



Empowered lives.
Resilient nations.

TĂNG TRƯỞNG VÌ MỌI NGƯỜI

BÁO CÁO PHÁT TRIỂN CON NGƯỜI VIỆT NAM 2015 VỀ TĂNG TRƯỞNG BAO TRÙM

Y tế

An sinh xã hội

Bình đẳng Giới

Sẵn sàng về công nghệ

Trung lưu bị bỏ sót Y tế

Tăng trưởng bao trùm

Năng suất lao động Công nghệ

Đổi mới sáng tạo Giáo dục

Y tế Công nghệ trung

Sẵn sàng về công nghệ

Trung lưu bị bỏ sót

An sinh xã hội

Tăng trưởng

bao trùm

Giáo dục

Công nghệ

An sinh

Giáo dục Lao động

Xã hội

Y tế Giới

Đổi mới

sáng tạo

Công nghệ trung bình

Đổi mới sáng tạo

Năng suất lao động

Tăng trưởng bao trùm

Giáo dục Lao động

Đổi mới sáng tạo

Giới

Tăng trưởng

Đổi mới sáng tạo

Công nghệ trung bình Y tế

An sinh xã hội Bình đẳng giới

Sẵn sàng về công nghệ Đổi mới

Trung lưu bị bỏ sót Giáo dục

Năng suất lao động Công nghệ

Năng suất

Bình đẳng giới An sinh

Đổi mới sáng tạo Công nghệ

Y tế Giáo dục Năng suất

Tăng trưởng bao trùm

Sẵn sàng về công nghệ Đổi mới

Trung lưu bị bỏ sót Lao động

An sinh xã hội Bình đẳng giới Y tế

Công nghệ trung bình Đổi mới sáng tạo

Năng suất lao động Tăng trưởng bao trùm

Đổi mới sáng tạo Công nghệ

Trung lưu bị bỏ sót Y tế Giáo dục

Đổi mới sáng tạo An sinh xã hội Bình đẳng giới

Tăng trưởng bao trùm Giáo dục Y tế

Đổi mới sáng tạo Công nghệ trung bình Đổi mới sáng

Trung lưu bị bỏ sót Y tế Giáo dục

Năng suất lao động Sẵn sàng về công nghệ

Đổi mới sáng tạo Công nghệ trung bình

Nhóm trung bình

đẳng giới Y tế đẳng

Công nghệ trung bình An sinh

An sinh xã hội Bình đẳng giới

Tăng trưởng

bao trùm

Giáo dục Năng suất lao động

An sinh xã hội Đổi mới

sẵn sàng về công nghệ

Trung lưu bị bỏ sót

Công nghệ trung bình

An sinh

Giáo dục Lao động

Xã hội

Y tế Giới

Đổi mới

sáng tạo

Công nghệ trung bình

Đổi mới sáng tạo

Năng suất lao động

Tăng trưởng bao trùm

Giáo dục Lao động

Đổi mới sáng tạo



NHÀ XUẤT BẢN KHOA HỌC XÃ HỘI

Bản quyền © tháng 1 năm 2016
Chương trình Phát triển Liên hợp quốc (UNDP) và Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam (VASS)

Bản quyền thuộc về Chương trình Phát triển Liên hợp quốc và Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam. Không được sao in, tái bản, lưu trữ trong một hệ thống mở hoặc chuyển tải bất kỳ phần nào hoặc toàn bộ nội dung của báo cáo này dưới mọi hình thức như điện tử, sao in, ghi âm hoặc các hình thức khác khi chưa được sự đồng ý.

Thiết kế: Phan Hương Giang/ UNDP Viet Nam

Trong trường hợp bản in có lỗi, vui lòng truy cập bản điện tử tại các trang web www.vn.undp.org hoặc www.vass.gov.vn



*Empowered lives.
Resilient nations.*

TĂNG TRƯỞNG VÌ MỌI NGƯỜI

BÁO CÁO PHÁT TRIỂN CON NGƯỜI VIỆT NAM 2015 VỀ TĂNG TRƯỞNG BAO TRÙM



NHÀ XUẤT BẢN KHOA HỌC XÃ HỘI

Lời nói đầu

Báo cáo quốc gia về Phát triển con người Việt Nam năm 2015 về “Tăng trưởng vì mọi người” xem xét thông qua khung chính sách dựa trên tăng trưởng bao trùm để có thể giúp xác định đường hướng thúc đẩy phát triển con người ở Việt Nam trong giai đoạn phát triển mới đầy thách thức.

Thông qua lăng kính phát triển con người, báo cáo tiếp cận theo cách lấy con người làm trung tâm để xem xét sự tham dự bao trùm của người dân Việt Nam vào quá trình phát triển của đất nước kể từ cuối những năm 1980. Báo cáo kết luận rằng vào giai đoạn đầu và giữa những năm Đổi Mới, Việt Nam đã đạt được những kết quả ấn tượng cả về phát triển con người và tăng trưởng kinh tế. Phát triển kinh tế ở Việt Nam mang tính bao trùm với những lợi ích và cơ hội được chia sẻ rộng rãi. Tuy nhiên, trong những năm gần đây, sự phát triển mạnh mẽ của Việt Nam có xu hướng chững lại, đặc biệt sau cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu năm 2008. Tăng trưởng giảm sút và khoảng cách giữa các vùng miền, các tỉnh và các nhóm dân cư vẫn chưa được thu hẹp. Tăng trưởng trong quá khứ mặc dù đã mang lại những chuyển dịch cơ cấu xã hội to lớn, với việc thu hẹp tỷ trọng của nhóm dân cư nghèo và cận nghèo và mở rộng nhanh chóng của tầng lớp trung lưu, song đời sống của những người ở nhóm trung lưu còn chưa được đảm bảo an toàn trước các rủi ro, và những khó khăn của những người vẫn thuộc diện nghèo, đặc biệt ở những cộng đồng dân tộc thiểu số, thì ngày càng khó giải quyết.

Báo cáo cũng đề cập đến những cải cách trong quá trình Đổi Mới như từng bước tự do hóa, hội nhập quốc tế, đặc biệt trong nông nghiệp cũng như chuyển đổi nền kinh tế từ xuất phát điểm dựa nhiều vào lao động. Những thay đổi này đã tạo ra cơ hội mới cho đại đa số người lao động và là động lực chính cho những thành tựu trong quá khứ. Tuy nhiên, sự giảm tốc tăng trưởng kinh tế của Việt Nam trong giai đoạn gần đây đã cho thấy những dấu hiệu rằng các cải cách mạnh mẽ đó - một thời là động lực tăng trưởng - hiện nay đã đến ngưỡng giới hạn.

Quá trình chuyển đổi từ mô hình tăng trưởng hiện nay dựa chủ yếu vào lao động giá rẻ và khai thác tài nguyên thiên nhiên sang mô hình dựa vào tăng năng suất là thách thức đối với một nước có thu nhập trung bình thấp như Việt Nam. Để thực hiện thành công quá trình chuyển đổi này trong bối cảnh toàn cầu đang thay đổi nhanh chóng đòi hỏi phải có những hành động chính sách rõ ràng để đảm bảo gia tăng khả năng cạnh tranh, nâng cao hiệu quả, cải thiện kỹ năng, tạo lập nền tảng cho các hoạt động nghiên cứu và triển khai trong một môi trường khuyến khích đổi mới sáng tạo. Báo cáo cũng phân tích chiến lược tăng trưởng bao trùm nhằm giúp đạt được các kết quả này một cách công bằng để thúc đẩy phát triển con người và tạo cơ hội cho tất cả mọi người. Báo cáo xem xét ba trụ cột chính sách tạo nên cách tiếp cận tăng trưởng bao trùm, đó là: mở rộng các cơ hội việc làm có năng suất, đảm bảo chất lượng cao về giáo dục và y tế cho toàn dân, và bảo đảm diện bao phủ rộng của hệ thống an sinh xã hội.

Báo cáo cũng chỉ ra các cơ hội và thách thức mà Việt Nam phải đối mặt nhất là sử dụng có hiệu quả nguồn lực con người dồi dào của mình. Đặc biệt, báo cáo xem xét sự cải thiện về năng suất lao động nói riêng và thay đổi cơ cấu nền kinh tế nói chung thông qua bốn quá trình chuyển đổi: thứ nhất, chuyển đổi trong nội tại ngành nông nghiệp từ các hoạt động có giá trị gia tăng thấp sang các hoạt động có giá trị gia tăng cao hơn; thứ hai, chuyển đổi thông qua chuyển dịch lao động từ lĩnh vực nông nghiệp sang lĩnh vực phi nông nghiệp thuộc khu vực phi chính thức; thứ ba, sự dịch chuyển lao động trên quy mô toàn nền kinh tế từ khu vực phi chính thức sang khu vực chính thức; và thứ tư là chuyển đổi thông qua việc nâng cao năng suất lao động trong chính khu vực chính thức. Trong các quá trình chuyển đổi này có những rủi ro đáng kể liên quan đến gia tăng bất bình đẳng khi chênh lệch về lương do sự khác biệt về kỹ năng và thu nhập của những người sở hữu vốn và ý tưởng so với nhóm còn lại sẽ gia tăng. Sự chênh lệch giữa các vùng và địa bàn cũng có

chiều hướng gia tăng. Có nguy cơ hiện hữu về một bộ phận đáng kể người dân có thể tụt lại phía sau trong khi việc tiếp tục các nỗ lực giảm nghèo, để nghèo không trở thành cố hữu, vẫn đang vô cùng quan trọng. Tuy nhiên, điều cần nhấn mạnh là việc áp dụng chiến lược tăng trưởng bao trùm có tầm quan trọng nhằm mở ra các cơ hội và duy trì tăng trưởng nhanh thông qua việc khai thác tiềm năng của tất cả mọi người trong nền kinh tế.

Trong khi nhận thức rõ giáo dục và y tế là các thành tố cơ bản của phát triển con người và là trung tâm để thúc đẩy các năng lực của con người cũng như cho phép con người nắm bắt các cơ hội tăng năng suất lao động, báo cáo cũng xác định một số thách thức chính, bao gồm những bất cập trong giáo dục ngoài các cấp tiểu học và trung học cơ sở, những lệch lạc trong cung cấp dịch vụ y tế và những hạn chế về diện bao phủ của bảo hiểm y tế. Vấn đề chủ yếu của giáo dục là mặc dù giáo dục mầm non, dạy nghề và đại học là nền tảng để đảm bảo tăng trưởng bao trùm nhưng các lĩnh vực này còn chưa đảm bảo chất lượng và khả năng tiếp cận còn hạn chế đối với nhóm có thu nhập thấp. Báo cáo cũng đặt câu hỏi về tính hiệu quả của cả lĩnh vực giáo dục và y tế, bởi các kết quả thu được không tương xứng với nguồn lực đầu tư lớn, của cả Nhà nước và người dân trong các lĩnh vực này. Do đó, vấn đề không nằm ở mức độ đầu tư mà ở cách thức chi tiêu và đặc biệt là ở những đổi mới gần đây về quản lý và mở rộng nguồn thu.

Báo cáo nhấn mạnh tầm quan trọng của an sinh xã hội trong việc thúc đẩy tính công bằng, hiệu quả và sức chống chịu, đồng thời đưa ra đánh giá cơ bản về hệ thống này của Việt Nam. Báo cáo cũng nêu rõ những hạn chế của trợ giúp xã hội cho người nghèo và sự xuất hiện của “nhóm trung lưu bị bỏ sót” gồm nhóm cận nghèo và trung lưu lớp dưới - những người thường làm việc ở khu vực phi chính thức, không đủ các điều kiện để được trợ giúp xã hội nhưng cũng khó có thể tiếp cận bảo hiểm xã hội. Báo cáo nhận thấy rằng hệ thống hiện nay đã khiến nhóm nghèo nhất và “nhóm trung lưu bị bỏ sót” có nguy cơ dễ bị tổn thương cao trước các cú sốc và không đủ khả năng đầu tư cho con cái học hành, phát triển sản xuất kinh doanh và như vậy, các rủi ro sẽ tăng cao đồng thời năng suất sẽ giảm sút.

Hướng đến tương lai, báo cáo tập trung khuyến nghị các hành động chính sách thiết thực để mở rộng việc làm có năng suất, cải thiện hiệu quả và nâng cao tính công bằng của hệ thống giáo dục và y tế cũng như gia tăng diện bao phủ của hệ thống an sinh xã hội. Những cải cách này sẽ giúp đảm bảo được quỹ đạo tăng trưởng mang tính bao trùm - phương thức phù hợp với nền kinh tế đang thay đổi của Việt Nam và những nhu cầu phát triển trong tương lai của đất nước.

Khuôn khổ chính sách được xác định trong Báo cáo này gắn liền với động lực tăng trưởng của Việt Nam và góp phần thúc đẩy nâng phát triển con người lên tầm cao mới. Đây là những khuyến nghị quan trọng và vào đúng thời điểm Việt Nam đang xây dựng Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2016 - 2020, chuẩn bị triển khai Chương trình Nghị sự 2030 về Phát triển bền vững, trong đó trọng tâm là tăng trưởng bao trùm và xóa bỏ đói nghèo. Những phát hiện và khuyến nghị của báo cáo là những đóng góp quý báu cho quá trình này.

Chúng tôi xin trân trọng giới thiệu Báo cáo Phát triển con người Việt Nam năm 2015 tới các nhà hoạch định chính sách, các nhà nghiên cứu, các bên liên quan trong lĩnh vực phát triển và người dân Việt Nam, những người mong muốn chứng kiến những tiến bộ trong phát triển con người, để tăng trưởng vì mọi người và không để ai bị bỏ lại phía sau trong tương lai ở Việt Nam.



GS. TS. Nguyễn Xuân Thắng
Chủ tịch Viện Hàn lâm
Khoa học xã hội Việt Nam



Bà Pratibha Mehta
Điều phối viên thường trú LHQ
tại Việt Nam
Đại diện thường trú UNDP

Lời cảm ơn

Báo cáo Phát triển con người Việt Nam năm 2015 là kết quả của quá trình hợp tác chặt chẽ giữa Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam (VASS) và Chương trình Phát triển Liên hợp quốc (UNDP). GS.TS. Nguyễn Xuân Thắng (Chủ tịch VASS), bà Pratibha Mehta, bà Louise Chamberlain và ông Bakhodir Burkhanov (UNDP) đã có những định hướng chiến lược, hướng dẫn và hỗ trợ chung cho toàn bộ quá trình từ xây dựng đề cương, dự thảo và hoàn thiện báo cáo này. Báo cáo cũng nhận được sự hỗ trợ mạnh mẽ từ các chuyên gia và cán bộ của VASS cũng như từ Nhóm cố vấn chính sách của UNDP trong suốt quá trình nghiên cứu và dự thảo báo cáo này.

Nhóm tác giả của Báo cáo bao gồm: ông Nguyễn Thắng (VASS), ông Nguyễn Tiên Phong, bà Michaela Prokop, ông Richard Colin Marshall và bà Phạm Thị Liên Phương (UNDP). Ông Arkadii Toritsyn với tư cách chuyên gia quốc tế đã đóng góp trong phần sơ thảo cho Dự thảo báo cáo này. Báo cáo cũng dựa trên các nghiên cứu đầu vào (TBP) của các chuyên gia ở nhiều lĩnh vực và tổ chức khác nhau.

Xin ghi nhận và cảm ơn tới các thành viên của Nhóm cố vấn kỹ thuật (TWG) cho Báo cáo Phát triển con người Việt Nam năm 2015 và các chuyên gia hàng đầu, những người đã bình luận và góp ý về ý tưởng ban đầu, đề cương, dự thảo các báo cáo nghiên cứu đầu vào cũng như các bản dự thảo của báo cáo này bao gồm: các ông Trương Đình Tuyển, TS. Võ Trí Thành, TS. Nguyễn Thị Lan Hương, PGS. TS. Lương Đình Hải, PGS.TS. Đặng Nguyễn Anh, PGS. TS. Bùi Quang Tuấn, GS. TS. Hồ Sĩ Quý và PGS. TS. Bùi Tất Thắng.

Đặc biệt cảm ơn ông Nguyễn Thanh Hà, bà Vũ Thị Vân Anh, bà Nguyễn Thu Hương (VASS) và bà Nguyễn Thị Hải Yến (UNDP) vì những hỗ trợ không mệt mỏi trong suốt quá trình chuẩn bị báo cáo này.

Xin cảm ơn Tổng cục Thống kê Việt Nam, với những thành viên chính gồm bà Nguyễn Thị Ngọc Vân, ông Đỗ Anh Kiếm, ông Cao Văn Hoạch, ông Dương Mạnh Hùng, bà Phạm Thị Minh Hiền và bà Lộ Thị Đức, vì những tính toán và chú thích số liệu của các chỉ số phát triển con người (HDI), chỉ số phát triển giới (GDI) và chỉ số nghèo đa chiều (MPI). Cũng xin cảm ơn ông Nguyễn Văn Tiến và bà Nguyễn Bùi Linh trong việc đảm bảo chất lượng số liệu của HDI/GDI/MPI sử dụng trong báo cáo này; bà Phạm Thị Liên Phương về những phân tích của HDI và MPI; bà La Hải Anh, ông Vũ Hoàng Đạt, bà Trần Ngô Thị Minh Tâm và ông Phạm Minh Thái về những chuẩn bị dữ liệu qua các năm từ Điều tra mức sống hộ gia đình Việt Nam (VHLSS), Tổng điều tra dân số và doanh nghiệp. Đặc biệt xin cảm ơn Trung tâm Phân tích và Dự báo (VASS) về những hỗ trợ kỹ thuật trong suốt quá trình chuẩn bị báo cáo này.

Cuối cùng, xin chân thành cảm ơn và đánh giá cao các tác giả và các chuyên gia phản biện của những nghiên cứu đầu vào làm cơ sở cho báo cáo này cũng như toàn thể các tổ chức và cá nhân đã hỗ trợ và giúp đỡ trong suốt quá trình thực hiện Báo cáo Phát triển con người Việt Nam năm 2015.

Từ viết tắt

ADB	Ngân hàng Phát triển châu Á
ASEAN	Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á
CAF	Trung tâm Phân tích và Dự báo (thuộc Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam)
CIEM	Viện Quản lý Kinh tế trung ương
FDI	Đầu tư trực tiếp nước ngoài
GDP	Tổng sản phẩm quốc nội
GNI	Tổng thu nhập quốc dân
GOVN	Chính phủ Việt Nam
GSO	Tổng cục thống kê
HCMC	Thành phố Hồ Chí Minh
HD	Phát triển con người
HDI	Chỉ số phát triển con người
HDR	Báo cáo phát triển con người
HI	Bảo hiểm y tế
HIV	Virus gây suy giảm miễn dịch ở người
IHDI	Chỉ số Phát triển con người điều chỉnh bất bình đẳng
ILO	Tổ chức Lao động quốc tế
ILSSA	Viện Khoa học lao động và các vấn đề xã hội
IPSARD	Viện Chính sách và Chiến lược Nông nghiệp và phát triển nông thôn
IT	Công nghệ thông tin
MDGs	Mục tiêu phát triển thiên niên kỷ
MIC	Nước thu nhập trung bình
MOET	Bộ Giáo dục và Đào tạo
MOF	Bộ Tài chính
MOH	Bộ Y tế

MOLISA	Bộ Lao động, thương binh và xã hội
MPI	Chỉ số nghèo đói đa chiều
MPSAR	Kế hoạch tổng thể cải cách hệ thống trợ giúp xã hội
NA	Quốc hội
NHDR	Báo cáo Phát triển con người quốc gia
NTP	Chương trình mục tiêu quốc gia
NTPSPR	Chương trình mục tiêu quốc gia về giảm nghèo bền vững
OECD	Tổ chức Hợp tác và phát triển kinh tế
PAPI	Chỉ số Hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh
PPP	Ngang giá sức mua
SDGs	Mục tiêu phát triển bền vững
SHI	Bảo hiểm y tế xã hội
UI	Bảo hiểm thất nghiệp
UN	Liên hợp quốc
UNDP	Chương trình Phát triển Liên hợp quốc
UNICEF	Quỹ nhi đồng Liên hợp quốc
USD	Đôla Mỹ
VASS	Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam
VHLSS	Điều tra mức sống hộ gia đình Việt Nam
VND	Đồng Việt Nam
VSS	Bảo hiểm xã hội Việt Nam
WB	Ngân hàng thế giới
WHO	Tổ chức y tế thế giới
WTO	Tổ chức thương mại thế giới

Mục lục

LỜI NÓI ĐẦU	II
LỜI CẢM ƠN	IV
TỪ VIẾT TẮT	V
Tóm tắt	1
Lời giới thiệu	6
PHẦN 1: Tăng trưởng bao trùm và phát triển con người	8
Chương 1.1: Khát vọng lớn đòi hỏi một đường hướng tăng trưởng bao trùm.....	9
1.1.1. Vì sao tính chất bao trùm lại quan trọng?.....	13
1.1.2. Tăng trưởng bao trùm đóng góp vào phát triển con người cao hơn	15
1.1.3. Định nghĩa và đo lường tăng trưởng bao trùm	18
Chương 1.2: Phát triển con người ở Việt Nam ngày nay	20
1.2.1. Phát triển con người của Việt Nam từng tiến nhanh nhưng gần đây đã chậm lại	21
1.2.2. Một số tụt hậu do bất bình đẳng.....	30
1.2.3. Bình đẳng giới có nhiều tiến bộ nhưng vẫn còn những mối quan ngại	31
1.2.4. Tiến bộ không đồng đều giữa các địa phương.....	32
1.2.5. Nghèo đa chiều giảm nhưng vẫn còn chênh lệch lớn giữa các nhóm dân cư, các vùng và các tỉnh	41
PHẦN 2: Tăng trưởng bao trùm ở Việt Nam.....	46
Chương 2.1: Thành quả trong quá khứ	47
2.1.1. Bước nhảy vượt bậc trong hai thập kỷ.....	47
2.1.2. Tầng lớp trung lưu xuất hiện	49
2.1.3. Các cải cách đã giúp thúc đẩy tăng trưởng bao trùm	53
2.1.4. Tăng trưởng chậm lại kể từ cuối những năm 2000 đến đầu những năm 2010.....	55
Chương 2.2: Vượt qua những thách thức của một thế giới đang thay đổi.....	57
2.2.1. Nền kinh tế toàn cầu hướng đến giai đoạn “bình thường mới”.....	57
2.2.2. Yêu cầu trở nên hiệu quả và đổi mới sáng tạo hơn	58
Chương 2.3: Mở rộng cơ hội thông qua việc làm có năng suất.....	63
2.3.1. Tăng trưởng năng suất lao động khá nhanh nhưng vẫn chưa đủ	63
2.3.2. Năng suất lao động tăng thông qua chuyển dịch cơ cấu kinh tế.....	66
2.3.3. Năng suất nội ngành vẫn yếu kém.....	73
Chương 2.4: Nâng cao năng lực thông qua cải thiện y tế và giáo dục	87
2.4.1. Thành tích ấn tượng trong quá khứ đã bắt đầu chậm lại.....	87
2.4.2. Giáo dục và y tế có tính bao trùm đến mức nào?	90
2.4.3. Các mô hình dịch vụ mới có thể không đem lại kết quả tốt nhất.....	100

Chương 2.5: Tăng cường sức chống chịu thông qua mở rộng và củng cố hệ thống an sinh xã hội	113
2.5.1. Những nguyên nhân dẫn đến tình trạng dễ bị tổn thương.....	114
2.5.2. Những rào cản hệ thống đối với việc phổ cập an sinh xã hội	119
2.5.3. Những thách thức về quản trị và cung cấp dịch vụ trợ giúp xã hội	130
PHẦN 3: Thực thi chiến lược tăng trưởng bao trùm	132
3.1: Thúc đẩy việc làm có năng suất	133
1. Giải quyết bất ổn kinh tế vĩ mô để đảm bảo tăng trưởng bao trùm.....	133
2. Nâng cao hiệu quả thông qua đẩy nhanh cải cách trong nước song song với tiếp tục hội nhập quốc tế.....	134
3. Tăng cường năng lực công nghệ và nuôi dưỡng đổi mới sáng tạo	138
3.2: Cải thiện dịch vụ giáo dục và y tế làm nền tảng của tăng trưởng bao trùm	139
1. Vượt qua mức giáo dục cơ bản: Mở rộng học tập suốt đời	139
2. Tạo ra một nền y tế bao trùm và hiệu quả hơn	144
3.3: Hướng đến một hệ thống an sinh xã hội toàn diện, bao trùm và công bằng hơn	146
1. Tiến tới bảo hiểm y tế toàn dân	147
2. Tiến tới một hệ thống bảo hiểm xã hội được hỗ trợ đầy đủ	147
3. Hướng tới các chương trình mở rộng trợ giúp xã hội (bằng trợ cấp tiền mặt)	149
Kết luận	153
Chú thích và tài liệu tham khảo	154
Chú thích	155
Tài liệu tham khảo	162
Phụ lục	174
Phụ lục 1: Chú thích kỹ thuật về cách tính toán các Chỉ số Phát triển con người và các bảng thống kê	175
Phụ lục 2: Phương pháp đo lệch khỏi mức chung	197
Phụ lục 3: Mối quan hệ giữa tăng trưởng kinh tế và bất bình đẳng.....	201
Phụ lục 4: Tầm quan trọng của việc ứng dụng công nghệ trung bình đối với tăng trưởng bao trùm	202
Phụ lục 5: Các chương trình lớn về hỗ trợ trẻ em và trợ cấp tiền mặt cho người khuyết tật năm 2014	203
Phụ lục 6: Chương trình người có công	205
Phụ lục 7: Số liệu chi tiêu cho bảo trợ xã hội	207
Phụ lục 8: Các cơ chế lựa chọn đối tượng thụ hưởng	209
Tình hiệu quả của việc xác định đúng đối tượng của các chương trình hướng vào người nghèo	210
Tính hiệu quả của việc xác định đúng đối tượng cho các chương trình hướng vào các nhóm đối tượng.....	212
Phụ lục 9: Đề xuất các chương trình trợ cấp xã hội và mô phỏng phân tích tác động và hiệu quả chi phí	214
Đề xuất Các chương trình trợ cấp xã hội.....	214
Mô phỏng tác động và hiệu quả về mặt chi phí của các chương trình được đề xuất.....	215

Danh mục bảng, hình và hộp

HỘP	TRANG
Hộp 1.1: Gốc rễ của phát triển là từ kinh nghiệm của người dân bình thường	9
Hộp 1.2: Các nền kinh tế mới nổi coi yếu tố bao trùm là ưu tiên	11
Hộp 1.3: Định nghĩa tăng trưởng bao trùm	12
Hộp 1.4: Người dân Việt Nam nhìn nhận tăng trưởng bao trùm như thế nào?	12
Hộp 1.5: Tạo sự liên kết giữa bình đẳng cơ hội và bình đẳng kết quả	15
Hộp 1.6: Đo lường tình trạng phát triển con người	20
Hộp 1.7: Yếu tố nào thúc đẩy chỉ số HDI tăng lên ở Việt Nam?	27
Hộp 1.8: Đánh giá tiến bộ của tỉnh so với mức kỳ vọng	39
Hộp 2.1: Trong giai đoạn phát triển mới, Việt Nam cần đạt được hiệu quả cao hơn và sáng tạo nhiều hơn	59
Hộp 2.2: Doanh nghiệp có đăng ký kinh doanh hay không: Quy mô, ngành và địa điểm đều có vai trò quyết định	71
Hộp 2.3: Yếu tố nào quyết định năng suất lao động trong doanh nghiệp?	75
Hộp 2.4: Đầu tư trực tiếp nước ngoài: Kết quả và tác động	77
Hộp 2.5: Ngành trồng hoa ở Đà Lạt - Nhà nông và Nhà nước	83
Hộp 2.6: Một mô hình canh tác theo hợp đồng	86
Hộp 2.7: Trẻ em ở các gia đình nhập cư ít có cơ hội đến trường	92
Hộp 2.8: Người nhập cư ít đi khám sức khỏe tại các cơ sở y tế	96
Hộp 2.9: Bảo hiểm y tế miễn phí giúp các nhóm dễ tổn thương được đảm bảo chăm sóc sức khỏe	97
Hộp 2.10: Sự quá tải của các bệnh viện trung ương	99
Hộp 2.11: Thành tựu không đồng nhất của xã hội hóa	101
Hộp 2.12: Khả năng điều tiết yếu không giúp ích nhiều cho việc cân đối khoảng cách nguồn lực lớn ở các địa phương	102
Hộp 2.13: Chi tiêu không hỗ trợ đầy đủ cho việc phát triển năng lực trong những năm then chốt đầu đời	104
Hộp 2.14: Tiếp tục tình trạng học thêm - cho những gia đình có thể trang trải	107
Hộp 2.15: Một gia đình phải vay mượn tiền để chữa bệnh cho người cha, nhưng con gái vẫn phải bỏ học đại học	111
Hộp 2.16: Định nghĩa về an sinh xã hội trong báo cáo này	113
Hộp 2.17: Chính sách đối với người có công (Chương trình có công)	124
Hộp 3.1: Huy động nguồn lực cho các dịch vụ xã hội trong Kế hoạch Phát triển Kinh tế-xã hội 2016-2020	140
Hộp 3.2: Thị trường hay thương mại hoá?	143
Hộp 3.3: Ở khu vực nông thôn, Trung Quốc xây dựng một hệ thống lương hưu từ đóng góp và trợ cấp	148

Hình 1.1:	Khung tăng trưởng bao trùm	16
Hình 1.2:	Chiều hướng tăng HDI đã chứng lại sau cuộc khủng hoảng 2008	22
Hình 1.3:	Tiến bộ trong giáo dục của Việt Nam đã cải thiện nhưng chưa đủ nhanh	24
Hình 1.4:	Về y tế, Việt Nam thực hiện tốt hơn nhiều nước trong khu vực	25
Hình 1.5:	Tiến bộ trong thu nhập bình quân đầu người của Việt Nam (điều chỉnh sức mua tương đương) hiện nay chậm hơn so với mức trung bình của khu vực	26
Hình 1.6:	Thành tích GNI của Việt Nam về phương diện phát triển con người là tốt hơn	27
Hình 1.7:	Khoảng cách giữa các vùng được thu hẹp chỉ đến năm 2008	34
Hình 1.8:	Khoảng cách tương đối với vùng Đông Nam bộ đã chứng lại	34
Hình 1.9:	Các tỉnh phát triển hơn có độ chênh với mức kỳ vọng nhỏ hơn	40
Hình 1.10:	Khác biệt trong nghèo đa chiều và nghèo thu nhập có sự biến động lớn theo vùng trong năm 2012	43
Hình 1.11:	Các thiếu hụt nghèo đa chiều có mối liên quan với nhau, nhưng không hoàn toàn nhất quán với tình trạng thu nhập	44
Hình 1.12:	Một số tỉnh với chỉ số HDI trung bình và cao cũng tập trung nhiều nghèo đa chiều	45
Hình 2.1:	Tăng trưởng bao trùm nghĩa là hầu hết người dân Việt Nam đã được hưởng lợi từ tăng thu nhập ổn định	48
Hình 2.2:	Trong khi tất cả các nhóm dân cư đều tăng thu nhập, nhóm ở giữa có tốc độ tăng trưởng cao	49
Hình 2.3:	Nhóm trung lưu lớp dưới gia tăng nhanh chóng, 2004-2012	50
Hình 2.4:	Các trụ cột của năng lực cạnh tranh quốc gia	59
Hình 2.5:	Việt Nam hiện ở đâu trên quỹ đạo phát triển?	60
Hình 2.6:	Phân bố lại lao động giữa các ngành là động lực chính của tăng trưởng năng suất ở Việt Nam so với các nước láng giềng, 2000-2010	65
Hình 2.7:	Công việc ngày nay không còn nằm nhiều trong ngành nông nghiệp	67
Hình 2.8:	Quá nhiều người vẫn đang mắc kẹt trong công việc dễ bị tổn thương, ảnh hưởng đến năng suất	68
Hình 2.9:	Tỷ trọng việc làm chính thức tăng lên nhưng tiến độ chậm lại	69
Hình 2.10:	Khi sản phẩm xuất khẩu có hàm lượng lao động cao, người nhập cư có được nhiều việc làm	72
Hình 2.11:	Năng suất lao động cao hơn tập trung ở các nhóm ngành chế tạo và dịch vụ công nghệ cao	74
Hình 2.12:	Sau khi phát triển mạnh mẽ, các ngành có năng suất cao hơn đi vào ổn định từ giữa những năm 2000	75
Hình 2.13:	Tăng trưởng năng suất nông nghiệp ở Việt Nam đã vượt qua tốc độ của hầu hết các nước châu Á trừ các nước có trình độ tiên tiến hơn nhiều	80
Hình 2.14:	Sản lượng ngũ cốc giảm sút phản ánh sự chuyển hướng ra khỏi các sản phẩm giá trị thấp	81
Hình 2.15:	Công nghệ đã thúc đẩy tăng trưởng đáng kể trong năng suất ngũ cốc	85
Hình 2.16:	Việt Nam phải mất nhiều thời gian hơn để tăng số năm đi học trung bình	89
Hình 2.17:	Hầu hết mọi trẻ em đều được đi học tiểu học, bất kỳ thuộc nhóm thu nhập nào	91
Hình 2.18:	Trẻ em trong nhóm nghèo và thu nhập trung bình ít có cơ hội học trung học	91

Hình 2.19:	Nhóm thu nhập cao hơn chiếm ưu thế trong tiếp cận giáo dục đại học và dạy nghề, cho thấy sự mất mát đáng lo ngại về vốn con người	94
Hình 2.20:	Hầu hết mọi người, dù giàu hay nghèo đều được tiếp cận y tế	96
Hình 2.21:	Chi tiêu tư nhân cho giáo dục đóng vai trò đáng kể	105
Hình 2.22:	Tỷ trọng chi tiêu của hộ tăng dần theo cấp học, có thể dẫn tới tình trạng “loại trừ”	106
Hình 2.23:	Hộ gia đình vẫn phải chi trả phần lớn chi phí y tế	108
Hình 2.24:	Trong chi tiêu hộ, tỷ trọng dành cho y tế là cao nhất ở các nhóm thu nhập trung bình	110
Hình 2.25:	Việt Nam đang già hóa ở một tốc độ chưa từng có trong lịch sử	114
Hình 2.26:	Khuyết tật ảnh hưởng tới phụ nữ nhiều hơn nam giới, và tăng lên theo độ tuổi	116
Hình 2.27:	Tỷ lệ lớn dân số chuyển dịch giữa các nhóm, 2010 và 2012	118
Hình 2.28:	Chương trình an sinh xã hội của Việt Nam	121
Hình 2.29:	Diện bao phủ của lương hưu theo bảo hiểm xã hội là thấp hơn ở nhóm có trình độ giáo dục thấp, 2011	122
Hình 2.30:	Hỗ trợ trực tiếp từ VSS cho những người từ 65 tuổi trở lên có xu hướng đến với nhóm người giàu hơn	122
Hình 2.31:	Người cận nghèo hoặc ở tầng lớp trung lưu có tỷ lệ bao phủ bảo hiểm y tế thấp nhất	123
Hình 2.32:	Cách tiếp cận kép dẫn tới bỏ sót nhóm ở giữa	124
Hình 2.33:	Việt Nam là một trong những nước có lương hưu xã hội thấp nhất trong các nước đang phát triển khác	125
Hình 2.34:	Mức trợ cấp cho người khuyết tật ở Việt Nam cũng thấp hơn so với mức tiêu chuẩn	126
Hình 2.35:	Mức trợ cấp cho trẻ em thấp hơn ở nhiều nơi khác	126
Hình 2.36:	Sức mua của các chương trình trợ giúp xã hội và lương hưu đóng góp không theo kịp sự thay đổi theo thời gian	127
Hình 2.37:	Chi tiêu cho an sinh xã hội là tương đối lớn nhưng không cân đối	128
Hình 2.38:	Chi tiêu của Chính phủ cho các chương trình an sinh xã hội lớn năm 2013	128
Hình 2.39:	Trong các nước có hệ thống lương hưu xã hội, mức đầu tư của Việt Nam là thấp	129
Hình 3.1:	Khi đầu tư vào năng lực cuộc sống diễn ra sớm hơn, triển vọng tương lai sẽ tốt hơn	141
Hình 3.2:	Tỷ lệ nhập học ở các cấp học sau phổ thông cần cải thiện	142
Hình 3.3/3.4:	Chi tiêu cho trợ giúp xã hội thúc đẩy GDP ngang bằng với chi tiêu cho cơ sở hạ tầng - và thậm chí tạo ra đóng góp mạnh mẽ hơn cho tiêu dùng hộ	151
Hình A6.1:	So sánh giá trị của các khoản trợ cấp người có công ở Việt Nam với lương hưu xã hội ở các nước đang phát triển	205
Hình A6.2:	Tỷ lệ xác định đúng đối tượng người có công	206
Hình A8.1:	Tỷ lệ xác định đúng đối tượng của Danh sách các hộ nghèo, 2012	211
Hình A8.2:	So sánh danh sách hộ nghèo và thử nghiệm đánh giá gia cảnh lý thuyết cho Việt Nam, được đánh giá so với diện bao phủ của các hộ theo nhóm thập vị phân	212
Hình A9.1:	Diện bao phủ của hộ gia đình ở các nhóm thập vị phân theo các chương trình được đề xuất, so với diện bao phủ hiện nay của các khoản trợ cấp xã hội của Bộ LĐTBXH	216

Hình A9.2:	Đóng góp của các chương trình khác nhau vào mức độ giảm tỷ lệ nghèo và khoảng cách nghèo quốc gia	217
Hình A9.3:	Mức giảm khoảng cách nghèo và tỷ lệ nghèo của các chương trình riêng biệt đối với các nhóm đối tượng	217
Hình A9.4:	Chi phí để giảm 1 điểm phần trăm tỷ lệ nghèo quốc gia: So sánh giữa các chương trình được đề xuất, các khoản trợ cấp xã hội và bảo hiểm xã hội hiện hành	218

BẢNG

TRANG

Bảng 1.1:	Các chỉ báo phân tích để đo độ bao trùm	19
Bảng 1.2:	Việt Nam đang đứng đầu so với các nước châu Á khác?	23
Bảng 1.3:	Xếp hạng về tăng trưởng HDI và GNI tính theo phương pháp “lệch khỏi mức chung”	29
Bảng 1.4:	Sự khác biệt giữa thứ bậc thu nhập và thứ bậc HDI của Việt Nam đã được thu hẹp	29
Bảng 1.5:	Bất bình đẳng ở Việt Nam vẫn tương đối thấp	30
Bảng 1.6:	Phụ nữ Việt Nam có thể chất và trình độ giáo dục tương đối tốt, và tham gia tích cực vào lực lượng lao động	31
Bảng 1.7:	Sự khác biệt trong thành tựu phát triển con người theo vùng, 2012	33
Bảng 1.8:	Không có khoảng cách lớn về giới theo vùng	35
Bảng 1.9:	Hầu như không còn tỉnh nào hiện nằm trong nhóm phát triển con người thấp	36
Bảng 1.10:	Các tỉnh có giá trị HDI cao thường có thành tích tốt ở cả thứ hạng thu nhập và phi thu nhập, 2012	38
Bảng 1.11:	Các tỉnh có thành tích HDI tốt nhất và kém nhất theo phương pháp “lệch khỏi mức chung” năm 2004-2012	39
Bảng 1.12:	Độ sâu nghèo đói giống nhau thể hiện sự thiếu hụt tương tự nhau ở người nghèo	42
Bảng 2.1:	Mặc dù đã khá hơn, nhưng người trong nhóm thu nhập trung bình thấp vẫn thiếu các cơ hội kinh tế để chống đỡ với các cú sốc	52
Bảng 2.2:	Mặc dù đã khá hơn, nhưng nhóm thu nhập trung bình thấp vẫn thiếu các cơ hội kinh tế để chống đỡ với các cú sốc	60
Bảng 2.3:	Mức độ phức tạp ngày càng tăng của phát triển đòi hỏi tính kinh tế theo quy mô	62
Bảng 2.4:	Việt Nam có tốc độ tăng năng suất lao động cao nhất trong 9 nước ASEAN	64
Bảng 2.5:	Năng suất nông nghiệp tăng nhanh hơn các ngành khác, nhưng giá trị gia tăng lại thấp hơn	65
Bảng 2.6:	Việt Nam đã thực hiện tốt các mục tiêu MDGs	88
Bảng 2.7:	Sự sống còn và chất lượng sống của trẻ em phụ thuộc vào nơi trẻ sinh sống	98
Bảng 2.8:	Việt Nam chi tiêu rất nhiều cho giáo dục	103
Bảng 2.9:	Chỉ tiêu chủ yếu cho cấp tiểu học và trung học cơ sở	104
Bảng 2.10:	Người nghèo hơn và người dân nông thôn có tỷ lệ bản cùng hóa cao hơn do chi tiêu cho y tế gia tăng	111
Bảng 2.11:	Thiên tai gây thiệt hại nhiều nhất cho các vùng ven biển	117
Bảng 3.1:	Đề xuất chính sách giáo dục	143
Bảng 3.2:	Đề xuất chính sách đầy đủ cho ngành y tế	146
Bảng 3.3:	Thông số thiết kế cơ bản và chi phí của các chương trình đề xuất	152

Tóm tắt

Báo cáo quốc gia về Phát triển con người năm 2015 thực hiện phân tích một khung khổ chính sách nhằm thúc đẩy tăng trưởng bao trùm để có thể tiếp tục đạt được những tiến bộ mới về phát triển con người ở Việt Nam. Tăng trưởng bao trùm giúp tạo cơ hội cho tất cả mọi người và không để ai bị bỏ lại phía sau. Khái niệm này nhấn mạnh tới tăng trưởng kinh tế nhanh, bền vững đồng thời công bằng trong phân phối các lợi ích.

Dù giảm nghèo là mục tiêu chính, song người dân ở tất cả các nhóm thu nhập cần có năng lực và cơ hội để cải thiện cuộc sống của họ. Cần đặc biệt chú ý đến đại bộ phận dân chúng, bao gồm cả những người đã thoát nghèo nhưng vẫn có nguy cơ tái nghèo.

Dựa trên phân tích về tiến bộ trong phát triển con người và mức độ bao trùm của tăng trưởng trong những năm gần đây, báo cáo đưa ra khuyến nghị chính sách trong ba lĩnh vực tạo nên các trụ cột của tăng trưởng bao trùm: (i) việc làm có năng suất cao hơn, (ii) giáo dục và y tế có chất lượng cao hơn và công bằng hơn; và (iii) một hệ thống an sinh xã hội phù hợp với nền kinh tế đang thay đổi nhanh chóng.

