêng, có diện tích nhà ở bình quân đạt 43m_2/người, và 87 phần trăm dân số trung lưu trong độ tuổi 19 - 24 được học cao đẳng, đại học. Tầng lớp trung lưu có nhiều tài sản hơn phục vụ cho cuộc sống tiện nghi, ví dụ máy giặt (tỷ lệ sở hữu là 78 phần trăm) so với nhóm dân số chỉ đơn thuần là có đảm bảo về kinh tế (tỷ lệ sở hữu 45 phần trăm). Nguyện vọng của nhóm dân số được xếp loại ổn định/đảm bảo về kinh tế là đạt mức sống như tầng lớp trung lưu.

Đồng thời, 35 phần trăm đồng bào DTTS vẫn sống trong tình trạng nghèo, tập trung ở khu vực miền núi, cách xa các trung tâm hoạt động kinh tế. Điều này có nghĩa là việc giảm nghèo cùng cực sẽ giống như một nghị trình hội nhập để giúp người DTTS được chia sẻ nhiều lợi ích hơn trong quá trình tăng trưởng. Tỷ lệ nghèo cao của nhóm DTTS bắt nguồn từ khả năng tiếp cận kém với các cơ hội tăng thu nhập phi nông nghiệp - vốn đã bị hạn chế do các bất lợi về địa bàn, trình độ học vấn thấp, đặc biệt là giáo dục sau phổ thông, và một sân chơi thiếu bình đẳng trên thị trường lao động. Do đó, dù chính phủ kiên định với mục tiêu đáp ứng nguyện vọng của tầng lớp trung lưu, thì rõ ràng cũng cần tăng cường khả năng hội nhập kinh tế của các khu vực DTTS và các địa bàn khó khăn nói chung.

Bất bình đẳng giới đa diện vừa là thách thức vừa là cơ hội để cải thiện bền vững sự dịch chuyển kinh tế. Trong khi các cải thiện về mức sống và dịch chuyển kinh tế theo hướng đi lên đang rất hứa hẹn, những trở ngại về mặt cấu trúc tại nơi làm việc và hệ thống giáo dục tiếp tục kìm giữ phụ nữ ở vị thế kinh tế - xã hội yếu hơn so với nam giới. Theo một nghiên cứu gần đây có sử dụng phương pháp thảo luận nhóm (focus group), các chính sách lao động hiện hành của chính phủ không xem xét đầy đủ nhu cầu của phụ nữ trong các gia đình hiện đại. Ví dụ, các chính sách này không khuyến khích thời giờ làm việc linh hoạt hoặc làm việc tại nhà. Về giáo dục, phụ nữ cũng nhận thấy giảng viên chương trình giáo dục nghề nghiệp không khuyến khích phụ nữ trẻ học những ngành nghề thường do nam giới đảm nhiệm. Tình trạng khuôn mẫu giới trong gia đình càng gây khó khăn cho phụ nữ trẻ trên bước đường đời.

Những bất cập này gợi ý ba nhóm giải pháp để chính phủ tập trung cân nhắc trong công cuộc giảm nghèo và thịnh vượng chung.

Đảm bảo công bằng về tiếp cận giáo dục trung học phổ thông và sau phổ thông, tăng cường hướng nghiệp nhằm đảm bảo sự dịch chuyển kinh tế và tạo công bằng về cơ hội.

Rất cần duy trì tăng trưởng cao để tăng thu nhập hộ gia đình, giúp các hộ nghèo còn lại có thể thoát nghèo và hiện thực hóa được nguyện vọng đạt vị thế tầng lớp trung lưu. Điều này có thể sẽ đòi hỏi phải có sự chuyển dịch sang phân khúc tri thức trong chuỗi giá trị toàn cầu, và do vậy tăng cường kỹ năng sẽ là tối quan trọng cho chặng đường phát triển của Việt Nam. Tuy nhiên, đó cũng là một nguồn gây bất bình đẳng. Con em thuộc 20 phần trăm số hộ khá giả nhất chiếm đến 57 phần trăm tổng số sinh viên cao đẳng, đại học. Các nhóm ít khá giả hơn có tỷ lệ nhập học sau phổ thông thấp hơn do thu nhập eo hẹp khó có thể trang trải chi phí học tập, do sự khác biệt về chất lượng giáo dục phổ thông dẫn đến tỷ lệ tốt nghiệp phổ thông còn thấp, cũng như do số trường trung học phổ thông công lập còn ít, làm hạn chế số lượng tuyển sinh đầu vào và ảnh hưởng đến việc học tiếp của học sinh. Các phương thức thay thế về giáo dục sau phổ thông như học trực tuyến/ MOOCs (khóa học đại trà trực tuyến mở), có thể mang lại lợi ích cho đông đảo học viên, còn chưa phát triển, trong khi khu vực tư nhân và khu vực phi đại học còn chưa hiệu quả, làm trầm trọng hơn vấn đề này. Cũng cần tăng cường hướng nghiệp cho cả học sinh và phụ huynh, giải quyết các khuôn mẫu giới và hỗ trợ các hình thức việc làm linh hoạt, nhằm tạo ra cơ hội kinh tế công bằng cho phụ nữ.