Tiến bộ về phát triển con người đã yếu dần

Việt Nam đã thực hiện tốt cả ba thành tố của phát triển con người là thu nhập, giáo dục và y tế trong suốt 35 năm qua, nhưng gần đây kết quả không được tốt như trước. Trong những năm đầu của quá trình Đổi Mới, phát triển con người có phần thụt lùi, đặc biệt là về giáo dục. Mặc dù tiến trình phát triển con người của Việt Nam đã tăng tốc từ cuối những năm 1990, nhưng khoảng cách giữa Việt Nam và các nước được so sánh chưa bao giờ mất đi hoàn toàn. Tuổi thọ kỳ vọng của người Việt Nam tương đối cao ở xuất phát điểm, song việc duy trì tốc độ cải thiện về tuổi thọ còn hạn chế, mặc dù có dư địa để làm việc này thông qua giảm tử vong ở trẻ em và tử vong liên quan tới tai nạn, thương tích. Mức thu nhập đã tăng lên, nhưng đã chững lại sau cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu năm 2008.

Điều đáng lo ngại là thành tích chưa tương xứng với thực lực gần đây của Việt Nam diễn ra ở cả chiều cạnh phát triển con người cũng như ở hoạt động kinh tế. Tính năng động về kinh tế rất quan trọng đối với phát triển con người, nhưng quan trọng hơn là sự phát triển cân bằng sẽ đem lại lợi ích cho tất cả mọi người. Từ lâu nay, Việt Nam luôn được xếp thứ hạng về phát triển con người cao hơn so với thứ hạng về tiến bộ kinh tế, tuy nhiên vị trí này có phần tụt giảm tương đối so với các nước có trình độ phát triển tương đồng. Việc chuyển đổi những thành tựu kinh tế đạt được sang năng lực đầy đủ mà người dân cần có để phát huy hết tiềm năng phát triển của mình ở Việt Nam ngày càng kém hiệu quả hơn.

Xu hướng thu hẹp khoảng cách phát triển giữa các vùng đã bị đảo chiều sau cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu năm 2008 và đến nay xu hướng đó chưa được khôi phục lại. Về tổng thể, tất cả các tỉnh đều có tiến bộ, nhưng một số tỉnh làm tốt hơn các tỉnh khác. Các tỉnh làm tốt bao gồm Hậu Giang, Tiền Giang, Bình Phước, Thái Nguyên và Phú Yên. Ngược lại Hà Nam, Nghệ An, Phú Thọ và Hà Tĩnh không có nhiều tiến bộ. Các tỉnh đứng đầu danh sách vẫn có bước tiến như mong đợi, tuy nhiên trong số này Hà Nội đã tụt xuống sau Đà Nẵng cũng như thành phố Hồ Chí Minh và Bà Rịa Vũng Tàu.

Đo lường nghèo đa chiều cung cấp những hiểu biết mới về tình trạng nghèo khổ ở Việt Nam, làm lộ rõ những thách thức nghiêm trọng ở những vùng thường không được coi là nghèo hay các khu vực đô thị đang phát triển nhanh chóng. Mặc dù nghèo đa chiều thường liên quan đến thiếu thu nhập, mối quan hệ giữa hai khía cạnh này không phải luôn luôn đúng: 'nghèo về thu nhập' không được xếp hạng cao nhất trong tất cả các chiều cạnh của chỉ số nghèo đa chiều (MPI). Tầng lớp cận nghèo và những người có thu nhập trung bình thấp phải đối mặt với nhiều áp lực. Nhiều người trong số họ không đủ tiêu chuẩn để được hưởng lợi từ các chương trình trợ giúp xã hội hay tham gia bảo hiểm xã hội, không đủ khả năng trang trải những nhu cầu xã hội cơ bản như bảo hiểm y tế và chi phí học hành ngày càng gia tăng.

Tiến bộ kinh tế trong tương lai sẽ phụ thuộc vào sự tham gia và hưởng lợi lớn hơn của tất cả mọi người từ tăng trưởng kinh tế

Suy giảm tăng trưởng kinh tế của Việt Nam trở nên rõ ràng hơn sau cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu năm 2008, nhưng gốc rễ của nó bắt nguồn từ những năm trước đó do mô hình tăng trưởng mạnh mẽ một thời đã đến ngưỡng giới hạn. Lấy lại động lực cho nền kinh tế và thúc đẩy phát triển con người sẽ phụ thuộc rất nhiều vào việc chuyển dịch sang mô hình tăng trưởng với năng suất cao hơn trong toàn bộ các nhóm dân cư tham gia hoạt động kinh tế. Điều này đòi hỏi phải nâng cao hiệu quả, cải thiện kỹ năng, đẩy mạnh áp dụng công nghệ và đổi mới sáng tạo và nhiều yếu tố khác nữa.

Báo cáo này cho thấy tăng trưởng ở Việt Nam đã mang tính bao trùm, với những lợi ích và cơ hội được phân phối và chia sẻ một cách rộng rãi trong giai đoạn từ 2004-2012. Tuy nhiên trong 4 năm đầu tiên của giai đoạn này, mức độ bao trùm cao hơn. Sau năm 2008, khuôn mẫu tăng trưởng bình đẳng hơn, song tăng trưởng kinh tế chậm hơn.

Phân tích cả thời kỳ cho thấy tất cả các nhóm dân cư đều có mức thu nhập gia tăng, song các nhóm thu nhập ở giữa được hưởng lợi nhiều nhất, dẫn đến sự phát triển của tầng lớp trung lưu ở Việt Nam. Tự do hóa trong nông nghiệp cũng như trong các lĩnh vực phi nông nghiệp, yếu tố địa lý thuận lợi và tăng cường hội nhập quốc tế đã tạo điều kiện cho các hoạt động sử dụng nhiều lao động, qua đó mở ra cơ hội mới cho đại đa số người lao động.

Quá trình chuyển dịch cơ cấu xã hội đang diễn ra mạnh mẽ¹ ở Việt Nam được thể hiện bởi tỷ trọng nhóm nghèo và cận nghèo giảm xuống đáng kể và sự mở rộng nhanh chóng của tầng lớp trung lưu lớp dưới.² Tuy nhiên nhóm ở giữa này chưa thể đảm bảo được vị thế kinh tế của mình một cách vững chắc, và những người vẫn còn trong nhóm nghèo ngày càng khó thoát nghèo hơn, đặc biệt là các cộng đồng dân tộc thiểu số.

Hầu hết người lao động vẫn làm việc trong khu vực phi chính thức, người nghèo và nhóm 'trung lưu mới' vẫn gặp nhiều trở ngại trong việc cải thiện năng suất lao động. Điều này làm kìm hãm việc tiếp tục đạt được những tiến bộ về phát triển con người, và khiến họ dễ tổn thương trước những cú sốc. Việt Nam chưa đạt được nhiều thành tựu trong việc mở rộng 'nhóm trung lưu toàn cầu'³ để qua đó xây dựng những nền tảng vững chắc để đảm bảo thu nhập cho người dân giúp mọi người không còn phải lo lắng về cơm ăn áo mặc hàng ngày.

Việc làm có năng suất là trụ cột của tăng trưởng bao trùm

Để tận dụng tối đa giai đoạn phát triển của một nước thu nhập trung bình như hiện nay, đồng thời tránh bị mắc kẹt vĩnh viễn ở đó, Việt Nam cần phải sử dụng có hiệu quả nhất nguồn nhân lực phong phú của mình. Ở giai đoạn thu nhập trung bình, việc cải thiện kỹ năng đóng vai trò hết sức quan trọng, bởi vì một quốc gia không thể phát triển tiếp tục dựa vào các công việc có kỹ năng thấp mà ai cũng có thể làm được.

Việc nâng lực của đồng đảo người dân không được cải thiện, và tất cả mọi người không được tạo điều kiện để tiếp thu các kỹ năng mới và cao hơn sẽ dẫn tới sự gia tăng nhanh của bất bình đẳng, bởi người không có kỹ năng có thể sẽ bị bỏ lại phía sau khi nền kinh tế phát triển lên một mức cao hơn. Đồng thời, cần ưu tiên hỗ trợ các vấn đề của nhóm nghèo tuyệt đối (còn lại chủ yếu ở vùng sâu, vùng xa và các cộng đồng dân tộc thiểu số) để họ không thể tụt hậu mãi.

Việt Nam đã và đang trải qua bốn quá trình chuyển đổi giúp đạt được tăng trưởng chủ yếu dựa vào hiệu quả và nâng cao năng suất. Sự chuyển đổi đầu tiên diễn ra trong nội bộ lĩnh vực nông nghiệp, từ các hoạt động sản xuất có năng suất và thu nhập thấp sang các hoạt động có năng suất và thu nhập cao hơn. Ở khu vực này Việt Nam đã có những tiến bộ nhất định song cần phải làm nhiều hơn thế. Những thách thức còn tồn tại trong lĩnh vực này bao gồm sản xuất quy mô nhỏ; nông dân chỉ được hưởng phần lợi nhuận nhỏ không tương xứng trong chuỗi giá trị; rào cản lớn về công nghệ, vốn và kỹ năng; và rủi ro cao. Sự chuyển đổi thứ hai là rút lao động ra khỏi lĩnh vực nông nghiệp. Đây là yếu tố chính giúp cải thiện năng suất lao động ở Việt Nam từ khi thực hiện Đổi Mới đến nay. Tuy nhiên, điều này cũng có nghĩa là việc tăng năng suất lao động nội tại các ngành vẫn còn là một thách thức lớn. Sự chuyển đổi thứ ba là tăng tỷ trọng lao động và doanh nghiệp trong khu vực chính thức song quá trình này mới chỉ có những bước tiến chậm chạp và thậm chí còn chậm hơn sau năm 2008. Sự chuyển đổi thứ tư là tăng năng suất và thu nhập trong khu vực chính thức, chủ yếu thông qua cải thiện kỹ năng và áp dụng công nghệ, nuôi dưỡng tinh thần khởi nghiệp và đổi mới sáng tạo. Những bước tiến ở giai đoạn này cũng khá hạn chế. Sự xuất hiện gần đây của các tập đoàn đa quốc gia với định hướng xuất khẩu tạo ra những cơ hội rất lớn, nhưng nắm bắt cơ hội một cách đầy đủ sẽ không dễ dàng. Cần có một chính sách công nghiệp hiện đại nhấn mạnh tới quan hệ đối tác công - tư hiệu quả và nâng cao kỹ năng để củng cố mối liên kết mạnh mẽ hơn giữa đầu tư trực tiếp nước ngoài với khu vực trong nước, đặc biệt là với các doanh nghiệp vừa và nhỏ.

Y tế và giáo dục có tầm quan trọng đối với phát triển con người và nâng cao năng suất

Y tế và giáo dục là hai hợp phần cốt lõi của phát triển con người, có vai trò trung tâm đối với sinh kế của hộ gia đình và cả nền kinh tế. Lực lượng lao động có trình độ học vấn và có sức khỏe tốt hơn cho phép họ nắm bắt cơ hội và tạo ra hiệu quả lớn hơn.

Việt Nam có thành tích tốt xét về các chỉ tiêu y tế và giáo dục tổng thể cấp quốc gia như các Mục tiêu Phát triển thiên niên kỷ - MDG. Tuy nhiên, vẫn còn nhiều vấn đề lớn cần phải giải quyết liên quan đến chất lượng, diện bao phủ và tính công bằng. Bên ngoài những dịch vụ xã hội cơ bản như giáo dục tiểu học và trung học cơ sở, tiếp cận y tế cơ bản và bảo hiểm xã hội, bất bình đẳng đang có xu hướng gia tăng nhanh. Trong lĩnh vực giáo dục, ở những cấp học có ý nghĩa then chốt đối với tăng trưởng bao trùm – giáo dục mầm non, đào tạo nghề và giáo dục đại học – có những bằng chứng cho thấy tồn tại tình trạng phân tầng xã hội và loại trừ trong tiếp cận. Có những chênh lệch tương tự trong khả năng trang trải các khoản chi tiêu y tế giữa các nhóm thu nhập khác nhau, trong đó các nhóm nghèo hơn thường chịu tác động lớn. Ngoài ra, có sự khác biệt lớn về mặt địa lý trong cung ứng và chất lượng của cả dịch vụ giáo dục và y tế.

Nhiều câu hỏi về tính hiệu quả được đặt ra bởi Việt Nam đang chi rất nhiều tiền từ cả nguồn công và tư cho y tế và giáo dục. Vấn đề không phải là mức độ chi tiêu – với tỷ lệ 6,6% GDP cho y tế và 7,8% GDP cho giáo dục vào năm 2012, tức là ở mức cao so với các nước có mức thu nhập trung bình và so với mức chung trong khu vực – mà là ở chỗ những nguồn lực đó được chi tiêu như thế nào.

Những biện pháp cải cách về quản lý và chi tiêu công trong những năm gần đây dưới chủ trương *xã hội hóa*, và điều này làm tăng phí dịch vụ mà người sử dụng phải trả; sự phân cấp quản lý chưa được giám sát, kiểm tra hiệu quả. Ranh giới giữa công và tư không rõ ràng làm nảy

sinh các khuyến khích không phù hợp, trong đó có việc cung ứng các dịch vụ không cần thiết. Chi phí tăng gây áp lực lớn lên người dân, đặc biệt là các nhóm nghèo, cận nghèo và trung lưu lớp dưới. Với đặc tính hàng hóa công, y tế và giáo dục cần vai trò điều tiết mạnh của Nhà nước nếu Nhà nước không trực tiếp cung cấp các dịch vụ này.

An sinh xã hội là thiết yếu để đảm bảo công bằng, hiệu quả và nâng cao khả năng chống chịu

Cũng giống như giáo dục và y tế, an sinh xã hội giúp thúc đẩy công bằng, hiệu quả và nâng cao sức chống chịu của người dân trong quá trình tăng trưởng và phát triển. An sinh xã hội tạo điều kiện để đảm bảo những người nghèo nhất có được mức sống tối thiểu, đồng thời cũng giúp nhóm cận nghèo và nhóm trung lưu lớp dưới, những người vốn chỉ có mức thu nhập đủ sống, có được một hàng rào bảo vệ để tránh bị tổn thương. An sinh xã hội tạo điều kiện để các hộ gia đình yên tâm đầu tư cho tương lai, qua đó giúp thúc đẩy nền kinh tế phát triển.

Việt Nam đã có hệ thống an sinh xã hội cơ bản bao phủ nhiều giai đoạn của vòng đời. Nhưng hệ thống này chia thành hai nhánh rõ ràng gồm bảo hiểm xã hội tương đối hào phóng cho những người làm việc trong khu vực chính thức và trợ giúp xã hội rất hạn chế cho những người nghèo nhất. “Nhóm ở giữa bị bỏ sót” bao gồm những người cận nghèo và những người có mức thu nhập trung bình thấp làm việc ở khu vực phi chính thức không có đủ tiêu chuẩn để được nhận trợ giúp xã hội và cũng không thể tiếp cận bảo hiểm xã hội. Điều này khiến họ rất dễ bị tổn thương trước những rủi ro của đời sống như các rủi ro liên quan tới việc đầu tư vào giáo dục hay thử sức kinh doanh. Kết quả là, năng suất của nền kinh tế nói chung khó được cải thiện hơn.

Nhìn chung, mức độ trợ cấp xã hội là quá thấp nên khó tạo ra sự khác biệt cho những người có đủ tiêu chuẩn thụ hưởng, thể hiện ở nhiều kết quả không mấy tích cực, trong đó có tình trạng còi khả phổ biến ở trẻ em thuộc các hộ gia đình nghèo và có mức thu nhập thấp. Các ưu tiên chi tiêu của Chính phủ phản ánh tư duy chính sách chưa bắt nhịp với kinh nghiệm tốt của thế giới hiện đại. Mặc dù, Việt Nam dành tới 2,8% GDP chi cho an sinh xã hội nói chung trong năm 2013 song phần chi tiêu cho trợ giúp xã hội chỉ chiếm 0,4% GDP.

Các khuyến nghị để đạt được cam kết về tăng trưởng bao trùm

Việt Nam có thể tự hào về những thành công trong quá khứ. Tuy nhiên, giờ đây cần có sự thay đổi căn bản trong chính sách kinh tế và xã hội để đạt được tăng trưởng bao trùm ở cấp độ cao hơn. Chỉ khi đó, Việt Nam mới có thể tận dụng được cơ hội của một nước có mức thu nhập trung bình, đồng thời tránh bị rơi vào bẫy thu nhập trung bình trong dài hạn.

Nói tóm lại, Việt Nam cần phải vượt lên những thách thức của giai đoạn phát triển mới. Cần có những chính sách để mở rộng việc làm có năng suất, cải thiện hiệu quả và tính công bằng của giáo dục và y tế, và mở rộng diện bao phủ của hệ thống an sinh xã hội nhằm đáp ứng những yêu cầu của một nền kinh tế đang thay đổi nhanh chóng.

Để mở rộng việc làm có năng suất cần thực hiện một loạt các cải cách chính sách và thể chế. Các cải cách này cần giúp duy trì ổn định kinh tế vĩ mô mà không làm tổn hại đến tính bao trùm của tăng trưởng. Chính sách tài khóa mang tính lũy tiến hơn sẽ giúp hỗ trợ để đạt mục tiêu này, trong đó bao gồm áp dụng thuế tài sản, cũng như dỡ bỏ trợ giá nhiên liệu hóa thạch đi kèm với những biện pháp phù hợp để bảo vệ người nghèo.

Cần nâng cao hiệu quả của nền kinh tế thông qua việc thúc đẩy cải cách nội địa phù hợp với tiến độ của quá trình hội nhập quốc tế. Các nội dung chính bao gồm thực hiện có hiệu quả cải cách hành chính và quyết liệt đấu tranh chống tham nhũng; tái cấu trúc đầu tư công, doanh

ng nghiệp nhà nước, khu vực tài chính ngân hàng và nông nghiệp; khuyến khích phát triển khu vực kinh tế tư nhân và cải thiện tính hiệu quả của thị trường lao động.

Tăng cường tính kết nối và nâng cao khả năng hấp thụ công nghệ cũng như nuôi dưỡng năng lực sáng tạo là những yếu tố quan trọng giúp cải thiện năng suất. Điều này đòi hỏi nâng cao năng suất lao động trong nội tại các ngành – thông qua cải thiện kỹ năng, nhấn mạnh nhiều hơn tới khả năng vừa học vừa làm, chuyển giao công nghệ trung bình và tạo lập nền tảng cho đổi mới sáng tạo.

Các hỗ trợ quan trọng cho quá trình này bao gồm đẩy nhanh và quản lý tốt hơn quá trình đô thị hóa và khuyến khích thiết lập các cụm liên kết ngành; củng cố các mối liên kết giữa doanh nghiệp trong nước và nước ngoài; hỗ trợ các doanh nghiệp vừa và nhỏ, đặc biệt là các doanh nghiệp khởi nghiệp gắn với công nghệ nhằm giành được chỗ đứng vững chắc trong các chuỗi giá trị toàn cầu; đẩy mạnh hơn nữa bằng nguồn đầu tư công cho xây dựng cơ sở hạ tầng trọng điểm nhằm hỗ trợ tính kết nối và nâng cao khả năng hấp thụ công nghệ; và nâng cao năng lực nghiên cứu và phát triển. Ngoài ra, định hình lại thị trường vốn để tạo thuận lợi cho đầu tư dài hạn và vốn đầu tư mạo hiểm, và khuyến khích đầu tư giúp thúc đẩy lan tỏa công nghệ.

Trong giáo dục, Việt Nam cần tập trung phát huy các thành tích rất ấn tượng nhưng mới ở mức cơ bản của mình. Bên cạnh việc duy trì thành tựu cơ bản như phổ cập giáo dục tiểu học và trung học cơ sở, Việt Nam cần đầu tư nhiều hơn vào các cấp học có ý nghĩa sống còn với tăng trưởng bao trùm, đó là: giáo dục mầm non, dạy nghề và đại học. Trong y tế, cần có sự công bằng hơn giữa các vùng miền và mọi người. Điều này đòi hỏi phải tập trung vào cung cấp dịch vụ y tế cơ bản thay vì các dịch vụ chữa trị đắt đỏ. Cần phải có đánh giá về những cải cách tài chính và quản lý trong cả y tế và giáo dục, cùng với tư duy mới về vai trò điều tiết của Nhà nước để bảo đảm tính công bằng và hiệu quả.

Trong an sinh xã hội, Việt Nam cần khẩn trương thực hiện những thay đổi cơ bản nhằm tăng tỷ lệ bao phủ và mức hỗ trợ đủ lớn cho việc thực hiện giảm nghèo và củng cố sức chống chịu cho nhiều người ở nhóm dễ bị tổn thương – cả hai điều này có tầm quan trọng sống còn đối với việc khuyến khích đầu tư ở cấp hộ, quá đó góp phần tăng trưởng kinh tế.

Việt Nam phải thực hiện các biện pháp khuyến khích để thúc đẩy người dân tham gia bảo hiểm y tế, và có các công cụ chính sách thận trọng giúp mở rộng bảo hiểm xã hội, song song với việc xây dựng một gói trợ giúp xã hội cơ bản theo nguyên tắc vòng đời, đặc biệt là lúc mới sinh và thời thơ ấu, nhóm khuyết tật và người cao tuổi. Hệ thống an sinh xã hội với các trụ cột chính có sự liên kết cao hơn sẽ giúp tăng diện bao phủ và mức độ hiệu quả. Mặc dù những biện pháp này đòi hỏi có thêm nguồn lực và/hoặc phân bổ lại nguồn lực, chi tiêu cho an sinh xã hội cần được nhìn nhận như việc đầu tư công hiệu quả với những lợi ích kinh tế và xã hội lớn.

Cuối cùng, khung chính sách đưa ra trong báo cáo này là thành tố quan trọng đối với chương trình nghị sự giúp thúc đẩy để nâng phát triển con người của Việt Nam lên cấp độ cao hơn. Việt Nam có những khát vọng lớn và bây giờ là lúc phải hành động để hiện thực hóa những khát vọng đó. Làm cho tăng trưởng có tính bao trùm ở cấp độ cao hơn sẽ giúp Việt Nam đi đúng hướng trên con đường dài hướng tới những kết quả cao hơn về phát triển con người.

Lời giới thiệu

“Chúng ta nhìn nhận rằng con người là trung tâm của phát triển bền vững và, nhìn từ góc độ này, chúng ta đang phấn đấu vì một thế giới công bằng, bình đẳng và bao trùm, chúng ta cam kết cùng nhau hợp tác để thúc đẩy tăng trưởng bền vững và bao trùm, phát triển xã hội và bảo vệ môi trường, qua đó mang lại lợi ích cho tất cả mọi người.”

“Tương lai chúng ta mong muốn”, Tài liệu về kết quả Hội nghị Rio+20

Từ khi thực hiện công cuộc Đổi mới vào cuối những năm 1980, Việt Nam đã đạt được những tiến bộ đầy ý nghĩa trong hành trình tiến tới thịnh vượng và phát triển con người công bằng. Từ một đất nước bị tàn phá bởi chiến tranh và phải vật lộn với tình trạng nghèo đói tràn lan và nền kinh tế trì trệ vào đầu những năm 1980, Việt Nam đã đạt được tốc độ tăng trưởng mạnh mẽ trong quá trình chuyển đổi từ cơ chế kế hoạch hóa tập trung sang nền kinh tế thị trường. Năm 2010, Việt Nam đã trở thành nước có mức thu nhập trung bình thấp, và liên tục cải thiện Chỉ số phát triển con người (HDI). Với tỷ lệ nghèo giảm từ trên 58% năm 1993 xuống còn khoảng 10% năm 2014 và những thành tựu ấn tượng về giáo dục và y tế, Việt Nam là một trong những nước trên thế giới thực hiện hiệu quả nhất các Mục tiêu phát triển Thiên niên kỷ (MDG) (Báo cáo Mục tiêu phát triển thiên niên kỷ của Việt Nam, năm 2013, 2014, 2015).

Tuy nhiên, Việt Nam đang bước vào một giai đoạn phát triển mới với những thách thức mới của một nước thu nhập trung bình. Cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu năm 2008 và đặc biệt những hậu quả của cuộc khủng hoảng này đã làm bộc lộ những yếu kém đang sau những tiến bộ mà Việt Nam đạt được trong quá trình phát triển của mô hình tăng trưởng hiện nay.

Trong những năm vừa qua, tăng trưởng kinh tế và tiến bộ về phát triển con người của Việt Nam đã bắt đầu giảm sút. Trên cơ sở một số công trình nghiên cứu, các cuộc thảo luận và tranh luận nghiêm túc đã được tổ chức nhằm nhận diện những yếu kém liên quan đến vấn đề này. Một loạt câu hỏi lớn được nêu ra về khả năng của mô hình tăng trưởng hiện nay trong việc bảo đảm sự phát triển trong dài hạn, mặc dù mô hình này đã mang lại những tiến bộ đầy ấn tượng. Nỗ lực tìm kiếm một phương pháp tiếp cận mới thu hút được nhiều ý kiến đóng góp, với sự tham gia tích cực của Chính phủ Việt Nam.

Nhiều ý kiến đồng thuận cho rằng nền kinh tế Việt Nam cần chuyển hướng từ việc phụ thuộc vào nguồn lao động giá rẻ và khai thác nguồn tài nguyên thiên nhiên sang một nền kinh tế dựa vào năng suất lao động cao hơn và sức cạnh tranh mạnh hơn. Việc cải thiện phân bổ và sử dụng nguồn lực là rất quan trọng để đạt được hiệu quả cao hơn. Tuy nhiên, cuộc tranh luận về những lựa chọn chính sách chủ yếu để thực hiện những mục tiêu trên vẫn còn đang tiếp diễn.

Báo cáo quốc gia về Phát triển con người Việt Nam năm 2015 nhằm đóng góp ý kiến vào cuộc đối thoại về nội dung làm thế nào để thực hiện được quá trình chuyển đổi và những biện pháp cải cách nào cần được ưu tiên thực hiện. Báo cáo ủng hộ một lộ trình tăng trưởng bao trùm, qua đó thúc đẩy cơ hội và sự tham gia tích cực của tất cả các nhóm dân cư vào nền kinh tế, đồng thời bảo đảm thúc đẩy tăng trưởng cũng như phân phối lợi ích từ tăng trưởng một cách công bằng

hơn. Cách tiếp cận đó phù hợp với cuộc thảo luận quốc tế và tư duy chính sách phát triển hiện nay đang ngày càng nhấn mạnh tính bình đẳng, mức độ bao trùm và sức chống chịu.

Từ năm 2012, Việt Nam đã cùng các quốc gia thành viên khác của Liên hợp quốc tham gia tích cực vào các cuộc thảo luận toàn cầu nhằm xây dựng Chương trình nghị sự đến năm 2030. Được thông qua tháng 9/2015 tại Đại hội đồng Liên hợp quốc với con số kỷ lục 154 nguyên thủ quốc gia và người đứng đầu chính phủ trên thế giới, Chương trình nghị sự 2030 cam kết không để một ai tụt hậu và lấy bình đẳng làm nguyên tắc trung tâm. Trong 17 mục tiêu phát triển bền vững (SDG) gắn kết chặt chẽ với nhau có mục tiêu số 8 kêu gọi “thúc đẩy tăng trưởng kinh tế bền vững và bao trùm, việc làm và công việc cho tất cả mọi người” và nêu cụ thể “tăng trưởng kinh tế bền vững và bao trùm” là con đường để chấm dứt nghèo đói dưới mọi hình thức.

Điều đó khẳng định vai trò của tăng trưởng bền vững và bao trùm trong việc bảo đảm rằng tất cả mọi người dân phát huy đầy đủ tiềm năng của mình, được sống trong nhân phẩm và có cuộc sống thịnh vượng và mỹ mãn.

Ngoài việc góp phần xác định mô hình tăng trưởng mới cho Việt Nam, báo cáo này cũng đưa ra những ý kiến về phương hướng quốc gia để thực hiện các mục tiêu phát triển bền vững (SDG). Với chủ đề tăng trưởng bao trùm - ở đó người dân là chủ thể tích cực góp phần hình thành và tạo ra sự thịnh vượng, đồng thời chia sẻ lợi ích một cách bình đẳng - Báo cáo mong muốn đưa quan điểm về phát triển con người và lấy con người làm trung tâm tới các nhà hoạch định chính sách. Báo cáo phân tích làm thế nào để quá trình tăng trưởng có thể mở rộng cơ hội và tăng cường năng lực cũng như sức chống chịu của tất cả người dân Việt Nam, tạo điều kiện thuận lợi để họ hiện thực hóa nguyện vọng của mình, và qua đó giúp Việt Nam vượt qua ngưỡng thu nhập trung bình thấp hiện nay.

Báo cáo có ba phần. Phần 1 cung cấp nền tảng lý thuyết và các thông tin cơ bản, trong đó chương 1 bàn về các khái niệm về phát triển con người và tăng trưởng bao trùm, và sự kết nối với con người và tính công bằng. Đồng thời xác định tăng trưởng bao trùm là con đường để thúc đẩy phát triển con người và trình bày một khung phân tích để đo lường tăng trưởng bao trùm. Chương 2 phân tích tình hình và các xu hướng phát triển con người của Việt Nam, được đo lường bằng chỉ số HDI và các chỉ số có liên quan, cùng với các yếu tố ảnh hưởng tới tiến bộ về phát triển con người.

Trên cơ sở khung phân tích nêu ra tại phần 1, phần 2 đưa ra các phân tích chính. Phần này trao đổi về mức độ bao trùm của sự tăng trưởng ở Việt Nam (Chương 2.1) và bối cảnh thay đổi trong quá trình phát triển của Việt Nam (Chương 2.2). Phần này cũng phân tích ba trụ cột của mô hình tăng trưởng bao trùm, bao gồm mức độ mà theo đó: thứ nhất, cơ hội việc làm có năng suất được mở rộng thế nào (chương 2.3); thứ hai, dịch vụ giáo dục và y tế đã tăng cường năng lực của con người ra sao (chương 2.4); và thứ ba, hệ thống an sinh xã hội đã cải thiện sức chống chịu của người dân đến đâu (chương 2.5); đồng thời xem xét cụ thể những yếu tố cản trở đối với việc đạt được mức độ bao trùm sâu hơn trong cả 3 trụ cột.

Phần 3, và là phần cuối cùng của báo cáo, đưa ra các khuyến nghị về những cải cách chính sách, phương án lựa chọn và hành động nhằm đạt được tăng trưởng bao trùm, thúc đẩy phát triển con người và xử lý các thách thức của Việt Nam trong giai đoạn phát triển mới.

1 Tăng trưởng bao trùm và phát triển con người



Chương 1.1: Khát vọng lớn đòi hỏi một đường hướng tăng trưởng bao trùm

Tăng trưởng bao trùm mở ra cơ hội cho mọi người nâng cao chất lượng cuộc sống mà không ai bị bỏ lại phía sau. Khái niệm này hướng tới giảm nghèo và nâng đỡ tất cả người dân ở mọi nhóm thu nhập, kể cả những người có thể là khá giả, song vẫn dễ bị tổn thương trước những cú sốc. Về cơ bản, tăng trưởng bao trùm phụ thuộc vào việc mọi người có việc làm có năng suất cao hay không, có dễ dàng tiếp cận dịch vụ y tế và giáo dục chất lượng cao hay không, và bảo trợ xã hội có đảm bảo tiêu chuẩn sống cơ bản cho tất cả mọi người hay không.

Con người nói chung ở nơi nào mọi người có thể trở nên có năng lực và năng suất cao hơn, có cơ hội sử dụng những năng lực đó, thì ở nơi đó người ta có thể tạo dựng cuộc sống tốt đẹp hơn cho chính họ và gia đình mình. Họ cũng trở thành động lực của một nền kinh tế có năng suất cao với hoạt động linh hoạt và hiệu quả, với lợi thế cạnh tranh trong một thế giới toàn cầu hóa.

Tiến bộ phát triển con người vượt ra ngoài ý nghĩa về tăng trưởng kinh tế

"Con người là tài sản thực sự của mỗi quốc gia. Mục tiêu cơ bản của phát triển là tạo dựng môi

trường thuận lợi cho mọi người được sống lâu, sống khỏe mạnh và sống sáng tạo."

Trên đây là mấy dòng trích từ phần mở đầu của Báo cáo Phát triển con người toàn cầu lần thứ nhất, xuất bản năm 1990. Ý tưởng con người là trung tâm của sự phát triển - không chỉ là người thụ hưởng mà còn là nhân tố tạo nên thay đổi - đã thách thức một cách sâu sắc ý tưởng mang tính chính thống về phát triển lấy tăng trưởng kinh tế làm trung tâm. Tập trung vào việc tăng cường năng lực và mở rộng sự lựa chọn để người dân có thể sống một cuộc sống đầy đủ, sáng tạo trong tự do và nhân phẩm, phát triển con người đã mở ra những thách thức mới để đánh giá sự tiến bộ.

Phát triển con người đã có nhiều tiến triển trong những năm 1980, được củng cố bởi công trình đặt nền móng về kinh tế học phúc lợi của Amartya Sen, trong đó Sen định nghĩa phát triển, từ góc độ tăng cường năng lực con người để thực hiện các lựa chọn chủ yếu (Hộp 1.1). Cách tiếp cận này đã hòa nhập cùng những nỗ lực lâu dài nhằm thay thế các định nghĩa về tiến bộ con người từ góc độ kinh tế thuần túy, vốn chỉ tập trung chủ yếu vào tăng trưởng được tính bằng thu nhập bình quân đầu người.

Hộp 1.1: Gốc rễ của phát triển là từ kinh nghiệm của người dân bình thường

Lần đầu tiên được nêu ra vào những năm 1980, cách tiếp cận phát triển con người của Amartya Sen cung cấp một cách hiểu và theo dõi tiến bộ về mặt kinh tế và xã hội trên cơ sở kinh nghiệm thực tế của những con người bình thường. Phát triển con người liên quan đến việc cải thiện năng lực của các cá nhân ("năng lực" của họ) trong việc tiếp cận các khía cạnh của cuộc sống ("thực hiện

chức năng sống”) tạo nên hạnh phúc phổ biến. Các khía cạnh này bao gồm được học hành, có sức khỏe và có đủ điều kiện kinh tế để bảo đảm cuộc sống gia đình. Thay vì định nghĩa phát triển theo giá trị đồng tiền, phát triển con người theo dõi những yếu tố làm cho cuộc sống có giá trị.

Từ khi Báo cáo Phát triển con người toàn cầu được ấn hành lần đầu tiên vào năm 1990, cách tiếp cận phát triển con người đã được sử dụng để xác định chính sách và phương pháp lập chương trình của UNDP và có ảnh hưởng ở nhiều nước và nhiều tổ chức phát triển khác. Khái niệm này đã thay đổi theo thời gian để nhấn mạnh đặc điểm của các tổ chức, sự bình đẳng và quyền con người cũng như để nhìn nhận tầm quan trọng của các quyền tự do chính trị và sự thịnh vượng của các thế hệ tương lai.

Nguồn: Chương trình phát triển Liên hợp quốc, 1990, Báo cáo Phát triển con người 1990

Phát triển con người xác định một tập hợp các nhu cầu rộng lớn hơn và tinh tế hơn. Nó thể hiện hạnh phúc phổ biến theo hướng cá nhân có tự do để đưa ra những lựa chọn tích cực và phát huy đầy đủ tiềm năng của mình. Trong những năm 1980 những năm đầu 1990, ý nghĩa về mặt chính sách của khái niệm phát triển con người đã được mở rộng hơn bởi hoạt động kém hiệu quả và tác động tiêu cực của các chính sách điều chỉnh cơ cấu.

Tăng trưởng bao trùm ở giai đoạn trung tâm

Trong những năm gần đây, khái niệm tăng trưởng bao trùm đã xuất hiện. Tăng trưởng bao trùm vượt ra ngoài hạn chế của khái niệm tăng trưởng vì người nghèo vốn chỉ nhằm vào các nhóm dân cư có mức thu nhập thấp hơn. Mặc dù tăng trưởng vì người nghèo đã tạo nên thành tựu ấn tượng trong giảm nghèo, đặc biệt ở châu Á, mục tiêu hạn hẹp của nó không thể giúp đạt được sự thịnh vượng “chia sẻ”. Trong kỷ nguyên toàn cầu hóa, các khuôn mẫu tăng trưởng tạo thiên vị cho những người có vốn và lao động có kỹ năng, và điều này có xu hướng khiến cho bất bình đẳng trở nên trầm trọng hơn. Những người từng ở trong nhóm nghèo có cơ hội vươn lên, nhưng chủ yếu sang nhóm thu nhập trung bình rất dễ bị tổn thương, đặc biệt trong bối cảnh cuộc khủng hoảng tài chính năm 2008.

Tăng trưởng bao trùm được chú ý sau cuộc khủng hoảng, bởi nó vừa nêu bật các vấn đề về công bằng kinh tế, đồng thời định hình các chiến lược tăng trưởng mới (xem hộp 1.2

và 1.3). Tăng trưởng bao trùm nhấn mạnh rằng không chỉ mức độ tăng trưởng, mà chất lượng tăng trưởng cũng quan trọng không kém. Tăng trưởng bao trùm đòi hỏi cơ hội bình đẳng cho tất cả các nhóm dân cư cũng như có khả năng chuyển cơ hội thành những kết quả có ý nghĩa, như việc có thu nhập và mức sống cao hơn. Nói tóm lại, tăng trưởng bao trùm đưa yếu tố bình đẳng trở lại chương trình nghị sự về chính sách.

Trong khi tăng trưởng vì người nghèo tập trung vào cải thiện thu nhập của những người nghèo nhất, tăng trưởng bao trùm coi người nghèo và không nghèo, cùng với những nhóm khác, là những người tham gia đầy đủ vào nền kinh tế, tạo lập và định hình tăng trưởng kinh tế, vượt ra ngoài khía cạnh chia sẻ lợi ích thuần túy. Do đó, tăng trưởng bao trùm “*xem xét tính bao trùm ở cốt lõi của việc tăng trưởng được tạo ra thế nào, của hoạt động đầu tư, doanh nghiệp và việc làm, thể chế và chính sách kinh tế.*” (IDRC, 2013, trang 1). Nó tập trung không chỉ vào người nghèo và cận nghèo, mà cả nhóm thu nhập trung bình, xem xét giảm thiểu bất bình đẳng như một mục tiêu chính sách tự thân.

Khái niệm về phát triển con người và tăng trưởng bao trùm có quá trình tiến triển phần lớn độc lập với nhau, nhưng cả hai đều đặt con người ở trung tâm của quá trình phát triển. Cả hai khái niệm đều quan tâm đến quá trình và kết quả của tăng trưởng kinh tế nói riêng và phát triển nói chung. Tăng trưởng bao trùm nhấn mạnh đến con người là tác nhân tích cực định hình và tạo ra tăng trưởng, tương tự

như khái niệm quyền năng con người trong phát triển con người.

Giống như phát triển con người, tăng trưởng bao trùm vượt ra ngoài khía cạnh thu nhập, bao gồm cả các chiều cạnh phi thu nhập của cuộc sống, như vấn đề không được tiếp cận dịch vụ xã hội, bất bình đẳng giới, những hạn chế liên quan tới vị trí địa lý, dân tộc hay giáo phái tôn giáo. Tăng trưởng bao trùm phụ thuộc vào việc giảm thiểu bất bình đẳng ở tất cả các khía cạnh của cuộc sống con người (Klasen, 2010). Báo cáo này định nghĩa tăng trưởng là bao trùm khi tối đa hóa được tỷ lệ tăng trưởng, khi tăng trưởng thúc đẩy sự tham gia và chia sẻ lợi ích, và khi tăng trưởng giúp duy trì hoặc cải thiện tính công bằng trong kết quả và cơ hội cho mọi người.

Từ góc độ phát triển con người, tăng trưởng cần nâng cao năng lực và mở rộng cơ hội cho mọi

người. Mối liên kết giữa sự tham gia vào hoạt động kinh tế, đặc biệt qua việc làm có năng suất, và chia sẻ lợi ích kinh tế có ý nghĩa đặc biệt quan trọng. Một yếu tố nữa là mức độ người dân tham gia vào quá trình ra quyết định về các ưu tiên phát triển, lựa chọn phân bổ ngân sách công và giám sát các dịch vụ công.

Đồng thời, để đạt được phát triển con người, nghĩa là mở rộng các quyền tự do của con người trong việc thực hiện các lựa chọn để sống lâu, sống khỏe, sống sáng tạo, để thúc đẩy các mục tiêu khác mà họ có lý do để coi trọng và để tham gia vào việc định hình sự phát triển một cách bình đẳng và bền vững trên một hành tinh chung (cùng nguồn như trên), không chỉ cần có sự tăng trưởng bền vững và bao trùm. Ở cốt lõi của phát triển con người là quyền tự do lựa chọn của cá nhân, điều đòi hỏi có dư địa chính trị và sự tôn trọng đối với các quyền con người.

Hộp 1.2: Các nền kinh tế mới nổi coi yếu tố bao trùm là ưu tiên

Tính bao trùm từ lâu đã là một bộ phận của chương trình nghị sự chính sách ở nhiều nước công nghiệp, đặc biệt là các nước theo phương pháp tiếp cận thị trường xã hội hay nhà nước phúc lợi. Gần đây, các nền kinh tế mới nổi đã coi vấn đề này như là câu trả lời đối với tình trạng bất bình đẳng ngày càng tăng và các cảm nhận về rủi ro chính trị (IDRC, trang 2). Cái gọi là “Mùa xuân Ả-rập” tập trung sự chú ý đến khía cạnh bao trùm, với mối quan ngại đặc biệt về tình trạng thất nghiệp trong tầng lớp thanh niên.

Mặc dù các lựa chọn chính sách có thể khác nhau, nhưng về cơ bản tăng trưởng bao trùm đều được thực hiện bằng cách điều chỉnh hoạt động kinh tế để tạo ra việc làm đầy đủ và thúc đẩy năng suất lao động, cải thiện các dịch vụ công và tích cực hỗ trợ người nghèo và dễ bị tổn thương. Trọng tâm là tạo điều kiện thuận lợi cho mọi người, chứ không đơn thuần là phân phối lại, với ý nghĩa là *nâng đỡ* chứ không phải *cho không*.

Sau đây là một số ví dụ của các nước đang phát triển lựa chọn chính sách tăng trưởng bao trùm:

Kế hoạch 5 năm lần thứ 11 của **Ấn Độ** (2007-2012) có tiêu đề “Tăng trưởng bao trùm” đưa ra các chiến lược cụ thể nhằm hỗ trợ “không chỉ tăng trưởng nhanh hơn, mà cả bình đẳng cơ hội cho tất cả mọi người”.

Trung Quốc đặt mục tiêu giải quyết tình trạng bất bình đẳng và đạt được “xã hội hài hòa”.

Kế hoạch phát triển 2011 - 2015 của **Malaysia** tập trung vào thúc đẩy sự tham gia vào hoạt động kinh tế công bằng, đặc biệt nhấn mạnh việc cải thiện sinh kế cho 40% dân số nghèo hơn trong xã hội.

Chiến lược phát triển 2012-2016 của **Thái Lan** dựa trên việc phát triển lấy con người làm trung tâm, với tầm nhìn hướng tới sự bình đẳng, tính công bằng và sức chống chịu.

Nguồn: IDRC 2013, ADB 2012b và OECD 2014c

Hộp 1.3: Định nghĩa tăng trưởng bao trùm

Có nhiều định nghĩa khác nhau về tăng trưởng bao trùm, mặc dù giữa chúng cũng có một số điểm tương đồng. Những điểm tương đồng này tạo cơ sở cho định nghĩa và khung đo lường tăng trưởng bao trùm được sử dụng trong báo cáo này.

UNDP định nghĩa tăng trưởng bao trùm vừa là kết quả, vừa là quá trình. Tăng trưởng bao trùm bảo đảm rằng mọi người có thể tham gia vào quá trình tăng trưởng, về cả khía cạnh tham gia vào việc ra quyết định để tổ chức tiến trình tăng trưởng và tham gia vào chính sự tăng trưởng đó. Tăng trưởng bao trùm cũng bảo đảm rằng mọi người chia sẻ một cách công bằng các lợi ích của tăng trưởng và rằng tất cả mọi người có thể tham gia. Tham gia mà không chia sẻ lợi ích sẽ làm cho tăng trưởng trở nên không công bằng. Chia sẻ lợi ích mà không tham gia sẽ dẫn đến một nền kinh tế phúc lợi (Trung tâm Chính sách quốc tế về tăng trưởng bao trùm của UNDP).

Ngân hàng Phát triển châu Á coi tăng trưởng bao trùm là “nâng cao tốc độ tăng trưởng và mở rộng quy mô nền kinh tế, đồng thời bảo đảm sẵn có bình đẳng cho việc đầu tư và gia tăng cơ hội việc làm có năng suất, cũng như bảo đảm khả năng tiếp cận công bằng đối với những cơ hội này. Nó cho phép mọi thành phần xã hội tham gia và góp phần vào quá trình tăng trưởng một cách bình đẳng, không phân biệt hoàn cảnh của họ.” (ADB, 2012b, trang 4).

Tổ chức Hợp tác và phát triển kinh tế (OECD) định nghĩa tăng trưởng bao trùm theo nghĩa rộng, bao gồm không chỉ phân phối sự tăng trưởng thu nhập một cách bình đẳng mà còn chia sẻ tiến bộ ở các khía cạnh phi thu nhập khác của sự thịnh vượng. Như vậy, tăng trưởng bao trùm là nói đến tốc độ và sự phân phối tăng trưởng kinh tế (OECD, 2014c, trang 49).

Đối với **Ngân hàng Thế giới**, tăng trưởng bao trùm là điều kiện cần thiết để giảm nghèo và đòi hỏi phải có tầm nhìn dài hạn. Nó phải được đặt trên nền tảng rộng lớn, tính chất liên ngành và đặt đa dạng hóa nền kinh tế lên hàng đầu. Tăng trưởng cần bao hàm phần lớn lực lượng lao động của đất nước mà ở đó tính chất bao trùm nói về sự bình đẳng về cơ hội trong khả năng tiếp cận thị trường và nguồn lực cũng như môi trường quản lý không thiên vị cho mọi doanh nghiệp và cá nhân. Tăng trưởng được tạo ra như thế nào có vai trò then chốt để đẩy nhanh tốc độ giảm nghèo và các chiến lược phải được điều chỉnh cho phù hợp với hoàn cảnh cụ thể của mỗi nước. Bởi tăng trưởng bao trùm nhấn mạnh việc làm có năng suất thay vì phân phối lại thu nhập, cho nên trọng tâm không chỉ dựa vào tăng trưởng việc làm mà cả tăng trưởng năng suất. Tăng trưởng bao trùm thường được thúc đẩy bởi các nguồn lực theo nhu cầu thị trường, với Chính phủ đóng vai trò là người tạo điều kiện thuận lợi (Ngân hàng Thế giới, 2009).

Hộp 1.4: Người dân Việt Nam nhìn nhận tăng trưởng bao trùm như thế nào?

Hơn 400 người dân Việt Nam ở 7 tỉnh đã được tham khảo ý kiến trong một cuộc khảo sát quy mô nhỏ. Họ nhấn mạnh tầm quan trọng của:

- Cơ hội có việc làm và thu nhập tốt hơn (nhấn mạnh cơ hội tốt hơn so với những gì họ đã có) và, do đó, cơ hội tốt hơn về độ dịch chuyển xã hội (tham gia các nhóm có thu nhập cao hơn và an toàn hơn);
- Giáo dục tốt hơn (đặc biệt là khả năng tiếp cận giáo dục có chất lượng tốt) là nền tảng để trẻ em khi lớn lên có việc làm tốt hơn và, do đó, có cuộc sống tốt hơn trong tương lai (cũng về tầm quan trọng của độ dịch chuyển xã hội).

- An sinh xã hội (đặc biệt an sinh xã hội chính thức do năng lực hạn chế của các mạng lưới an sinh không chính thức, nhằm bảo vệ người dân trước những cú sốc lớn hơn và kéo dài hơn) để nâng cao sức chống chịu trước rủi ro và không để người dân rơi vào tình trạng đói nghèo và (hoặc) nhằm duy trì, cải thiện sinh kế.

Nguồn: Khảo sát định tính quy mô nhỏ về nhận thức của người dân về tăng trưởng bao trùm - nghiên cứu đầu vào cho Báo cáo PTCN quốc gia (CAF, 2014) và Đánh giá tác động nhanh 2010 (CAF 2010).

1.1.1. Vì sao tính chất bao trùm lại quan trọng?

Tính chất bao trùm có ý nghĩa quan trọng vì các lý do về xã hội, kinh tế và chính trị. Trong vòng 10 đến 15 năm qua, tư duy đã có sự chuyển hướng từ việc coi bất bình đẳng là yếu tố có phần tích cực cho tăng trưởng hoặc là một hệ quả khó tránh khỏi, đến việc coi bất bình đẳng là nguyên nhân làm kìm hãm hiệu quả hoạt động kinh tế. Các nhà hoạch định chính sách ngày càng đề cập nhiều hơn đến tăng trưởng bao trùm với vai trò trung tâm đối với phát triển kinh tế (*cùng nguồn ở trên*), vượt ra ngoài khuôn khổ các luận chứng mang tính đạo đức của tính bình đẳng và công bằng.

Các cuộc tham vấn chuyên đề toàn cầu về Chương trình nghị sự phát triển sau năm 2015 về khắc phục tình trạng bất bình đẳng nhấn mạnh rằng:

“Bất bình đẳng không chỉ là vấn đề đối với những người dân mà cuộc sống của họ bị ảnh hưởng trực tiếp nhất - những người chịu thiệt thòi và bị phân biệt đối xử nhiều nhất. Bất bình đẳng gây ra những hậu quả sâu sắc cho mọi người trong xã hội. Bất bình đẳng có hại cho tất cả chúng ta. Trong số những hậu quả này có: sự suy giảm tốc độ và tính bền vững của tăng trưởng; sự giảm sút tiềm năng năng suất của tất cả những người chịu tác hại và bị phân biệt đối xử, và toàn xã hội mất tiềm năng này; tình trạng mong manh và dễ bị tổn thương hiện nay càng trở nên nghiêm trọng hơn, trong đó có xung đột và thảm họa; và sự cố kết xã hội và an ninh cho mọi người trở nên xấu hơn”. (UNICEF/UNWOMEN, 2013).

Một loạt các nghiên cứu về tác động xã hội tiêu cực của bất bình đẳng ủng hộ cho phát

hiện này. Có nhiều ví dụ, từ đóng góp của cuốn sách được ưa chuộng trên toàn cầu là cuốn *the Spirit Level (Mức độ tinh thần)* của Pickett và Wilkinson (Pickett và các tác giả, 2010), trong đó truy tìm mối quan hệ nhân-quả giữa bất bình đẳng và những tác động tiêu cực rất đa dạng như mất lòng tin xã hội hay tình trạng béo phì đang gia tăng, cho đến các nghiên cứu chi tiết về các mối quan hệ giữa bất bình đẳng và tình trạng tội phạm có bạo lực (Madden và Chiu, 1998) cũng như giữa bất bình đẳng và tình trạng bất ổn dân sự (Madden và Dutta, 2014).

Bất bình đẳng có những hậu quả tiêu cực đối với nỗ lực giảm nghèo, trong ngắn hạn cũng như dài hạn. Trong ngắn hạn, sự phân phối thu nhập bị lệch lạc dẫn đến tình trạng nghèo cơ hội và làm xói mòn tác động của tăng trưởng đối với thu nhập của người nghèo. Trong dài hạn, tình trạng mất ổn định gắn liền với bất bình đẳng nghiêm trọng càng làm trầm trọng hơn mức độ dễ bị tổn thương, và điều này đặc biệt có hại cho người nghèo, như GS Joseph Stiglitz - người từng được Giải thưởng Nobel - chỉ rõ (UNDP, 2014a, trang 14):

“Bất bình đẳng gây nên mất ổn định, làm tăng tần suất của các đảo lộn lớn trong nền kinh tế. Những biểu hiện bất bình đẳng cực đoan có nghĩa là nhiều bộ phận lớn hơn của dân cư đang trong cảnh nghèo đói - với ít khả năng hơn để ứng phó với các cú sốc khi chúng xảy ra. Những biểu hiện bất bình đẳng kinh tế cực đoan nhất định sẽ dẫn đến bất bình đẳng về chính trị - với kết cục là chính phủ có ít khả năng hơn trong việc cung cấp các hệ thống an sinh xã hội có thể bảo vệ những người ở dưới đáy khỏi hậu quả của những cú sốc lớn. Chúng ta cần suy nghĩ về bất bình đẳng không chỉ như một

vấn đề đạo lý - mặc dù điều đó là chính xác - mà còn là một mối quan ngại cơ bản về kinh tế gắn liền với tư duy về phát triển con người và đặc biệt có liên quan đến bất kỳ phân tích nào về tình trạng dễ bị tổn thương."

Tính cơ động xã hội bị hạn chế khi người nghèo và nhóm thu nhập trung bình ít có khả năng đầu tư vào vốn con người, dẫn tới tình trạng nghèo đói dai dẳng giữa các thế hệ. Sự dịch chuyển liên thế hệ là cao hơn ở các nước có bất bình đẳng thấp hơn. Bất bình đẳng cao về thu nhập có nghĩa là mọi người có xu hướng tập trung ở các nhóm thu nhập thấp nhất và cao nhất. Các nhà hoạch định chính sách cũng có xu hướng tập trung ở 2 nhóm này mà thường bỏ qua nhóm trung lưu ("nhóm trung lưu bị bỏ sót").

Tầng lớp trung lưu có vai trò then chốt đối với sự tăng trưởng và ổn định chung. Mặc dù Việt Nam chưa đến mức bất bình đẳng quá lớn, nhưng cũng đã xuất hiện "tầng lớp trung lưu". Nhóm này chủ yếu bao gồm người lao động ở khu vực phi chính thức với mức thu nhập thường không đủ để gia đình có thể chống chịu với những cú sốc, những người gặp khó khăn trong việc tiếp cận việc làm bền vững, tiếp cận dịch vụ y tế và giáo dục cũng như an sinh xã hội, nhưng lại không phải là người nghèo để được hưởng lợi ích của hệ thống an sinh xã hội và miễn phí dịch vụ. Nhóm có số lượng lớn và quan trọng này thiếu rất nhiều cơ hội để cải thiện cuộc sống. (UNDP, 2014b và ADB, 2012a).

Có hai kênh qua đó bất bình đẳng làm suy giảm hiệu quả hoạt động. Thứ nhất, bất bình đẳng phá hủy thị trường vốn, làm tăng chi phí và hạn chế nguồn cung vốn. Điều này dẫn đến sự phân bổ kém hiệu quả các nguồn vốn, thường dành ưu tiên cho các hoạt động đầu cơ thay vì các hoạt động sản xuất. Kết quả là những hạn chế đối với việc mở rộng năng lực sản xuất và tinh thần kinh doanh có tác động rõ ràng và lâu dài đến những người thuộc các nhóm dân cư có mức thu nhập trung bình và thấp hơn, làm giảm cơ hội việc làm hiệu quả, chèn ép các doanh nghiệp nhỏ và giảm đầu tư vào giáo dục.

Thứ hai, các xã hội bất bình đẳng có xu hướng rối loạn hoạt động về mặt chính trị và thiếu sự gắn kết về mặt xã hội bởi tầng lớp trên thường lạm quyền cho lợi ích cá nhân. Khi

những đòi hỏi phân phối lại nảy sinh, quá trình chính trị có thể ủng hộ các chính sách mang tính "đàn tụy", ngắn hạn (Nissanke và Thorbecke 2006). Các cuộc tranh chấp sẽ xảy ra thường xuyên hơn và căng thẳng hơn, tình trạng bất ổn sẽ nghiêm trọng hơn. Những xã hội này có xu hướng đánh thuế nhiều hơn và các quyền về tài sản thường ít an toàn hơn, gây trở ngại đến hoạt động đầu tư (Alesina và Rodrik, 1994). Các định chế chính thức cũng có xu hướng kém hiệu lực hơn.

Người ta thấy có vài điểm khác biệt giữa một số loại bất bình đẳng mang tính xây dựng và bất bình đẳng mang tính phá hoại. Ví dụ, khác biệt về thu nhập có thể được coi là công bằng nếu khác biệt này được tạo ra bởi nỗ lực và người dân có cơ hội như nhau, và không được coi là công bằng nếu sự khác biệt này được tạo ra bởi các rào cản như phân biệt đối xử về giới và chủng tộc, theo đó một số người được ưu đãi hơn những người khác (Nancy Birdsall, 2006). Dưới một ngưỡng nhất định, "bất bình đẳng tích cực" có thể khuyến khích nỗ lực và cạnh tranh cá nhân. Vượt qua ngưỡng này, "bất bình đẳng tiêu cực" sẽ chiếm ưu thế, khi mà người giàu và có quyền lực hơn có những ảnh hưởng thái quá. Điều này bóp méo quá trình lập chính sách, phá hoại nền dân chủ và tăng trưởng, và có thể kích động bất ổn. Đối với hầu hết các nước đang phát triển với các định chế và thị trường quá yếu kém để có thể dung hòa những thái cực, bất bình đẳng hầu như mang tính phá hoại.

Tuy nhiên, ý tưởng về "bất bình đẳng tích cực" cũng luôn bị thách thức (xem Hộp 1.5). Nhìn chung, các nghiên cứu đều cho thấy rằng, tác động của bất bình đẳng thu nhập luôn là tiêu cực và điều này có ý nghĩa về mặt thống kê. Một nghiên cứu đã chỉ ra rằng cứ tăng 1% về mức độ bất bình đẳng sẽ làm giảm GDP từ 0,6% đến 1,1% (OECD, 2014a, trang 77). Bất bình đẳng cao, liên tục và lâu dài làm giảm tỷ lệ hoàn vốn đầu tư cũng như tích lũy vốn con người, vốn vật chất và vốn xã hội (Berg và Ostry, 2011).

Các xã hội ứng phó theo các cách khác nhau với các loại bất bình đẳng khác nhau. Một nghiên cứu ở Trung Quốc cho thấy rằng, mức bất bình đẳng cao hơn về thu nhập có thể tạm được chấp nhận chừng nào mức bất

binh đẳng này không có liên quan đến sự lạm quyền và tham nhũng. (Whyte, 2010). Trong một nghiên cứu định tính gần đây do Ngân hàng Thế giới và Viện Khoa học Lao động và Xã hội của Việt Nam (ILSSA) thực hiện về quan niệm của người Việt Nam đối với bất bình đẳng, những người được hỏi nhấn mạnh rằng khả năng chấp nhận các kết quả bất bình đẳng phụ thuộc vào câu chuyện bất bình đẳng được tạo ra như thế nào nhiều hơn là phụ thuộc vào mức độ chênh lệch. Phần

lớn những người trả lời câu hỏi cho rằng mức chênh lệch giữa người giàu và người nghèo phần nào được dẫn dắt bởi các nhân tố tích cực, nhất là tài năng và lao động cần cù. Họ cũng nêu lên những quan ngại về các mối quan hệ”, tham nhũng, lạm dụng quyền lực và các tập quán kinh doanh không trung thực làm phương tiện để một số người trở nên giàu có. (Ngân hàng thế giới, 2014a; 2014b, trang 228). Tham khảo Phụ lục 3 về mối quan hệ giữa tăng trưởng kinh tế và bất bình đẳng.

Hộp 1.5: Tạo sự liên kết giữa bình đẳng cơ hội và bình đẳng kết quả

Mặc dù các cuộc tranh luận về chính sách phát triển thường ủng hộ bình đẳng cơ hội thay vì bình đẳng thu nhập. Tuy nhiên, tạo ra cơ hội bình đẳng cho tất cả mọi người có thể mất đi ý nghĩa khi mà người dân thiếu năng lực để tận dụng được cơ hội. Đối với trẻ em nghèo ở một ngôi làng xa xôi, giáo dục không mất tiền, một hợp phần quan trọng của bình đẳng cơ hội có thể mất ý nghĩa nếu như đường tới trường vẫn không an toàn hoặc trẻ phải lao động để trang trải phụ giúp gia đình.

Ngày càng có nhiều bằng chứng cho thấy bình đẳng kết quả và cơ hội là “hai mặt của một đồng xu” (UNDP, 2014b). Không có cơ hội bình đẳng thì không thể thực hiện được kết quả bình đẳng, và ngược lại. Mặc dù chính sách phân phối lại thường bị phê phán là bóp nghẹt nỗ lực và sự đổi mới cá nhân (với lý do là cần thiết để thúc đẩy cạnh tranh và tiến bộ), nhưng các nước theo đường lối bình quân chủ nghĩa có xu hướng đạt được tốc độ tăng trưởng cao hơn và bền vững hơn.

Tập trung chủ yếu vào việc tạo ra cơ hội bình đẳng có thể không coi trọng đúng mức việc chuyển hóa cơ hội bình đẳng thành kết quả bình đẳng ở các nền kinh tế thị trường. Ngược lại, nhấn mạnh đến các yếu tố cơ cấu sâu xa tạo ra bất bình đẳng có thể kết nối cơ hội và kết quả, cho thấy bằng cách nào các yếu tố đó là kết quả của các lựa chọn chính sách, ví dụ như đầu tư vào y tế và giáo dục, cũng như các hình thái phân biệt đối xử và loại trừ xã hội đã ăn sâu bám rễ.

Tháng 9 năm 2015, các nước thành viên Liên hợp quốc đã chính thức thông qua Chương trình nghị sự 2030 và các mục tiêu phát triển bền vững, nhìn nhận rằng giải quyết bất bình đẳng nằm ở trung tâm của phát triển. Một mục tiêu SDG độc lập về bất bình đẳng đánh dấu một cột mốc quan trọng góp phần mở ra cánh cửa hướng tới các cam kết chính sách và hành động can đảm hơn, đưa cuộc thảo luận về phát triển hướng tới kết quả chứ không dừng lại ở cơ hội.

1.1.2. Tăng trưởng bao trùm đóng góp vào phát triển con người cao hơn

Khi xem xét vấn đề làm thế nào để tăng trưởng có thể mang tính bao trùm và góp phần làm cho phát triển con người trở nên mạnh mẽ hơn, Báo cáo này bàn về ba trụ cột hỗ trợ lẫn nhau:

Trụ cột I: Tăng cường cơ hội thông qua việc làm có năng suất cao hơn

Trụ cột II: Tăng cường năng lực thông qua cải thiện dịch vụ y tế và giáo dục

Trụ cột III: Tăng cường sức chống chịu thông qua mở rộng và tăng cường bảo trợ xã hội.

Ba trụ cột này dựa trên khung phân tích đã được Ngân hàng Phát triển châu Á xây dựng, được sửa đổi phản ánh quan điểm của phát triển con người, nhấn mạnh việc tăng cường năng lực con người (ADB, 2012b). Trong Hình 1.1, ba trụ cột được đặt trong phạm vi phát triển con người và được hỗ trợ bởi các lựa chọn chính sách bao trùm và các biện pháp cải cách thể chế. Phân tích trong Báo cáo này cũng xem xét đầy đủ các xu hướng phát triển toàn cầu.

Hình 1.1: Khung tăng trưởng bao trùm



Nguồn: Nhóm biên soạn Báo cáo PTCN 2015

Báo cáo nêu bật tầm quan trọng của tính bền vững về kinh tế và xã hội để có thể duy trì quá trình phát triển và tăng cường sức chống chịu của người dân và của nền kinh tế. Một cuộc trao đổi sâu hơn về tính bền vững môi trường, yếu tố có tính chất quyết định đảm bảo tính công bằng giữa các thế hệ, vượt ra ngoài khuôn khổ của báo cáo này, nhưng có thể là chủ đề của báo cáo phát triển con người tiếp theo. Tuy nhiên, tăng trưởng bao trùm cũng sẽ giúp môi trường xanh hơn và bền vững hơn thông qua việc phân bổ và sử dụng nguồn lực hiệu quả hơn và nâng cấp công nghệ.

Mỗi trụ cột được tóm lược dưới đây và nội dung chi tiết sẽ được đề cập đến các chương tiếp theo của Báo cáo.

Trụ cột I: Tăng cường cơ hội thông qua việc làm có năng suất

Đối với đại đa số người dân, tham gia vào tăng trưởng kinh tế có nghĩa là có việc làm. Việc làm có ý nghĩa trung tâm đối với sinh kế của gia đình và một loạt năng lực con người, cũng như góp phần xác định chương trình nghị sự tăng trưởng bao trùm, điều phụ thuộc chủ yếu vào việc khai thác lao động một cách hiệu quả. Việc làm đầy đủ là yếu tố then chốt góp phần vào tiến bộ trong hoạt động kinh tế và phát triển con người của Việt Nam.

Các cơ hội việc làm cần được tạo ra cho tất cả mọi người trong xã hội. Điều quan trọng là, theo thời gian, công việc phải có hiệu quả hơn và tạo thu nhập cao hơn, đồng thời việc

làm kém hiệu quả dần mất đi (Ngân hàng thế giới, 2013). Về cơ bản, công việc có năng suất cao hơn đặc trưng bởi điều kiện làm việc tốt hơn, theo đó giúp hỗ trợ trở lại để nâng cao năng suất. “Việc làm bền vững” theo định nghĩa của Tổ chức Lao động Quốc tế (ILO, 1999) có hai khía cạnh gắn kết chặt chẽ, đó là nâng cao năng suất và giá trị gia tăng, và cho phép nam giới và phụ nữ tham gia vào tăng trưởng kinh tế trong các điều kiện làm việc tự do, công bằng, an toàn và đảm bảo nhân phẩm con người.

Bốn quá trình chuyển đổi chủ yếu đánh dấu sự chuyển dịch sang năng suất cao hơn và cấu trúc của một nền kinh tế hiện đại: từ năng suất thấp đến năng suất cao trong phạm vi ngành nông nghiệp, từ việc làm nông nghiệp sang phi nông nghiệp ở khu vực phi chính thức, từ việc làm phi nông nghiệp phi chính thức sang việc làm chính thức, và từ việc làm có năng suất thấp sang năng suất cao hơn trong khu vực chính thức. Cả 4 quá trình này diễn ra vừa theo trình tự, vừa đồng thời và với các tốc độ khác nhau.

Tạo việc làm cho lao động nông nghiệp có năng suất cao hơn như thông qua áp dụng công nghệ mới, và tạo ra cơ hội việc làm phi nông nghiệp vẫn còn là thách thức lớn. Quá trình chuyển tiếp từ việc làm phi chính thức sang việc làm chính thức là một trong những thách thức lớn nhất của Việt Nam, do phần lớn lực lượng lao động vẫn làm công việc phi chính thức. Điều này đòi hỏi đưa vào thực hiện các tiêu chuẩn thị trường lao động hiện đại, mà không làm mất động lực của quá trình tạo ra việc làm cũng như quá trình mở rộng khu vực chính thức. Việc phát triển ngành công nghệ trung bình có ý nghĩa đặc biệt quan trọng, khi nhận thức rằng việc chuyển hướng sang ngành công nghiệp chế tạo không thôi thì chưa đủ để đạt được năng suất cao hơn. Nhiều nước đã đạt đến giới hạn tăng trưởng của ngành chế tạo và bắt đầu chuyển sang các dịch vụ có giá trị cao hơn. (Xem Phụ lục 4 để biết thêm chi tiết về tầm quan trọng của ngành công nghệ trung bình đối với tăng trưởng bao trùm).

Trụ cột II: Tăng cường năng lực thông qua cải thiện y tế và giáo dục

Tạo điều kiện dễ dàng cho việc tiếp cận và cải thiện giáo dục và y tế có ý nghĩa quan trọng đối với tăng trưởng bao trùm. Trong khi giáo dục, y tế và dinh dưỡng tốt tự chúng là những mục tiêu quan trọng, thì chúng cũng giúp cho người dân để họ có được việc làm có năng suất và, đến lượt mình, lao động có năng suất thúc đẩy tiến bộ kinh tế và xã hội cũng như cải thiện cuộc sống của người dân.

Bằng chứng cho thấy rằng thêm một năm học vấn góp phần làm tăng đáng kể tiềm năng thu nhập và rằng mức tăng thu nhập phản ánh năng suất lao động cao hơn của người lao động. Cũng có bằng chứng chắc chắn cho thấy rằng giáo dục càng bắt đầu sớm hơn càng có hiệu quả cao hơn (Ngân hàng thế giới, 2012b và OECD, 2015). Dinh dưỡng tốt ở tuổi thơ ấu giúp cải thiện năng suất lao động và thu nhập trong những năm sau này của cuộc đời mỗi người và thúc đẩy sự phát triển trí tuệ (UNCTAD, 2014), góp phần nâng cao kỹ năng. Việt Nam đã đạt được tiến bộ mạnh mẽ trong tiếp cận giáo dục và y tế cơ bản, nhưng chất lượng của các hệ thống cung cấp dịch vụ và tính thiết thực của hệ thống giáo dục đã không theo kịp với nhu cầu của thị trường.

Những cải cách ở Việt Nam, nhất là việc thực hiện *xã hội hóa* (tức là chuyển chi phí dịch vụ công sang người sử dụng và cộng đồng) và *thực hiện tự chủ* (phân cấp quản lý) cũng đáng được xem xét. Những chủ trương này có thể tác động nhiều đến tính hiệu quả và tính chất bao trùm của các dịch vụ y tế và giáo dục. Tác động tích cực đối với việc huy động nguồn lực cần được cân nhắc để cân bằng với tác động tiêu cực đối với tính công bằng và mức độ bao trùm.

Trụ cột III: Tăng cường khả năng chống chịu thông qua mở rộng và tăng cường an sinh xã hội

Mở rộng và tăng cường an sinh xã hội không chỉ cho người nghèo mà còn cho hàng ngũ ngày càng tăng những người cận nghèo và tầng lớp trung lưu là một trong những thách thức chủ yếu của các nước có mức thu nhập trung bình như Việt Nam. Đẩy mạnh sự

nghiệp phát triển con người phần lớn phụ thuộc vào tính hiệu quả của hàng loạt biện pháp nhằm làm giảm tình trạng dễ bị tổn thương, cũng như mức độ sẵn sàng và khả năng ứng phó khi xảy ra các cú sốc về kinh tế và môi trường, hay thậm chí các cú sốc của cá nhân và gia đình.

An sinh xã hội góp phần làm cho đất nước và người dân có năng suất cao hơn, thúc đẩy vốn con người và giải phóng tiềm năng. Nó cũng là đầu vào then chốt cho tăng trưởng bao trùm, hỗ trợ bình đẳng về cơ hội và phát triển công bằng. Nó cũng góp phần tăng cường sức chống chịu về lâu dài.

An sinh xã hội thúc đẩy tăng trưởng kinh tế thông qua ba kênh: đó là, hỗ trợ các hộ gia đình quản lý rủi ro và đầu tư, đặc biệt là người nghèo - những người thường phải đối mặt với những rủi ro nghiêm trọng; ổn định nền kinh tế trong các giai đoạn khó khăn và chuyển sức mua đến các khu vực tụt hậu với những tác động mang tính lan tỏa; và tăng cường tính gắn kết xã hội. Báo cáo này tập trung chủ yếu vào vai trò của an sinh xã hội trong việc xây dựng năng lực sản xuất.

Báo cáo Phát triển con người toàn cầu 2014, *"Duy trì tiến bộ phát triển con người: Giảm thiểu tính dễ bị tổn thương và tăng cường sức chống chịu"*, nêu bật mối quan hệ khăng khít giữa giảm thiểu tính dễ bị tổn thương và thúc đẩy phát triển con người. Báo cáo ghi nhận: "Tiến bộ thực sự về phát triển con người... không chỉ là vấn đề mở rộng những sự lựa chọn căn bản của người dân và năng lực của họ để được học hành, có sức khỏe tốt, có được mức sống hợp lý và cảm thấy an toàn. Đó còn là vấn đề những thành quả này được bảo đảm đến mức nào và các điều kiện đã đủ hay chưa để bảo đảm phát triển con người bền vững" (UNDP, 2014a).

1.1.3. Định nghĩa và đo lường tăng trưởng bao trùm

Các chương tiếp theo thảo luận 3 trụ cột về tăng trưởng kinh tế bao trùm. Xét trên bối cảnh của Việt Nam là nước thu nhập trung bình, và lựa chọn một cách tiếp cận thực tế, báo cáo này định nghĩa tăng trưởng được coi là bao trùm khi:

- Tăng trưởng được tối đa hóa ở tất cả các nhóm thu nhập, tất cả nam giới và phụ nữ, tất cả các nhóm xã hội và dân tộc, và ở tất cả các vùng miền;

- Người dân được hưởng sự bình đẳng cơ hội, và được hưởng lợi từ việc tham gia trực tiếp vào quá trình tăng trưởng, chủ yếu thông qua mức độ cao về việc làm và sự cải thiện năng suất lao động;

- Khuôn mẫu phân bổ về thu nhập nhìn chung là bình đẳng, bảo vệ những người ở dưới đáy của phân bổ về thu nhập và sự phân bổ ở các khía cạnh phi thu nhập của cuộc sống (chẳng hạn như y tế và giáo dục) được cải thiện.

Một khung phân tích định tính để đo lường tính chất bao trùm được sử dụng ở Phần hai của báo cáo này. Do tăng trưởng thu nhập có thể có tính bao trùm ở một khía cạnh nào đó nhưng không bao trùm ở các khía cạnh khác, nên các xu hướng cần được đo lường bằng các thước đo tổng quát, cũng như bằng các thước đo cụ thể cho từng trụ cột về việc làm, y tế và giáo dục và an sinh xã hội.

Báo cáo này đánh giá tăng trưởng bao trùm ở cấp độ tổng quát với định nghĩa nhấn mạnh việc tối đa hóa tăng trưởng trong khi xem xét mức độ tham gia của người dân. Đo lường tiến bộ ở từng trụ cột chính sách và mối quan hệ giữa các trụ cột cho phép hiểu rõ hơn các yếu tố quyết định của sự bao trùm.

Báo cáo sử dụng hai phương pháp phân tích để đo lường tính chất bao trùm. Phương pháp chủ yếu là khung tăng trưởng bao trùm do Anand và các tác giả đề xuất (Anand và các tác giả 2013), trong đó sử dụng một chỉ số gồm 2 thành tố (i) thay đổi trong thu nhập bình quân và (ii) thay đổi trong phân bổ thu nhập. Thành tố thay đổi trong phân bổ thu nhập có giá trị từ 0 đến 1, với giá trị 1 phản ánh mức độ bao trùm cao nhất, khi mọi người trong xã hội đều có phần như nhau trong tổng thu nhập. Dựa trên kinh tế học phúc lợi, phương pháp tiếp cận này gán trọng số cao hơn cho thu nhập của người nghèo xét về góc độ phúc lợi, và cho phép có mức độ bất bình đẳng xấu đi chừng nào mức độ tăng trưởng phúc lợi cao hơn có thể bù đắp. Khung phân tích này nhìn

nhận tăng trưởng là “bao trùm” nếu như mức độ phúc lợi tuyệt đối tăng lên.

Thước đo thứ hai là đường cong tỷ lệ tăng trưởng (Ravallion và Chen, 2003), phác họa tác động của tăng trưởng ở tất cả các cấp độ của thu nhập. Một đường cong bao trùm hơn cho thấy sự thay đổi bình đẳng nghiêng về phần đông dân số và nhóm những người có mức thu nhập thấp hơn. Điều này cho phép chúng ta

nhận xét về tác động phân bố của tăng trưởng, khi lưu ý rằng định nghĩa trong báo cáo này đòi hỏi tăng trưởng phải được tối đa hóa ở tất cả các nhóm thu nhập. Khuôn mẫu của tăng trưởng không được thiên vị người giàu nhiều hơn người nghèo.

Bảng 1.1 tóm tắt một số chỉ báo phân tích được sử dụng để đo lường mức độ bao trùm.

Bảng 1.1: Các chỉ báo phân tích để đo độ bao trùm

Trụ cột của tăng trưởng bao trùm	Chỉ báo
Thúc đẩy việc làm có năng suất	Tỷ số việc làm/dân số; tỷ lệ thất nghiệp, tỷ lệ thiếu việc làm, tỷ lệ việc làm phi chính thức, tỷ lệ việc làm dễ tổn thương, tăng trưởng GDP bình quân theo đầu lao động tính bằng USD sức mua tương đương (PPP) năm 2005
Tăng cường năng lực thông qua cải thiện dịch vụ y tế và giáo dục	Chi tiêu của chính phủ cho giáo dục tính theo % tổng chi tiêu chính phủ; chi tiêu của chính phủ cho y tế tính theo % tổng chi tiêu chính phủ; và tỷ lệ nhập học chung ở tất cả các cấp (mẫu giáo, tiểu học, trung học cơ sở, trung học phổ thông và sau phổ thông) w
Nâng cao sức chống chịu thông qua mở rộng và tăng cường an sinh xã hội	Tỷ lệ dân số được hưởng an sinh xã hội; mức độ hưởng lợi tính theo % của GDP bình quân đầu người; chi tiêu của chính phủ

Nguồn: Nhóm soạn thảo báo cáo PTCN quốc gia

Chương 1.2: Phát triển con người ở Việt Nam ngày nay

Phát triển con người của Việt Nam có sự cải thiện ở cấp quốc gia, cấp vùng và cấp tỉnh, song trong những năm gần đây, tốc độ cải thiện có phần chậm lại. So với nhiều nước khác trong khu vực, tiến bộ về phát triển con người của Việt Nam không nhanh bằng và dường như đã chững lại kể từ cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu năm 2008. Cam kết trước đây của Việt Nam đã và đang phải nhường chỗ cho một sự “phát triển còi cọc” trong thời kỳ hậu khủng hoảng.

Có một số bằng chứng cho thấy, trong khi tiến bộ tương đối của Việt Nam về cả phát triển con người và thu nhập đã chậm lại, thì tiến bộ về phát triển con người giảm nhiều hơn, làm đảo ngược khuôn mẫu phát triển dài hạn. Điều này phản ánh sự sút kém trong tiến bộ về y tế và giáo dục bên cạnh sự sút kém trong tiến bộ về thu nhập. Nghèo đa chiều là một thách thức nghiêm trọng ngay cả ở một số vùng thường không được coi là nghèo. Rất nhiều người thuộc nhóm cận nghèo và trung lưu xét trên thước đo thu nhập không đủ điều kiện được trợ giúp đặc biệt, cũng không thể tự lo cho các yêu cầu cơ bản như bảo hiểm y tế.

Mặc dù độ chênh lệch về phát triển con người giữa các vùng đã được thu hẹp, nhưng quá trình xích lại gần nhau này đã chậm lại và thậm chí bị đảo ngược trong một vài trường hợp ngay sau cuộc khủng hoảng. Mặc dù tình trạng hiện nay đã được cải thiện nhưng sự xích lại gần nhau giữa các vùng nhìn chung đã chậm lại đáng kể. Ở cấp tỉnh, trong khi một số tỉnh là điểm sáng và một số tỉnh tiến chậm, song nhìn chung tất cả các tỉnh đều có tiến bộ và phần lớn các tỉnh đều tập trung quanh mức trung bình của toàn quốc.

Một loạt công cụ thống kê về phát triển con người có thể được sử dụng để đánh giá hiện trạng phát triển con người ở Việt Nam. Đó là chỉ số phát triển con người (HDI), chỉ số phát triển giới (GDI), chỉ số phát triển con người điều chỉnh theo bất bình đẳng (IHDI), chỉ số bất bình đẳng giới (GII), và chỉ số nghèo đa chiều (MPI) (xem Hộp 1.6). Chương này trình bày những chỉ số này theo thời gian, so sánh thành tích của Việt Nam với các nước khác trong khu vực và phân tích tiến bộ ở cấp địa phương, gắn kết với chủ đề cốt lõi về tăng trưởng bao trùm.¹

Hộp 1.6: Đo lường tình trạng phát triển con người

Báo cáo Phát triển con người toàn cầu lần đầu tiên xuất bản năm 1990, giới thiệu chỉ số HDI dựa trên quan niệm của Amartya Sen về đo lường phát triển từ khía cạnh mở rộng các năng lực chủ yếu của con người, thay vì sử dụng các chỉ số kinh tế tổng hợp. Theo thời gian, khái niệm phát triển con người đã được sử dụng lặp đi lặp lại và trải qua nhiều thay đổi, nhưng vẫn giữ được những thước đo cốt lõi của phát triển, bất bình đẳng và nghèo.

HDI là một chỉ số tổng hợp đánh giá tiến bộ về lâu dài ở ba khía cạnh cơ bản của phát triển con người:

- Sống lâu và sống khỏe mạnh, được đo bằng tuổi thọ kỳ vọng trung bình;

- Kiến thức, được đo bằng số năm đi học kỳ vọng và số năm đi học trung bình; và
- Mức sống bền vững, được đo bằng phép biến đổi lô-ga-rít của tổng thu nhập quốc gia (GNI) bình quân đầu người theo đồng đô-la Mỹ (theo sức mua tương đương PPP\$).

HDI đo lường tiến bộ từ kết quả tối thiểu (0) đến kết quả tối đa (1). Tính toán dựa vào phương pháp đã được điều chỉnh trong Báo cáo Phát triển con người toàn cầu năm 2010. Do các hạn chế về số liệu, phương pháp mới này chỉ được tính ở cấp quốc gia cho Báo cáo này, và được sử dụng cho các phép so sánh ở cấp độ quốc gia.

Chỉ số HDI dựa vào phương pháp cũ đã được tính toán cho các năm từ 1999 đến 2012 cho cả nước, tính theo vùng địa lý và theo tỉnh, để phân tích tình hình ở cấp địa phương. Theo phương pháp cũ, hợp phần kiến thức được đo bằng tổng tỷ lệ nhập học và tỷ lệ biết chữ ở người lớn, và hợp phần mức sống được đo bằng GDP trên đầu người.

Chỉ số IHDI điều chỉnh giá trị HDI theo mức bất bình đẳng ở ba khía cạnh cơ bản của phát triển con người. Chỉ số IHDI chỉ tính ở cấp độ toàn cầu.

Chỉ số GII thay thế chỉ số **GDI** trong Báo cáo Phát triển con người toàn cầu, đo lường bất bình đẳng trong thành tựu giữa nam giới và nữ giới ở ba khía cạnh:

- Sức khỏe sinh sản, được đo bằng tỷ suất tử vong ở bà mẹ và tỷ lệ sinh đẻ ở vị thành niên;
- Mức độ trao quyền, được đo bằng tỷ lệ số ghế trong Quốc hội và dân số có ít nhất trình độ học vấn cấp hai; và
- Mức độ tham gia vào thị trường lao động.

Trong báo cáo này, cũng do các hạn chế về số liệu, chỉ số GII chỉ được tính cho cấp độ quốc gia cho hai năm 2010 và 2012. Chỉ số cũ (GDI) được sử dụng như một thước đo thay thế cho các tính toán cấp địa phương. Hợp phần mức sống của chỉ số GDI dựa trên tỷ lệ giữa tiền công của nữ giới so với nam giới, tỷ trọng nữ và nam tham gia hoạt động kinh tế và GDP.

Chỉ số MPI có hai hợp phần, đó là tỷ lệ nghèo đếm đầu và độ sâu nghèo đói đa chiều. Chỉ số MPI bao gồm ba khía cạnh - sức khỏe, giáo dục và mức sống. Việt Nam đã xây dựng chỉ số MPI của riêng mình mà chúng tôi sẽ sử dụng ở phần phân tích. Chỉ số MPI của Việt Nam dựa vào 5 khía cạnh là giáo dục, y tế, nhà ở, nước sạch/ vệ sinh môi trường và khả năng tiếp cận thông tin.

Thông tin chi tiết về từng chỉ số được cung cấp tại Phụ lục 1. Nguồn: UNDP, 2014a.