Cải thiện khả năng tiếp cận và chất lượng của các dịch vụ xã hội, đặc biệt là chất lượng nhà ở, cấp nước sạch và xử lý rác thải.

Việc cải thiện nhà ở và dịch vụ có chi phí cố định cao, đòi hỏi phải có nguồn vốn đầu tư công và lập kế hoạch tập thể ở cấp cộng đồng. Để cải thiện nhanh chất lượng nhà ở và các dịch vụ liên quan như vệ sinh, nước máy, cần có mức đầu tư cao. Việc cải thiện chất lượng nhà ở và dịch vụ cơ bản cũng đòi hỏi phải tối ưu hóa không gian và khu vực, mà để thực hiện được điều đó, cần có sự phối hợp hiệu quả giữa các ngành. Khu vực công có vị trí phù hợp hơn để khởi xướng những hoạt động đầu tư như vậy do có quan điểm dài hạn và mang tính bao trùm hơn so với khu vực tư. Đầu tư của khu vực tư nhân sẽ tiếp nối để bổ sung cho các sáng kiến của khu vực công.

Tăng cường các can thiệp giảm nghèo theo địa bàn nhằm giải quyết những thách thức chặng cuối về giảm nghèo.

Nghèo đang tập trung ở những khu vực khó khăn về địa lý, đòi hỏi phải tăng cường các can thiệp giảm nghèo theo địa bàn nhằm giải quyết những thách thức chặng cuối về giảm nghèo. Nghị quyết số 88 của Quốc hội phê duyệt một CTMTQG phát triển kinh tế - xã hội khu vực miền núi và DTTS để bổ sung cho các CTMTQG là một bước đi đúng hướng. Trong khi phân tích của chúng tôi cho thấy các CTMTQG trong giai đoạn trước đã góp phần cải thiện tiếp cận với các dịch vụ cơ bản và các nghiên cứu học thuật cũng chỉ ra một số tác động tích cực của các chương trình này về cải thiện đời sống, vẫn còn đó những khoảng trống lớn.

Trong khuôn khổ các CTMTQG trước đây, các xã khó khăn, thậm chí là các xã thuộc cả hai CTMTQG, không phải lúc nào cũng được phân bổ kinh phí đầu tư nhiều hơn so với xã khá giả. Bởi vậy, các địa bàn khó khăn đứng trước nhiều bài toán khó hơn về "đánh đổi"/ưu tiên giữa các nhu cầu của địa phương, và không thể bắt kịp dù đã đạt được một số tiến bộ. Phân bổ nguồn lực giữa các xã trong cùng tỉnh cũng chưa tính đến mức độ thiếu hụt, đồng thời thiếu các nguồn kinh phí thay thế giữa các xã nghèo, dẫn đến tình trạng hạn chế hơn về ngân sách ở các xã khó khăn nhất. Cuối cùng, khi đối mặt với các lựa chọn phải 'đánh đổi", các xã đầu tư nhiều vào hạ tầng đường bộ hơn

là phát triển nguồn vốn con người. Những nỗ lực để phân tích chi tiêu và tác động kinh tế ở cấp xã cũng đã nhấn mạnh đến những khoảng trống lớn về dữ liệu và theo dõi giám sát ở cấp xã.