1.2.1. Phát triển con người của Việt Nam từng tiến nhanh nhưng gần đây đã chậm lại

Chỉ số HDI của Việt Nam liên tục tăng trong 24 năm qua. Năm 2014, Việt Nam được xếp thứ 116 trong số 188 nước; tức là ở thứ hạng trên của nhóm các nước có mức phát triển con người trung bình. Tuy nhiên, tiến bộ của Việt Nam là không đồng đều. Từ 1980 đến 1990, chỉ số HDI tăng trung bình chỉ ở mức yếu là 0,26%/năm, sau đó tăng nhanh lên mức 1,92%/năm từ 1990 đến 2000, trước

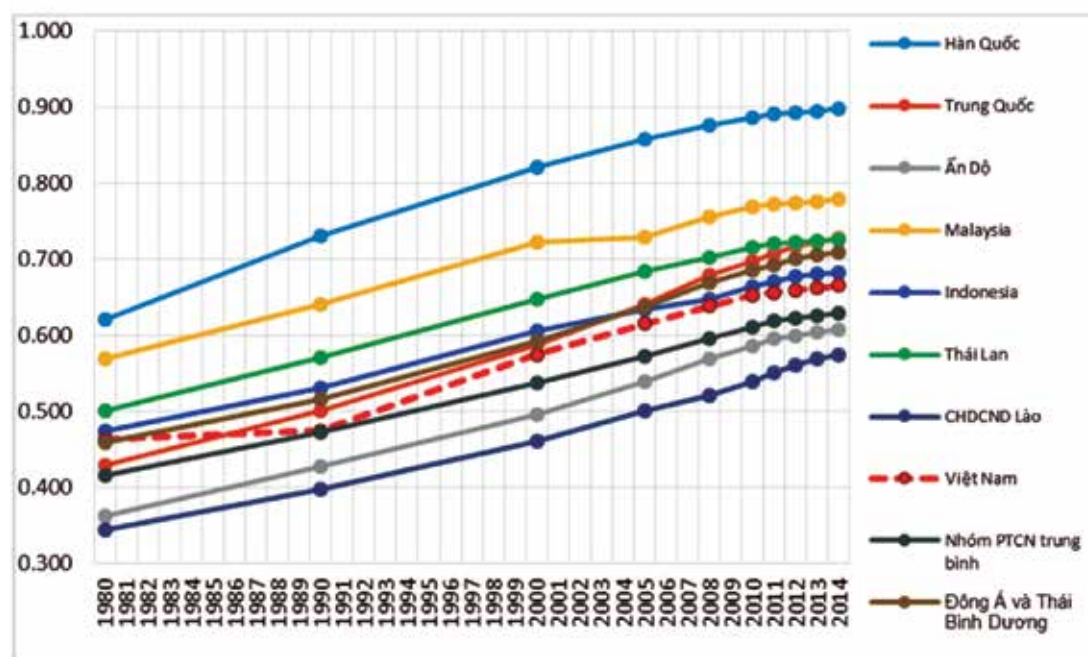
khi giảm xuống mức 1,33% mỗi năm trong giai đoạn 2000 đến 2008 và thấp hơn nữa là 0,69%/năm từ năm 2008 (xem Hình 1.2). Tốc độ tăng bình quân của chỉ số HDI là 1,07%/năm từ 1980 đến 2014, tức là thấp hơn mức bình quân 1,23% của các nước có mức phát triển con người trung bình và mức bình quân 1,29% của khu vực Đông Á - Thái Bình Dương. Tiến bộ chậm dần của Việt Nam trong thập kỷ qua đã kéo lùi sự tiến bộ phát triển con người khá nhanh của Việt Nam trước kia để ngày nay trở nên tụt hậu so với nhiều nước khác có cùng trình độ phát triển.

Năm 1980, chỉ số HDI của Việt Nam vừa đủ cao hơn mức bình quân của khu vực Đông Á - Thái Bình Dương và nhóm nước phát triển con người trung bình. Đến năm 1990, HDI của Việt Nam rõ ràng đã tụt lại so với khu vực, thấp hơn đến 8,5%. Khoảng cách được thu hẹp xuống 4,7% vào năm 2008, nhưng đến năm 2014 thì cách biệt trong chỉ số HDI của Việt Nam với khu vực châu Á và Thái Bình Dương đã tăng trở lại đến 10,2%. Mặc dù một phần của sự tụt hậu này là do thành tích xuất sắc của Trung Quốc - với giá trị HDI chỉ là 0,43 năm 1980 (thấp hơn cả Việt Nam) tăng lên đến 0,727 năm 2014 (chỉ sau Hàn Quốc và Malaysia) song đây cũng là do thành tích tốt hơn của các nước khác có mức độ phát triển tương đương như Việt Nam. Nổi bật là Indonesia và Thái Lan, cả hai nước có vị trí xuất phát điểm rất gần với Việt

Nam, với những bước cải thiện hàng năm nhìn chung cao hơn Việt Nam. Hình 1.2 cho thấy tiến bộ HDI của Hàn Quốc. Nước này đã nằm trong nhóm phát triển con người rất cao, với giá trị HDI thường xuyên tăng với tốc độ cao. Trung Quốc là nước duy nhất có bước tiến giống như Hàn Quốc, dù mức độ có phần kém hơn.

Một đặc điểm của các xu hướng phát triển con người toàn cầu và khu vực là tình trạng chững lại từ sau cuộc khủng hoảng tài chính năm 2008. Nhưng tiến bộ tương đối của Việt Nam yếu hơn và tỷ lệ cải thiện chậm hơn các nước khác trong nhóm so sánh. Điều đó cho thấy rằng ảnh hưởng sau khủng hoảng, cùng với những yếu kém kinh tế nội tại, là nghiêm trọng hơn ở Việt Nam.

Hình 1.2: Chiều hướng tăng HDI đã chững lại sau cuộc khủng hoảng 2008



Nguồn: UNDP, 2015a

Bảng 1.2 so sánh giá trị, thứ bậc và số liệu các hợp phần HDI của Việt Nam với một số nước khác ở khu vực châu Á và Thái Bình Dương. Việc lựa chọn các nước để so sánh, khi đặt

thứ bậc của Việt Nam ở mức giữa, cho phép chúng ta xem xét những biến thiên lớn trong thành tích của Việt Nam theo số liệu các hợp phần HDI.

Bảng 1.2: Việt Nam đang đứng ở đâu so với các nước châu Á khác?

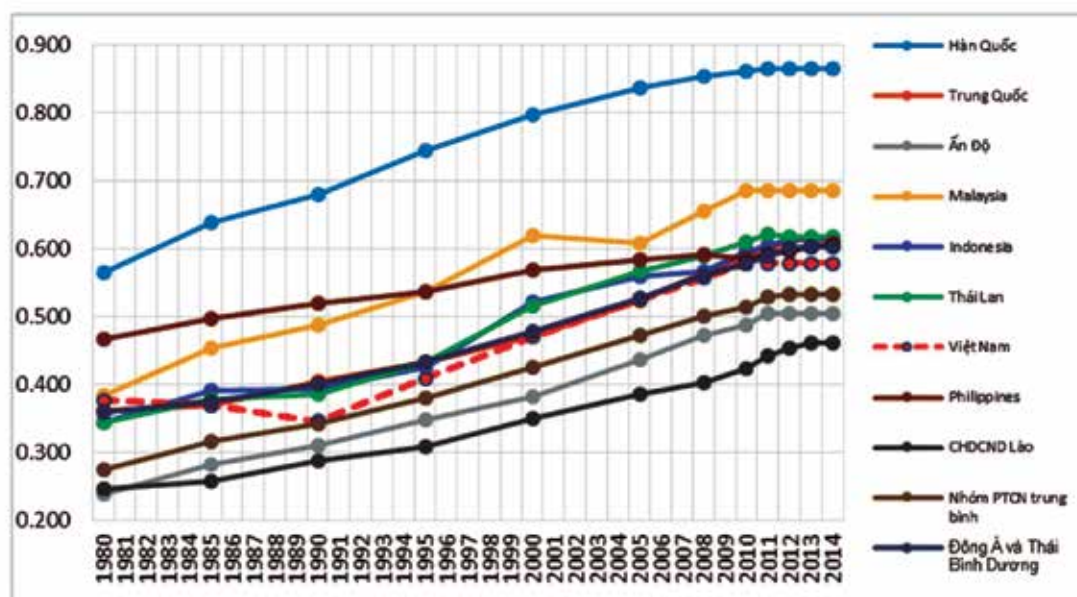
Country	Xếp hạng HDI	Chỉ số HDI	Tuổi thọ kỳ vọng trung bình (năm)	Số năm đi học trung bình	Số năm đi học kỳ vọng	GNI bình quân đầu người (ngang giá sức mua \$ 2011)
		2014	2014	2014	2014	2014
Trung Quốc	90	0,727	75,8	7,5	13,1	12.547
Ấn Độ	130	0,609	68	5,4	11,7	5.497
Indonesia	110	0,684	68,9	7,6	13,0	9.788
CHDCND Lào	141	0,575	66,2	5,0	10,6	4.680
Malaysia	62	0,779	74,7	10,0	12,7	22.762
Philippines	115	0,668	68,2	8,9	11,3	7.915
Hàn Quốc	17	0,898	81,9	11,9	16,9	33.890
Thái Lan	93	0,726	74,4	7,3	13,5	13.323
Việt Nam	116	0,666	75,8	7,5	11,9	5.092
Nhóm PTCN trung bình		0,630	68,6	6,2	11,8	6.353
Khu vực Đông Á và Thái Bình Dương		0,710	74,0	7,5	12,7	11.449
Thế giới		0,711	71,5	7,9	12,2	14.301

Nguồn: UNDP, 2015a.

Trước hết nói về thành tố giáo dục của chỉ số HDI, số năm đi học kỳ vọng của Việt Nam tương đương với mức bình quân của các nước có mức phát triển con người trung bình và các nước được lựa chọn để so sánh, và đã tăng từ 8,6/năm vào năm 1990 lên 11,9/năm vào năm 2014. Số năm đi học trung bình ở Việt Nam tương đương với mức bình quân của khu vực Đông Á và Thái Bình Dương, cao hơn so với các nước có mức phát triển con người trung bình, và nằm ở giữa trong nhóm các nước được lựa chọn để so sánh.²

Như Hình 1.3 cho thấy, chỉ số giáo dục của Việt Nam tương đương với Malaysia và phần nào tốt hơn Trung Quốc và Indonesia vào năm 1980. Chỉ số này đã tụt giảm trong giai đoạn đầu chuyển đổi từ kế hoạch hóa tập trung cho đến năm 1990, và mặc dù từ đó đã được cải thiện, nhưng Việt Nam chưa bao giờ có khả năng san bằng khoảng cách với các nước được lựa chọn so sánh có xuất phát điểm tương đương như Trung Quốc, Indonesia, Malaysia và Thái Lan.

Hình 1.3: Tiến bộ trong giáo dục của Việt Nam đã cải thiện nhưng chưa đủ nhanh

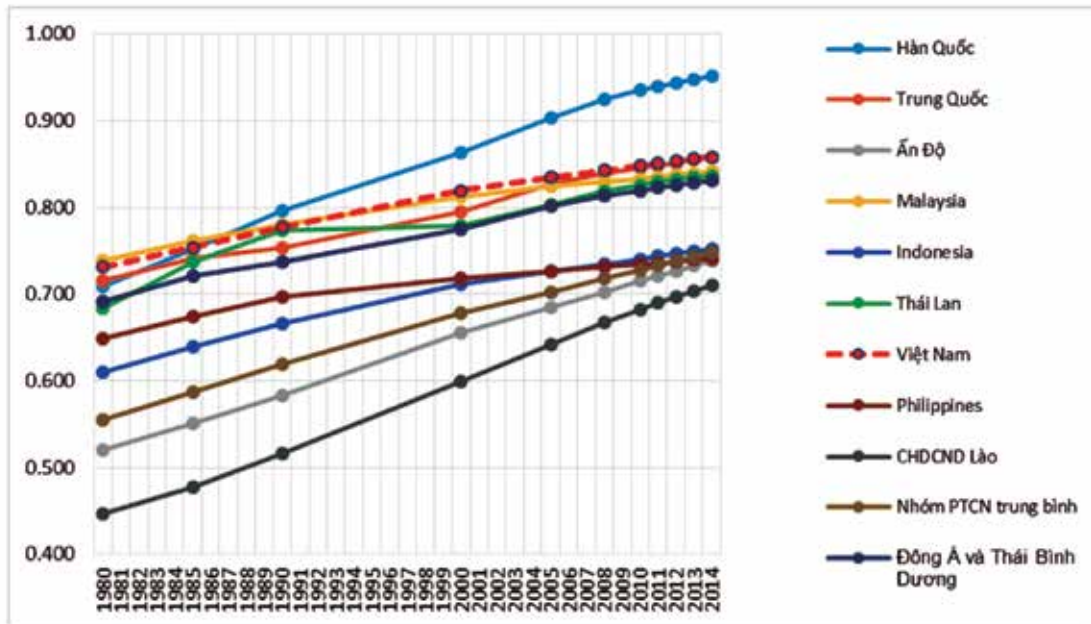


Nguồn: UNDP, 2015a.

Nhìn chung, Việt Nam có thành tích tốt hơn các nước được lựa chọn so sánh về thành tố y tế trong chỉ số HDI dựa trên số liệu về tuổi thọ kỳ vọng, kể cả các nước có mức thu nhập bình quân trên đầu người cao hơn rất nhiều. Nước duy nhất có thành tích cao hơn Việt Nam là Hàn Quốc, là nước đã vượt xa Việt Nam sau năm 1990 khi tiệm cận với giá

trị chỉ số y tế cao nhất. Mặc dù dư địa cho việc cải thiện tiếp tục bây giờ không còn nhiều, song những tiến bộ nhiều hơn trong một số chỉ tiêu chính như giảm tỷ lệ tử vong ở trẻ em và tử vong do tai nạn giao thông sẽ giúp Việt Nam đạt được những thành tựu lớn hơn.

Hình 1.4: Về y tế, Việt Nam thực hiện tốt hơn nhiều nước trong khu vực



Nguồn: UNDP, 2015a

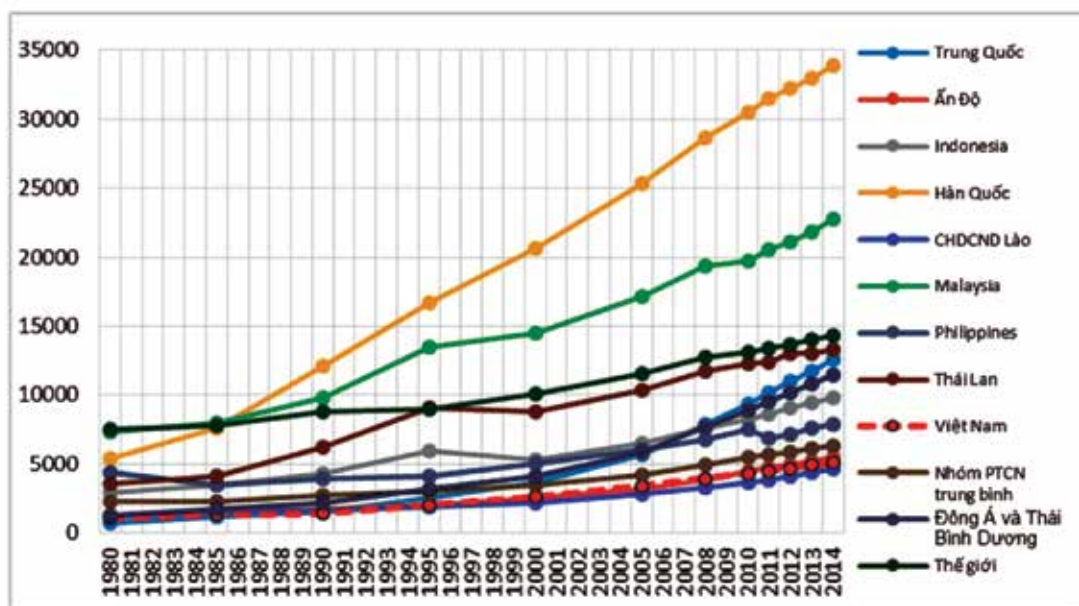
Các chương sau sẽ phân tích kỹ càng hơn các kết quả của ngành giáo dục và ngành y tế cũng như thảo luận về các yếu tố thúc đẩy tiến bộ ở hai ngành này, và mối quan hệ giữa giáo dục, thu nhập và tăng trưởng việc làm có năng suất.

Xét về thành tố thu nhập trong chỉ số HDI, GNI bình quân đầu người hàng năm của Việt Nam tăng trưởng bình quân 6,4% từ năm 1990 đến năm 2000, nhanh hơn các nước khác trong khu vực, ngoại trừ Trung Quốc; mức tăng trưởng được duy trì ở 5,3% từ năm 2000 đến năm 2008. Tiến bộ vững chắc này đã góp phần giúp Việt Nam trở thành nước có mức thu nhập trung bình thấp. Nhưng từ năm 2008 trở đi, tăng trưởng bình quân đầu người của Việt Nam thấp hơn mức trung bình của khu vực Đông Á và Thái Bình Dương với

4,3% so với 6,8%. GNI bình quân đầu người của Việt Nam nhìn chung vẫn thấp hơn so với nhóm nước được lựa chọn để so sánh.

Trong các nước có điểm xuất phát tương tự, Trung Quốc là nước duy nhất có thành tích tốt hơn Việt Nam. Bắt đầu ở xuất phát điểm thấp hơn vào năm 1980, tiến bộ nhanh chóng của Trung Quốc đã đưa GNI bình quân đầu người của nước này lên đến 12.547 US\$ tính theo sức mua tương đương, tức là nhiều gấp hơn hai lần Việt Nam (5.092 US\$ tính theo PPP) vào năm 2014. Ấn Độ có thành tích tương đương với thành tích của Việt Nam sau năm 1980. Ngoại trừ Ấn Độ và CHDCND Lào, tất cả các nước còn lại trong nhóm được lựa chọn để so sánh đều có sự chững lại sau cuộc khủng hoảng tài chính năm 2008 (Hình 1.5).

Hình 1.5: Tiến bộ trong thu nhập bình quân đầu người của Việt Nam (điều chỉnh sức mua tương đương) hiện nay chậm hơn so với mức trung bình của khu vực

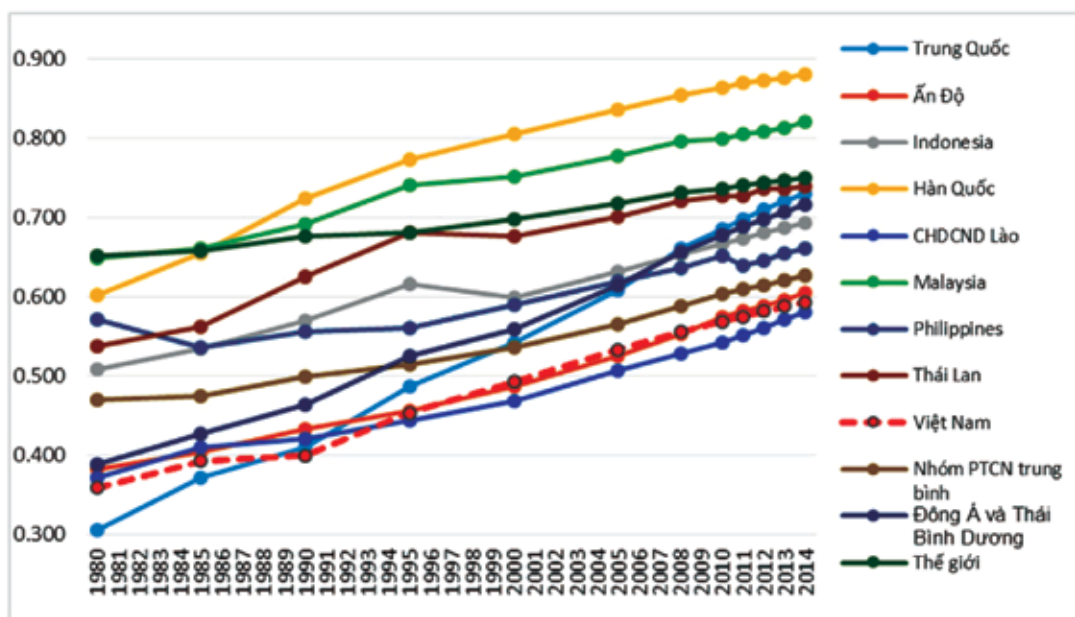


Nguồn: UNDP, 2015a

Tác động của sự thay đổi GNI bình quân đầu người đối với tiến bộ trong chỉ số HDI (như được minh họa tại Hình 1.2 về xu hướng của chỉ số HDI) là khá kỹ thuật. Cách tính chỉ số GNI để tạo ra chỉ số tổng hợp HDI được thực hiện bằng cách sử dụng phép biến đổi lô-ga-rít áp dụng cho số liệu GNI trong công thức - sử dụng để phản ánh giá trị phúc lợi giảm dần của thu nhập ở trình

độ phát triển cao hơn (Xem Phụ lục 1). Tác dụng của phép biến đổi là để “nén” các kết quả, đặc biệt là đối với các nước có mức thu nhập cao hơn. Hình 1.6 thể hiện chỉ số GNI, cho thấy rằng rõ ràng chỉ số GNI của Việt Nam đã cải thiện theo thời gian. Do đó, mức chênh lệch thành tích so với các nước được lựa chọn để so sánh giảm xuống (Xem thêm tại Hình 1.6).

Hình 1.6: Thành tích GNI của Việt Nam về phương diện phát triển con người là tốt hơn



Nguồn: UNDP, 2015a

Hộp 1.7: Yếu tố nào thúc đẩy chỉ số HDI tăng lên ở Việt Nam?

Ở Việt Nam, cải thiện trong giáo dục đóng góp nhiều nhất vào sự tăng trưởng của chỉ số HDI trong những năm gần đây, với tỷ trọng đóng góp khoảng 43,1% từ năm 2000 đến năm 2014. Tiếp theo là thu nhập với 40,3% và tuổi thọ kỳ vọng với 16,7%. Bảng dưới đây cho thấy đây là xu hướng gần như trái ngược với Trung Quốc, và có phần không khớp với các nước khác. Đóng góp tương đối của thu nhập vào HDI phải nhiều hơn, nếu tính đến giai đoạn phát triển của Việt Nam. Việc sử dụng phép biến đổi lô-ga-rít của HDI nhấn mạnh những thay đổi về mức thu nhập ở trình độ phát triển thấp hơn và “nén” những thay đổi này cho các nước có trình độ phát triển cao hơn.

Giáo dục đóng góp nhiều nhất vào phát triển con người ở Việt Nam theo phương pháp mới tính toán HDI

	Đóng góp của chỉ số tuổi thọ (%)	Đóng góp của chỉ số giáo dục (%)	Đóng góp của chỉ số thu nhập (GNI) (%)
Việt Nam	16,67	43,06	40,27
Trung Quốc	17,40	36,24	46,37
Ấn Độ	26,89	36,64	36,48
Hàn Quốc	38,10	29,58	32,32
Nhật Bản	36,04	45,09	18,87
Nhóm nước có mức phát triển con người cao	22,29	40,30	37,41
Nhóm nước có mức phát triển con người trung bình	26,83	38,86	34,31

Nguồn: UNDP, 2015a và tính toán của UNDP Việt Nam

Do tuổi thọ kỳ vọng của Việt Nam đã khá cao và, như dự đoán, đóng góp của tuổi thọ vào thay đổi của chỉ số HDI hiện nay là tương đối thấp. Tuổi thọ kỳ vọng ở Việt Nam đã tăng trong suốt thập kỷ qua, từ 68,2 tuổi lên đến 75,8 tuổi vào năm 2014. Thành tích này phần nào phản ánh sự giảm sút trong tỷ lệ tử vong ở trẻ em và cải thiện tiếp cận chăm sóc sức khỏe. Tỷ lệ tử vong ở trẻ sơ sinh đã giảm từ 44,4 trên 1.000 ca sinh sống năm 1990 xuống còn 15,5 năm 2011, và tỷ lệ tử vong ở trẻ em dưới 5 tuổi giảm từ 58 trên 1.000 ca sinh sống năm 1990 xuống còn 23,3 năm 2011 (Chính phủ Việt Nam, 2015). Tuy nhiên, như số liệu của Hàn Quốc (đã vượt qua Việt Nam vào giữa những năm 1980) cho thấy, những cải thiện tiếp tục về chỉ số y tế của Việt Nam là hoàn toàn có thể, ngay cả ở xuất phát điểm cao.

Nguồn: UNDP, 2015a

Thành tích vẫn dưới mức tiềm năng

So sánh tiến bộ về HDI là một việc khó khăn, đặc biệt khi chỉ có những lựa chọn hạn chế để so sánh với cùng điểm xuất phát và (hoặc) với cùng điều kiện. Báo cáo Phát triển con người toàn cầu năm 2010 giới thiệu và áp dụng phương pháp tiếp cận “lệch khỏi mức chung” (deviation from fit), điều chỉnh các kết quả theo những khác biệt về hoàn cảnh, nổi bật nhất là về trình độ phát triển. Mức độ “lệch khỏi mức chung” lớn hơn có nghĩa là thành tích thực tế cao hơn so với mức dự đoán ở trình độ phát triển của một nước và ngược lại (xem Phụ lục 2 để biết thêm chi tiết).

Báo cáo Phát triển con người quốc gia này áp dụng phương pháp “lệch khỏi mức chung” để đo lường sự tăng trưởng HDI và GNI trong ba giai đoạn nhỏ từ năm 1980. Việc lựa chọn những giai đoạn nhỏ này dựa trên những sự kiện lớn mang tính định hướng - đó là chủ trương *Đổi mới* vào cuối những năm 1980, giai đoạn tăng trưởng nhanh của Việt Nam sau năm 2000 và cuộc khủng hoảng tài chính

toàn cầu năm 2008. Báo cáo sử dụng mẫu số liệu toàn cầu đầy đủ của hơn 100 nước để tính toán các giá trị kỳ vọng. Tuy nhiên, do bản chất tương đối của phân tích, Báo cáo chỉ trình bày kết quả “lệch khỏi mức chung” để xếp thứ bậc của 11 nước châu Á được chọn ra so sánh (Việt Nam + 10). “Độ lệch khỏi mức chung” thể hiện thành tựu thực tế so với mức độ có thể kỳ vọng từ trình độ phát triển của một nước nào đó.

Các kết quả nêu tại Bảng 1.3 cho thấy rằng, nhìn một cách tổng quát, Việt Nam đã có kết quả rất tốt trong giai đoạn đầu, và vượt quá mức kỳ vọng. Thành tích của Việt Nam vẫn rất cao trong giai đoạn hai (chỉ sau Trung Quốc và Ấn Độ). Tuy nhiên, trong giai đoạn thứ ba, thành tích cả về thu nhập lẫn về chỉ số HDI của Việt Nam đều mờ nhạt, thua kém các nước khác đáng kể về chỉ số HDI và chỉ đạt mức trung bình về tăng trưởng thu nhập. Xếp hạng của Việt Nam so với các nước được lựa chọn để so sánh nhìn chung có chiều hướng suy giảm cả về chỉ số HDI và về thu nhập theo phương pháp “lệch khỏi mức chung”.

Bảng 1.3: Xếp hạng về tăng trưởng HDI và GNI tính theo phương pháp “lệch khỏi mức chung”

Xếp hạng	1990-2000		2000-2008		2008-2014	
	HDI	Thu nhập	HDI	Thu nhập	HDI	Thu nhập
1	Việt Nam	Trung Quốc	Trung Quốc	Trung Quốc	CHDCND Lào	Trung Quốc
2	Trung Quốc	Việt Nam	Ấn Độ	Ấn Độ	China	Ấn Độ
3	Indonesia	Hàn Quốc	Việt Nam	Việt Nam	Singapore	CHDCND Lào
4	Singapore	Ấn Độ	Hàn Quốc	CHDCND Lào	Ấn Độ	Indonesia
5	Thái Lan	CHDCND Lào	Singapore	Indonesia	Indonesia	Singapore
6	Ấn Độ	Malaysia	Thái Lan	Hàn Quốc	Hàn Quốc	Việt Nam
7	Malaysia	Thái Lan	CHDCND Lào	Malaysia	Malaysia	Hàn Quốc
8	CHDCND Lào	Singapore	Indonesia	Thái Lan	Việt Nam	Malaysia
9	Hàn Quốc	Philippines	Malaysia	Philippines	Thái Lan	Philippines
10	Philippines	Indonesia	Nhật Bản	Singapore	Nhật Bản	Thái Lan
11	Nhật Bản	Nhật Bản	Philippines	Nhật Bản	Philippines	Nhật Bản

Nguồn: UNDP, 2015a và tính toán của UNDP Việt Nam

So sánh thứ bậc tăng trưởng về HDI và GNI của Việt Nam tính theo phương pháp “lệch khỏi mức chung” cho thấy rằng trong giai đoạn đầu tiên, Việt Nam có thành tích tốt hơn đôi chút về giáo dục và tuổi thọ kỳ vọng so với các nước có cùng mức thu nhập bình quân đầu người, hay nói cách khác, tăng trưởng thu nhập đã được chuyển hóa tốt hơn thành sự thịnh vượng của người dân. Tuy nhiên, đến giai đoạn cuối cùng sau năm 2008, tình hình đã đảo ngược, với việc Việt Nam đạt thứ hạng cao hơn về tăng trưởng so với thứ hạng mà Việt Nam đạt được về HDI, so sánh tương đối với các nước khác.

Sự thay đổi khuôn mẫu này cũng được phản ánh nếu chúng ta sử dụng cách so sánh

truyền thống về sự khác biệt giữa thứ hạng của chỉ số HDI và GNI trong các báo cáo PTCN. Mặc dù Việt Nam vẫn ghi nhận xếp hạng theo HDI cao hơn so với xếp hạng về thu nhập, song khoảng cách về thứ hạng nhìn chung đã được thu hẹp (như được trình bày tại Bảng 1.4). Sự thu hẹp tích cực này cho thấy tốc độ cải thiện của Việt Nam ở các hợp phần phi thu nhập của chỉ số HDI chậm hơn tốc độ cải thiện ở hợp phần thu nhập, mặc dù xu hướng này đã bị đảo ngược lại vào năm 2014. Với những vấn đề về số liệu và phương pháp khác nhau sử dụng để tính toán chỉ số HDI, cần có sự giải thích cẩn trọng về sự khác biệt trong xếp hạng chỉ số HDI và chỉ số thu nhập.

Bảng 1.4: Sự khác biệt giữa thứ bậc thu nhập và thứ bậc HDI của Việt Nam đã được thu hẹp

Năm	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007/08	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Khác biệt thứ bậc	24	19	19	21	12	16	12	18	13	7	8	9	7	15

Nguồn: UNDP, các Báo cáo PTCN toàn cầu từ năm 2000 đến năm 2015

1.2.2. Một số tụt hậu do bất bình đẳng

Nhiều nước ở Đông Á và Thái Bình Dương đã đạt được mức tăng trưởng kinh tế và giảm nghèo đầy ấn tượng, nhưng thường đi kèm với mức bất bình đẳng gia tăng. Trên cơ sở các số liệu tổng quát, Việt Nam đã tiến bộ tương đối nhanh về tăng trưởng kinh tế mà không gia tăng đáng kể về bất bình đẳng. Điều đó được khẳng định bằng các số liệu áp dụng cho một số thước đo chuẩn về bất bình đẳng, trong đó có IHDI (Bảng 1.5). Tính toán cho năm 2014, chỉ số IHDI của Việt Nam là 0,549 - tương đương với tỷ lệ mất 17,5% trong chỉ số HDI do bất bình đẳng. Trong khi tỷ lệ mất do bất bình đẳng về tuổi thọ kỳ vọng là tương đối thấp, chỉ là 12,1%, thì tỷ lệ mất do bất bình đẳng về giáo dục và thu nhập lên tới 18% và 22% tương

ứng. Mức chênh lệch thứ bậc của Việt Nam về IHDI so với thứ bậc về HDI là 9 bậc, một sự cải thiện thành tích so với năm 2013.

Khuôn mẫu tăng trưởng với sự gia tăng tương đối thấp về bất bình đẳng ở Việt Nam cũng được minh họa bằng các thước đo chuẩn khác, được trình bày tại Bảng 1.5. Tuy nhiên, đây có thể là một câu chuyện chưa hoàn thiện. Các thước đo tổng hợp có chiều hướng che đậy mức độ bất bình đẳng ở cấp địa phương, nhất là giữa khu vực nông thôn và thành thị cũng như giữa các nhóm dân tộc. Các chương sau đây của báo cáo sẽ cung cấp một bức tranh toàn diện và cũng sẽ xem xét kỹ càng hơn các nguyên nhân gây ra tình trạng bất bình đẳng ở Việt Nam.

Bảng 1.5: Bất bình đẳng ở Việt Nam vẫn tương đối thấp

Nước	Chỉ số HDI		Chỉ số IHDI		Các thước đo khác về bất bình đẳng thu nhập		
	Giá trị	Tỷ lệ mất do bất bình đẳng (%)	Độ chênh lệch so với thứ bậc HDI	Hệ số ngũ phân vị (2005-2013)	Hệ số Palma (2005-2013)	Hệ số Gini (2005-2013)	
Trung Quốc	0.727	..	..	..	10.1	2.1	37.0
Ấn Độ	0.609	0.435	28.6	1	5.0	1.4	33.6
Indonesia	0.684	0.559	18.2	6	5.7	1.5	38.1
CHDCND Lào	0.575	0.428	25.6	7	5.8	1.6	36.2
Malaysia	0.779	..	..	..	11.3	2.6	46.2
Philippines	0.668	0.547	18.1	7	8.4	2.2	43.0
Hàn Quốc	0.898	0.751	16.4	-19	...	...	...
Thái Lan	0.726	0.576	20.6	1	6.9	1.8	39.4
Việt Nam	0.666	0.549	17.5	9	6.1	1.5	35.6
Nhóm nước có mức phát triển con người trung bình	0.630	0.468	25.8	—			
Đông Á và Thái Bình Dương	0.710	0.572	19.4	—			
Thế giới	0.711	0.548	22.8	—			

Nguồn: UNDP, 2015a

Tỷ số ngũ phân vị: là tỷ số giữa thu nhập bình quân của 20% nhóm dân số giàu nhất so với thu nhập bình quân của 20% nhóm dân số nghèo nhất.

Tỷ số Palma: Tỷ số giữa tỷ trọng GNI của 10% dân số giàu nhất chia cho tỷ trọng của 40% dân số nghèo nhất. Palma (2011) - người xây dựng tỷ số Palma, phát hiện ra rằng tầng lớp trung lưu thường chiếm khoảng ½ tổng giá trị GNI của mỗi nước, với ½ còn lại phân chia cho 10% nhóm dân cư giàu nhất và 40% nhóm dân cư nghèo nhất, mặc dù tỷ trọng của từng nhóm có thể khác nhau đáng kể giữa các nước.

Hệ số Gini: Thước đo độ chênh lệch về phân phối thu nhập giữa các cá nhân hoặc các hộ gia đình ở mỗi nước so với mức phân phối bình đẳng tuyệt đối. Giá trị 0 đại diện cho bình đẳng tuyệt đối, còn giá trị 100 đại diện cho bất bình đẳng tuyệt đối.

1.2.3. Bình đẳng giới có nhiều tiến bộ nhưng vẫn còn những mối quan ngại

Về bình đẳng giới, được đo bằng chỉ số GII, Việt Nam cũng có thành tích tốt. Với giá trị GII là 0,308 (ở đây giá trị thấp hơn phản ánh mức bất bình đẳng thấp hơn), Việt Nam được xếp thứ 60 trong tổng số 155 nước năm 2014.³ Số liệu của nhóm nước được lựa chọn để so sánh xem Bảng 1.6.

Các hợp phần của GII dựa trên một nhóm các chỉ số thành phần, và giá trị được rút ra từ những khác biệt giữa thành tích của nam giới và nữ giới (để có thêm chi tiết, xem Phụ lục 1 về các bảng thống kê). Việt Nam có thành tích tương đối tốt ở hợp phần sức khỏe sinh sản, với tỷ suất tử vong trung bình ở các bà mẹ tốt hơn mức trung bình và tỷ lệ sinh đẻ ở tuổi vị thành niên thấp hơn. Về hợp phần trao quyền, 24,4% số ghế trong Quốc hội là

phụ nữ, cao hơn tỷ lệ trung bình của khu vực là 18,7%, nhưng thấp hơn ở CHDCND Lào và Philippines. Về giáo dục, 59,4% số phụ nữ thành niên đã học xong ít nhất là cấp hai, so với 71,2% ở nam giới. Sự tham gia của phụ nữ vào thị trường lao động là khá cao với 73% so với 82,2% ở nam giới, trong khi tỷ lệ bình quân của các nước trong khu vực cho phụ nữ là 62,6% và cho nam giới là 79,4%.

Tương tự, các ước tính quốc gia về chỉ số GDI được sử dụng trước đây nay được thay thế bằng chỉ số GII, cho thấy không có sự bất bình đẳng giới đáng kể trong cả năm 2010 và 2012. Chỉ số GDI đo lường chênh lệch giữa nam giới và nữ giới về các khía cạnh của chỉ số HDI - đó là tuổi thọ trung bình kỳ vọng, giáo dục và thu nhập. Do những hạn chế về số liệu, GDI được sử dụng để phân tích sự khác biệt ở cấp địa phương ở phần sau của chương này.

Bảng 1.6: Phụ nữ Việt Nam có thể chất và trình độ giáo dục tương đối tốt, và tham gia tích cực vào lực lượng lao động

Tên nước	Chỉ số GII		Tỷ suất tử vong ở bà mẹ (số chết/100.000 ca sinh sống)	Tỷ lệ sinh đẻ ở vị thành niên (số ca sinh/1.000 phụ nữ tuổi từ 15 đến 19)	Tỷ trọng số ghế trong Quốc hội (% số ghế do phụ nữ nắm giữ)	Dân số học xong ít nhất trung học cơ sở (% số người tuổi từ 25 trở lên)		Tỷ lệ tham gia vào lực lượng lao động (% số người có tuổi từ 15 trở lên)	
	Giá trị	Thứ bậc	2013	2010/2015	2014	Nữ	Nam	Nữ	Nam
	2014	2014	2013	2010/2015	2014	2005-2014	2005-2014	2013	2013
Trung Quốc	0,191	40	32	8,6	23,6	58,7	71,9	63,9	78,3
Ấn Độ	0,563	130	190	32,8	12,2	27,0	56,6	27,0	79,9
Indonesia	0,494	110	190	48,3	17,1	39,9	49,2	51,4	84,2
CHDCND Lào	...	...	...	65,0	25,0	22,9	37,0	76,3	79,1
Malaysia	0,209	42	29	5,7	14,2	65,1	71,3	44,4	75,5
Philippines	0,420	89	120	46,8	27,1	65,9	63,7	51,1	79,7
Hàn Quốc	0,125	23	27	2,2	16,3	77,0	89,1	50,1	72,1
Thái Lan	0,380	76	26	41,0	6,1	35,7	40,8	64,3	80,7
Việt Nam	0,308	60	49	29,0	24,3	59,4	71,2	73,0	82,2
Nhóm nước có mức phát triển con người trung bình	0,506	—	168	43,4	18,8	34,8	55,3	37,5	79,8
Đông Á & Thái Bình Dương	0,328	—	72	21,2	18,7	54,7	66,3	62,6	79,4
Thế giới	0,449	—	210	47,4	21,8	54,5	65,4	50,3	76,7

Nguồn: UNDP, 2015a

Mặc dù thành tích của Việt Nam về bình đẳng giới và tham gia vào thị trường lao động có vẻ khá tốt so với các nước khác, nhưng phân tích chi tiết hơn cho thấy vẫn còn có nhiều điều quan ngại. Con đường sự nghiệp của phụ nữ thường bị gián đoạn do gánh nặng công việc chăm sóc gia đình và ít người có khả năng tiếp cận các cơ hội đào tạo cấp cao hoặc các chức vụ cao cấp trong nền kinh tế hay trong chính phủ.

Số liệu quốc gia theo thời gian không được tích cực như vậy. Một số tiểu hợp phần của chỉ số GII đã xấu đi từ năm 2010 đến năm 2012. GII tăng từ 0,337 lên 0,348, phản ánh mức mất mát khá cao về thành tích do bất bình đẳng giới ở tất cả các khía cạnh của chỉ số này. Các thước đo toàn cầu khác cũng cho thấy tiến bộ của Việt Nam về bình đẳng giới đã chậm lại so với các nước khác. Theo Chỉ số khoảng cách giới toàn cầu của Diễn đàn Kinh tế thế giới, Việt Nam được xếp thứ 42 trong số 128 nước năm 2007 nhưng rơi xuống thứ 76 trong 142 nước năm 2014. Việt Nam có điểm số tốt ở một số lĩnh vực, được xếp thứ 41 về sự tham gia và cơ hội kinh tế, nhưng chỉ được xếp thứ 87 về trao quyền chính trị, thứ 97 về thành tích giáo dục và thứ 137 về y tế và sự sống còn. Thứ bậc rất thấp về y tế là do sự chênh lệch rõ ràng về tỷ suất giới tính khi sinh - với tỷ lệ 0,89 em gái so với một em trai.

1.2.4. Tiến bộ không đồng đều giữa các địa phương

Phần tiếp theo sẽ phân tích các khuôn mẫu và chiều hướng phát triển con người ở cấp địa phương dựa trên số liệu trong nước, do đó giá trị của các chỉ số phát triển con người không nhất quán với các ước tính quốc gia được cung cấp trên đây. Do hạn chế về số liệu trong nước, báo cáo sử dụng các hướng dẫn chi tiết ở phần trên cho việc tính toán chỉ số HDI cũng như GDI thay cho chỉ số GII (Xem Phụ lục 1 để có thêm chi tiết).⁴

Số liệu theo vùng thể hiện sự khác biệt đáng kể về thành tích

Ở các vùng của Việt Nam, giá trị HDI tăng từ 0,650 lên 0,752 từ năm 1999 đến năm 2012, tương đương với tốc độ tăng trưởng HDI hàng năm là 1,13%. Tốc độ tăng trưởng này có thể phân ra làm hai giai đoạn khác nhau - trước và sau cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu. Từ 1999 đến 2008, tốc độ tăng trưởng bình quân hàng năm là 1,23%, giảm xuống còn 0,90% sau năm 2008.

Mặc dù tất cả các vùng đều có tiến bộ và đạt được một mức độ đồng quy nhất định, nhưng vẫn tồn tại khác biệt đáng kể về kết quả và tốc độ thay đổi. Như được trình bày tại Bảng 1.7, trong 6 vùng, vùng trung du và miền núi phía Bắc có giá trị HDI thấp nhất với 0,679, sau đó là Tây Nguyên với 0,704. Miền Đông Nam bộ có giá trị HDI cao nhất với 0,811.

Bảng 1.7: Sự khác biệt trong thành tựu phát triển con người theo vùng, 2012

	Giá trị HDI	Tuổi thọ kỳ vọng (năm)	Tỷ lệ người lớn biết chữ (% số người tuổi từ 15 trở lên)	Tỷ lệ nhập học chung (%)	GDP bình quân đầu người (US\$ tính theo PPP)
Cả nước	0,752	73,05	94,50	63,43	3.979,3
Trung du và miền núi phía Bắc	0,679	70,29	88,80	58,27	1.939,7
Đồng bằng sông Hồng	0,770	74,27	97,50	72,50	3.593,5
Bắc Trung Bộ và duyên hải Nam Trung Bộ	0,730	72,41	94,30	62,79	2.890,7
Tây Nguyên	0,704	69,40	92,10	59,80	2.853,8
Đông Nam bộ	0,811	75,69	96,90	63,55	8.020,5
Đồng bằng sông Cửu Long	0,746	74,39	93,10	59,29	3.572,9

Ghi chú: Tỷ lệ nhập học chung là % học sinh ở tất cả các cấp học, từ tiểu học đến đại học (trừ các lớp học thoát nạn mù chữ, các lớp bổ túc và các khóa học nghề ngắn hạn) so với nhóm dân cư từ 6 đến 24 tuổi.

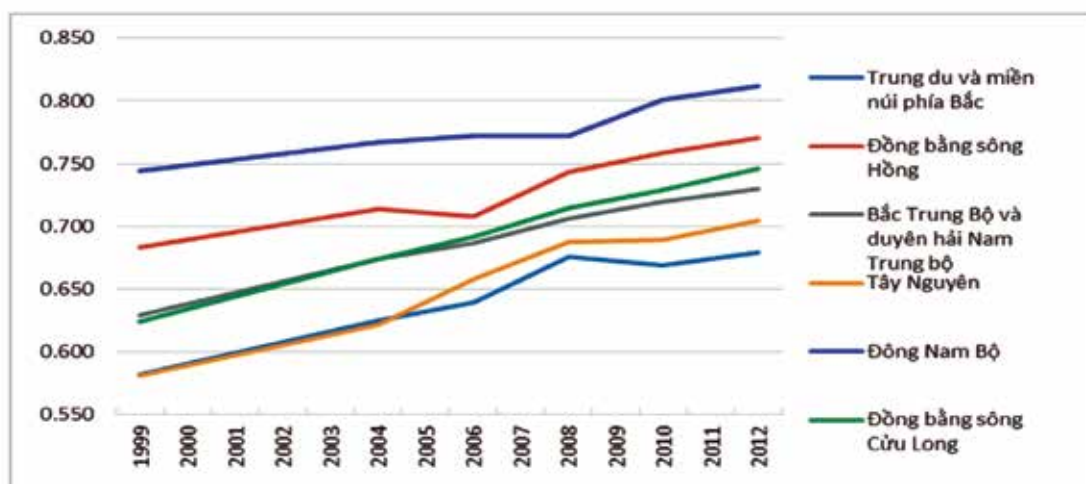
Nguồn: Tổng cục Thống kê, 2015

Hình 1.7 cho thấy tính năng động của phát triển con người theo vùng, từ năm 1999 đến năm 2012. Xét tổng thể, miền Đông Nam bộ vẫn là vùng có thành tích tốt nhất. Khuôn mẫu và thứ bậc của các vùng có khác nhau, với hai thay đổi xảy ra - đồng bằng sông Cửu Long đã vượt qua Bắc Trung bộ và duyên hải Nam Trung bộ, và Tây Nguyên vượt vùng trung du và miền núi phía Bắc, mặc dù những vùng này có cùng điểm xuất phát năm 1999.

Có bằng chứng cho thấy sự đồng quy ở cấp vùng cho cả giai đoạn từ năm 1999 đến năm 2012. Tuy nhiên, có sự khác biệt, tức là trong khi khoảng cách giữa các vùng được

thu hẹp so với năm 1999, thì xu hướng này đã chững lại sau năm 2008, với một số bằng chứng về sự gia tăng khoảng cách ở 3 vùng nghèo nhất cả nước. Bắc Trung bộ và duyên hải Nam Trung bộ cùng với đồng bằng sông Cửu Long dường như cho thấy những cải thiện có tính bền vững nhất trong chỉ số HDI cho cả giai đoạn. Trung du và miền núi phía Bắc vẫn là vùng đứng trước nhiều thách thức nhất. Trừ giai đoạn từ 2006 đến 2008, tốc độ tăng trưởng của vùng này không được cải thiện nhiều so với các vùng khác. Đây là điều khó giải thích, bởi các vùng có điểm xuất phát thấp nhất thường có lợi thế để tiến nhanh hơn.

Hình 1.7: Khoảng cách giữa các vùng được thu hẹp chỉ đến năm 2008

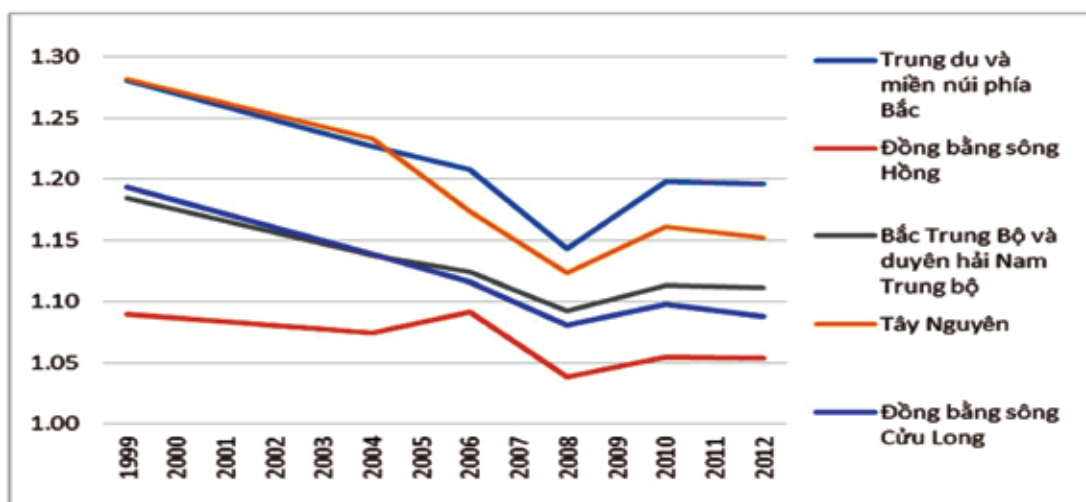


Nguồn: Tổng cục Thống kê, 2015

Một cách khác để theo dõi mức độ đồng quy hay phân hóa là vẽ sơ đồ khoảng cách giữa vùng dẫn đầu và các vùng khác. Như Hình 1.8 cho thấy, khoảng cách tương đối giữa miền Đông Nam bộ, với HDI cao nhất, và các vùng khác đã được rút ngắn từng bước từ năm 1999 đến năm 2008, nhưng lại nới rộng ra từ năm 2008 trước khi chững

lại trong mấy năm vừa qua. Mặc dù HDI ở miền Đông Nam bộ là 1,28 lần cao hơn vùng trung du và miền núi phía Bắc cũng như Tây Nguyên năm 1999, nhưng khoảng cách này giảm xuống tương ứng 1,14 lần và 1,12 lần năm 2008, sau đó lại tăng lên tương ứng 1,20 lần và 1,15 lần trong 4 năm tiếp theo.

Hình 1.8: Khoảng cách tương đối với vùng Đông Nam bộ đã chững lại (1.00 = bình đẳng)



Nguồn: Tổng cục Thống kê, 2015

Có thể thấy một khuôn mẫu tương tự về GDP bình quân đầu người. Tây Nguyên cũng như Bắc Trung bộ và duyên hải Nam Trung bộ, với điểm xuất phát thấp nhất, đạt được mức tiến bộ lớn

nhất từ năm 1999 đến năm 2012, với tỷ lệ tăng trưởng hàng năm tương ứng là 4,11% và 3,92%. Nhưng miền Đông Nam bộ vẫn tăng trưởng mạnh mẽ và đứng đầu danh sách với mức GDP

trên đầu người là US\$ 8.021 tính theo PPP năm 2012. Tỷ số so với vùng gần nhất, tức đồng bằng sông Hồng, chỉ giảm từ 2,57 xuống 2,23.

Rất khó giải thích tính năng động cấp vùng của Việt Nam. Mặc dù những vùng cách biệt về mặt địa lý thường không thể tăng trưởng nhanh chóng như những vùng lõi ở đó hoạt động kinh tế và đầu tư tập trung thành các cụm, nhưng những vùng có thứ bậc thấp hơn thường có được lợi thế để cất cánh nhanh hơn do các nguồn lực chưa được khai thác và chi phí lao động rẻ hơn rất nhiều. Đường như đã

có phần nào tác động “cắt cánh” nếu xét tốc độ tăng trưởng HDI và GDP trên đầu người cao hơn mà 4 vùng kém phát triển nhất đã đạt được, đặc biệt là trong giai đoạn từ năm 1999 đến năm 2008.

Để xem xét khoảng cách giới, bảng 1.8 cho thấy tiến bộ HDI và GDI theo vùng ở từng chỉ báo thành phần trong những năm gần đây. Ở cấp quốc gia và cấp vùng, HDI và GDI là ngang bằng nhau, cho thấy không có khoảng cách đáng kể về phát triển con người giữa hai giới tính.

Bảng 1.8: Không có khoảng cách lớn về giới theo vùng

	2010				2012			
	HDI	GDI	Khoảng cách	%	HDI	GDI	Khoảng cách	%
Cả nước	0,740	0,740	0		0,752	0,753	+0,01	
Vùng trung du và miền núi phía Bắc	0,668	0,669	+0,01	+1	0,679	0,679	0	
Đồng bằng sông Hồng	0,759	0,759	0		0,770	0,771	+0,001	+1
Bắc Trung bộ và duyên hải Nam Trung bộ	0,719	0,719	0		0,730	0,730	0	
Tây Nguyên	0,689	0,690	-0,01	+1	0,704	0,705	+0,001	+1
Đông Nam bộ	0,800	0,800	0		0,811	0,811	0	
Đồng bằng sông Cửu Long	0,729	0,729	0		0,746	0,746	0	

Nguồn: Tổng cục Thống kê, 2015

Tất cả các tỉnh đều có bước tiến bộ nhưng có sự khác biệt trong tốc độ thay đổi

Ở cấp tỉnh, tất cả các tỉnh đều có những cải thiện về phát triển con người từ năm 1999, năm đầu tiên HDI được tính toán cho cấp tỉnh, đến năm 2012, tuy nhiên có sự khác biệt nhất định (xem số liệu cấp tỉnh ở Phụ lục 1). Như mô tả ở bảng 1.9, chúng tôi sử dụng một phiên bản điều chỉnh của cách thức phân loại quốc gia được sử dụng trong Báo cáo Phát triển con người toàn cầu (xem Bảng 1.9) để rút ra những thay đổi trong mức độ HDI của các tỉnh. Năm 1999 và năm 2004, Bà Rịa-Vũng Tàu là tỉnh duy nhất nằm trong nhóm có HDI rất cao. Năm 2012, thành phố Hồ Chí Minh và Đà Nẵng gia nhập nhóm này (được định nghĩa trên toàn cầu là có giá trị

HDI trên 0,8). Cả hai thành phố này đã tăng tiến từ nhóm có HDI cao năm 2004 (được định nghĩa là có giá trị HDI trên 0,75 nhưng dưới 0,8). Đến năm 2012, Việt Nam đã có 12 tỉnh, thành nằm trong nhóm HDI cao này.

Cũng ấn tượng không kém đó là sự gia tăng số lượng các tỉnh, thành phố ở nhóm có HDI trung bình cao, với giá trị dưới 0,75 nhưng cao hơn 0,70. Số lượng chỉ là 4 tỉnh, thành phố năm 1999 và 7 tỉnh thành phố năm 2004, tăng lên con số 33 năm 2012. Nhờ tiến bộ đẩy ấn tượng này mà hầu hết các tỉnh, thành phố ở Việt Nam (tức là 50 trên tổng số 63 tỉnh, thành phố) đến năm 2012 đã nằm trong nhóm có HDI trung bình cao và cao hơn - một mức tăng trưởng đầy ấn tượng so với chỉ 6 tỉnh, thành phố năm 1999 và 10 năm 2004 thuộc các nhóm này.

Số lượng các tỉnh ở nhóm có HDI thấp, với giá trị ít hơn 0,5; nhóm trung bình thấp, với giá trị cao hơn 0,5 nhưng thấp hơn 0,6; và nhóm trung bình, với giá trị thấp hơn 0,7 nhưng cao hơn 0,6 đã giảm đi nhanh chóng. 53 tỉnh, thành phố nằm trong những nhóm này năm 2004, đến năm 2012 chỉ còn 13 tỉnh, thành phố. Với tỉnh Hà Giang rời khỏi nhóm có HDI thấp năm 2004 và Lai Châu năm 2012, Việt Nam không còn tỉnh nào trong nhóm HDI thấp này nữa. Đây là hai tỉnh duy nhất trong nhóm có HDI trung bình thấp năm 2012, giảm từ 13 tỉnh năm 1999. Năm 2012, chỉ còn 11 tỉnh nằm trong nhóm có HDI trung bình, giảm từ 47 tỉnh năm 2004.

Rất quan trọng để chỉ ra mức độ khác biệt giữa các tỉnh. Một cách tiếp cận hữu hiệu đó là so sánh điểm của tỉnh với số liệu quốc tế năm 2012, mặc dù có những khác biệt lớn về mặt phương pháp (ở đây sử dụng cách tính HDI cũ so với các tính mới của toàn cầu). Những tỉnh ở tốp trên như thành phố Hồ Chí Minh và Đà Nẵng có giá trị HDI tương đương lần lượt với Ba Lan và Croatia; và những tỉnh ở tốp dưới, như Hà Giang và Lai Châu có giá trị HDI tương tự như Ghana và Guatemala.

Bảng 1.9: Hầu như không còn tỉnh nào hiện nằm trong nhóm phát triển con người thấp

Tỉnh	Chỉ số HDI 2012	Xếp hạng 2012	Chỉ số HDI 2004	Xếp hạng 2004	Tốc độ thay đổi hàng năm 2004-12	Thay đổi xếp hạng 2004-12	Chỉ số HDI 1999	Tỉnh	Chỉ số HDI 2012	Xếp hạng 2012	Chỉ số HDI 2004	Xếp hạng 2004	Tốc độ thay đổi hàng năm 2004-12	Thay đổi xếp hạng 2004-12	Chỉ số HDI 1999
Bà Rịa Vũng Tàu	0.901	1	0.853	1	0.68	0	0.822	An Giang	0.730	33	0.658	39	1.30	6	0.616
TP Hồ Chí Minh	0.820	2	0.779	2	0.65	0	0.752	Phủ Yên	0.728	34	0.648	44	1.47	10	0.610
Đà Nẵng	0.803	3	0.757	3	0.75	0	0.722	Nam Định	0.726	35	0.673	29	0.96	-6	0.639
Hà Nội	0.794	4	0.742	4	0.85	0	0.714	Hà Tĩnh	0.725	36	0.676	26	0.87	-10	0.639
Cần Thơ	0.788	5	0.697	11	1.54	6	NA	Hà Nam	0.724	37	0.681	20	0.77	-17	0.641
Quảng Ninh	0.784	6	0.719	7	1.09	1	0.683	Quảng Ngãi	0.718	38	0.646	46	1.34	8	0.580
Hải Phòng	0.773	7	0.727	5	0.77	-2	0.702	Đồng Tháp	0.718	39	0.658	40	1.11	1	0.582
Bắc Ninh	0.771	8	0.697	12	1.28	4	0.662	Trà Vinh	0.717	40	0.649	43	1.24	3	0.600
Tiền Giang	0.770	9	0.681	21	1.55	12	0.642	Thanh Hóa	0.716	41	0.663	37	0.96	-4	0.608
Long An	0.764	10	0.685	18	1.38	8	0.652	Quảng Bình	0.716	42	0.659	38	1.03	-4	0.610
Vĩnh Phúc	0.764	11	0.692	13	1.24	2	0.682	Hòa Bình	0.715	43	0.667	35	0.88	-8	0.612
Đồng Nai	0.763	12	0.721	6	0.72	-6	0.699	Phủ Thọ	0.715	44	0.669	33	0.84	-11	0.625
Vĩnh Long	0.757	13	0.690	15	1.16	2	0.644	Sóc Trăng	0.715	45	0.643	48	1.32	3	0.611
Khánh Hòa	0.752	14	0.709	9	0.74	-5	0.650	Nghệ An	0.715	46	0.673	30	0.76	-16	0.640
Bình Dương	0.751	15	0.714	8	0.63	-7	0.729	Bắc Giang	0.711	47	0.642	49	1.28	2	0.619
Kiên Giang	0.750	16	0.684	19	1.16	3	0.630	Đắk Nông	0.710	48	0.628	51	1.54	3	NA
Bến Tre	0.750	17	0.678	24	1.26	7	0.610	Đắk Lak	0.708	49	0.627	53	1.52	4	NA
Hải Dương	0.746	18	0.703	10	0.73	-8	0.662	Lạng Sơn	0.707	50	0.647	45	1.10	-5	0.580
Quảng Nam	0.745	19	0.685	17	1.05	-2	0.634	Tuyên Quang	0.699	51	0.644	47	1.04	-4	0.622
Tây Ninh	0.744	20	0.675	27	1.23	7	0.670	Quảng Trị	0.696	52	0.634	50	1.16	-2	0.598
Hậu Giang	0.743	21	0.652	41	1.66	20	NA	Ninh Thuận	0.695	53	0.627	52	1.29	-1	0.595
Hưng Yên	0.743	22	0.688	16	0.96	-6	0.659	Gia Lai	0.689	54	0.582	59	2.12	5	0.518
Cà Mau	0.743	23	0.690	14	0.91	-9	0.635	Bắc Kạn	0.685	55	0.621	54	1.23	-1	0.585
Bạc Liêu	0.742	24	0.681	22	1.08	-2	0.630	Lào Cai	0.670	56	0.606	56	1.27	0	0.525
Bình Định	0.742	25	0.677	25	1.14	0	0.621	Yên Bái	0.657	57	0.615	55	0.83	-2	0.579
Thái Nguyên	0.741	26	0.666	36	1.34	10	0.640	Kon Tum	0.656	58	0.567	61	1.84	3	0.533
Thái Bình	0.738	27	0.680	23	1.04	-4	0.643	Cao Bằng	0.653	59	0.596	57	1.15	-2	0.540
Thừa Thiên Huế	0.735	28	0.669	32	1.18	4	0.630	Sơn La	0.634	60	0.586	58	0.99	-2	0.524
Lâm Đồng	0.735	29	0.669	31	1.17	2	0.655	Điện Biên	0.611	61	0.576	60	0.75	-1	NA
Bình Phước	0.734	30	0.651	42	1.52	12	0.648	Hà Giang	0.586	62	0.517	62	1.57	0	0.475
Ninh Bình	0.733	31	0.667	34	1.19	3	0.646	Lai Châu	0.560	63	0.490	63	1.68	0	0.557
Bình Thuận	0.732	32	0.674	28	1.05	-4	0.645								

Chú thích:

HDI >8	HDI rất cao: BC PTCN toàn cầu 2015 và báo cáo này	6<HDI <7	HDI trung bình: báo cáo này; HDI cao: BC PTCN 2015 toàn cầu
7.5<HDI <8	HDI cao: BC PTCN toàn cầu 2015 và báo cáo này	5<HDI <6	HDI trung bình: BC PTCN toàn cầu 2015 và HDI trung bình thấp: báo cáo này
7<HDI <7.5	HDI cao: BC PTCN toàn cầu 2015 và HDI trung bình cao: báo cáo này	HDI <5	HDI thấp: BC PTCN toàn cầu 2015 và báo cáo này

Tăng thứ hạng HDI		Giảm thứ hạng HDI	
-------------------	--	-------------------	--

Ghi chú: Năm 1999, số liệu cho Lai Châu bao gồm cả Điện Biên, Dak Lak bao gồm cả Đắk Nông và Cần Thơ bao gồm cả Hậu Giang. Để so sánh với những năm tiếp theo, giá trị HDI năm 1999 của các tỉnh này đã được loại bỏ.

Nguồn: Tổng cục Thống kê 2015; tính toán của UNDP Việt Nam

Nhìn chung đã có một mức độ đồng quy nhất định. Khoảng cách giữa tỉnh phát triển nhất - thành phố Hồ Chí Minh (Bà Rịa Vũng Tàu được coi là một trường hợp "ngoại lệ") và tỉnh kém phát triển nhất, Lai Châu đã được thu hẹp còn 46,4% năm 2012 so với 59% năm 2004. Độ lệch chuẩn cho toàn bộ mẫu (tất cả các tỉnh) giảm từ 0,055 năm 2004 xuống 0,048 năm 2008, nhưng đã tăng lên 0,052 vào năm 2012, cho thấy khoảng cách giữa các tỉnh đã được thu hẹp trong giai đoạn đầu nhưng tăng trở lại vào giai đoạn thứ hai.

Trong khi tất cả các tỉnh đều có cải thiện thì thành tích của chúng khác nhau. Cần Thơ, Bắc Ninh, Tiền Giang, Long An, Vĩnh Phúc, Vĩnh Long, Kiên Giang và Bến Tre có thành tích xuất sắc. Năm 2012, các tỉnh này đã ra nhập nhóm có HDI trung bình cao, trong khi năm 2004 chúng chỉ được xếp vào nhóm trung bình. Tiền Giang tăng 12 bậc, kể đến là Long An tăng 8 bậc, Bến Tre 7 bậc và Cần Thơ 6 bậc. Tuy nhiên, trong nhóm có HDI cao năm 2012, Bình Dương tụt 7 bậc và Đồng Nai tụt 6 bậc, do chỉ có được mức cải thiện hàng năm khiêm tốn về giá trị HDI với mức tương ứng là 0,63% và 0,72%.

Trong nhóm có HDI trung bình cao năm 2012, Hậu Giang lập kỷ lục với việc tăng 20 bậc, với mức thay đổi chỉ số HDI hàng năm rất cao là 1,66% từ năm 2004 đến năm 2012, kể đến là Bình Phước tăng 12 bậc, Thái Nguyên và Phú Yên đều 10 bậc, Quảng Ngãi 8 bậc, Tây Ninh 7 bậc và An Giang 6 bậc. Trong nhóm này, cũng có một số tỉnh tụt hạng. Từ năm 2004 đến năm 2012, Hà Nam tụt 17 bậc, kể đến là Nghệ An tụt 16 bậc, Phú Thọ 11 bậc, Cà Mau 9 bậc, Hòa Bình và Hải Dương đều 8 bậc (chú ý rằng thu nhập của Hòa Bình bao gồm cả thủy điện và Hải Dương tiếp tục nằm trong nhóm có HDI trung bình cao từ năm 2004), Hà Tĩnh tụt 7 bậc, và Hưng Yên và Nam Định đều tụt 6 bậc.

Ở nhóm có HDI trung bình và nhóm trung bình thấp, sự dịch chuyển thứ bậc có phần xấu đi, do có nhiều tỉnh khác chuyển lên các nhóm có HDI cao hơn. Chỉ có hai tỉnh Gia Lai và Kon Tum tăng tương ứng 5 bậc và 3 bậc, từ năm 2004 đến năm 2012. Các tỉnh còn lại hoặc giữ nguyên thứ bậc của mình, hoặc tụt lùi một chút. Ở khía cạnh khả quan, trong những nhóm này, Gia Lai có mức thay đổi HDI hàng năm cao nhất Việt Nam với 2,12%. Kon

Tum có mức thay đổi cao thứ hai với 1,84%. Hà Giang và Lai Châu, mặc dù vẫn nằm dưới đáy, có mức thay đổi giá trị HDI rất ấn tượng với tương ứng 1,57% và 1,68% (Lai Châu có mức tăng cao thứ ba). Tiến bộ này và khoảng cách nhỏ giữa giá trị HDI của hai tỉnh này và ngưỡng của nhóm có HDI trung bình cho thấy hai tỉnh này đang đuổi kịp các tỉnh khác và có lẽ đã gia nhập nhóm có HDI trung bình.

Khi xem xét các yếu tố tạo nên sự khác biệt về thành tích của các tỉnh, nhìn qua thì thấy có sự tương quan chặt chẽ giữa các chỉ số thu nhập và phi thu nhập, cho thấy rằng cả hai đều cùng dịch chuyển. Tuy nhiên, có thể nhận thấy một vài chiều hướng bằng cách rà soát những khác biệt giữa thứ bậc cấp tỉnh về thu nhập và phi thu nhập. Sự chênh lệch âm cho thấy rằng, so với các tỉnh khác, chỉ số phi thu nhập (thành tựu về xã hội) của một tỉnh dường như tụt hậu so với chỉ số thu nhập của tỉnh đó, có thể chỉ ra rằng mức tăng trưởng cao hơn đã không được chuyển hóa thành những thành tựu về xã hội mạnh mẽ hơn. Sự chênh lệch dương cho thấy rằng chỉ số thu nhập của tỉnh tụt hậu so với chỉ số phi thu nhập của tỉnh đó; và có thể chỉ ra tăng trưởng kinh tế yếu hoặc những thành tựu về xã hội mạnh vượt bậc. Gần với số 0 có nghĩa là chỉ số thu nhập và chỉ số phi thu nhập tương đối cân bằng với nhau (xem Bảng 1.10).

Chỉ số phi thu nhập có vẻ tụt hậu so với chỉ số thu nhập ở các tỉnh Đông Nam bộ và Tây Nguyên, trừ một số ngoại lệ, cho thấy những tỉnh này có thành tựu về xã hội yếu kém hơn kỳ vọng theo như điểm số về thu nhập của các tỉnh này. Chỉ số thu nhập có vẻ tụt hậu ở các tỉnh thuộc đồng bằng sông Hồng và trung du Bắc bộ (trừ Quảng Ninh). Điều này là phù hợp với phát hiện của nhiều nghiên cứu khác, trong đó có các Báo cáo Phát triển con người quốc gia trước đây đã nhấn mạnh tăng trưởng kinh tế yếu và thành tựu xã hội tốt hơn của các khu vực này.

Tuy nhiên, số liệu cũng đưa ra một số kết quả đáng ngạc nhiên. Ở một số tỉnh thuộc đồng bằng sông Cửu Long, như Tiền Giang, Vĩnh Long, Đồng Nai, Hậu Giang, Bến Tre và Đồng Tháp, thứ bậc chỉ số phi thu nhập vượt qua thứ bậc chỉ số thu nhập. Điều này cho thấy có sự phát triển tích cực ở khu vực thường bị coi là tụt hậu về các chỉ số xã hội, như y tế và giáo dục.

Thứ bậc của chỉ số phi thu nhập và chỉ số thu nhập dường như “cân bằng” nhất ở thành phố Hồ Chí Minh và Đà Nẵng, hai thành phố có giá trị và thứ bậc HDI cao nhất, cho thấy tiến bộ HDI là cân bằng ở đây. Trong ba thành phố Hồ Chí Minh, Đà Nẵng và Hà Nội, ba thành phố có giá trị HDI cao nhất (không kể Bà Rịa - Vũng Tàu), thành phố Hồ Chí Minh có thành tích tốt hơn về khía cạnh thu nhập so với Đà Nẵng và Hà Nội, nhưng không tốt bằng hai thành phố này về các khía cạnh phi thu nhập.

Sự cân bằng về thứ bậc của chỉ số thu nhập và thứ bậc của chỉ số phi thu nhập của Hà Giang và Lai Châu, hai tỉnh có giá trị và thứ bậc HDI thấp nhất, cũng như của Sơn La, Điện Biên, Yên Bái và các tỉnh khác chủ yếu ở nhóm có HDI trung bình cho thấy rằng các tỉnh này đã gặp phải nhiều khó khăn trong việc thực hiện tiến bộ về các khía cạnh thu nhập và phi thu nhập.

Bảng 1.10: Các tỉnh có giá trị HDI cao thường có thành tích tốt ở cả thứ hạng thu nhập và phi thu nhập, 2012

Tỉnh	Chỉ số phi thu nhập	Chỉ số thu nhập	Xếp hạng chỉ số phi thu nhập	Xếp hạng chỉ số thu nhập	Chênh lệch xếp hạng giữa chỉ số thu nhập và phi thu nhập
An Giang	0.792	0.607	48	14	-34
Tây Ninh	0.807	0.618	42	9	-33
Quảng Ngãi	0.780	0.594	52	19	-33
Quảng Ninh	0.813	0.728	34	2	-32
Kiên Giang	0.810	0.629	37	7	-30
Gia Lai	0.749	0.569	56	28	-28
Lào Cai	0.728	0.554	59	33	26
Bình Phước	0.802	0.598	43	18	-25
Khánh Hoà	0.816	0.623	32	8	-24
Đắk Nông	0.780	0.568	51	29	-22
Bạc Liêu	0.812	0.603	36	16	-20
Quảng Trị	0.770	0.548	54	34	-20
Lâm Đồng	0.810	0.585	39	22	-17
Sóc Trăng	0.793	0.558	47	32	-15
Cần Thơ	0.837	0.690	18	4	-14
Đắk Lắk	0.791	0.541	49	36	-13
Bình Dương	0.826	0.601	27	17	-10
Bình Thuận	0.812	0.573	35	25	-10
Trà Vinh	0.802	0.548	45	35	-10
Ninh Thuận	0.777	0.531	53	43	-10
Bắc Ninh	0.840	0.634	15	6	-9
Long An	0.838	0.616	17	10	-7
Bà Rịa - Vũng Tàu	0.851	1.000	7	1	-6
Kon Tum	0.730	0.506	58	52	-6
Vĩnh Phúc	0.839	0.615	16	11	-5
Thừa Thiên Huế	0.817	0.572	31	27	-4
Sơn La	0.711	0.480	60	58	-2
Điện Biên	0.686	0.462	61	60	-1
TP. Hồ Chí Minh	0.874	0.713	3	3	0
Quảng Nam	0.828	0.578	23	23	0
Cà Mau	0.827	0.574	24	24	0
Yên Bái	0.742	0.487	57	57	0

Tỉnh	Chỉ số phi thu nhập	Chỉ số thu nhập	Xếp hạng chỉ số phi thu nhập	Xếp hạng chỉ số thu nhập	Chênh lệch xếp hạng giữa chỉ số thu nhập và phi thu nhập
Bình Định	0.827	0.573	25	26	1
Thanh Hoá	0.808	0.533	40	42	2
Đà Nẵng	0.881	0.647	2	5	3
Nghệ An	0.807	0.529	41	44	3
Lạng Sơn	0.802	0.516	44	48	4
Cao Bằng	0.750	0.459	55	61	6
Hoà Bình	0.810	0.526	38	45	7
Tuyên Quang	0.801	0.496	46	53	7
Hải Phòng	0.855	0.609	4	13	9
Tiền Giang	0.852	0.606	6	15	9
Vĩnh Long	0.842	0.587	12	21	9
Bắc Kạn	0.787	0.479	50	59	9
Phủ Yên	0.823	0.540	28	38	10
Hà Nội	0.885	0.612	1	12	11
Đồng Nai	0.849	0.593	9	20	11
Hậu Giang	0.833	0.565	19	31	12
Quảng Bình	0.816	0.516	33	47	14
Bến Tre	0.841	0.566	14	30	16
Đồng Tháp	0.818	0.519	30	46	16
Ninh Bình	0.832	0.536	21	41	20
Thái Nguyên	0.841	0.540	13	37	24
Bắc Giang	0.821	0.492	29	55	26
Hà Nam	0.831	0.511	22	49	27
Phủ Thọ	0.826	0.493	26	54	28
Hưng Yên	0.846	0.537	10	40	30
Hà Tĩnh	0.832	0.510	20	50	30
Hải Dương	0.849	0.538	8	39	31
Nam Định	0.844	0.492	11	56	45
Thái Bình	0.854	0.507	5	51	46
Hà Giang	0.680	0.398	62	62	0
Lai Châu	0.641	0.397	63	63	0

Nguồn: Tổng cục Thống kê, 2015, tính toán của UNDP Việt Nam

Những khác biệt về giá trị chỉ số phi thu nhập của các tỉnh ở Việt Nam là thấp, và có thể đã phóng đại những khác biệt thực sự về giá trị. Do đó, những khác biệt giữa thứ bậc của chỉ số thu nhập và phi thu nhập của các tỉnh cần được giải thích một cách thận trọng.

Tương tự, tất cả các tỉnh có điểm xuất phát khác nhau nên khó có thể so sánh. Những thay

đổi về các hợp phần thu nhập và phi thu nhập theo thời gian dường như khó có thể tuyến tính, và các địa phương có nhiều đặc điểm rất khác biệt. Những vấn đề này có thể phần nào được giải quyết bằng việc sử dụng những kỹ thuật thống kê phức tạp hơn như phương pháp “lịch khởi mức chung” mà chúng ta đã sử dụng ở phần trên cho phần so sánh cấp quốc gia. Các kết quả áp dụng kỹ thuật này cho các

tỉnh ở Việt Nam được đưa ra ở Hộp 1.8 dưới đây. Tuy nhiên, cần lưu ý rằng, những kỹ thuật này cũng có mặt hạn chế của chúng.

Để hiểu hơn các yếu tố thúc đẩy phát triển con người ở cấp tỉnh, kể cả từ góc độ chỉ đạo chính sách, cần phân tích số liệu cấp tỉnh chi tiết hơn. Nhìn chung, có hai chủ đề chung nổi

bật. Thứ nhất, nhiều tỉnh thành cần chuyển hóa các kết quả về thu nhập thành kết quả cao hơn về y tế và giáo dục. Thứ hai, các nhà hoạch định chính sách cần chỉ ra được các mối quan hệ giữa ba hợp phần của phát triển con người bởi chúng có mối quan hệ tương hỗ. Tối đa hóa những kết quả HDI có thể đạt được tốt nhất thông qua phát triển cân bằng.

Hộp 1.8: Đánh giá tiến bộ của tỉnh so với mức kỳ vọng

Do khó khăn trong việc đánh giá các khuôn mẫu tiến bộ ở cấp tỉnh, cần có kỹ thuật thấu đáo hơn để có được một cách nhìn bổ sung. Như phân tích cho cấp quốc gia, kỹ thuật “lệch khỏi mức chung” có thể đo lường thành tích của một tỉnh so với mức độ kỳ vọng của tỉnh đó. Kỹ thuật này cho phép loại trừ những khác biệt ở vị trí ban đầu và sử dụng số liệu của toàn bộ dân số để vẽ sơ đồ tiến bộ kỳ vọng của một tỉnh. Kết quả của toàn bộ phân tích này được trình bày tại Phụ lục 2; 15 tỉnh có thành tích tốt nhất và kém nhất được đưa ra ở Bảng 1.11. Kết quả này cho thấy thành tích vượt mức tăng trưởng “kỳ vọng” (giá trị dương) hay dưới mức tăng trưởng “kỳ vọng” (giá trị âm) để xếp thứ bậc thành tích tương đối của tỉnh đó so với các tỉnh còn lại.

5 tỉnh thuộc đồng bằng sông Cửu Long và 4 trong 5 tỉnh thuộc Tây Nguyên nằm trong số 15 tỉnh có thành tích tốt nhất. Thái Nguyên thuộc miền núi phía Bắc và Bắc Ninh và Vĩnh Phúc thuộc đồng bằng sông Hồng nằm trong số các tỉnh có thứ bậc cao nhất. Ngược lại, các tỉnh có thành tích kém nhất bao gồm Bình Dương, Đồng Nai, Hải Phòng, Khánh Hòa (so với tăng trưởng “kỳ vọng” ở trình độ phát triển cao hơn của họ) và Cao Bằng, Sơn La và Điện Biên (so với tăng trưởng “kỳ vọng” ở trình độ phát triển thấp hơn của họ), mặc dù tất cả các tỉnh đều có những cải thiện về giá trị HDI.

Bảng 1.11: Các tỉnh có thành tích HDI tốt nhất và kém nhất theo phương pháp “lệch khỏi mức chung” năm 2004-2012

Các tỉnh có thành tích tốt nhất	Thứ bậc theo “lệch khỏi mức chung”	Thứ bậc theo tăng trưởng hàng năm	Các tỉnh có thành tích kém nhất	Thứ bậc theo “lệch khỏi mức chung”	Thứ bậc theo tăng trưởng hàng năm
Cần Thơ	1	7	Thanh Hóa	49	45
Gia Lai	2	1	Cao Bằng	50	32
Tiền Giang	3	6	Hải Phòng	51	54
Hậu Giang	4	4	Hà Tĩnh	52	49
Long An	5	12	Hòa Bình*	53	48
Bình Phước	6	10	Đồng Nai	54	60
Kon Tum	7	2	Phú Thọ	55	51
Bắc Ninh	8	19	Khánh Hòa	56	58
Phú Yên	9	11	Hải Dương	57	59
Đắk Nông	10	8	Hà Nam	58	53
Đắk Lắk	11	9	Sơn La	59	43
Vĩnh Phúc	12	23	Nghệ An	60	55
Thái Nguyên	13	13	Bình Dương	61	63
Bà Rịa-Vũng Tàu*	14	61	Yên Bái	62	52
Bến Tre	15	21	Điện Biên	63	56

Ghi chú: Các tỉnh có ký hiệu * là các trường hợp ngoại lệ và cần được giải thích một cách thận trọng.

Nguồn: Tính toán của UNDP Việt Nam dựa vào số liệu của Tổng cục Thống kê, 2015.

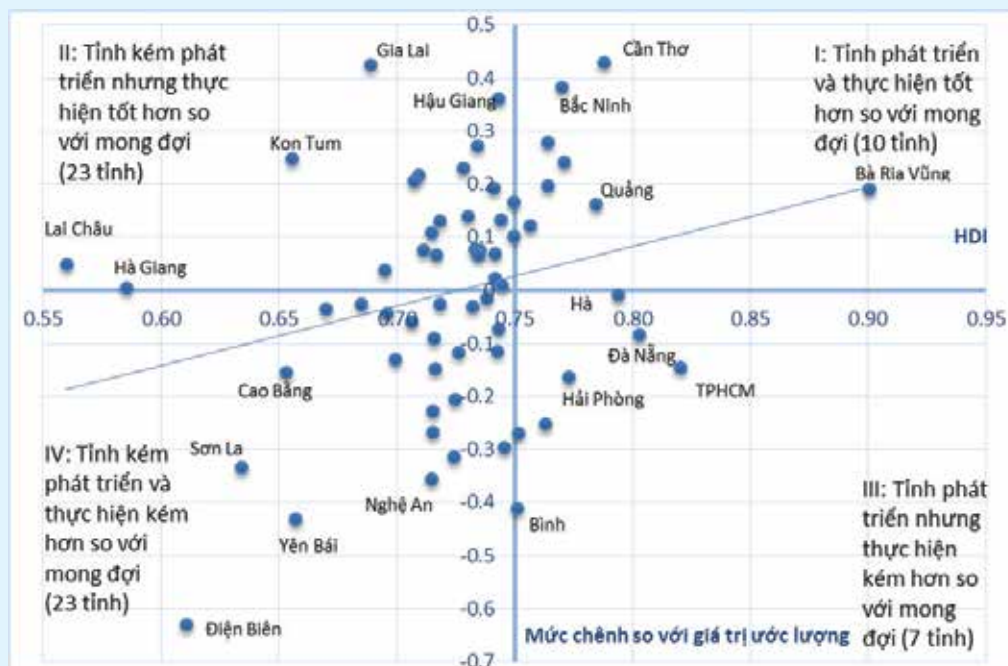
Với các kết quả chênh lệch giữa các tỉnh có trình độ phát triển con người khác nhau, Hình 1.9 kết hợp số liệu “lệch khỏi mức chung” với kết quả HDI cấp tỉnh để đưa ra kết quả phân loại 4 chiều theo đó nhấn mạnh các điểm chủ yếu sau đây:

- Cung phần tư I: Phát triển con người cao với tăng trưởng HDI tốt hơn kỳ vọng
- Cung phần tư II: Phát triển con người thấp với tăng trưởng HDI tốt hơn kỳ vọng
- Cung phần tư III: Phát triển con người cao với tăng trưởng HDI thấp hơn kỳ vọng
- Cung phần tư IV: Phát triển con người thấp với tăng trưởng HDI thấp hơn kỳ vọng

Trục hoành thể hiện phạm vi giá trị HDI và trục tung cho thấy độ “lệch khỏi mức chung”. Hai trục cắt nhau tại giá trị HDI cả nước, khoảng 0,75 và giá trị 0 (hay không) “lệch khỏi mức chung”. Các tỉnh ở phía phải của trục tung có mức độ phát triển cao hơn, với giá trị HDI cao hơn điểm HDI quốc gia, và các tỉnh nằm ở phía trái trục tung có mức độ phát triển thấp hơn. Các tỉnh ở phía trên trục hoành có giá trị “lệch khỏi mức chung” dương và do đó có thành tích tốt hơn kỳ vọng và các tỉnh ở phía dưới trục hoành có giá trị “lệch khỏi mức chung” âm và do đó có thành tích kém hơn kỳ vọng.

Đường xu hướng tại Hình 1.9 minh họa quan hệ có phần tích cực giữa hai phép đo: các tỉnh có trình độ phát triển cao hơn nhìn chung có thành tích tốt hơn so với các tỉnh kém phát triển hơn xét về mức kỳ vọng. Sự phân bố giữa các cung phần tư là lẫn lộn, với số tỉnh ít hơn ở cung phần tư I và III so với Cung phần tư II và IV.

Hình 1.9: Các tỉnh phát triển hơn có độ chênh với mức kỳ vọng nhỏ hơn



Nguồn: Tính toán của UNDP Việt Nam dựa vào số liệu của Tổng cục Thống kê, 2015

Hình 1.9 cho thấy những kết quả lý thú ở cả 4 cung phần tư. Một số kết quả có thể dự báo được, như Bà Rịa-Vũng Tàu ở Cung phần tư I. Ở điểm cuối bên kia của phổ phân bố tại Cung phần tư II là Điện Biên, một tỉnh có vị trí hết sức tách biệt. Cần Thơ, được xếp vào diện có mức phát triển con người cao, có thành tích tốt nhất về mặt vượt kết quả kỳ vọng, kể đó là Gia Lai, một “ngôi sao sáng” trong nhóm các tỉnh có trình độ phát triển thấp.

Bắc Ninh, ở gần Hà Nội, đặc biệt xuất sắc và vượt qua mức kỳ vọng khá xa, nhưng các thành phố có trình độ phát triển cao là Đà Nẵng và thành phố Hồ Chí Minh lại có kết quả thấp hơn so với kỳ vọng. Hà Nội, một cực tăng trưởng lớn khác của đất nước, gần đạt được mức kỳ vọng. Ở Cung phần tư II, ngoài Gia Lai, còn có các tỉnh khác kém phát triển hơn là Kon Tum ở Tây Nguyên và Lai Châu ở miền núi phía Bắc, cả hai tỉnh này đều vượt kết quả kỳ vọng. Ngoài Điện Biên, một số tỉnh kém phát triển khác có thành tích dưới mức kỳ vọng, trong đó có Yên Bái, Nghệ An và Sơn La.

Cần cẩn trọng khi giải thích những kết quả này, bởi kỹ thuật dựa vào một tham số và, do đó có tính chất của một quy trình mang tính ngẫu nhiên để loại bỏ tác động của các điểm xuất phát khác nhau nhằm xác định giá trị kỳ vọng về thành tích. Cũng như với tất cả các quy trình thống kê, mức độ chính xác cần được tính đến. Mức độ sai lệch đối với phần lớn các tỉnh là khá nhỏ - hầu hết đều tập hợp xung quanh phần gốc của các trục - với rất ít trường hợp ngoại lệ. Điều quan trọng là, cần ghi nhớ những yếu tố này khi áp mức sai lệch về thành tích vào các lựa chọn chính sách. Phép đo "lệch khỏi mức chung" có tác dụng nhất khi được sử dụng để đưa ra những thông điệp tổng quát, thay vì những phát hiện chắc chắn ở cấp tỉnh.