Bởi thế, giai đoạn tiếp theo của các CTMTQG nên được thiết kế với mục tiêu giải quyết những điểm yếu này. Muốn vậy, cần đẩy mạnh bốn nội dung là: (i) đảm bảo bổ sung nguồn lực cho các xã khó khăn, (ii) đảm bảo phân bổ nguồn lực căn cứ theo chiều thiếu hụt ở cấp xã, để các xã thiếu hụt nhiều hơn nhận được nhiều kinh phí đầu tư hơn, (iii) dành riêng các nguồn lực cho các phân ngành nhằm đảm bảo có đủ nguồn lực để cải thiện chất lượng của các dịch vụ phát triển con người cũng như các chương trình sinh kế, và (iv) tăng cường theo dõi giám sát ở cấp xã thông qua thực hiện thu thập dữ liệu trực tuyến và các công cụ tổng hợp dữ liệu để xây dựng cơ sở dữ liệu tập trung cho CTMTQG.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Azevedo, Joao Pedro; Gabriela Inchauste; Sergi Olivieri; Jaime Saavedra; Hernan Winkler. 2013. Liệu thu nhập lao động có giúp giảm nghèo không? Cách tiếp cận phân rã. Báo cáo nghiên cứu chính sách của Ngân hàng thế giới số WPS6414, Ngân hàng thế giới. Washington, DC. Hoa Kỳ

Barros, Ricardo Paes, Mirela de Carvalho, Samuel Franco và Rosane Mendoça. 2006. "Phân tích nguyên nhân chính của tình trạng bất bình đẳng về thu nhập gần đây tại Brazil". Trong: Revista Econômica 8 (1): 117–147. Rio de Janeiro: Universidade Federal Fluminense. http://www.uff.br/revistaeconomica/V8N1/RICARDO.PDF

Bourguignon, François., 2011. Đường cong tỷ lệ tăng trưởng khuyết danh, dịch chuyển về thu nhập và sự phổ biến về phúc lợi xã hội. Tạp chí Economic Literature 9, 605-627.

Bussolo, Maurizio and Lopez-Calva, Luis Felipe., 2014. Xây dựng nền tảng thịnh vượng chung tại Châu Âu và Trung Á. Khuôn khổ thịnh vượng chung khu vực Châu Âu và Trung Á. Ngân hàng thế giới. Washington, DC

CECODES, VFF-CRT, RTA & UNDP (2019). Chỉ số hiệu quả hành chính công và quản trị Việt Nam (PAPI) năm 2018: Đo lường trải nghiệm của người dân. Tài liệu nghiên cứu chính sách chung của Trung tâm Hỗ trợ cộng đồng và nghiên cứu phát triển (CECODES), Trung tâm Nghiên cứu và Đào tạo của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam (VFF-CRT), Real-Time Analytics, và Chương trình Phát triển Liên hiệp quốc (UNDP). Hà Nội, Việt Nam.

Đặng, Hải Anh, Masako Hiraga, Nguyễn Việt Cường, 2019. Chăm sóc trẻ em và tuyển dụng lao động nữ - Minh chứng từ Việt Nam. Tài liệu nghiên cứu chính sách số 8856. Nhóm Ngân hàng thế giới.

Datt, G. và M. Ravallion. 1992. Các cấu phần về tăng trưởng và tái phân bổ trong những thay đổi về giải pháp giảm nghèo: Phương pháp phân rã và ứng dụng tại Brazil và Ấn Độ trong thập kỷ 1980s. Tạp chí Development Economics 38, 275–295.

Demombynes, Gabriel, Mauro Testaverde. 2018. Cấu trúc việc làm và thu nhập từ kỹ năng người lao động ở Việt Nam. Báo cáo nghiên cứu chính sách số 8364. Nhóm Ngân hàng thế giới. Washington DC.

Viện Chính sách và chiến lược nông nghiệp và phát triển nông thôn. 2019. Báo cáo khảo sát đầu kỳ - Dự án "Hỗ trợ triển khai CTMTQG-NTM và CTMTQG-GNBV giai đoạn 2016-2020". Hà Nội.

Jenkins, Stephen P. và van Kerm, Philippe., 2016. Đánh giá tăng trưởng thu nhập cá nhân. Economica, 83 (332). trang 679-703.

Viện Nghiên cứu phát triển Mekong., 2020. Báo cáo cuối kỳ - Đánh giá tác động của Dự án Giảm nghèo Tây Nguyên. Bộ Kế hoạch và Đầu tư. Hà Nội.

Mu, R., và D. Van de Walle. 2011. Đường nông thôn và phát triển chợ địa phương tại Việt Nam. Tạp chí Nghiên cứu phát triển số 47 (5): 709–734.