1.2.5. Nghèo đa chiều giảm nhưng vẫn còn chênh lệch lớn giữa các nhóm dân cư, các vùng và các tỉnh

Nghèo đa chiều thể hiện tầm quan trọng của các thiếu hụt phi thu nhập. Chỉ số MPI - thước đo chính thứ hai trong bộ công cụ về phát triển con người, bộc lộ sự chênh lệch lớn giữa các khu vực khác nhau ở Việt Nam và giữa các nhóm dân số khác nhau - nơi mà người dân có các cơ hội khác nhau dẫn tới sự bất công bằng. Cũng như các phân tích về phát triển con người ở cấp tỉnh, chỉ số này nhấn mạnh việc xem xét tới các điều kiện của địa phương có tầm quan trọng thế nào trong việc thiết lập ưu tiên và lựa chọn bộ công cụ chính sách phù hợp.

Từ năm 2010 đến 2012, nghèo đa chiều cả nước giảm (Bảng 1.12), dựa trên đo lường về tỷ lệ đếm đầu, hay tỷ lệ người nghèo đa chiều; và mức độ trầm trọng, hay số lượng thiếu hụt trung bình của người nghèo đa chiều; và chỉ số MPI là kết hợp của hai chỉ số thành phần nói trên (xem Phụ lục 1 để biết thêm chi tiết).

Chỉ số MPI của các vùng khác nhau khá nhiều, nhưng đặc biệt mức chênh lệch trong tỷ lệ đếm đầu cao hơn so với mức độ trầm trọng của nghèo đói. Đồng bằng sông Cửu Long có tỷ lệ nghèo đa chiều cao nhất, với 41,6%. Xét về mức độ nghiêm trọng của sự thiếu hụt, đồng bằng sông Cửu Long xếp ở vị trí cao thứ 2, với 41,6% năm 2012, thấp hơn đôi chút so

với miền núi phía Bắc với 42,1%. Ngược lại, đồng bằng sông Hồng có tỷ lệ hộ nghèo đa chiều thấp nhất với 5,7% và cũng có mức độ nghiêm trọng của thiếu hụt thấp nhất với 35,9% năm 2012. Kế đó là miền Đông Nam bộ với 13,4% dân số là người nghèo đa chiều, và mức độ trầm trọng là 38,4%.

Có sự khác biệt lớn giữa các nhóm dân tộc, các nhóm thu nhập cũng như giữa nông thôn và thành thị. Dân tộc, cũng như nghèo thu nhập, là chỉ dẫn chủ yếu của tình trạng nghèo đa chiều. Tương tự như vậy, nông thôn cũng có mức nghèo đa chiều cao hơn đáng kể. Mối quan hệ với mức thu nhập phức tạp hơn, với mức tương đồng ít rõ ràng hơn. Điều ngạc nhiên là, gần 6% nhóm dân cư có mức thu nhập cao nhất lại là những người nghèo đa chiều.

Không giống như chỉ số về số người, mức độ nghiêm trọng của nghèo là tương đối ổn định ở tất cả các loại - các vùng địa lý, thành thị và nông thôn, các nhóm thu nhập và các nhóm dân tộc. Điều đó cho thấy rằng trải nghiệm của những người sống trong tình cảnh nghèo khó là rất giống nhau. Số liệu thu thập hai năm một lần tại Bảng 1.12 nhìn chung cho thấy rằng MPI, số lượng người và mức độ nghiêm trọng của sự thiếu hụt tất cả đều giảm ở các nhóm và các vùng khác nhau từ năm 2010 đến năm 2012. Tuy nhiên, số lượng người và mức độ nghiêm trọng vẫn ở mức cao đối với các nhóm dân cư có hoàn cảnh thiệt thòi.

Bảng 1.12: Độ sâu nghèo đói giống nhau thể hiện sự thiếu hụt tương tự nhau ở người nghèo

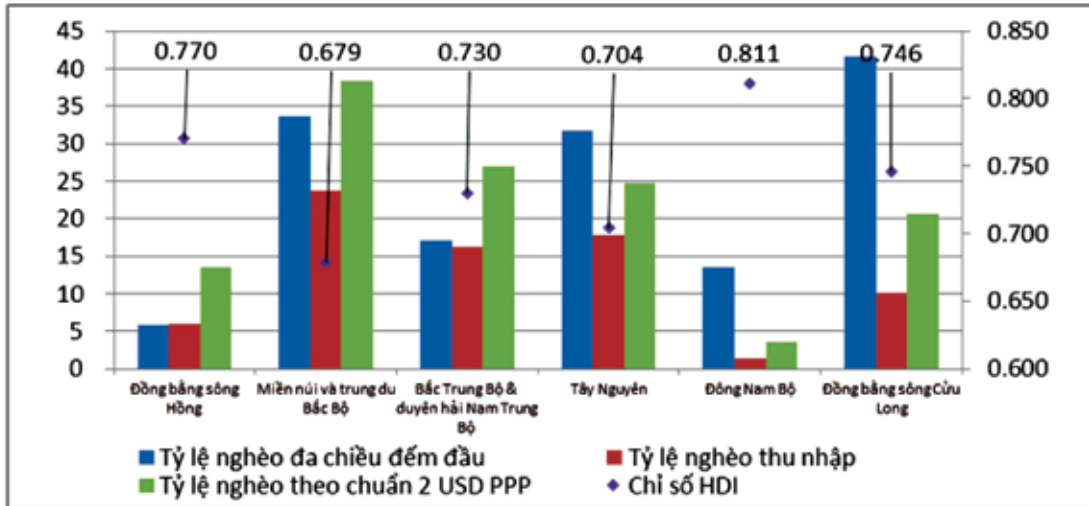
	Năm 2010			Năm 2012			Tỷ lệ nghèo toàn quốc theo thu nhập ⁵ (2012)
	Chỉ số MPI H*A	Tỷ lệ nghèo đếm đầu (H) (%)	Độ sâu nghèo đói (A) (%)	Chỉ số MPI H*A	Tỷ lệ nghèo đếm đầu (H) (%)	Độ sâu nghèo đói (A) (%)	
Cả nước	0,1187	28,4	41,8	0,0864	21,3	40,6	11,1
Theo khu vực							
Thành thị	0,0527	13,3	39,7	0,0365	9,3	39,2	4,3
Nông thôn	0,1477	35,1	42,1	0,1077	26,4	40,8	14,1
Theo vùng							
Đồng bằng sông Hồng	0,0394	10,7	36,8	0,0206	5,7	35,9	5,9
Miền núi phía Bắc	0,1638	38,6	42,5	0,1413	33,6	42,1	23,7
Bắc Trung Bộ và duyên hải Nam Trung Bộ	0,1029	25,1	40,9	0,0675	17,0	39,6	16,2
Tây Nguyên	0,1676	39,3	42,6	0,1306	31,8	41,1	17,7
Đông Nam bộ	0,0778	19,8	39,3	0,0516	13,4	38,4	1,3
Đồng bằng sông Cửu Long	0,2339	53,4	43,8	0,1730	41,6	41,6	10,1
Theo dân tộc							
Dân tộc thiểu số	0,2579	58,3	44,3	0,2189	50,9	43,0	34,6
Nhóm Kinh - Hoa	0,0965	23,7	40,8	0,0650	16,5	39,4	7,4
Theo nhóm thu nhập							
Nhóm 1	0,2368	53,7	44,1	0,1938	45,6	42,5	59,1
Nhóm 2	0,1634	38,9	42,0	0,1169	29,0	40,4	0,0
Nhóm 3	0,1137	28,1	40,5	0,0728	18,6	39,2	0,0
Nhóm 4	0,0691	17,8	38,8	0,0419	11,0	38,1	0,0
Nhóm 5	0,0327	8,7	37,6	0,0213	5,8	36,9	0,0

Chú thích: giả thiết ngưỡng nghèo (K) = 0.33
 Nguồn: Tổng cục Thống kê, 2015

Hình 1.10 cho thấy những chênh lệch lớn giữa nghèo đa chiều và nghèo thu nhập giữa các vùng, được đo bằng chuẩn nghèo quốc gia hoặc chuẩn nghèo quốc tế US\$ 2 tính theo PPP. Mặc dù có số người nghèo về thu nhập thấp hơn miền Đông Nam bộ,

nhưng số người nghèo đa chiều ở đồng bằng sông Hồng lại thấp hơn nhiều. Tỷ lệ nghèo đa chiều ở đồng bằng sông Cửu Long cao hơn nhiều so với duyên hải miền Trung, Tây Nguyên và miền núi phía Bắc, những khu vực vốn có tỷ lệ nghèo thu nhập cao hơn.

Hình 1.10: Khác biệt trong nghèo đa chiều và nghèo thu nhập có sự biến động lớn theo vùng trong năm 2012



Nguồn: Tổng cục Thống kê, 2015

Lợi thế chủ yếu của cách tiếp cận tính toán chỉ số MPI là khả năng phân tích nghèo theo các chiều cũng như giữa các nhóm. Hình 1.11 cung cấp sự phân tích giữa các nhóm thu nhập và giữa các vùng, cho thấy tỷ lệ các nhóm dân cư nghèo đa chiều ở các chiều khác nhau. Phương pháp này xác định tính chất nghèo của các nhóm dân cư và các vùng cụ thể.

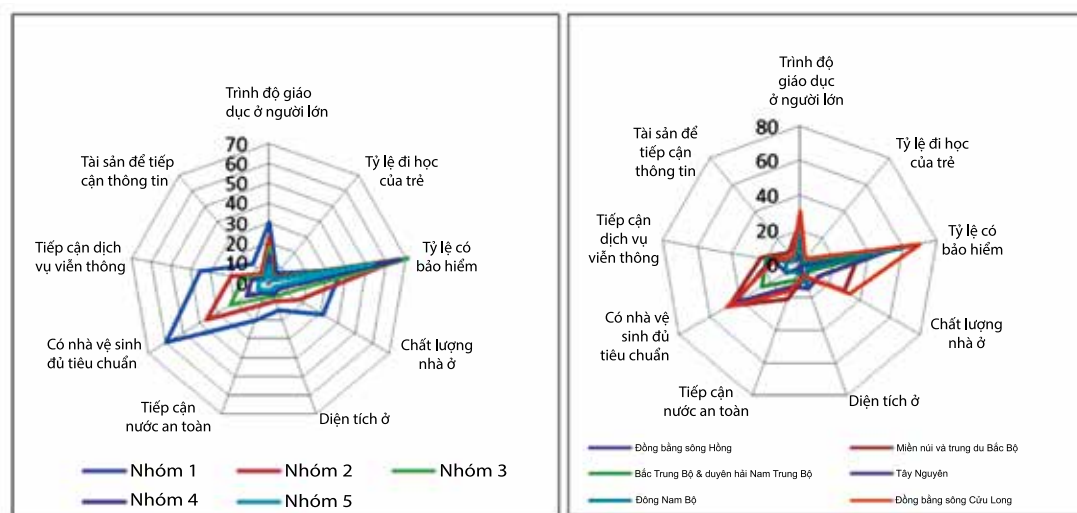
Những khác biệt rõ ràng về mức thu nhập và tỷ lệ nghèo đa chiều cấp vùng cho thấy rõ tình trạng thiếu hụt vượt ra ngoài những lý do về thu nhập, thường do các yếu tố như địa lý, những hạn chế cung cấp và các rào cản về thể chế. Các hộ gia đình nghèo đa chiều ở đồng bằng sông Cửu Long có thể dễ dàng bị mất cơ hội học hành, bảo hiểm y tế, nhà ở và vệ sinh môi trường do thiếu cung cấp các dịch vụ xã hội. Miền núi phía Bắc có mức độ thiếu hụt cao ở hầu hết các chiều này, cộng với tình trạng các hộ gia đình bị mất khả năng tiếp cận thông tin, có lẽ do các rào cản về địa

lý, ngôn ngữ và văn hóa. Ở Tây Nguyên, các hộ gia đình nghèo đa chiều phần lớn đều không được học hành và không có điều kiện vệ sinh môi trường.

Theo nhóm thu nhập, không có gì gây ngạc nhiên, nhóm dân cư nghèo nhất là nhóm thiếu hụt nhất về hầu hết các chỉ số và, đặc biệt thiếu hụt về giáo dục, chất lượng nhà ở và vệ sinh môi trường. Tuy nhiên, các hộ nghèo đa chiều ở nhóm thứ hai và thứ ba cũng bị thiếu hụt về bảo hiểm y tế, phản ánh tiềm năng thiếu vắng cung cấp dịch vụ cho nhóm cận nghèo và nhóm có mức thu nhập trung bình, những nhóm dân cư thường không làm việc ở khu vực chính thức. Các hộ ở nhóm thứ hai cũng thiếu điều kiện vệ sinh môi trường và, ở mức độ ít hơn, về điều kiện học hành. Điều đó cho thấy cần nỗ lực nhiều hơn trong việc mở rộng diện bảo hiểm y tế và tham gia giáo dục, và những vấn đề này sẽ được thảo luận ở Phần 2 của báo cáo.

Hình 1.11: Các thiếu hụt nghèo đa chiều có mối liên quan với nhau, nhưng không hoàn toàn nhất quán với tình trạng thu nhập

Tỷ lệ người nghèo đa chiều thiếu hụt ở từng chỉ tiêu, 2012

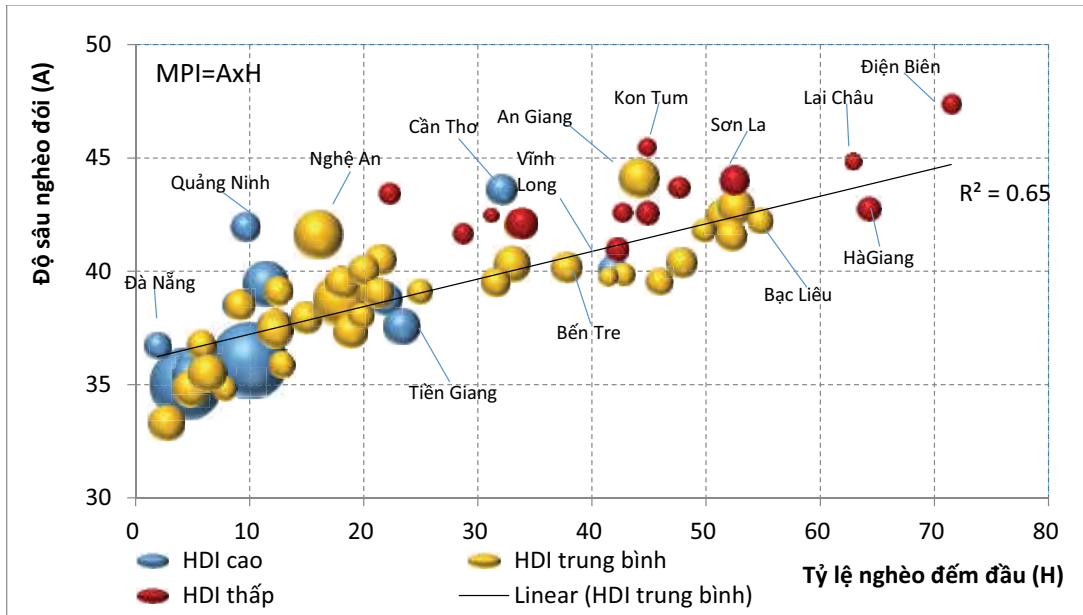


Nguồn: Tổng cục Thống kê, 2015.

Kết quả của các tỉnh cho thấy tính phổ biến của tình trạng nghèo đa chiều và hình thái phát triển con người cấp tỉnh ở Việt Nam. Như được trình bày tại Hình 1.12, có mối quan hệ cùng chiều giữa số người thuộc diện MPI và mức độ nghiêm trọng của MPI, được mô tả bằng đường chỉ chiều hướng, giữa các tỉnh. Thêm vào đó, có sự tương đồng với tình trạng HDI, được phản ánh ở chỉ thị màu, với các tỉnh có thứ bậc HDI thấp hơn thường có thứ bậc thấp hơn về MPI.⁶

Tuy nhiên, đây không phải là một mối quan hệ hoàn hảo; các yếu tố địa phương có ý nghĩa quan trọng. Mặc dù người ta không kỳ vọng rằng nhiều tỉnh trong nhóm có HDI thấp lại có mức độ MPI cao nhất, nhưng một số đáng kể các tỉnh trong nhóm có HDI trung bình và thậm chí một số tỉnh có HDI cao cũng có điểm số cao về nghèo đa chiều. Những tỉnh này, rõ ràng nhất là Vĩnh Long và Cần Thơ, chủ yếu là ở đồng bằng sông Cửu Long - nơi các hộ gia đình thường thiếu thốn nhiều khía cạnh phi thu nhập. Rõ ràng, số liệu thống kê về nghèo đa chiều và khả năng phân tích các hợp phần là một nguồn dữ liệu phong phú để rà soát những thiếu hụt và thách thức ở cấp độ địa phương.

Hình 1.12: Một số tỉnh với chỉ số HDI trung bình và cao cũng tập trung nhiều nghèo đa chiều



Nguồn: UNDP Vietnam tổng hợp từ số liệu của GSO và văn phòng PTCN.

Chú thích: Kích cỡ của bóng tròn thể hiện dân số của từng tỉnh. Phân loại nhóm HDI trong báo cáo này với nhóm HDI cao (>0,75); trung bình (>0,7 & <=0,75) và HDI thấp (<=0,7) có sự khác biệt với cách phân loại làm 4 nhóm của toàn cầu (rất cao, cao, trung bình và thấp, tương ứng với các ngưỡng giá trị HDI là 0,8, 0,7, 0,5 và dưới 0,5).

Hình 1.12 cũng nêu bật tầm quan trọng của quy mô dân số tuyệt đối, thể hiện bằng kích cỡ theo tỉnh, trong việc xác định các ưu tiên chính sách theo các địa điểm có nhiều người nghèo đa chiều sinh sống. Các tỉnh thuộc đồng bằng sông Cửu Long là nơi sinh sống của gần 7,3 triệu người, chiếm 37,5% trong tổng số 19,42 triệu người được phân loại là nghèo đa chiều năm 2012. Con số này nhiều gấp gần gấp hai lần con số của vùng xếp thứ hai, là miền núi phía Bắc, với 3,86 triệu người hay 19,9%. Điều này ngụ ý rằng các ưu tiên chính sách nên phản ánh cả tỷ lệ về nghèo và số người nghèo tuyệt đối.

Thành tựu lớn, nhưng hiện nay xuống dưới mức tiềm năng

Việt Nam đã có những thành tựu lớn trong phát triển con người kể từ khi chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường vào cuối những năm 1980, nhưng thành tựu ấn tượng trong quá khứ đã yếu dần trong thập kỷ vừa qua. Thành tích dưới mức tiềm năng được đánh dấu kể từ cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu năm 2008. Đây là do tăng trưởng thu nhập giảm sút, nhưng cũng đã dẫn tới tiến bộ chậm chạp trong các chiều phi thu nhập, và đặc biệt là giáo dục.

Trong các vùng và tỉnh, sự chuyển dịch đồng thời lên các mức phát triển con người cao hơn đã giảm dần trong những năm gần đây, và khoảng cách chênh lệch lớn vẫn tồn tại. Một số tỉnh (ở các mức phát triển khác nhau) có tiến bộ rất lớn, trong khi các tỉnh còn lại bao gồm cả các vùng có mức độ phát triển cao đang tụt lại khá nhiều so với tiềm năng. Mặc dù rất nhiều người Việt Nam đã có được mức thu nhập cao hơn, và gia nhập nhóm trung lưu, nhưng họ vẫn không thể hiện thực hóa khát vọng giáo dục hay có được cuộc sống khỏe mạnh. Có một tỷ lệ lớn dân số nằm trong nhóm rất dễ tổn thương trước nghèo đói.

Tất cả những khuôn mẫu này nêu bật tầm quan trọng đối với Việt Nam trong quá trình chuyển sang tăng trưởng bao trùm hơn và đặt mục tiêu đạt được mức phát triển con người cao hơn theo tất cả các vùng và nhóm dân cư. Vượt ra ngoài tình trạng thu nhập trung bình thấp hiện nay sẽ chỉ đạt được thông qua việc hình thành dân số có năng suất và năng lực cao, những người có thể đóng góp và hưởng lợi từ một nền kinh tế và xã hội hiện đại và công bằng.

2 Tăng trưởng bao trùm ở Việt Nam

Y tế
An sinh xã hội
Bình đẳng Giới
Sẵn sàng về công nghệ
Trung lưu bị bỏ sót Y tế
Giới
Tăng trưởng
Đổi mới sáng tạo
Nhóm trung bình...
đẳng giới Y tế đẳng
Công nghệ trung bình An sinh xã hội Bình đẳng giới
An sinh xã hội Bình đẳng giới
Tăng trưởng bao trùm
Năng suất lao động Công nghệ An sinh xã hội Bình đẳng giới
Đổi mới sáng tạo Giáo dục Sẵn sàng về công nghệ Đổi mới Y tế Công nghệ trung lưu bị bỏ sót Giáo dục
Sẵn sàng về công nghệ Năng suất lao động Công nghệ
Trung lưu bị bỏ sót An sinh xã hội **Tăng trưởng bao trùm** Năng suất Bình đẳng giới An sinh xã hội
Giáo dục Năng suất lao động Tăng trưởng bao trùm Đổi mới sáng tạo Công nghệ Y tế Giáo dục Năng suất
An sinh xã hội Đổi mới sẵn sàng về công nghệ Trung lưu bị bỏ sót Công nghệ Trung lưu bị bỏ sót An sinh xã hội Sẵn sàng về công nghệ Đổi mới **Tăng trưởng bao trùm**
Công nghệ trung bình An sinh xã hội Trung lưu bị bỏ sót Lao động
Giáo dục Lao động Xã hội Bình đẳng giới Giáo dục An sinh xã hội Bình đẳng giới Y tế
Y tế Giới
Đổi mới sáng tạo Công nghệ trung bình Đổi mới sáng tạo
Năng suất lao động Tăng trưởng bao trùm
Giáo dục Lao động An sinh xã hội Bình đẳng giới
Sẵn sàng về công nghệ Đổi mới sáng tạo Công nghệ
Trung lưu bị bỏ sót Y tế Giáo dục Năng suất lao động
Đổi mới sáng tạo An sinh xã hội Bình đẳng giới
Tăng trưởng bao trùm Giáo dục Y tế
Đổi mới sáng tạo Công nghệ trung bình
Y tế Giáo dục

Chương 2.1: Thành quả trong quá khứ

Thành tựu trong quá khứ của Việt Nam về phương diện tăng trưởng kinh tế và bao trùm cũng như phát triển con người là đầy ấn tượng. Nghèo đói giảm và tầng lớp trung lưu hiện nay đã chiếm trên 50% tổng dân số. Rất nhiều người đã tận dụng được cơ hội của việc làm mới tạo ra đòi hỏi các kỹ năng cơ bản. Tuy nhiên, giai đoạn này đang dần trôi qua. Để Việt Nam có thể tiếp tục đạt được những bước tiến mới và để tránh mắc kẹt ở mức phát triển hiện tại, Việt Nam cần phải đặt mục tiêu hướng tới việc làm hiệu quả cao hơn, mở ra cơ hội cho mọi người ở tất cả mọi trình độ có thể tiếp tục chuyển dịch đi lên.

Nhiều người đã thoát nghèo nhưng vẫn dễ bị tổn thương. Họ thiếu năng lực để có thể chống đỡ với những cú sốc, hay thiếu năng lực để tiếp tục tiến lên. Họ hầu như vẫn nằm ngoài mối quan tâm của các chính sách công, khi mà chính sách một mặt vẫn chỉ tập trung mở rộng lợi ích cho nhóm nghèo, còn mặt kia tập trung cải thiện cơ hội kinh doanh và đầu tư cho các nhóm giàu hơn. Nhóm trung lưu ở giữa, không có nhiều cơ hội về vốn và kỹ năng lao động cao hơn, sẽ là nhóm chịu rủi ro khi còn khoảng cách với những yêu cầu về cơ hội việc làm cũng như giáo dục, y tế và an sinh xã hội, những yếu tố nền tảng của năng suất kinh tế và tính cơ động xã hội.

Nhóm trung lưu cũng là trụ cột của lực lượng lao động và là yếu tố chủ chốt để hiện thực hóa tiềm năng kinh tế của đất nước. Nếu Việt Nam không thể xóa bỏ những khoảng cách này, trong khi vẫn tiếp tục nỗ lực hỗ trợ cho người nghèo, thì thành tựu tăng trưởng nhanh và bao trùm trước đây sẽ ngày càng giảm sút.

2.1.1. Bước nhảy vượt bậc trong hai thập kỷ

Từ khi bắt đầu các biện pháp cải cách kinh tế triệt để theo chủ trương Đổi Mới năm

1986, Việt Nam đã duy trì được một tỷ lệ tăng trưởng tương đối cao trong một giai đoạn dài, đem lại lợi ích cho người dân nói chung. Theo số liệu của Ngân hàng Thế giới, tỷ lệ tăng trưởng bình quân của Việt Nam trong giai đoạn 1986-2014 là 6,51%, một con số đầy ấn tượng so với tỷ lệ tăng trưởng bình quân 2,83% trên toàn thế giới, 4,49% ở các nước kém phát triển nhất, 3,76% ở các nước có mức thu nhập thấp và 4,75% ở các nước có mức thu nhập trung bình thấp trong cùng thời kỳ. Thu nhập bình quân đầu người đã tăng 20 lần, từ mức chưa đến US\$ 100 vào cuối những năm 1990 lên đến US\$ 1.960 năm 2013. Trong thời kỳ đó, Việt Nam đã vượt qua ngưỡng thu nhập bình quân đầu người là US\$ 1.000 của Ngân hàng Thế giới vào năm 2009 để gia nhập hàng ngũ các nước có mức thu nhập trung bình thấp.

Chỉ trong vòng hai thập kỷ, khoảng 30 triệu người Việt Nam đã thoát nghèo. Các chỉ số bất bình đẳng, như Hệ số Gini hay Hệ số Theil, cho thấy Việt Nam đã giữ được mức bất bình đẳng tương đối thấp. Hệ số Gini theo chi tiêu ở mức trung bình và dao động từ 0,35 đến 0,37 trong suốt thập kỷ qua (Trung tâm Phân tích và Dự báo, 2010; Ngân hàng Thế giới, 2013). Gần đây nhất, Việt Nam được xếp ở giữa bảng xếp hạng về mức bất bình đẳng của Diễn đàn Kinh tế thế giới cho các nước có mức thu nhập trung bình thấp, với bậc thứ 17 trong số 34 nước (Diễn đàn Kinh tế thế giới, 2015).

Các chỉ số phản ánh các chiều cạnh khác của cuộc sống người dân cũng cho thấy những cải thiện đáng kể, từ tỷ lệ tốt nghiệp tiểu học và trung học tăng đến sức khỏe tốt hơn và tỷ suất tử vong giảm.

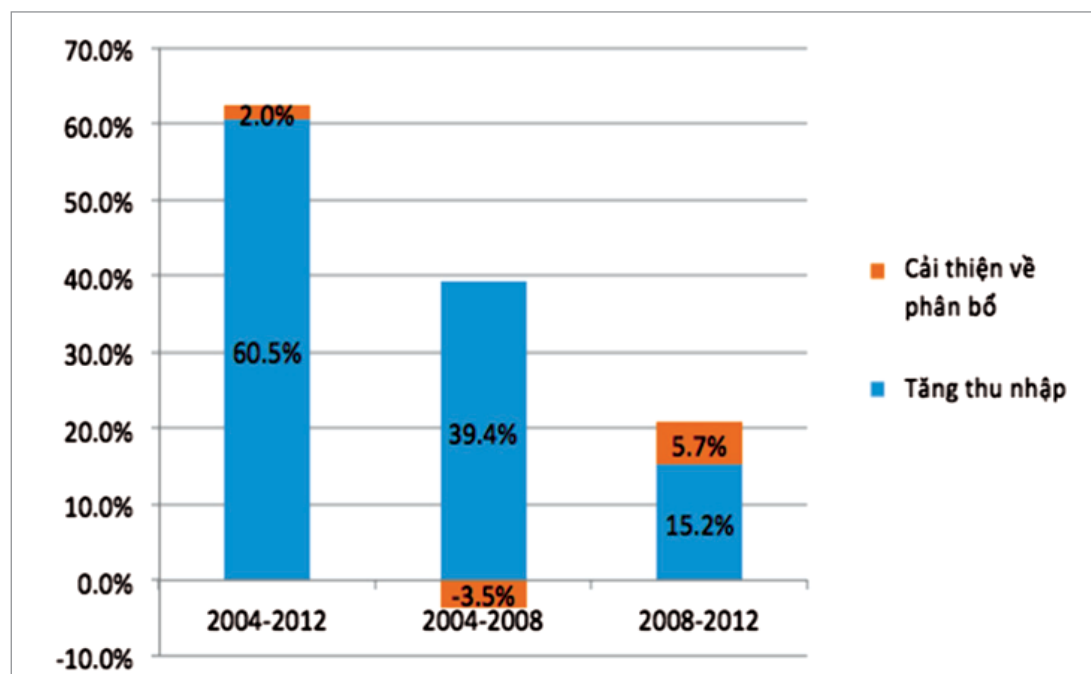
Hầu hết người Việt Nam đã tham gia và thụ hưởng lợi ích từ tăng trưởng - đó là bản chất của tăng trưởng bao trùm. Hình 2.1 cho thấy trong giai đoạn 2004-2012, chỉ số tăng

trường bao trùm, như được mô tả ở chương 1.2, đã tăng 62,5%, tương ứng với 6,3% mỗi năm, chủ yếu nhờ tăng trưởng thu nhập với 60,5%, tương ứng với tốc độ tăng bình quân 6,1%/năm. Phân bổ thu nhập được cải thiện phần nào, với mức tăng 2% trong cả kỳ, tức

0,2%/năm, phản ánh một khuôn mẫu phân bổ trung lập. Tốc độ tăng trưởng thu nhập tương đối nhanh như vậy mà không làm cho phân bổ thu nhập xấu đi đã làm gia tăng đáng kể chỉ số tăng trưởng bao trùm.

Hình 2.1. Tăng trưởng bao trùm nghĩa là hầu hết người dân Việt Nam đã được hưởng lợi từ tăng thu nhập ổn định

Thay đổi trong Chỉ số tăng trưởng bao trùm, 2004-2012



Nguồn: Theo tính toán của nhóm soạn thảo báo cáo PTCN dựa vào VHLSS 2004, 2008 và 2012

Khi phân chia giai đoạn 2004-2012 thành hai giai đoạn, 2004-2008 và 2008-2012, khuôn mẫu tăng trưởng không thay đổi nhiều: phân bổ thu nhập xấu đi¹ đôi chút trong giai đoạn 2004-2008, giảm 3,5% hay 0,9%/năm, nhưng được cải thiện phần nào trong giai đoạn 2008-2012, với 5,7% hay 1,4%/năm. Tăng trưởng thu nhập đã giảm sút đáng kể, từ 39,4% trong giai đoạn 2004-2008 hay 8,6%/năm, xuống chỉ còn 15,2% trong giai đoạn 2008-2012 hay 3,6%/năm, dẫn đến sự sụt giảm trong chỉ số tăng trưởng bao trùm từ 35,9% cho giai đoạn đầu hay khoảng 8%/năm xuống còn 20,7% cho giai đoạn sau hay 4,8%/năm. Trong bối cảnh khuôn mẫu phân bổ thu nhập của tăng trưởng kinh tế nhìn

chung là trung lập ở Việt Nam, tốc độ tăng trưởng chậm hơn gần đây đã dẫn đến những cải thiện chậm hơn về chỉ số tăng trưởng bao trùm.

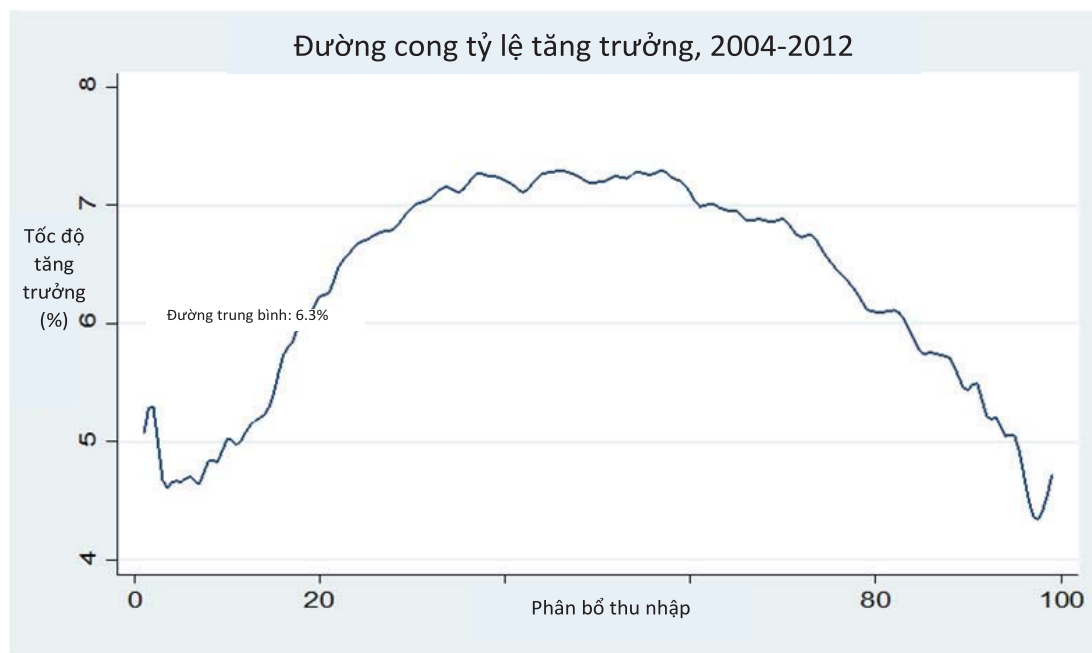
Xem xét vấn đề vượt ra ngoài các con số tổng hợp sẽ cho phép lý giải chi tiết hơn về việc người dân với mức thu nhập khác nhau tham gia vào quá trình tăng trưởng như thế nào. Hình 2.2 cho thấy, trong giai đoạn 2004-2012 tất cả các tầng lớp dân cư đều được hưởng lợi từ tăng trưởng thu nhập, với tỷ lệ bình quân 6,3%. Tuy nhiên, tỷ lệ tăng trưởng khác nhau giữa các nhóm thu nhập (chia theo ngũ phân vị về thu nhập), với ba nhóm thu nhập ở giữa của phân bổ thu nhập có

tỷ lệ tăng trưởng trên mức bình quân trong khi các nhóm nghèo nhất và giàu nhất có mức tăng trưởng thu nhập chậm hơn. Khi hai giai đoạn 2004-2008 và 2008-2012 được xem xét riêng rẽ, khuôn mẫu này nhìn

chung vẫn đúng, trừ một vài ngoại lệ. Trong giai đoạn đầu, tỷ lệ tăng trưởng thu nhập cao hơn mức bình quân đã xảy ra ở những người thuộc 2% thấp nhất và 5% cao nhất của phân bố thu nhập.

Hình 2.2: Trong khi tất cả các nhóm dân cư đều tăng thu nhập, nhóm ở giữa có tốc độ tăng trưởng cao

Phân bố tăng trưởng trong dân cư, 2004-2012



Nguồn: Tính toán của nhóm soạn thảo báo cáo PTCN dựa vào VHLSS 2004 và 2012

2.1.2. Tầng lớp trung lưu xuất hiện

Tốc độ giảm nghèo nhanh chóng được nhìn nhận rộng rãi là một trong những thành tựu to lớn của Việt Nam. Việt Nam không chỉ đạt được tốc độ tăng trưởng tương đối cao mà còn chuyển hóa tăng trưởng thành những lợi ích tích cực cho hầu hết các công dân của mình. Một thay đổi quan trọng nhưng ít được chú ý đến trong thời gian gần đây là sự xuất hiện của tầng lớp trung lưu. Do tầm quan trọng của tầng lớp này ở nhiều xã hội về phương diện đóng góp vào tăng trưởng kinh tế và phát triển xã hội thông qua kỹ năng, cách thức tiêu dùng và mức độ tham gia cao,² tầng lớp trung lưu thường được coi là xương sống của bất kỳ xã hội nào. Do đó, sự mở rộng của tầng lớp này ngày càng được sử dụng làm một thước đo về mức độ công bằng và bao trùm.

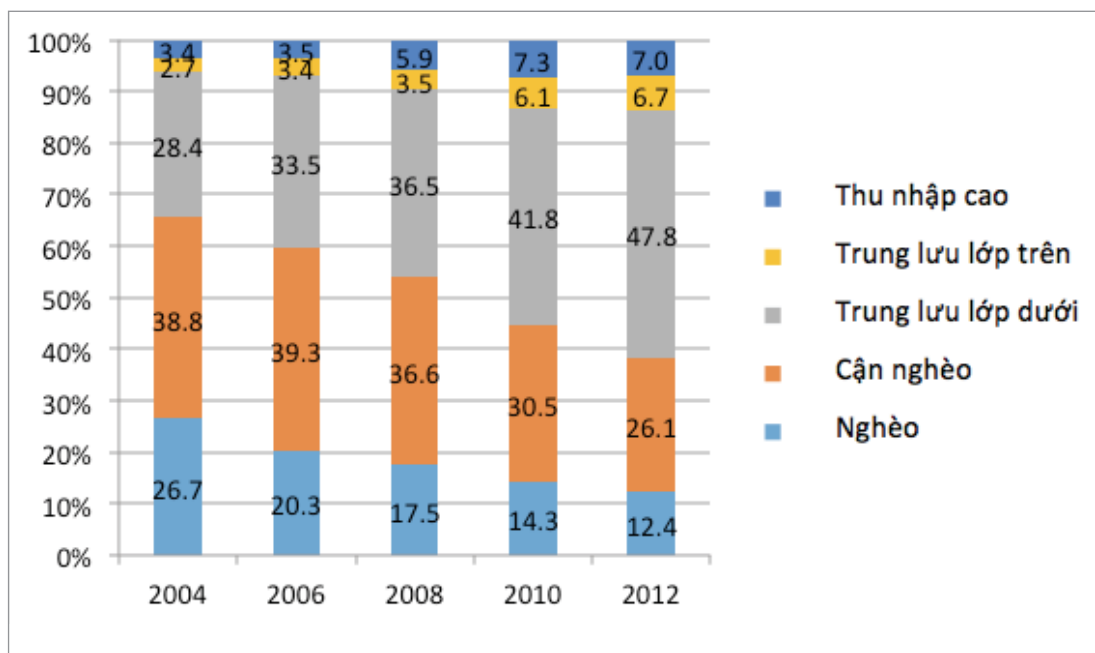
Ở Việt Nam, phân tích số liệu Điều tra mức sống hộ gia đình (VHLSS) cho thấy những thay đổi quan trọng về chất trong cơ cấu dân cư trong những năm gần đây. Nhằm mục đích này, dân cư được chia thành 5 nhóm nhỏ theo mức thu nhập:³ Nhóm nghèo, với thu nhập bình quân đầu người dưới US\$ 2/ngày; nhóm cận nghèo, với thu nhập US\$ 2-4/người/ngày; nhóm trung lưu lớp dưới, với thu nhập US\$ 4-10/người/ngày; nhóm trung lưu lớp trên, với thu nhập US\$ 10-13/người/ngày; và nhóm có mức thu nhập cao, với trên US\$ 13/người/ngày (tất cả đều tính theo PPP năm 2005).⁴ Không giống như việc phân chia dân cư theo cách thông thường thành 5 nhóm thu nhập hay nhóm tiêu dùng có cùng quy mô, hay nói cách khác là theo ngũ phân vị, quy mô của mỗi nhóm theo phương pháp phân loại này thay đổi theo mức thu nhập thực tế. Cách phân tích này

nhằm làm sáng rõ 3 vấn đề: thứ nhất, cấu trúc xã hội Việt Nam phân tách theo 5 nhóm thu nhập đã thay đổi như thế nào trong thời gian gần đây; thứ hai, một số đặc tính chủ yếu của mỗi nhóm thu nhập; và thứ ba, các yếu tố lý giải độ dịch chuyển xã hội giữa các nhóm thu nhập khác nhau.

Về vấn đề thứ nhất, tỷ trọng dân cư thuộc nhóm trung lưu lớp dưới tăng nhanh chóng

từ 28,4% năm 2004 lên 47,8% năm 2012. Tầng lớp này từ nhóm dân cư lớn thứ ba năm 2004 đã trở thành nhóm dân cư lớn nhất năm 2012. Tỷ trọng của nhóm dân cư nghèo và cận nghèo giảm dần, tương ứng từ 26,7% và 38,8% năm 2004 xuống còn 12,4% và 26,1% năm 2012. Tỷ trọng của nhóm dân cư trung lưu lớp trên và nhóm dân cư có mức thu nhập cao cũng gia tăng, nhưng chỉ với tốc độ khiêm tốn (xem Hình 2.3).

Hình 2.3. Nhóm trung lưu lớp dưới gia tăng nhanh chóng, 2004-2012



Nguồn: Vũ Hoàng Đạt 2015

Tỷ trọng tổng cộng của các nhóm trung lưu lớp trên và nhóm có mức thu nhập cao, tương đương với mức của “tầng lớp trung lưu toàn cầu”,⁵ đã tăng gấp hơn hai lần trong giai đoạn 2004-2012, từ 6,1% lên 13,7%. Tuy nhiên, từ năm 2010, tăng trưởng của nhóm trung lưu lớp trên dường như chậm hơn đáng kể, với tỷ trọng của nhóm này tăng chỉ ở mức khiêm tốn 0,6 điểm phần trăm, so với mức tăng 6 điểm phần trăm của nhóm trung lưu lớp dưới trong cùng thời kỳ. Tỷ trọng của nhóm có mức thu nhập cao thậm chí còn giảm nhẹ, từ 7,3% năm 2010 xuống còn 7% năm 2012. Tỷ trọng tổng cộng của các nhóm trung lưu lớp trên và nhóm có

mức thu nhập cao gần như không thay đổi, với mức tăng không đáng kể từ 13,4% năm 2010 lên 13,7% năm 2012. Điều này tương phản rõ ràng với những thay đổi lớn mang tính tích cực về tỷ trọng dân số của ba tầng lớp kinh tế khác.

Những phát hiện trên đây cho thấy rằng, ngưỡng 10 US\$/ngày, với vai trò là ranh giới giữa các nhóm trung lưu lớp dưới và trung lưu lớp trên, là trở ngại đối với nhiều người.⁶ Một cuộc khảo sát định tính về cảm nhận của người dân đối với tăng trưởng bao trùm, do Trung tâm Phân tích và Dự báo thực hiện năm 2014, phát hiện rằng phần đông những người

được phỏng vấn với nhiều nghề nghiệp khác nhau ở thành thị và nông thôn, đều nhìn nhận những cải thiện về mức sống trong những năm gần đây, nhưng họ cũng chỉ ra thách thức to lớn trong việc tiếp tục cải thiện thu nhập trong thời gian tới.

Tóm lại, mặc dù những thành tựu kinh tế - xã hội đầy ấn tượng được cộng đồng quốc tế ca ngợi nhưng Việt Nam đang phải đối mặt với cuộc chiến ngày càng cam go hơn trong việc mở rộng “tầng lớp trung lưu toàn cầu” của mình, một thách thức không khác với những thách thức của nhiều nước phát triển khác.⁷ Đây là một cuộc chiến mà Việt Nam phải giành phần thắng để có thể vượt tới trình độ phát triển cao hơn. Tiến triển của cuộc chiến này phần nào tùy thuộc vào khả năng làm cho nhóm 20% có mức thu nhập cao nhất trở thành một phần của chương trình tăng trưởng bao trùm, bởi vì gần 1/3 số người trong nhóm này còn đang phải vật lộn để vượt qua ngưỡng 10 US\$.

Ở cấp hộ gia đình, dịch chuyển thu nhập cho chúng ta hiểu biết sâu sắc về các yếu tố vi mô ảnh hưởng đến sự chuyển đổi xã hội trong nền kinh tế tăng trưởng nhanh chóng của Việt Nam. Dựa trên phân tích các bộ số liệu bảng của VHLSS, trong giai đoạn 2010-2012 một bộ phận đáng kể là 41,4% của nhóm cận nghèo đã gia nhập nhóm có mức thu nhập trung bình thấp và 11,2% rơi trở lại nhóm nghèo. Sự dịch chuyển lên trên đối với nhóm có mức thu nhập trung bình thấp là khó khăn hơn so với việc rơi trở lại nhóm cận nghèo: có 8,6% trong nhóm thu nhập trung bình thấp đã thành công trong việc dịch chuyển lên trên trong khi hơn 12,2% rơi trở lại nhóm cận nghèo.

Một phát hiện quan trọng khác đó là nhóm trung lưu lớp dưới có mối liên hệ chặt chẽ với tăng trưởng ở nông thôn. Trong tổng số mức tăng 6 điểm phần trăm về tỷ trọng dân cư của nhóm này từ 2010 đến 2012, đóng góp từ nông thôn vào độ dịch chuyển xã hội lên nhóm cao hơn là 4,5 điểm phần trăm. Điều này khẳng định tính bao trùm của tăng trưởng ở nông thôn. Sự xuất hiện của tầng lớp có mức thu nhập trung bình thấp ở nông thôn, do tính chất phổ biến của việc làm nông nghiệp và phi nông nghiệp mang tính phi chính thức ở nông thôn, có thể góp phần vào nhóm “ở giữa” không được hỗ trợ bởi hệ thống an sinh xã hội hiện hành, một vấn đề sẽ được bàn thảo trong các chương tiếp theo.

Một bức tranh chi tiết về những đặc điểm của các nhóm thu nhập khác nhau chia theo khu vực địa lý, thành thị và nông thôn, dân tộc, trình độ học vấn, các loại việc làm, thu nhập từ công việc và khả năng tiếp cận hệ thống an sinh xã hội chính thức cho chúng ta biết thêm nhiều điều (Bảng 2.1). Điều này cho thấy rằng, dân cư thành thị chỉ chiếm 29,6% tổng dân số nhưng lại chiếm tương ứng 35,6%, 53,2% và 51,9% của nhóm trung lưu lớp dưới, nhóm trung lưu lớp trên và nhóm có mức thu nhập cao. Theo vùng địa lý, đồng bằng sông Hồng và miền Đông Nam bộ có tỷ lệ rất cao trong ba nhóm thu nhập này, trong khi đồng bằng sông Cửu Long lại có tỷ lệ rất cao trong nhóm cận nghèo. Nhóm dân tộc thiểu số chiếm phần lớn trong số người nghèo, và vì vậy họ ít nằm trong nhóm trung lưu lớp trên và nhóm thu nhập cao. Trên 50% số hộ nghèo và cận nghèo có người lao động chính chỉ có trình độ giáo dục tiểu học hoặc thấp hơn. Trên 68% trong số lao động chính của hộ nghèo làm việc trong ngành nông nghiệp.

Bảng 2.1. Mặc dù đã khá hơn, nhưng nhóm thu nhập trung bình thấp vẫn thiếu các cơ hội kinh tế để chống đỡ với các cú sốc

<i>Các số liệu tính theo tỷ lệ %</i>	Nhóm nghèo	Nhóm cận nghèo	Nhóm trung lưu lớp dưới	Nhóm trung lưu lớp trên	Nhóm thu nhập cao
Cả nước	12,4	26,1	47,8	6,7	7,0
Theo vùng	100	100	100	100	100
Đồng bằng sông Hồng	9,1	16,9	26,8	34,8	29,7
Trung du và miền núi phía Bắc	37,0	15,1	9,1	6,1	5,8
Bắc Trung Bộ và duyên hải Nam Trung Bộ	26,4	27,9	20,6	11,8	15,6
Tây Nguyên	9,1	5,6	5,1	4,4	6,7
Đông Nam Bộ	2,6	9,6	19,7	26,4	27,8
Đồng bằng sông Cửu Long	15,8	24,9	18,8	16,5	14,4
Khu vực	100	100	100	100	100
Nông thôn	92,7	82,9	64,5	46,8	48,1
Thành thị	7,3	17,1	35,6	53,2	51,9
Dân tộc	100	100	100	100	100
Kinh-Hoa	42,6	81,4	94,8	97,9	97,3
Thiểu số	57,4	18,6	5,2	2,1	2,7
Trình độ học vấn (*)	100	100	100	100	100
Chưa tốt nghiệp tiểu học	40,2	21,6	10,1	5,4	5,8
Tiểu học	27,6	30,5	21,4	13,4	13,3
Trung học cơ sở	24,3	30,3	26,5	20,0	16,0
Trung học phổ thông	5,4	10,7	12,4	10,4	11,0
Sơ cấp nghề	1,4	2,8	7,4	6,6	7,1
Trung cấp nghề	0,8	3,0	10,1	12,2	10,6
Cao đẳng đại học	0,2	1,1	12,2	32,0	36,3
Việc làm (**)	100	100	100	100	100
Nông nghiệp	68,4	35,8	19,2	16,5	22,4
Tự làm phi nông nghiệp	7,8	16,1	23,9	29,7	28,8
Làm công ăn lương ở hộ kinh doanh	18,1	31,1	18,3	5,0	2,1

Làm công ăn lương ở khu vực chính thức	3,8	15,2	36,7	45,4	40,2
Chủ doanh nghiệp tư nhân	0,0	0,1	0,1	0,7	4,7
Không hoạt động kinh tế	1,9	1,8	1,8	2,9	1,8
Đặc điểm của hộ					
Số thành viên	4,9	4,6	4,4	4,1	4,0
Tỷ lệ thành viên có bảo hiểm y tế và/hoặc nằm trong diện được hưởng dịch vụ y tế miễn phí	83,8	60,8	60,0	67,8	69,5
Tỷ lệ thành viên trên 15 tuổi làm việc và có bảo hiểm xã hội	0,8	4,7	22,0	37,4	37,8
Tỷ trọng của thu nhập từ lao động trên tổng thu nhập	86,2	84,9	84,1	82,1	82,4

Chú thích: (*) và (**) tương ứng là trình độ học vấn và loại việc làm của lao động chính trong hộ

Nguồn: Tính toán của nhóm biên soạn báo cáo PTCN dựa trên số liệu VHLSS 2012.

Có sự khác biệt lớn giữa một bên là nhóm thu nhập trung bình thấp và một bên là nhóm thu nhập trung bình cao và nhóm thu nhập cao về trình độ học vấn của lao động chính trong hộ ở cấp sau phổ thông. Tỷ lệ này chỉ là 12,2% ở nhóm đầu tiên so với 32% và 36,3% tương ứng ở hai nhóm còn lại. Có sự khác biệt tương tự về tỷ trọng của người trên 15 tuổi được hỗ trợ bởi hệ thống trợ giúp xã hội chính thức, với 22% cho nhóm đầu tiên so với 37,4% và 37,8% tương ứng cho hai nhóm còn lại. Tỷ lệ tiếp cận việc làm chính thức của lao động chính trong hộ dao động từ 36,7% ở nhóm thu nhập trung bình thấp đến 45,4% và 40,2% tương ứng cho hai nhóm còn lại. Tóm lại, tầng lớp trung lưu lớp dưới và “tầng lớp trung lưu toàn cầu” (tương ứng với nhóm trung lưu lớp trên và nhóm thu nhập cao cộng lại) có sự khác biệt không chỉ ở phương diện thu nhập, mà còn ở các yếu tố quan trọng khác ảnh hưởng đến năng lực của hộ trong việc tạo thu nhập và chống đỡ với những cú sốc.

Xem xét kỹ hơn các yếu tố tạo nên chuyển dịch xã hội⁸ cho thấy, việc hoàn thành bậc trung học cơ sở có mối liên hệ với khả năng

thoát nghèo và cận nghèo, trong khi yếu tố trình độ học vấn ở bậc sau trung học hoặc làm chủ một doanh nghiệp gia đình có tác động thúc đẩy sự dịch chuyển từ nhóm trung lưu lớp dưới lên nhóm trung lưu lớp trên. Yếu tố có chủ hộ làm việc cho doanh nghiệp gia đình của người khác, là một phần của khu vực phi chính thức (không bao gồm nông nghiệp), hoặc yếu tố là bộ phận của một cộng đồng thiểu số, có xu hướng gây cản trở sự dịch chuyển lên nhóm cao hơn. Yếu tố sống ở đô thị có xu hướng giúp người cận nghèo dịch chuyển lên nhóm trung lưu lớp dưới, trong khi yếu tố làm việc trong doanh nghiệp gia đình làm giảm khả năng đó.

Yếu tố tự tạo việc làm trong các khu vực phi nông nghiệp làm tăng khả năng một người thuộc tầng lớp trung lưu rơi trở lại nhóm cận nghèo. Người lao động làm công ăn lương ở khu vực chính thức có cơ hội tốt hơn để dịch chuyển lên nhóm trung lưu lớp dưới.

2.1.3. Các cải cách đã giúp thúc đẩy tăng trưởng bao trùm

Đằng sau quá trình tăng trưởng mang tính bao trùm và có ý nghĩa biến đổi xã hội của

Việt Nam là 30 năm cải cách chính sách và thể chế, qua đó đưa nền kinh tế quốc dân từ cơ chế kế hoạch hóa tập trung sang cơ chế thị trường, và nỗ lực hội nhập vào nền kinh tế toàn cầu. Những cải cách này có thể được tóm lược thành bốn quá trình tự do hóa kinh tế từ bên trong và bên ngoài.

Thứ nhất, quá trình tự do hóa giá cả và nội thương bắt đầu vào giữa những năm 1980 nhằm khắc phục những thiếu hụt nghiêm trọng về nguồn cung của hầu hết các hàng hóa và dịch vụ. Quá trình tự do hóa này góp phần giảm thiểu những méo mó về giá cả và sự phân bổ sai lầm các nguồn lực. Nó cho phép gỡ bỏ các rào cản đối với thị trường nội địa được nhiều tỉnh dựng lên để đối phó với tình trạng khan hiếm nghiêm trọng về lương thực, thực phẩm và các hàng hóa thiết yếu, do đó cải thiện sự nhất thể hóa về không gian của thị trường trong nước.

Thứ hai, quá trình tự do hóa nông nghiệp bắt đầu năm 1986 theo Nghị quyết của Đại hội Đảng lần thứ IV nhằm khắc phục tình trạng sản xuất đình trệ, lúc đó được coi là nút thắt lớn đối với tăng trưởng kinh tế. Một loạt các biện pháp cải cách thể chế lớn bao gồm Nghị quyết 10, được Bộ Chính trị ban hành năm 1988. Quá trình này làm thay đổi một cách căn bản hệ thống khuyến khích ở nông thôn bằng cách lần đầu tiên chấp nhận hộ gia đình là đơn vị sản xuất căn bản của nền kinh tế nông nghiệp Việt Nam và trao cho hộ gia đình nhiều quyền tự chủ. Cột mốc tiếp theo là Luật Đất đai năm 1993 bảo đảm các quyền cơ bản của hộ gia đình trong việc chuyển đổi, trao đổi, thừa kế, cho thuê và thế chấp đất đai của mình và kéo dài hạn điền lên đến 20 năm đối với đất trồng cây màu hàng năm và 50 năm đối với đất trồng cây lâu năm. Nghị quyết 10 và Luật Đất đai cùng với những lần sửa đổi sau đó đã có vai trò then chốt trong việc kích thích tăng trưởng nông nghiệp, do đó cho phép Việt Nam chuyển dịch nhanh chóng từ một nước thiếu hụt lương thực triển miên trong những năm 1980 trở thành một trong những nước xuất khẩu lúa gạo lớn nhất trên thế giới vào cuối những năm 2000.

Thứ ba, quá trình tự do hóa khu vực phi nông nghiệp được đẩy mạnh trong những năm 1990 nhằm khuyến khích kinh tế tư

nhân. Bước tiến quan trọng nhất là Luật Doanh nghiệp ra đời vào tháng 1/2000, cho phép người dân được thành lập và vận hành doanh nghiệp tư nhân với sự can thiệp hạn chế của các quan chức chính phủ. Quá trình này đã đơn giản hóa các thủ tục đăng ký và loại bỏ được phần lớn giấy phép kinh doanh, từ đó cắt giảm đáng kể chi phí giao dịch và nâng cao lòng tin của doanh nghiệp. Song song với đó là việc thực hiện cải cách các doanh nghiệp nhà nước đã và đang diễn ra, giúp cắt giảm được số lượng các doanh nghiệp này, mặc dù tiến độ không đồng đều. Việt Nam đã trải qua những thay đổi cơ cấu sâu sắc, với tỷ trọng việc làm nông nghiệp giảm từ gần 80% tổng lực lượng lao động vào cuối những năm 1980 xuống chỉ còn 47% vào năm 2014.

Thứ tư, quá trình tự do hóa với bên ngoài được đẩy mạnh ở tất cả các cấp độ - đơn phương, song phương, khu vực và đa phương. Bắt đầu từ đầu những năm 1990, các loại thuế quan đã được đơn phương cắt giảm, nhiều biện pháp hạn chế định lượng đối với buôn bán được hủy bỏ và các quy định về việc tham gia ngoại thương được nới lỏng. Việt Nam đã tham gia tích cực vào các thỏa thuận thương mại song phương và khu vực, như trở thành thành viên của Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á (ASEAN) năm 1995 và gắn liền với nó là Khu vực thương mại tự do châu Á của khối ASEAN, và Hiệp định thương mại song phương Việt - Mỹ năm 2001. Năm 2007, Việt Nam trở thành thành viên chính thức của Tổ chức Thương mại thế giới (WTO) với những tác động có ý nghĩa đối với phát triển. Nhiều thay đổi lớn lao đã diễn ra tại biên giới, như cắt giảm các loại thuế nhập khẩu và gỡ bỏ các hàng rào phi thuế quan đối với thương mại; bên ngoài biên giới, thông qua khả năng tiếp cận tốt hơn với các thị trường quốc tế và cơ chế giải quyết tranh chấp của WTO; và đằng sau biên giới, thông qua việc mở cửa các ngành dịch vụ và các hệ thống phân phối, và những thay đổi trong khuôn khổ pháp lý và điều tiết.

Việc thực hiện các hiệp định thương mại không chỉ đẩy mạnh xuất khẩu và tạo điều kiện cho việc tái cơ cấu nền kinh tế trong nước, mà còn trở thành yếu tố then chốt thúc đẩy cải cách thể chế, kể cả cấu trúc luật

pháp và tư pháp để phù hợp hơn với thông lệ quốc tế. Việt Nam hội nhập ngày càng sâu rộng hơn vào nền kinh tế toàn cầu, làm gia tăng các dòng ngoại thương và đầu tư nước ngoài gắn liền với công nghệ và lao động có kỹ năng cao. Kim ngạch xuất khẩu tăng lên mạnh mẽ, từ mức rất thấp US\$ 800 triệu năm 1986 lên đến US\$ 150 tỷ năm 2014. Đầu tư trực tiếp của nước ngoài (FDI) tăng từ mức khởi đầu khiêm tốn US\$ 100 triệu vào cuối thập niên 1980 lên khoảng US\$ 237 tỷ cho giai đoạn 1987-2014.

Có nhiều yếu tố then chốt xuyên suốt quá trình tự do hóa, góp phần giải thích cho sự tăng trưởng toàn diện của Việt Nam. Các cải cách thể chế được thực hiện vào những thời điểm then chốt và đi kèm với nguồn đầu tư gia tăng, các cải thiện về cấu trúc hạ tầng cứng cũng như mềm đã giúp Việt Nam khắc phục được những nút thắt lớn cản trở sự tăng trưởng. Sự phân bổ nguồn của cải lúc đầu phần nào mang tính bình quân chủ nghĩa, đặc biệt là nguồn vốn con người trong những năm đầu của thời kỳ Đổi Mới, cùng với nguồn đầu tư gia tăng và những cải thiện về dịch vụ xã hội và an sinh xã hội những năm sau đó đã góp phần nâng cao năng lực của người dân để họ nắm bắt những cơ hội được mở ra sau cải cách.

Những đặc điểm địa lý thuận lợi, như đường bờ biển dài của Việt Nam, cũng đóng vai trò quan trọng, tạo dễ dàng cho việc cải thiện khả năng kết nối bên trong và bên ngoài của Việt Nam và tăng cường sự lưu thông hàng hóa cũng như sự hội nhập của thị trường lao động. Tăng trưởng nông nghiệp, đặc biệt là sự mở rộng nhanh chóng ngành chế tạo và dịch vụ thâm dụng lao động đã tạo ra cơ hội việc làm dễ dàng tiếp cận đối với nhiều người lao động có ít kỹ năng. Những điều này đưa ra lý giải quan trọng cho việc tại sao Việt Nam có thể giữ bất bình đẳng ở một mức độ tương xứng với trình độ phát triển của mình.

2.1.4. Tăng trưởng chậm lại kể từ cuối những năm 2000 đến đầu những năm 2010

Do khuôn mẫu tăng trưởng của Việt Nam chủ yếu mang tính trung lập trong việc phân phối, nên sự giảm tốc trong những cải thiện về chỉ số tăng trưởng bao trùm xuất phát chủ yếu từ

sự giảm sút tăng trưởng. Điều này được lý giải phần nào bởi môi trường bên ngoài xấu đi do tác động của cuộc khủng hoảng kinh tế toàn cầu năm 2008, nhưng lý do chính là do các vấn đề và yếu kém nội tại.

Ở cấp độ quốc gia, tăng trưởng kinh tế đã giảm xuống đáng kể, từ mức bình quân 6,72% trong giai đoạn 1986-2005 xuống còn 6,05% trong giai đoạn 2006-2014. Thành tích xuất sắc của Việt Nam so với các nước có mức thu nhập thấp (với tốc độ tăng trưởng bình quân là 2,72% và 6,08% ở hai giai đoạn tương ứng) đã bị đảo ngược. Thành tích tăng trưởng vượt trội của Việt Nam so với các nước có mức thu nhập trung bình thấp, nơi có tốc độ tăng trưởng bình quân tương ứng 4,17% trong giai đoạn 1986-2014 và 6,01% cho 2000-2012, hầu như đã biến mất.⁹

Đà tăng trưởng giảm sút gần đây bắt nguồn từ tình trạng bất ổn kinh tế vĩ mô ngày càng tăng vào cuối những năm 2000. Điều này đã làm xấu thêm những yếu kém vốn tồn tại trong cơ cấu của nền kinh tế ở những lĩnh vực then chốt như thể chế, kết cấu hạ tầng và nguồn nhân lực. Việc gia nhập WTO năm 2007 là một bước tiến quan trọng hướng tới sự hội nhập toàn cầu, mở ra những cơ hội tuyệt vời cho sự nghiệp phát triển của đất nước. Nhưng thời điểm đó cũng gắn liền với giai đoạn cuối của nền kinh tế toàn cầu phát triển quá nóng, với sự mất cân đối toàn cầu được xác định là nguyên nhân chủ yếu của cuộc khủng hoảng năm 2008. Những dòng vốn khổng lồ di chuyển trên toàn cầu để tìm kiếm các cơ hội đầu tư hấp dẫn đã tạo ra bong bóng tài sản lớn, đặc biệt là những bong bóng bất động sản ở Hoa Kỳ và một số nước châu Âu. Việt Nam là điểm đến ưa thích là bởi sự “phấn khích” của các nhà đầu tư nước ngoài, trong đó có vô số các quỹ đầu tư mạo hiểm, nơi đánh cược vào tương lai tươi sáng của đất nước này.

Đầu tư nước ngoài, trực tiếp cũng như gián tiếp, tăng vọt vào nửa cuối của thập niên 2000. Các dòng chảy vốn khổng lồ vào Việt Nam dẫn đến tình trạng dư thừa tiền trong lưu thông và, do đó, gây lạm phát các nguồn của cải, như: chứng khoán, bất động sản, vàng và ngoại tệ, làm nảy sinh rất nhiều hệ quả tiêu cực.

Đầu tiên là sự chuyển hướng từ tiết kiệm sang tiêu dùng thái quá, đặc biệt trong hàng ngũ những người giàu có. Khoảng cách giữa tiết kiệm và đầu tư trong giai đoạn 2001-2005 chỉ là 1,83% GDP nhưng đã tăng lên đến 7,51% trong giai đoạn 2008-2010, lý do chính gây nên bất ổn kinh tế vĩ mô. Số lượng xe hơi của cá nhân và các hàng hóa, dịch vụ xa xỉ tăng lên nhanh chóng từ năm 2007 trở đi là bằng chứng cho thấy những thay đổi trong hành vi tiêu dùng của tầng lớp thượng lưu, trong đó có nhiều người có được tài sản từ nền kinh tế bong bóng.

Bong bóng tài sản đã kích thích hành vi đầu cơ không chỉ trong các nhà đầu tư mà cả trong các doanh nghiệp nhà nước cũng như tư nhân, và trong dân cư nói chung. Điều đó dẫn đến giá cả tài sản tăng nhanh đến chóng mặt. Các nguồn lực về tài chính, con người và vật chất bị chuyển hướng sang mục đích đầu cơ thay vì được rót vào nền kinh tế thực để tăng cường năng lực sản xuất, nâng cấp năng lực công nghệ và kỹ năng nhằm nâng cao năng lực cạnh tranh của đất nước. Tệ hơn nữa, với việc chuyển đổi hầu hết các ngân hàng nông thôn thành các ngân hàng thành thị, các nguồn lực tài chính đã chuyển khỏi khu vực nông thôn, gây tổn hại cho tăng trưởng bao trùm, vốn đã từng được hỗ trợ mạnh mẽ bởi một nền kinh tế nông thôn lành mạnh.

Do có quá nhiều tiền trong lưu thông, các ngân hàng thương mại đã nới lỏng tiêu chuẩn cho vay và buông lỏng quản lý rủi ro. Một khối lượng đáng kể tiền cho vay được đổ vào các hoạt động đầu cơ. Trong các doanh nghiệp nhà nước hoạt động kém hiệu quả, việc quản trị doanh nghiệp yếu kém và tình trạng thiếu kỷ luật thị trường trong điều kiện thiếu vắng một sân chơi bình đẳng với các doanh nghiệp tư nhân đã trở thành những vấn đề lớn.

Chỉ tiêu công gia tăng, từ mức bình quân 27% GDP giai đoạn 2001-2006 lên 29% GDP giai đoạn 2007-2010. Đầu tư công bị dàn trải cho quá nhiều dự án, dẫn đến tình trạng chậm trễ trong xây dựng và chi phí cao hơn. Tình trạng kém hiệu quả trở nên trầm trọng hơn do những yếu kém trong quy hoạch vùng và quy hoạch đô thị, dẫn đến tăng chi phí và sự kết nối hạn chế trong kết cấu hạ tầng. Có quá nhiều tiền cũng thổi bùng nạn tham nhũng và một nền kinh tế phát triển quá nóng đã tạo thêm sức ép lên các điểm nghẽn hiện tại đang cản trở tăng trưởng, như hạ tầng cơ sở, nguồn vốn con người và các định chế, những rào cản cơ cấu vốn tồn đọng từ lâu nay.

Những yếu kém này của nền kinh tế đã không được nhận diện một cách kịp thời, dẫn đến những ứng phó chính sách một cách thụ động, thường không thích hợp đối với các cú sốc nội tại. Việc bị cuốn vào những biện pháp ứng phó ngắn hạn đối với các cú sốc lặp đi lặp lại đối với nền kinh tế vào cuối những năm 2000 đã làm suy giảm mối quan tâm đến việc thực hiện các cải cách thể chế và chính sách táo bạo có ý nghĩa then chốt để tăng cường khả năng cạnh tranh quốc gia và duy trì đà tăng trưởng nhanh và bao trùm trong giai đoạn này. Các cú sốc từ bên ngoài đã làm cho tình hình trở nên nghiêm trọng hơn khi cuộc khủng hoảng kinh tế toàn cầu nổ ra vào cuối năm 2008.

Ngày nay, những cải cách lớn được thực hiện từ những năm đầu của thời kỳ Đổi Mới đã hết đà thúc đẩy phát triển. Việc gia nhập WTO đã không được hỗ trợ bằng những cải cách nội tại đầy đủ, làm cho nền kinh tế dễ bị tổn thương hơn trước các cú sốc từ bên ngoài và làm cho những yếu kém cơ cấu vốn có trở nên trầm trọng hơn. Đà tăng trưởng chậm hơn và những bất ổn kinh tế vĩ mô gia tăng đã ảnh hưởng tiêu cực đến tăng trưởng bao trùm.

Chương 2.2: Vượt qua những thách thức của một thế giới đang thay đổi

Khi Việt Nam kỷ niệm 30 năm Đổi Mới, bối cảnh toàn cầu và trong nước đã thay đổi rất nhiều. Những cơ hội và thách thức mới đang xuất hiện, với những hệ quả to lớn đối với việc duy trì tăng trưởng bao trùm và thúc đẩy phát triển con người.

2.2.1. Nền kinh tế toàn cầu hướng đến giai đoạn “bình thường mới”

Nhìn một cách tổng quát, nền kinh tế toàn cầu đang trong giai đoạn chuyển đổi sang quỹ đạo “bình thường mới”, với tỷ lệ tăng trưởng rõ ràng thấp hơn so với những thập kỷ trước. Trong ngắn đến trung hạn, nền kinh tế toàn cầu có xu hướng tiếp tục phải đối mặt với vô vàn thách thức, trong đó có tình trạng đình trệ và giảm phát ở Liên minh châu Âu và Nhật Bản. Tình trạng tăng trưởng chậm chạp của các nền kinh tế lớn mới nổi, đặc biệt là Braxin, Trung Quốc và Nga đã dẫn đến sự giảm sút nhu cầu của thế giới về nguyên liệu thô, nhiên liệu và tài nguyên, do đó ảnh hưởng đến các nước xuất khẩu chính các sản phẩm này. Nhiều nước trong đó cũng xuất khẩu nông sản và với việc đồng nội tệ yếu đi đã làm suy giảm giá nông sản, gây nhiều khó khăn cho nông dân Việt Nam khi cạnh tranh trên các thị trường quốc tế và thị trường nội địa. Những loại hình dễ tổn thương mới đã xuất hiện trong một môi trường chính trị toàn cầu không ổn định, với những mối đe dọa an ninh phi truyền thống và những làn sóng người tị nạn mới đang trở nên ngày càng nghiêm trọng và khó lường. Biến đổi khí hậu tạo thêm một mối quan ngại lớn đối với toàn cầu.

Trong trung đến dài hạn, công nghệ và đổi mới có thể đóng vai trò, thậm chí lớn hơn bao giờ hết trong việc thúc đẩy nền

kinh tế toàn cầu. Các đột phá công nghệ trong nhiều lĩnh vực trong đó có công nghệ thông tin và truyền thông, năng lượng và điện tử, có tiềm năng đưa đến một thế giới thông minh hơn và hiệu quả hơn. Các nước phát triển tiên phong về công nghệ mới đã phục hồi nhanh chóng sau cuộc khủng hoảng 2008, trong khi các nước phụ thuộc nặng nề vào nguồn tài nguyên thiên nhiên đang phải trải qua một quá trình tái cơ cấu đau đớn. Những thay đổi này tác động đến phân bổ thu nhập ở cả cấp độ toàn cầu và cấp độ quốc gia. Trong một thế giới dựa trên công nghệ, các công nghệ đòi hỏi kỹ năng sẽ làm gia tăng khoảng cách không chỉ giữa các nước tiên tiến và các nước đang phát triển, mà còn giữa những người lao động có kỹ năng và thiếu kỹ năng trong mỗi nước. Lợi ích tăng thêm từ ý tưởng mới và tinh thần kinh doanh sẽ làm sâu sắc hơn khoảng cách giữa những người ở các mức cao nhất của phân bổ thu nhập và những người còn lại.

Một chiều hướng quan trọng khác trong nền kinh tế thế giới là sự tăng cường hội nhập quốc tế, kể cả thông qua một loạt các thỏa thuận thương mại tự do ở các cấp độ khác nhau. Tiến bộ công nghệ và hội nhập quốc tế luôn cùng song hành trong cách thức củng cố lẫn nhau: các hoạt động nghiên cứu & phát triển (NC & PT) được tăng cường đòi hỏi những thị trường lớn để bù đắp những chi phí cố định khổng lồ trong khi quá trình tiếp tục tự do hóa sẽ kích thích việc đầu tư vào NC & PT để nắm bắt các cơ hội ngày càng hấp dẫn từ việc mở rộng thị trường và cho phép chuyên môn hóa cao độ hơn về công nghệ, nổi bật nhất là thông qua các mạng lưới sản xuất mở rộng ở quy mô khu vực và toàn cầu.

Có ý nghĩa trực tiếp đối với Việt Nam là một số chiều hướng đang xuất hiện có tác động khác nhau đến tăng trưởng bao trùm. Thứ nhất là sự trở dậy của châu Á trong nền kinh tế toàn cầu và sự xuất hiện của Trung Quốc với tư cách là nền kinh tế lớn thứ hai trên thế giới.¹⁰ Chiều hướng thứ nhất đã dẫn đến việc nhiều chính phủ phải sử dụng một chiến lược tái cân bằng mới với châu Á, trong khi chiều hướng thứ hai đã kích thích nhiều công ty đa quốc gia áp dụng cái gọi là chiến lược “Trung Quốc cộng một”. Họ đã và đang chuyển nhà máy của mình từ Trung Quốc sang các địa điểm lân cận để tránh chi phí lao động đang tăng lên nhanh chóng ở Trung Quốc đồng thời đặt mục tiêu vào tầng lớp trung lưu đang tăng trưởng nhanh chóng của Trung Quốc. Do vị trí địa lý của mình, Việt Nam hiện đang là một điểm đến ưa thích của làn sóng FDI mới, trong đó có các công ty đa quốc gia dẫn dắt các chuỗi giá trị toàn cầu hàng đầu. Điều này mở ra nhiều cơ hội để duy trì tăng trưởng nhanh và bao trùm, và để người lao động nâng cao kỹ năng của mình.

Chiều hướng thứ hai gắn liền với tự động hóa và số hóa các quy trình chế tạo. Các công nghệ sử dụng nhiều vốn và kỹ năng đang phát triển nhanh chóng, có thể cho phép chuyển sản xuất trở lại các nước tiên tiến, đưa hàng hóa đến gần với thị trường cuối cùng và các trung tâm nghiên cứu và thiết kế (Yusuf, 2014). Nếu những công nghệ này chín muồi nhanh chóng, lợi thế của Việt Nam về chi phí lao động thấp có thể bị suy giảm đáng kể, do đó ảnh hưởng đến tăng trưởng của ngành chế tạo, là ngành có tầm quan trọng đặc biệt đối với các nền kinh tế kém phát triển trong nỗ lực đuổi kịp các nền kinh tế tiên tiến hơn (Rodrik, 2014). Việt Nam cần cố gắng hết sức mình để nắm bắt mọi cơ hội sẵn có trước khi ngành chế tạo được trả về các nước phát triển, đặc biệt trong bối cảnh có thách thức bổ sung của một sự

chuyển hướng tiềm năng từ Việt Nam sang các nước đang phát triển khác.

Chiều hướng thứ ba gắn liền với các thỏa thuận thương mại tự do mà Việt Nam đã ký kết, đặc biệt là Hiệp định Đối tác xuyên Thái Bình Dương. Hiệp định này có tiềm năng giúp Việt Nam tăng cường hội nhập toàn cầu và thúc đẩy cải cách kinh tế trong nước. Nhiều dự báo lạc quan về những lợi ích rông, thậm chí có những tuyên bố khẳng định rằng Việt Nam có thể hưởng lợi lớn nhất do có quy mô kinh tế nhỏ so với các đối tác thương mại khác. Tuy nhiên, các điều khoản về doanh nghiệp nhà nước và mối quan hệ ngành có thể đòi hỏi phải có những điều chỉnh trong ngắn hạn. Những bài học rút ra trong quá trình tham gia WTO cho thấy, điều quan trọng nhất là lợi ích không mặc nhiên có được. Các cải cách táo bạo trong nước sẽ đóng vai trò then chốt để tối đa hóa lợi ích và giảm thiểu chi phí.

2.2.2. Yêu cầu trở nên hiệu quả và đổi mới sáng tạo hơn

Việt Nam đang phải giải quyết những vấn đề còn tồn đọng từ cuối những năm 2000 và trải qua chu kỳ tăng trưởng chậm hơn. Những thách thức mới đã nảy sinh khi Việt Nam bước vào giai đoạn phát triển mới về chất, như được nêu ra tại Hộp 2.1.

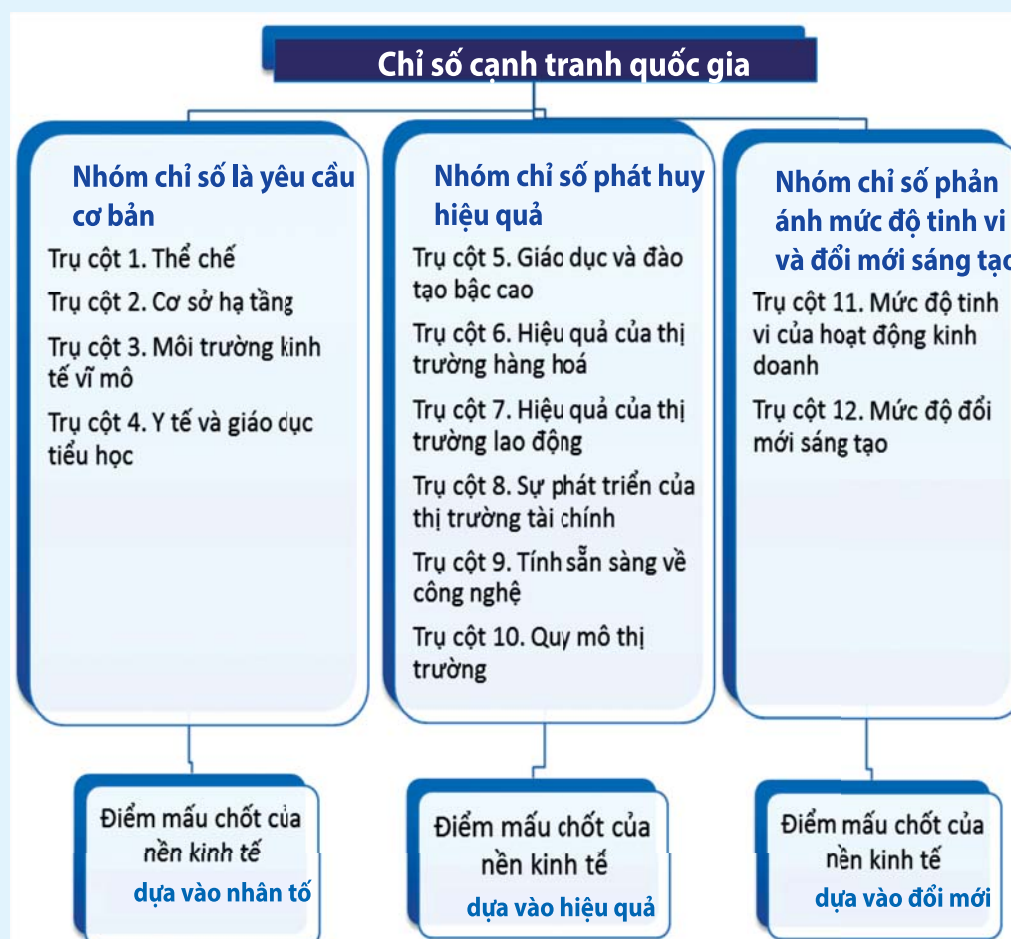
Nhiệm vụ ổn định kinh tế vĩ mô và các cải cách cơ cấu quy mô lớn tiếp tục chiếm lĩnh chương trình nghị sự kinh tế. Tỷ lệ nợ xấu cao trong lĩnh vực ngân hàng và nợ công tăng nhanh chóng sẽ tiếp tục là đặc điểm của nền kinh tế trong một thời gian nhất định, và sẽ hạn chế dư địa chính sách của chính phủ trong việc tạo ra những bước đột phá mong muốn ở những lĩnh vực then chốt như cơ sở hạ tầng, vốn con người và cải thiện an sinh xã hội. Trong đó an sinh xã hội đang ngày càng trở nên quan trọng trong bối cảnh già hóa dân số nhanh chóng.

Hộp 2.1. Trong giai đoạn phát triển mới, Việt Nam cần đạt được hiệu quả cao hơn và sáng tạo nhiều hơn

Báo cáo *Năng lực cạnh tranh toàn cầu* phân loại các nền kinh tế thành ba nhóm theo mức thu nhập bình quân đầu người, đồng thời đưa ra 12 trụ cột của năng lực cạnh tranh quốc gia (Hình 2.4). Mặc dù tất cả 12 trụ cột đều quan trọng ở một mức độ nhất định đối với tất cả các nước, tầm quan trọng tương đối của từng trụ cột phụ thuộc vào giai đoạn phát triển cụ thể của một quốc gia, như được trình bày tại Bảng 2.2.

Áp dụng phương pháp tiếp cận này vào tình hình phát triển của Việt Nam cho thấy một quỹ đạo ấn tượng. Hiện nay, Việt Nam đang trong thời kỳ quá độ từ giai đoạn một với tăng trưởng được thúc đẩy bởi các nhân tố hay đầu vào như lao động giá rẻ, sang giai đoạn hai với vai trò của việc tăng hiệu quả để thúc đẩy tăng trưởng. Ở giai đoạn một, những bất cập bao gồm tỷ lệ đầu tư tương đối cao với hơn 30% GDP, sự cạn kiệt nguồn tài nguyên thiên nhiên và dân số già hóa, tạo nên những ràng buộc hạn chế đối với thị trường lao động và hệ thống an sinh xã hội. Định hướng chính sách hiện nay của Chính phủ tái tập trung nỗ lực vào việc cải thiện hiệu quả kinh tế sẽ góp phần hỗ trợ quá trình chuyển tiếp.

Hình 2.4: Các trụ cột của năng lực cạnh tranh quốc gia



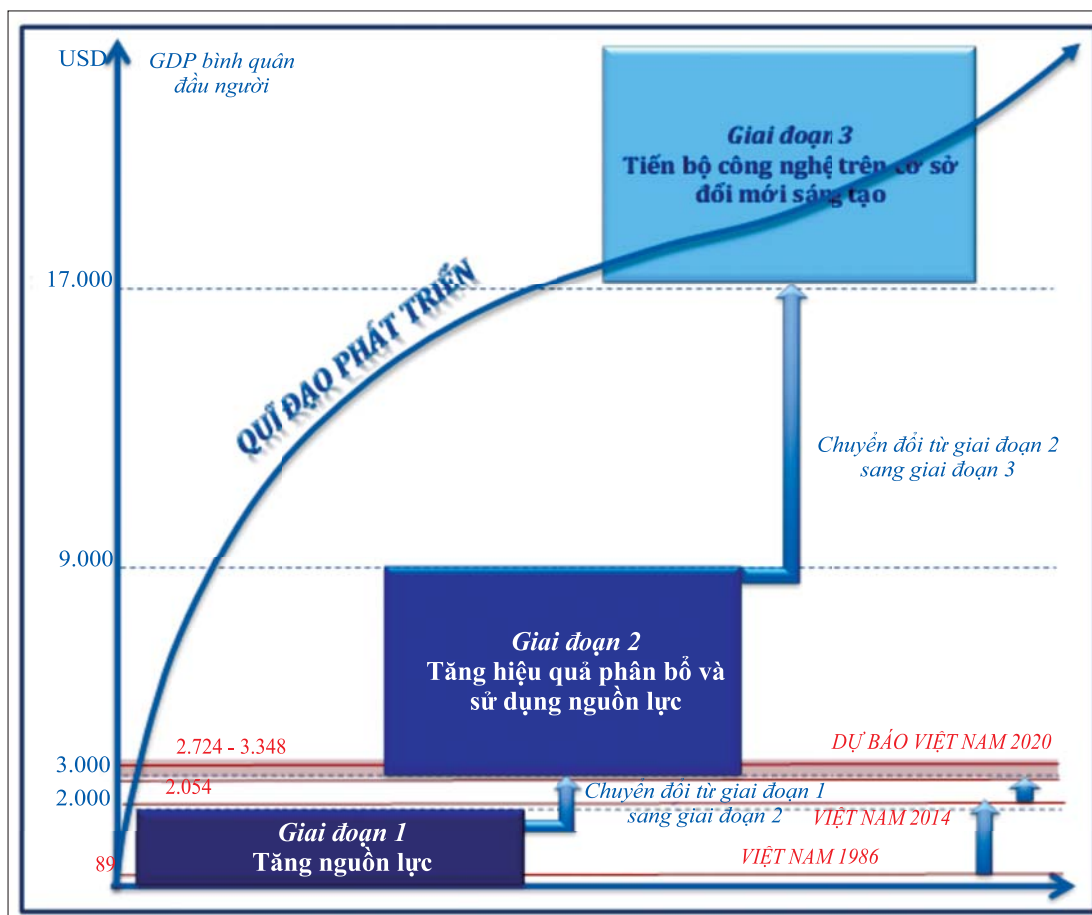
Nguồn: Diễn đàn Kinh tế thế giới 2014, "Báo cáo Năng lực cạnh tranh toàn cầu năm 2014-2015"

Bảng 2.2: Trọng số của các chỉ số thành phần và ngưỡng thu nhập cho các giai đoạn phát triển

	GIAI ĐOẠN PHÁT TRIỂN				
	Giai đoạn 1: Dựa trên nhân tố	Chuyển đổi từ giai đoạn 1 sang 2	Giai đoạn 2: Dựa trên hiệu quả	Chuyển đổi từ giai đoạn 2 sang 3	Giai đoạn 3: Dựa trên đổi mới sáng tạo
Ngưỡng GDP bình quân đầu người (USD)	<2.000	2.000 - 2.999	3.000 - 8.999	9.000 - 17.000	>17.000
Trọng số cho các yêu cầu cơ bản	60%	40-60%	40%	20-40%	20%
Trọng số cho nhân tố phát huy hiệu quả	35%	35-50%	50%	50%	50%
Trọng số cho nhân tố đổi mới sáng tạo và mức độ tinh vi	5%	5-10%	10%	10-30%	30%

Nguồn: Diễn đàn kinh tế thế giới 2014, Báo cáo Năng lực cạnh tranh toàn cầu năm 2014-2015

Hình 2.5: Việt Nam hiện ở đâu trên quỹ đạo phát triển?