Nguyễn, Việt Cường, Phùng Đức Tùng, Tạ Văn Khánh, Trần Thọ Đạt, 2017. Tác động của đường nông thôn và công trình thủy lợi đối với đời sống hộ gia đình: minh chứng từ Việt Nam. Tạp chí quốc tế về kinh tế học ứng dụng số 31 (6): 734–753

Nguyễn Trung Kiên, Bùi Minh. 2015. CTMTQG-NTM: Sự phát triển về các khái niệm trong quan điểm lịch sử. Tạp chí Khoa học xã hội Việt Nam, 6 (170)

Padmini Iyer, Obiageri Bridget Azubuike và Caine Rolleston. 2017. Điều tra trường học Young Lives, 2016–17: Minh chứng từ Việt Nam.

Patrinos, Harry Anthony, Phạm Vũ Thăng, Nguyễn Đức Thành. 2018. Nghiên cứu kinh tế cho giáo dục tại Việt Nam. Báo cáo nghiên cứu chính sách số 8679. Nhóm Ngân hàng thế giới. Washington DC.

Ravallion, M., và M. Huppi (1991) Đo lường thay đổi về nghèo: Nghiên cứu phương pháp luận tại Indonesia trong giai đoạn điều chỉnh. Tạp chí Kinh tế Ngân hàng thế giới 5:1, 57–82.

Verwimp, Philip, Sisi Zhang. 2018. Tác động về đời sống của chương trình mục tiêu quốc gia xây dựng nông thôn mới – đánh giá bán thử nghiệm. Tài liệu nghiên cứu của WIDER số 2018/164

Ngân hàng thế giới. 2017. Lướt trên con sóng: một Đông Á kỳ diệu cho thế kỷ 21. Washington, D.C.: Nhóm Ngân hàng thế giới. https://hubs.worldbank.org/docs/ImageBank/Pages/DocProfile.aspx?nodeid=27585372

Ngân hàng thế giới. 2018. Giảm nghèo và thịnh vượng chung tại Việt Nam: bước tiến mới. Washington, D.C.: Nhóm Ngân hàng thế giới.

Ngân hàng thế giới. 2019a. Giảm nghèo và thịnh vượng chung ở Việt Nam: Cơ hội tốt hơn cho tất cả mọi người. Washington, D.C.: Nhóm Ngân hàng thế giới.

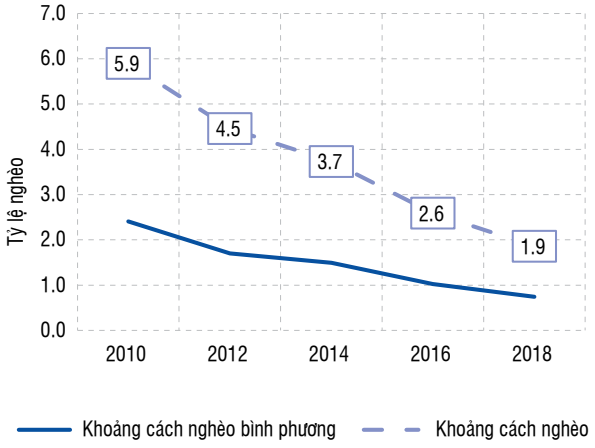
Ngân hàng thế giới. 2019b. Báo cáo phát triển Việt Nam 2019: Kết nối Việt Nam hướng tới tăng trưởng và thịnh vượng chung. Washington, D.C.: Nhóm Ngân hàng thế giới.

Ngân hàng thế giới. 2019c. Nâng cao hiệu quả giáo dục đại học tại Việt Nam: các lựa chọn chính sách. Washington, D.C.: Nhóm Ngân hàng thế giới.

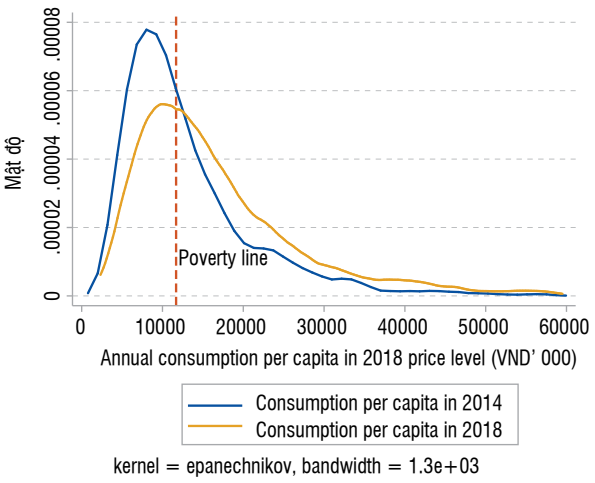
Ngân hàng thế giới. 2019d. Động lực cho phát triển kinh tế - xã hội với các nhóm dân tộc thiểu số tại Việt Nam. Washington, D.C.: Nhóm Ngân hàng thế giới.

Phụ lục: Các bảng và biểu bổ sung

Hình 46. Xu hướng về khoảng cách nghèo và tỷ lệ khoảng cách nghèo bình phương (%), 2010-2018

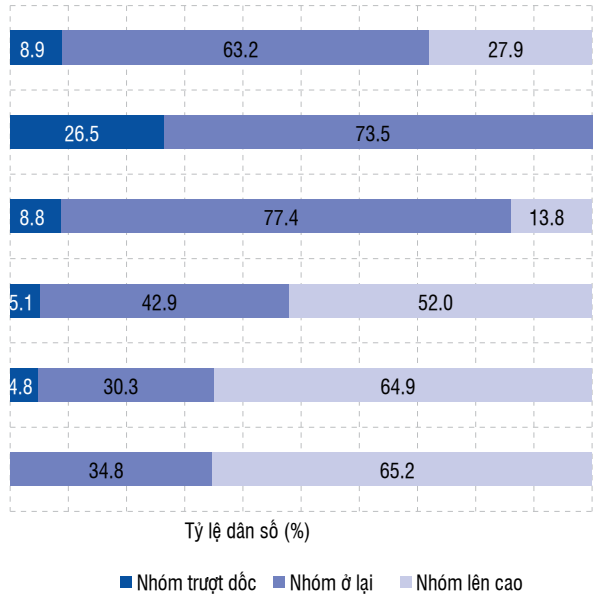


Hình 47. Phân phối tiêu dùng giữa các nhóm DTTS (nghìn đồng), giai đoạn 2014-2018

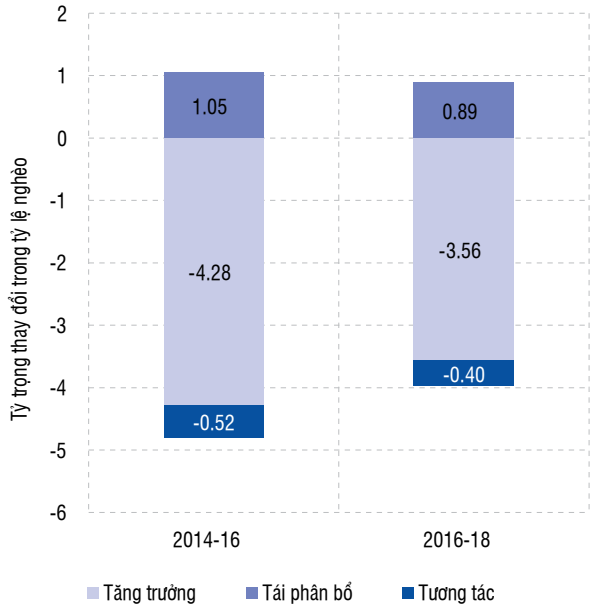


Nguồn: Tính toán của các tác giả dựa vào số liệu VHLSS 2010 - 2018.

Hình 48. Các xu hướng dịch chuyển kinh tế, 2014-2016

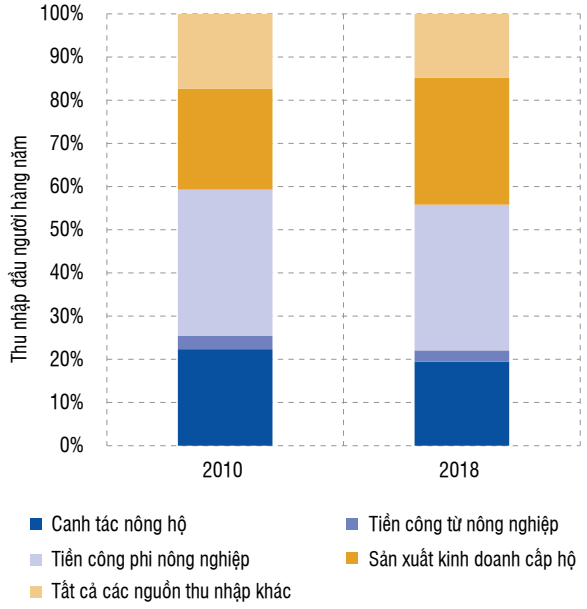


Hình 49. Đóng góp của tăng trưởng và tái phân phối đối với những thay đổi về tình trạng nghèo, 2014-2018

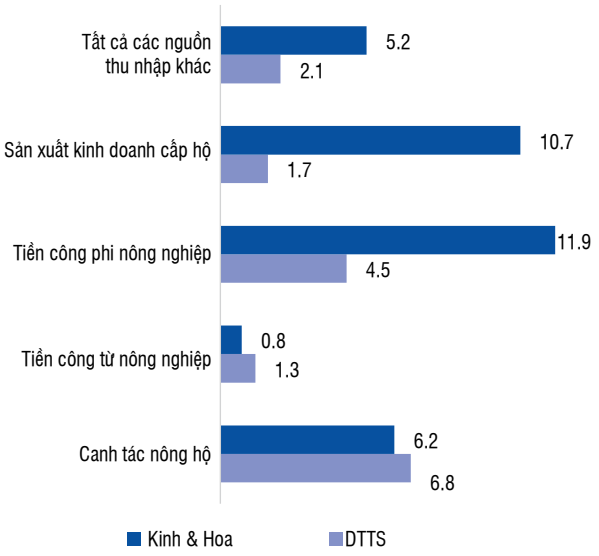


Nguồn: Tính toán của các tác giả dựa vào số liệu VHLSS 2010 - 2018.

Hình 50. Cơ cấu thu nhập tại khu vực nông thôn, 2010-18

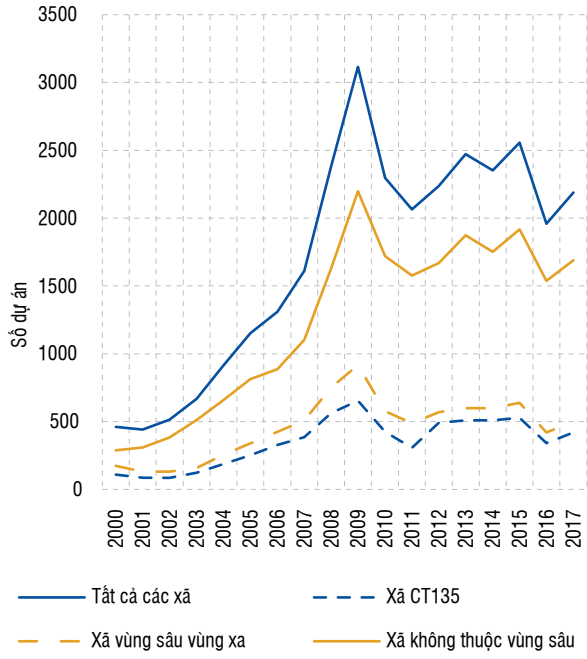


Hình 51. Thu nhập bình quân đầu người hàng năm tại khu vực nông thôn chia theo nguồn thu nhập, 2018 (triệu đồng)

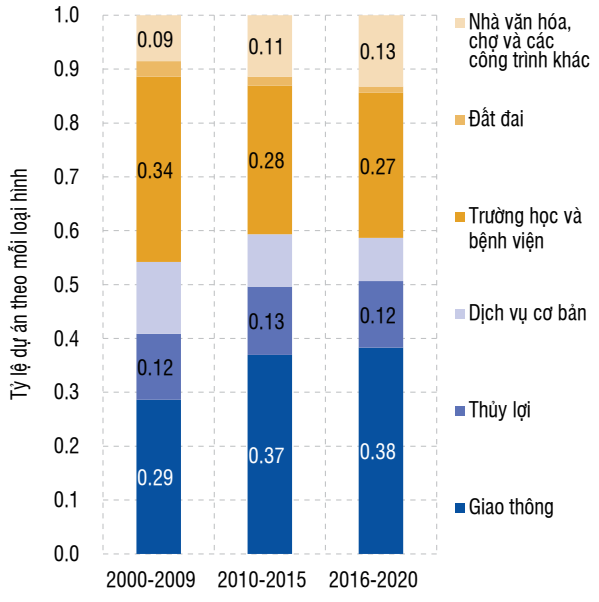


Nguồn: Tính toán của các tác giả dựa vào số liệu VHLSS, 2010 - 2018.

Hình 52. Số công trình đầu tư hạ tầng xã, 2000-18



Hình 53. Phân bổ các dự án hạ tầng theo loại hình dự án, 2005-2019



Nguồn: Tính toán của các tác giả dựa vào số liệu VHLSS 2010 - 18.

Bảng 15: Điều kiện nhà ở và tình trạng sở hữu tài sản tiện nghi theo khu vực, 2018

	Đồng bằng Sông Hồng	Trung du và miền núi Bắc Bộ	Bắc Trung Bộ & duyên hải miền Trung	Tây Nguyên	Nam Trung Bộ	Đồng bằng sông Cửu Long	Nông thôn	Thành thị
Diện tích ở (m^2)	96	86	86	85	81	90	85	95
Diện tích ở/người	31	25	28	25	26	30	27	31
Dưới 10m^2/người	10	13	12	21	17	8	12	13
Ít nhất 20m^2/người	52	43	50	45	49	55	49	52
Nhà kiên cố	74	38	31	18	39	11	31	54
Có toilet riêng	53	23	21	14	36	5	17	48
Nhà tạm	1	9	3	7	2	14	7	2
Nước máy hoặc nước giếng khoan	69	38	57	37	87	66	51	85
Bồn cầu tự hoại/ bán tự hoại	83	56	67	61	90	66	65	88
Có xe máy	83	90	87	90	95	82	86	90
Có máy tính	25	13	19	20	34	15	13	39
Có điều hòa	49	15	16	3	38	16	15	48
Có máy giặt	62	33	35	43	67	29	34	71
Có bình nước nóng	72	36	28	28	23	7	27	50
Diện tích ở (m^2)	97	82	93	65	98	94	90	95

Nguồn: Tính toán của các tác giả dựa vào số liệu VHLSS 2018.

Bảng 16: Các xu hướng về chỉ số phúc lợi phi tiền tệ bổ sung, 2010-18

	Có nước máy		Có cải thiện về nước		Có cải thiện về nhà vệ sinh		Có điện thoại	
	2010	2018	2010	2018	2010	2018	2010	2018
Nam giới	22,4	40,2	69,6	77,5	68,7	86,0	79,3	95,5
Nữ giới	37,0	52,1	78,2	83,8	74,1	87,4	75,0	91,3
DTTS	5,7	10,9	43,4	46,5	23,1	60,5	51,0	85,6
Kinh & Hoa	29,2	46,6	76,0	81,1	77,0	86,8	81,9	95,8
Không nghèo	30,4	43,7	76,4	78,8	78,1	85,2	84,1	95,8
Nghèo	6,7	5,5	50,9	31,8	33,5	46,2	49,0	69,5
Nghèo hoặc kinh tế bấp bênh	10,3	15,6	59,5	54,9	49,3	62,1	64,1	84,2
Kinh tế ổn định	31,3	41,2	78,6	79,9	83,0	86,4	87,5	96,3
Tầng lớp trung lưu	68,7	65,6	92,2	85,1	97,9	92,7	92,3	98,0
Nông thôn	8,7	24,6	63,4	69,3	60,4	78,5	74,4	93,2
Thành thị	66,2	75,2	91,2	90,2	92,2	92,4	86,8	96,7

	Có nước máy		Có cải thiện về nước		Có cải thiện về nhà vệ sinh		Có điện thoại	
	2010	2018	2010	2018	2010	2018	2010	2018
Đồng bằng sông Hồng	27,6	54,2	61,4	73,2	87,4	88,0	81,1	94,4
Trung du & miền núi Bắc Bộ	13,1	18,4	58,8	62,7	52,2	75,4	69,7	94,7
Bắc Trung Bộ & duyên hải miền Trung	21,1	32,7	79,5	79,7	72,1	79,8	75,3	91,9
Tây Nguyên	12,8	19,1	78,6	87,7	51,2	82,7	78,8	88,3
Đông Nam Bộ	43,8	62,7	93,7	93,9	90,2	97,4	84,8	98,5
Đồng bằng sông Cửu Long	27,3	42,6	64,2	66,2	44,5	73,8	77,1	95,6
Việt Nam	26,2	29,5	71,9	73,8	70,1	73,5	78,2	84,9

Nguồn: Tính toán của các tác giả dựa trên số liệu VHLSS 2010, 2012, 2014, 2016.

Bảng 17: Các xu hướng đối với chỉ số Theil về bất bình đẳng, 2010-18

	Chỉ số Theil				
	2010	2012	2014	2016	2018
Toàn quốc	**29.4**	**22.9**	**21.6**	**22.3**	**22.6**
Thành thị	27.8	21.4	19.7	19.5	18.7
Nông thôn	20.0	17.4	16.5	17.7	19.1
Vùng					
Đồng bằng sông Hồng	29.7	20.9	20.3	19.3	18.1
Trung du và miền núi phía Bắc	23.9	23.4	25.0	23.9	30.7
Bắc Trung Bộ và duyên hải miền Trung	20.9	19.6	19.6	20.9	20.4
Tây Nguyên	23.0	25.2	26.3	27.3	35.5
Đông Nam Bộ	31.6	20.5	18.0	17.4	15.9
Đồng bằng sông Cửu Long	17.8	17.6	14.5	17.3	17.1

Nguồn: Tính toán của các tác giả dựa trên số liệu VHLSS 2010-2018

Bảng 18: Phân rã thu nhập đối với những thay đổi về tỷ lệ đảm bảo về kinh tế a tại khu vực nông thôn và giữa các nhóm DTTS, 2010-2018

	Khu vực nông thôn			DTTS		
	2010-14	2014-18	2016-18	2010-14	2014-18	2016-18
Xu hướng tiêu dùng	1.8	-6.5	-2.7	3.9	-2.1	-2.3
Tỷ lệ người trưởng thành có việc làm	-2.5	-1.0	-0.7	-1.2	-0.3	-0.4
Tiền công phi nông nghiệp	-7.1	-10.8	-6.5	-6.4	-7.4	-3.3
Sản xuất kinh doanh hộ gia đình	-1.5	-1.9	-0.9	-1.3	-1.5	-0.2
Thu nhập từ trồng trọt	-0.5	-0.4	-0.6	-0.7	0.0	0.2

	Khu vực nông thôn			DTTS		
	2010-14	2014-18	2016-18	2010-14	2014-18	2016-18
Thu nhập từ các hoạt động nông nghiệp khác	-1.3	-0.5	0.5	-0.3	-0.1	0.0
Tiền gửi về nhà	-1.1	2.8	3.5	-0.4	2.1	2.4
Trợ cấp	-0.3	-0.5	-0.4	0.0	-0.9	-0.6
Thu nhập khác	-0.3	-2.1	-2.1	-0.2	-0.9	-0.6
Tổng thay đổi[b]	-12.8	-20.9	-10.0	-6.6	-11.1	-4.8

Nguồn: Tính toán của các tác giả dựa trên số liệu VHLSS 2010, 2016, 2018.
Ghi chú: (a) dựa trên ngang giá sức mua PPP năm 2011 là 5,5 $/ngày/người; (b) Sai số xấp xỉ trong tổng thay đổi là do loại bỏ các quan sát bị thiếu thông tin về thu nhập.

Bảng 19: Tỷ lệ các hộ gia đình có chi tiêu cho internet (%), 2010-2018

	2010	2018
Hộ không nghèo	12.7	48.4
Hộ nghèo	0.2	5.4
Hộ DTTS	0.9	16.8
Hộ Kinh & Hoa	11.7	50.9
Xã ngoài CT135	3.4	40.7
Xã thuộc CT135	1.0	18.0
Nông thôn	2.9	35.3
Thành thị	27.4	66.1
Đồng bằng sông Hồng	15.1	52.9
Trung du và miền núi phía Bắc	3.4	34.5
Bắc Trung Bộ và duyên hải miền Trung	7.0	39.9
Tây Nguyên	5.5	38.6
Đông Nam Bộ	19.3	67.2
Đồng bằng sông Cửu Long	6.5	35.4

Nguồn: Tính toán của các tác giả dựa trên số liệu VHLSS 2010, 2018.

Bảng 20: Sự tham gia của hộ gia đình vào quá trình lập kế hoạch cấp xã, tính theo dân tộc, 2018

	DTTS			Kinh		
	Có biết	Được mời	Đã tham gia	Có biết	Được mời	Đã tham gia
Xác định các ưu tiên về đầu tư	61.1	54.8	44.1	59.9	53.5	44.2
Đề xuất kế hoạch/ dự án đầu tư	43.0	37.3	28.4	53.8	45.4	35.3
Bàn bạc chi tiết triển khai	31.6	26.4	18.8	41.1	33.3	25.2
Thảo luận về thu hồi đất và bồi thường	29.4	25.3	18.3	41.8	32.0	22.5
Giám sát cộng đồng đối với dự án	26.1	21.9	15.4	35.3	28.0	20.5

Nguồn: Báo cáo Khảo sát đầu kỳ CTMTQG (IPSARD, 2019)

ĐKKHXB-CXB số: 1428-2020/CXBIPH/75-27/TN và Quyết định xuất bản số: 666/QĐ-NXBTN ngày 04/5/2020

63 Lý Thái Tổ, Hà Nội
Tel. (84-24) 3934 6600
Fax (84-24) 3935 0752
Website: www.worldbank.org.vn