Nguồn: Diễn đàn Kinh tế thế giới 2014 và nhóm biên soạn báo cáo PTCN 2015

Trọng tâm của chính sách hiện nay nhằm tạo ra sự tăng trưởng có hiệu quả hơn là tuyệt đối cần thiết, nhưng sẽ là chưa đủ để đưa nền kinh tế Việt Nam tiến xa như các nước tiên tiến hơn ở Đông Á. Chỉ có công nghệ và năng lực đổi mới sáng tạo mới có thể tạo ra đủ tăng trưởng để vượt qua cái gọi là “bẫy thu nhập trung bình” (Hình 2.5). Mặc dù vẫn còn quá sớm để Việt Nam lo ngại về điều này, nhưng cần bắt đầu nuôi dưỡng tinh thần đổi mới sáng tạo bởi vì sẽ cần nhiều thời gian để tạo ra động lực tăng trưởng mới này, mặc dù các yếu tố khác có thể nhanh chóng hết hiệu quả.

Việt Nam đã tỏ ra yếu kém trên bảng xếp hạng về khả năng cạnh tranh, công nghệ và năng lực sáng tạo,¹¹ nhưng nhiều cơ hội đã xuất hiện do sự hiện diện ngày càng nhiều của các công ty công nghệ cao đa quốc gia đứng đầu các chuỗi giá trị toàn cầu. Điều này có thể giúp Việt Nam trở thành một trung tâm sản xuất toàn cầu mới cho một số sản phẩm chế tạo công nghệ cao có chọn lọc. Để nắm bắt những cơ hội này, kể cả hướng tới nâng cấp năng lực công nghệ và kỹ năng, đồng thời tăng giá trị gia tăng nội tại, do đó tránh được “bẫy lắp ráp”, Việt Nam cần có các định chế và chính sách phù hợp có thể hỗ trợ các doanh nghiệp trong nước, đặc biệt là các doanh nghiệp khởi nghiệp, trong việc khắc phục những hạn chế ràng buộc liên quan đến nguồn vốn, quản lý rủi ro và nguồn nhân lực chất lượng cao. Nếu không như vậy, các doanh nghiệp sẽ không thể dịch chuyển lên chuỗi giá trị toàn cầu cao hơn, cho dù Việt Nam có nỗ lực nhằm đẩy nhanh quá trình hội nhập toàn cầu.

Mô hình tăng trưởng mới dựa vào năng lực đổi mới sáng tạo, công nghệ, kỹ năng và sự tham gia vào các chuỗi giá trị toàn cầu sẽ đòi hỏi phải tiếp tục khai thác những lợi thế so sánh của đất nước, kết hợp với một sự chuyển hướng mạnh mẽ hơn sang nền kinh tế theo quy mô dựa vào mức độ chuyên môn hóa cao. Một sự thay đổi trọng tâm như vậy sẽ giúp Việt Nam khai thác hết lợi ích của quá trình hội nhập tăng cường trong khi vẫn phát huy hết tiềm năng của mình để thúc đẩy sự phát triển quốc gia một cách nhanh chóng.

Tuy nhiên, quá trình này có thể có những tác động không thuận đến phân bổ thu nhập công bằng. Tiến bộ công nghệ thường tạo ra những thay đổi cơ cấu có lợi cho những người có học vấn, do đó sẽ nới rộng khoảng cách thu nhập giữa lao động có tay nghề và lao động chưa qua đào tạo. Khoảng cách nông thôn - thành thị có thể sẽ trầm trọng hơn khi các thành phố tận dụng tính kinh tế theo quy mô. Hơn nữa, tình trạng thiếu tiếp cận tài chính sẽ ngăn cản người nghèo có tài năng trong việc tranh thủ cơ hội do không có khả năng vay tiền và đầu tư (Gill và Kharas, 2007). Sự phân bổ nguồn vốn không bình đẳng ban đầu cũng có thể làm trầm trọng thêm tình trạng bất bình đẳng, bởi lợi nhuận thu được từ nguồn vốn đầu tư có thể tăng nhanh hơn lợi nhuận thu được từ lao động với kỹ năng thấp. Những rủi ro này nêu bật vai trò cực kỳ quan trọng của việc xây dựng, thực hiện các chính sách và thể chế để hỗ trợ công bằng, nhất là trong lĩnh vực y tế và giáo dục, an sinh xã hội nhằm bảo đảm rằng tăng trưởng mang tính bao trùm và phát triển con người trên diện rộng.

Kinh nghiệm của các nước Đông Á với việc duy trì tăng trưởng nhanh và công bằng trong một thời gian dài cho chúng ta những hiểu biết sâu sắc về thời kỳ quá độ của Việt Nam sang một giai đoạn phát triển cao hơn, như được trình bày tại Bảng 2.3. Kinh nghiệm của các nước này cho thấy tầm quan trọng của tính kinh tế theo quy mô được thể hiện rõ ràng ở sự trỗi dậy của thương mại nội ngành, các nền kinh tế được thúc đẩy bằng ý tưởng mới và tăng trưởng dựa vào các thành phố. Những kinh nghiệm này cũng nhấn mạnh sự cần thiết phải phân phối lại một cách hiệu quả những lợi ích kinh tế có liên quan, đặc biệt là thông qua việc tăng cường các mối liên kết nông thôn - thành thị và quan hệ thị trường sản phẩm, làm cho các thành phố trở nên dễ sống hơn, quyết liệt phấn đấu để bảo đảm tiếp cận phổ cập các dịch vụ xã hội, thực hiện chính sách thuế lũy tiến và chi tiêu nhằm phân bổ lại lợi ích và giải quyết tham nhũng (cùng nguồn như trên).

Từ lâu Việt Nam đã nỗ lực noi gương các nền kinh tế tăng trưởng nhanh; và các nước

Đông Á là những tấm gương sáng nhất. Sự gắn gũi về địa lý, mối tương đồng về văn hóa, kết nối kinh tế ngày càng tăng và sự hội nhập vào các mạng lưới sản xuất trong khu vực sẽ thúc đẩy việc chia sẻ và học hỏi kinh nghiệm. Nền kinh tế Việt Nam vừa thoát khỏi

giai đoạn khó khăn tương tự như giai đoạn mà nhiều nước Đông Á từng trải qua cuối những năm 1990. Đà phục hồi ngoạn mục sau đó của họ phần lớn là nhờ khả năng tiếp thu tri thức và phổ biến các ý tưởng mới với tốc độ nhanh hơn.

Bảng 2.3: Mức độ phức tạp ngày càng tăng của phát triển đòi hỏi tính kinh tế theo quy mô

Sự phức tạp ngày càng tăng			Những đòi hỏi về chiến lược	
<i>Các lực lượng (1)</i>	<i>Từ: Khai thác lợi thế so sánh (2)</i>	<i>Sang: khai thác cả tính kinh tế theo quy mô (3)</i>	<i>Cơ hội mới (4)</i>	<i>Ưu tiên chính sách (5)</i>
Chuyên môn hóa	Các mặt hàng xuất khẩu sử dụng nhiều lao động	+ Kinh doanh các sản phẩm phụ trợ và linh kiện	Mạng lưới sản xuất trong khu vực	Logistics
Ý tưởng và vốn con người	Giáo dục cơ sở và trung học	+ Giáo dục sau trung học	Mức độ lan tỏa kiến thức theo vùng	Nhà khoa học và kỹ sư
Quản lý nền kinh tế	Tiết kiệm nhiều và thâm hụt ngân sách thấp	+ Quản lý rủi ro	Ổn định tài chính trong khu vực chính thức	Thị trường trái phiếu doanh nghiệp

Nguồn: Gill và Kharas 2007

Chương 2.3: Mở rộng cơ hội thông qua việc làm có năng suất

Đối với những người trong độ tuổi lao động, việc làm là con đường chính để họ tham gia và hưởng lợi từ tăng trưởng kinh tế. Việc làm bền vững và có năng suất cao đóng góp vào tăng trưởng bao trùm giúp hỗ trợ cho phát triển con người.

Việc làm bền vững là quan trọng đối với cả cá nhân và hộ gia đình nhằm cải thiện cuộc sống, cũng như đối với cả nền kinh tế nói chung để phát triển và nâng cao năng lực cạnh tranh. Đối với Việt Nam, với một dân cư đang già hóa¹², số người trong độ tuổi lao động giảm sút¹³, việc nâng cao năng suất lao động đang trở nên ngày càng quan trọng giúp có thể duy trì tăng trưởng nhanh và bao trùm.

Trong những năm gần đây, năng suất của Việt Nam đã tăng nhanh, song không đủ nhiều so với các nước khác. Tăng năng suất chủ yếu xuất phát từ sự chuyển dịch từ nông nghiệp sang công nghiệp và dịch vụ. Tuy nhiên, trong những ngành này, Việt Nam không đạt nhiều thành tích. Các ngành cần trở nên hiệu quả hơn, thông qua chuyển dịch từ hoạt động năng suất thấp sang hoạt động năng suất cao hơn. Việc đầu tư vào năng suất cao và công nghệ phù hợp là ưu tiên cấp bách, bởi đây là cách giúp đẩy nhanh hơn tiến độ chính thức hóa doanh nghiệp, vì những doanh nghiệp được tổ chức chính thức thường có năng suất cao hơn. Khu vực FDI có thể đóng vai trò lớn hơn trong việc giúp nâng cao năng suất thông qua mối liên kết mạnh hơn với doanh nghiệp trong nước. Các yếu tố quan trọng khác là chuyên môn hóa để đảm bảo các vị trí trong chuỗi giá trị toàn cầu cũng như tính kinh tế theo quy mô.

Cải cách theo hướng thị trường đi đôi với đầu tư của nhà nước cho cơ sở hạ tầng đã

và đang là động lực mạnh mẽ cho thành tựu đẩy ấn tượng của Việt Nam trong những thập kỷ gần đây. Tuy nhiên, động lực này đang mất dần hiệu quả. Trong khi Việt Nam cần tiếp tục củng cố nền tảng kinh tế cơ bản, Nhà nước nên chủ động hơn nữa trong việc giải quyết các thất bại thị trường, giúp vượt qua rào cản trong việc tiếp thu và áp dụng hiệu quả công nghệ và bí quyết. Điều này phụ thuộc vào việc tạo lập năng lực quản trị không chỉ đáp ứng yêu cầu của một Nhà nước hoạt động theo đúng chức năng, mà còn yêu cầu của một Nhà nước kiến tạo phát triển chủ động. Việt Nam cũng cần được trang bị tốt để nắm bắt các cơ hội của một nước thu nhập trung bình, trên chặng đường vượt qua giai đoạn này và tránh bẫy thu nhập trung bình.

2.3.1. Tăng trưởng năng suất lao động khá nhanh nhưng vẫn chưa đủ

Từ năm 1994 đến 2012, năng suất lao động ở Việt Nam tăng bình quân 4,44%/năm, tốc độ cao nhất trong 9 nước ASEAN (Bảng 2.4).¹⁴ Kết quả là, Việt Nam đã thu hẹp khoảng cách tương đối về năng suất lao động với các nước láng giềng tiên tiến hơn.¹⁵ Nhưng những khác biệt tuyệt đối với các nước, trừ Brunei và Philippines, đã và đang tăng lên. So với Trung Quốc và Ấn Độ, tăng trưởng năng suất của Việt Nam chậm hơn đáng kể (Nguyễn Thắng và nhóm tác giả, 2014). Nếu tốc độ tăng trưởng năng suất trung bình hàng năm trong giai đoạn 2007-2012 còn tiếp tục, Việt Nam sẽ chỉ có thể bắt kịp Philippines vào năm 2038, Indonesia vào năm 2039 và Thái Lan vào năm 2069, nhưng sẽ không bao giờ bắt kịp với Trung Quốc và Ấn Độ (Vũ Minh Khương, 2014).

Bảng 2.4: Việt Nam có tốc độ tăng năng suất lao động cao nhất trong 9 nước ASEAN*Sản lượng trên một lao động làm việc, US\$ 2005 PPP*

	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	Tốc độ tăng trung bình/năm (%)
Brunei	117.579	117.127	105.955	105.696	107.163	105.987	106.842	101.015	98.831	100.057	-0,87%
Singapore	64.256	70.181	73.271	79.135	79.048	83.939	88.084	90.087	97.151	96.573	2,35%
Malaysia	23.345	26.136	24.519	26.150	26.545	28.722	30.622	32.868	33.344	35.036	2,35%
Thái Lan	10.125	11.201	9.834	10.337	10.654	11.724	12.636	13.205	13.813	14.443	2,07%
Indonesia	6.307	6.818	6.179	6.101	6.628	7.090	7.686	8.253	8.763	9.536	2,42%
Philippines	6.834	7.000	7.057	7.541	7.500	8.054	8.452	8.920	9.152	9.571	1,93%
CHDCND Lào	2.390	2.599	2.771	3.019	3.247	3.530	3.855	4.216	4.636	5.114	4,32%
Việt Nam	2.203	2.513	2.757	2.948	23.225	3.582	4.057	4.516	4.896	5.250	4,95%
Campuchia	1.925	2.024	2.047	2.326	2.456	2.734	3.175	3.479	3.502	3.849	3,96%
Trung Quốc	2.974	3.644	4.267	4.811	5.565	6.610	8.146	10.119	12.092	14.003	9,01%
Ấn Độ	3.599	4.023	4.276	4.678	4.828	5.301	6.183	7.024	8.359	8.821	5,14%

Nguồn: Các chỉ số chủ yếu về thị trường lao động của ILO (KILM)

Có thể đạt được tăng trưởng năng suất lao động bằng những thành tựu thu được trong từng ngành và/hoặc bằng việc phân bổ lại việc làm từ các ngành có năng suất lao động thấp sang các ngành có năng suất lao động cao thông qua thay đổi cơ cấu. Một phân tích tách theo các thành tố¹⁶ cho thấy, trong 54% tăng trưởng về năng suất lao động từ năm 2000 đến năm 2010, 58% là do thay đổi cơ cấu và 42% là do cải thiện trong nội bộ các ngành.¹⁷

Trong giai đoạn 2000 - 2012, năng suất lao động tăng lên ở cả 3 ngành chính là nông nghiệp, công nghiệp và dịch vụ, mặc dù với tốc độ khác nhau. Bảng 2.5 cho thấy, giá trị gia tăng bình quân trên một lao động ở ngành nông nghiệp thấp hơn đáng kể so

với trong ngành công nghiệp và dịch vụ, tuy nhiên, năng suất lao động nông nghiệp đã tăng lên nhanh chóng, với mức tăng hơn gấp đôi từ US\$ 1.026 lên US\$ 2.179 (tính theo PPP năm 2005). Năng suất lao động trong công nghiệp và dịch vụ tăng với tốc độ thấp hơn, tương ứng là 18% và 22%.

Một nghiên cứu của OECD về giai đoạn 2002-2012 cho thấy tăng năng suất lao động gắn liền với mức tăng lương ở tất cả các ngành. Cụ thể, mức tăng cao trong năng suất lao động ở ngành nông nghiệp diễn ra song song với sự tăng lên đáng kể trong thu nhập, thể hiện tầm quan trọng của tăng trưởng năng suất lao động đối với tăng trưởng nhanh và bao trùm.

Bảng 2.5: Năng suất nông nghiệp tăng nhanh hơn các ngành khác, nhưng giá trị gia tăng lại thấp hơn

Giai đoạn 2000-2012, US\$ 2005 PPP

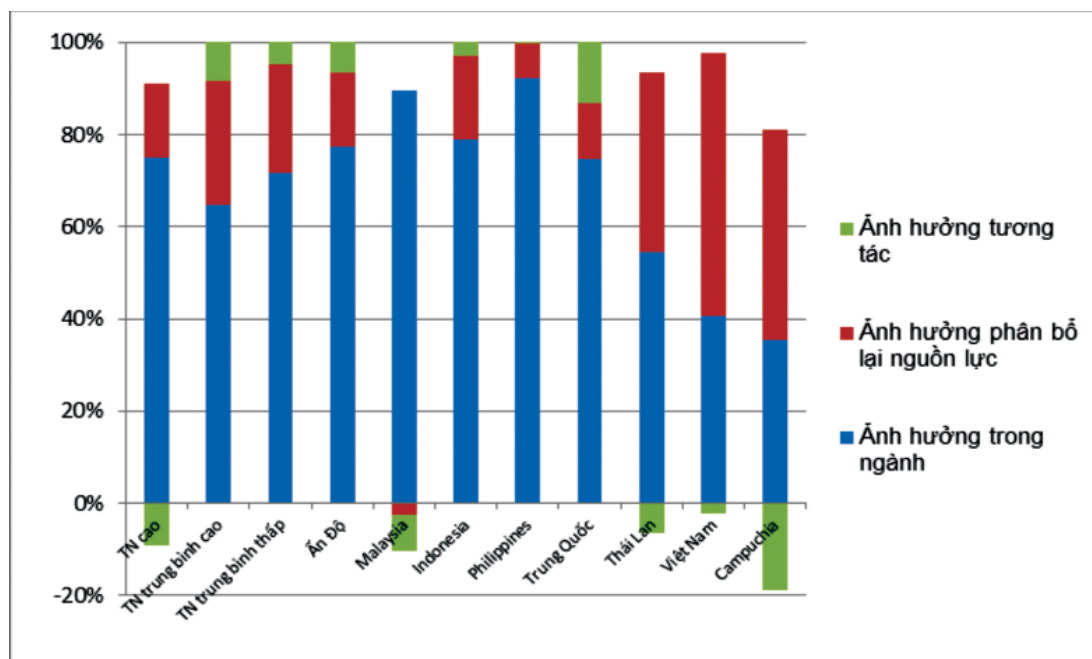
	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012
Nông nghiệp	1.026	1.107	1.240	1.469	1.762	1.869	2.179
Công nghiệp	8.129	7.832	7.710	7.749	8.658	8.933	9.611
Dịch vụ	5.693	5.954	6.140	6.141	6.771	7.105	6.951
Tất cả các ngành	2.948	3.225	3.582	4.057	4.516	4.896	5.250

Nguồn: Theo tính toán của Nguyễn Thắng và nhóm tác giả, 2014 dựa vào số liệu của ILO KILM và WDI.

Tuy nhiên, tăng trưởng năng suất lao động của Việt Nam trong cả ba ngành đã không theo kịp với các nước láng giềng trong giai đoạn 2000-2010 (Nguyễn Thắng và nhóm tác giả, 2014). Thời gian gần đây, hiệu quả phân bổ lại, bao gồm việc chuyển dịch lao động từ nông nghiệp sang việc làm phi nông nghiệp phi chính thức, và từ việc làm phi nông nghiệp phi chính thức sang việc làm chính

thức, đã giúp năng suất lao động của Việt Nam tiến gần hơn với các nước. Tuy nhiên, trong các nước được lựa chọn so sánh, gồm có Campuchia, Việt Nam có tỷ trọng phân bổ lại cao nhất trong toàn bộ tăng trưởng năng suất (Hình 2.6). Điều này khẳng định rằng những cải thiện về năng suất lao động trong từng ngành ở Việt Nam không ấn tượng bằng các nước khác.

Hình 2.6: Phân bổ lại lao động giữa các ngành là động lực chính của tăng trưởng năng suất ở Việt Nam so với các nước láng giềng, 2000-2010



Nguồn: Nguyễn Thắng và nhóm tác giả 2014.

Cũng quan trọng không kém: Mức độ hài lòng và thù lao công việc

Ngoài vấn đề năng suất, có vô số vấn đề lao động cơ bản liên quan đến chất lượng việc làm. Trong số đó có sự hài lòng với công việc, các chỉ báo then chốt trong đó có hiện trạng công việc, thời gian làm việc, tiền lương, thu nhập tương đối so với những người khác trong cùng ngành và chính sách tiền lương (Nguyễn Thị Phương Mai và nhóm tác giả, 2015). Các biện pháp chính sách cần cân nhắc xem xét các yếu tố này, theo hướng nâng cao mức độ hài lòng trong công việc và khuyến khích người lao động làm việc hiệu quả hơn.

Khi việc làm được phân tách trong các ngành có sự tham gia của nhiều doanh nghiệp trong nước hơn doanh nghiệp nước ngoài, nghiên cứu cho thấy giới tính và thời hạn làm việc ảnh hưởng đến sự hài lòng với công việc ở các doanh nghiệp trong nước nhưng không ảnh hưởng ở các công ty FDI. Thu nhập tương đối và chính sách tiền lương ảnh hưởng đến sự hài lòng của người lao động chỉ trong trường hợp của doanh nghiệp FDI. Ngay cả với những yếu tố ảnh hưởng đến cả doanh nghiệp trong nước và FDI như là thành viên của công đoàn, thì cách thức những yếu tố này ảnh hưởng đến sự hài lòng với công việc cũng khác nhau giữa hai loại hình doanh nghiệp này (cùng nguồn như trên).

Theo báo cáo mới nhất về tăng trưởng bao trùm của Diễn đàn Phát triển thế giới, nhìn chung, Việt Nam có vị thế thuận lợi khi so sánh với các nước có mức thu nhập trung bình thấp khác về lĩnh vực việc làm và thù lao công việc (Diễn đàn Kinh tế thế giới, 2015). Báo cáo này xếp Việt Nam ở vị trí hàng đầu trong 36 nước được lựa chọn để so sánh về việc làm và thù lao, trong khi xếp Việt Nam ở vị trí thứ tư về tiêu chí số tiền thù lao. Có một số quan ngại về khoảng cách tiền lương theo giới, với mức thu nhập trung bình của phụ nữ ước tính thấp hơn của nam giới 20-30% trong những năm 2000 (Nguyễn Bích Thủy và nhóm tác giả, 2014). Khoảng cách này được quy cho những khác biệt về đặc tính của người lao động (trình độ học vấn, kinh nghiệm, v.v) và định kiến xã hội, nhưng không có xu hướng rõ ràng nào xét

từ góc độ khác biệt về tăng trưởng thu nhập. Tốc độ tăng thu nhập năm 2013 là cao hơn ở nhóm lao động nữ so với lao động nam, với tỷ lệ tăng tương ứng 14% và 12%, tuy nhiên xu hướng này đã thay đổi trong năm 2014, với tỷ lệ tăng tương ứng là 8,2% và 8,5%.¹⁸

2.3.2. Năng suất lao động tăng thông qua chuyển dịch cơ cấu kinh tế

Những cải cách kinh tế táo bạo của Việt Nam sau Đổi Mới đã thúc đẩy mạnh mẽ chuyển đổi cơ cấu trong nền kinh tế và thị trường lao động, đặc biệt là từ nông nghiệp sang công nghiệp và dịch vụ, và từ việc làm phi chính thức sang việc làm chính thức. Tăng năng suất là một trong những kết quả chính - ví dụ, khu vực chính thức đóng góp gần 70% trong tổng GDP của Việt Nam trong 10 năm qua, mặc dù chỉ tạo việc làm cho khoảng 1/3 lực lượng lao động.

Thay đổi đang diễn ra với nhiều lý do, từ việc duy trì tăng trưởng kinh tế đến luật doanh nghiệp mới cho tới chuyển đổi nhân khẩu học, tuy nhiên vẫn thấp hơn nhiều so với tiềm năng của Việt Nam. Ví dụ như có quá nhiều người vẫn đang phải làm công việc dễ tổn thương trong khu vực phi chính thức. Quá nhiều doanh nghiệp, đặc biệt là doanh nghiệp nhỏ, vẫn chưa được hưởng thành quả của quá trình chính thức hóa, như tiếp cận dịch vụ tài chính để giúp họ phát triển và hoạt động hiệu quả hơn. Cần chú ý và đầu tư nhiều hơn vào các định chế hỗ trợ cho chuyển đổi cơ cấu; vào năng lực của con người, đặc biệt là giáo dục, giúp hỗ trợ tăng cường cho quá trình này; và vào hệ thống an sinh xã hội giúp duy trì tiến bộ đạt được theo thời gian.

Dịch chuyển khỏi nông nghiệp

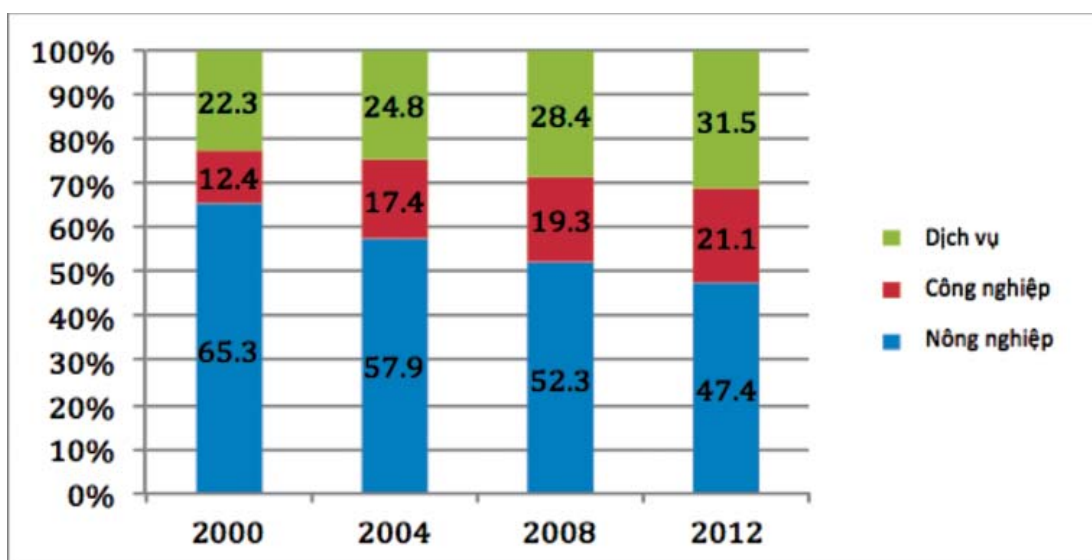
Tỷ trọng của việc làm nông nghiệp, thường gắn liền với năng suất thấp và thu nhập thấp, đã giảm đi đáng kể, từ gần 80% trong những năm đầu của thời kỳ Đổi Mới xuống còn 47% năm 2012. Tỷ trọng của khu vực công nghiệp và dịch vụ tăng từ 9% lên 21%, và từ 19% lên 32% tương ứng từ đầu những năm 1990 đến năm 2012 (Hình 2.7).

Nghiên cứu định tính về tăng trưởng bao trùm được thực hiện để phục vụ báo cáo này đã ghi nhận nhiều trường hợp dịch chuyển

thành công ra khỏi ngành nông nghiệp. Các cuộc phỏng vấn cho thấy rằng, trong số những người trồng cà phê ở Tây Nguyên, chỉ những hộ gia đình thành công trong việc đa dạng hóa sản xuất để tham gia vào lĩnh vực chế biến và buôn bán mới có thể duy trì được mức thu nhập khi phải đối mặt với những biến động lớn về giá cả và rủi ro cao trên thị trường. Tại các địa điểm khảo sát khác ở nông thôn, có nhiều kênh dịch chuyển khỏi khu vực nông nghiệp, ví dụ tham gia vào các hoạt động phi nông nghiệp ở nông thôn hay di cư để tìm việc làm phi nông nghiệp phi chính thức ở nơi khác.

Ở tỉnh thuần nông như An Giang, nếu làm việc xa nhà còn là hiện tượng hiếm hoi trong những người làm nông nghiệp có một số diện tích đất trồng lúa 10 năm trước, thì nay đã trở nên khá phổ biến bởi vì lợi nhuận từ nghề trồng lúa ngày càng thu hẹp. Phỏng vấn những người lao động di cư cho thấy rằng, mặc dù điều kiện làm việc khó khăn, nhưng họ vẫn có thể tiết kiệm và gửi tiền về cho gia đình đang sinh sống ở quê hương (CAF, 2014).

Hình 2.7: Công việc ngày nay không còn nằm nhiều trong ngành nông nghiệp



Nguồn: Tính toán của nhóm soạn thảo báo cáo PTCN dựa vào Các chỉ số Phát triển thế giới

Các yếu tố lý giải sự chuyển đổi của thị trường lao động bao gồm xuất phát điểm thấp và bản chất nông nghiệp cao của nền kinh tế; lợi thế nhân khẩu học với một tỷ trọng dân số cao hơn của nhóm lao động trẻ tham gia vào các ngành có năng suất lao động cao trong một nền kinh tế tăng trưởng nhanh; và những cải cách trong nông nghiệp và doanh nghiệp, cùng với quá trình hội nhập vào nền kinh tế toàn cầu. Ở cấp độ vùng, sự dịch chuyển nhanh chóng ra khỏi ngành nông nghiệp có mối liên quan với tăng trưởng kinh tế địa phương và khoảng cách đến các cảng biển lớn.¹⁹ Đặc điểm địa lý thuận lợi của Việt Nam, trong đó có đường bờ biển dài, đã tạo

thuận lợi để các thị trường hàng hóa và lao động trong nước hội nhập, đồng thời có vai trò quan trọng đối với tăng trưởng bao trùm.

Từ công việc tự làm đến công việc được trả lương

Tăng trưởng kinh tế tương đối nhanh cũng có mối liên quan với sự suy giảm trong công việc tự làm từ hơn 70% năm 2002 xuống còn hơn 60% năm 2012, và sự gia tăng tương ứng trong việc làm ăn lương từ 30% lên gần 40%.²⁰ Mặc dù nhóm lao động tự làm là không đồng nhất, kể cả những người làm chủ các hộ kinh doanh cũng thuộc nhóm này do cách phân

loại, người lao động ở nhóm này nhìn chung dễ bị tổn thương hơn những người làm công ăn lương. Tỷ trọng ngày càng tăng của việc làm được trả lương thường được coi là biểu hiện của việc làm có năng suất cao hơn.

Trong hàng ngũ người lao động, những người có học vấn ít hơn thường có xu hướng tự tạo việc làm nhiều hơn những người có học vấn cao hơn, có thể phản ánh thực tế là đa phần những người tự tạo việc làm ở Việt Nam là những người lao động tự làm việc cho chính mình. Họ thường duy trì như vậy hoặc chuyển sang việc làm tự tạo, đặc biệt ở ngành thương mại và dịch vụ (Tô Trung Thành và nhóm tác giả, 2015).

Việc làm dễ bị tổn thương, bao gồm những người làm việc tại gia không được trả lương

và lao động tự làm, ngày càng được sử dụng nhiều hơn để theo dõi mức độ việc làm năng suất thấp. Tỷ trọng việc làm dễ bị tổn thương giảm đáng kể từ 66% năm 2007 xuống còn 61,7% năm 2009, nhưng lại tăng nhẹ lên 62,8% năm 2010 và sau đó ổn định quanh con số này trong giai đoạn tăng trưởng suy giảm từ 2011 đến 2014 (Hình 2.8).²¹ Tỷ lệ việc làm phi nông nghiệp phi chính thức liên tục ở mức cao cho thấy rằng, mặc dù sự dịch chuyển ra khỏi ngành nông nghiệp có thể là con đường để thoát khỏi nghèo đói cho nhiều người như đã thấy trong những thập kỷ giảm nghèo nhanh chóng vừa qua, nhưng nhiều người lao động vẫn bị mắc kẹt trong khu vực phi chính thức (không bao gồm nông nghiệp) với mức thu nhập thấp, điều kiện làm việc tồi tàn và không có khả năng tiếp cận hệ thống an sinh xã hội chính thức.

Hình 2.8: Quá nhiều người vẫn đang mắc kẹt trong công việc dễ bị tổn thương, ảnh hưởng đến năng suất



Nguồn: Tính toán của nhóm soạn thảo báo cáo PTCN dựa vào số liệu điều tra lao động việc làm

Khu vực phi chính thức của Việt Nam cũng tương tự như khu vực phi chính thức của các nước đang phát triển khác (Cling và nhóm tác giả, 2010), với những đặc điểm có liên quan trực tiếp đến tăng trưởng bao trùm.

Khu vực phi chính thức (không bao gồm nông nghiệp) tồn tại bên rìa so với phần còn lại của nền kinh tế, rất ít được Nhà nước quan tâm. Giao dịch mua từ khu vực phi chính thức (không bao gồm nông nghiệp)

và bán cho khu vực chính thức chỉ ở mức độ khiêm tốn, và không có sự hỗ trợ của các định chế tài chính, dẫn tới tình trạng thiếu vốn và do đó tỷ lệ đầu tư thấp. Những rào cản này cản trở người lao động tham gia đầy đủ và hạn chế lợi ích từ quá trình tăng trưởng kinh tế rộng lớn hơn, ngay cả trong những thời điểm thuận lợi.

Trong những thời điểm khó khăn, khu vực phi chính thức (không bao gồm nông nghiệp) có vai trò như một giá đỡ hấp thụ lao động từ khu vực chính thức đang thu hẹp, tạo thêm sức ép lên thu nhập và làm trầm trọng hơn điều kiện làm việc vốn đã bấp bênh (CAF 2009 và 2011). Tăng trưởng bao trùm hơn sẽ tùy thuộc vào việc giảm thiểu những bất lợi của khu vực phi chính thức (không bao gồm nông nghiệp).

Nghiên cứu định tính phục vụ cho báo cáo này đã ghi nhận những cản trở đối với việc cải thiện thu nhập cho người lao động phi chính thức. Người lao động di cư tìm được công việc phi chính thức ở thành phố không trông đợi sẽ ở lại đây lâu hơn 10 - 15 năm do công việc nặng nhọc và những khó khăn trong việc hội nhập với cộng đồng địa phương. Nhu cầu giảm sút đối với sản phẩm, chi phí đầu vào gia tăng và tỷ lệ lãi suất

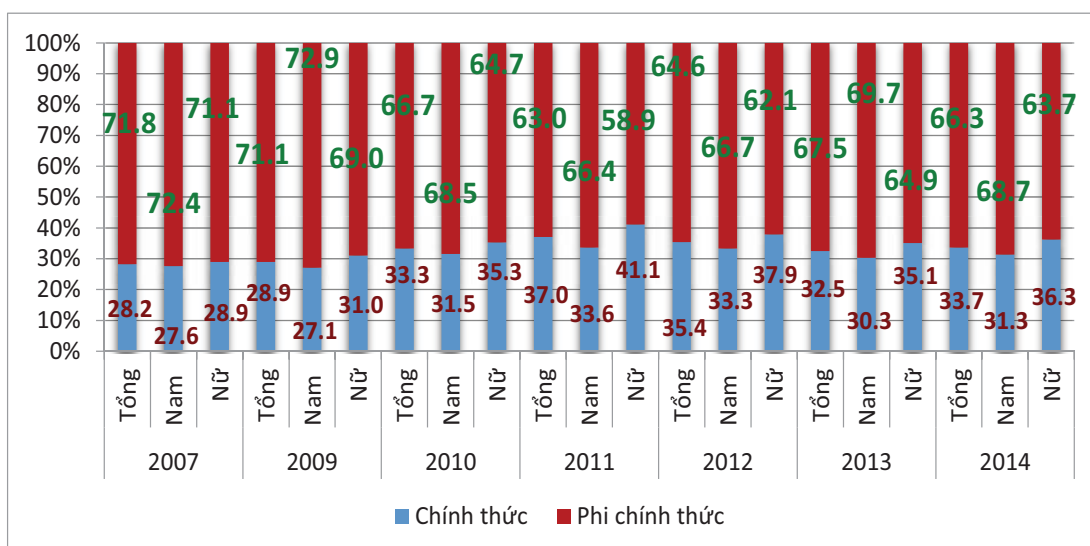
tiền vay cao được viện dẫn bởi chủ doanh nghiệp gia đình ở các làng nghề thủ công là những trở ngại lớn đối với việc mở rộng kinh doanh. Ở vùng cao, những người được phỏng vấn trả lời rằng, cơ hội việc làm phi nông nghiệp đã cạn kiệt trong vòng 5 đến 7 năm qua. Ở khu vực thành thị và ven đô, thanh niên thường không hài lòng với việc làm trả lương thấp, không có tương lai để nâng cao tay nghề và phát triển sự nghiệp lâu dài. Nhiều người lựa chọn không đi làm, để sống dựa vào bố mẹ (CAF, 2014).

Một nền kinh tế có tỷ trọng khu vực chính thức cao hơn

Một chỉ báo quan trọng của việc làm có năng suất, được định nghĩa là bao gồm những người làm việc trong các đơn vị có đăng ký và được hỗ trợ bởi hệ thống an sinh xã hội chính thức cùng với một số tiêu chí cơ bản khác.

Hình 2.9 cho thấy tỷ trọng của việc làm chính thức đã tăng từ 28,2% năm 2007 lên 33,7% năm 2014, với sự gia tăng ở cả nam và nữ. Sự thay đổi không hoàn toàn diễn ra một chiều, có giảm sút từ 2011 đến 2013 khi nền kinh tế phát triển chậm lại đáng kể. Chiều hướng này phản ánh thành tích tăng trưởng trong nền kinh tế Việt Nam.

Hình 2.9: Tỷ trọng việc làm chính thức tăng lên nhưng tiến độ chậm lại



Nguồn: Tính toán của nhóm soạn thảo báo cáo PTCN dựa vào số liệu Điều tra lao động việc làm của Tổng cục thống kê.

Sự chuyển hướng từ việc làm phi nông nghiệp phi chính thức sang việc làm chính thức có hai phần: lựa chọn của doanh nghiệp chuyển sang hoạt động có đăng ký để trở thành doanh nghiệp chính thức, và sự dịch chuyển của người lao động từ khu vực nông nghiệp và khu vực phi chính thức (không bao gồm nông nghiệp) sang doanh nghiệp chính thức. Chuyển dịch thứ nhất thường có liên quan đến việc phân tích chi phí - lợi ích đơn giản. Nếu lợi ích của việc chính thức hóa lớn hơn chi phí, doanh nghiệp sẽ có động lực để dịch chuyển theo hướng đó.

Kinh nghiệm quốc tế chỉ ra nhiều yếu tố ảnh hưởng đến hành vi của doanh nghiệp đối với vấn đề chính thức hóa. Tính phi chính thức ảnh hưởng xấu đến quyền tài sản, các cơ chế hợp đồng chính thức, dịch vụ tài chính (Levenson và Maloney, 1998; Rand và Torm, 2012) và thương mại quốc tế (Tenev và nhóm tác giả, 2003). Nhưng duy trì tính phi chính thức có thể mang lại lợi ích tùy thuộc vào gánh nặng điều tiết và chất lượng luật pháp (Tenev và nhóm tác giả 2003 và Dabla-Norris, Gradstein, và Inchauste, 2005). Các yếu tố ảnh hưởng đến việc mở rộng khu vực chính thức bao gồm gánh nặng thuế và/hoặc chi phí để tuân thủ các yêu cầu điều tiết (Marcouiller và Young, 1995; Friedman và nhóm tác giả, 2000; Azuma và Grosman, 2002; Giles và Tedds, 2002; Straub, 2005), chi phí lập nghiệp (Auriol và Warlters, 2005), chi phí lao động (Friedman và nhóm tác giả 2000; Johnson, Kaufmann, và Shleifer, 1997; Botero và nhóm tác giả, 2004) và mức độ phát triển tài chính (Straub, 2005).

Tăng trưởng kinh tế và nguồn vốn con người kết hợp với những vấn đề này để quyết định tốc độ mở rộng khu vực chính thức. Tính phi chính thức sẽ giảm xuống, mặc dù với tốc độ chậm chạp, cùng với đà tăng trưởng và phát triển kinh tế. Vốn con người có vai trò quan trọng (La Porta và Shleifer, 2014) bởi các doanh nhân có học vấn cao hơn có thể điều hành các doanh nghiệp có hiệu quả cao để nắm bắt cơ hội có được từ tăng trưởng nhanh mang lại, trong khi những người có học vấn thấp không thể làm được. Tăng trưởng nhanh ở những doanh nghiệp chính thức thường gắn liền với sự phát triển của nhiều doanh nghiệp mới. Ngược lại, các doanh nghiệp phi chính thức hiện tại hiếm

khí trở thành chính thức, dẫn đến một nền kinh tế “nhị nguyên” kéo dài.

Ở Việt Nam, khu vực chính thức đóng góp gần 70% GDP cả nước trong 10 năm qua, mặc dù chỉ tạo việc làm cho khoảng 1/3 lực lượng lao động. Có nhiều yếu tố ảnh hưởng đến việc mở rộng khu vực chính thức, trong đó có quy mô doanh nghiệp, thu nhập và các yếu tố liên quan đến công việc (McCaig và Pavcnik, 2013). Trình độ học vấn của chủ doanh nghiệp ảnh hưởng đến hành vi của họ khi làm việc trong các khuôn khổ quy định. Số năm hoạt động của doanh nghiệp dường như không ảnh hưởng đến việc đăng ký.

Đối với các doanh nghiệp nhỏ và dễ bị tổn thương, vị thế phi chính thức có thể là do kết quả của tình trạng thiếu các lựa chọn thay thế. Doanh nghiệp thường được điều hành bởi các doanh nhân lớn tuổi hơn, cho thấy người lớn tuổi hơn có xu hướng thích công việc tự làm nhiều hơn (Marcouiller và các tác giả, 1997), nhưng cũng có thể cho thấy người lớn tuổi hơn và có học vấn ít hơn gặp khó khăn khi tìm công việc được trả lương (Cunningham và Maloney, 2001).

Các doanh nghiệp dịch chuyển từ chính thức sang phi chính thức thường là các doanh nghiệp yếu kém không có tiềm năng mở rộng hoặc các doanh nghiệp đang tìm cách né tránh các quy định của chính phủ.

Doanh nghiệp chính thức và doanh nghiệp dịch chuyển từ phi chính thức sang chính thức thường mạnh hơn, trẻ hơn và có hiệu quả cao nhất. Họ thường được điều hành bởi các doanh nhân trẻ tuổi có học vấn cao và kỹ năng chuyên môn tốt. Nhiều doanh nghiệp là các cơ sở hiện đại có khả năng tiếp cận công nghệ thông tin và có hiệu quả cao, do đó có cơ hội để phát triển hơn nữa. Khi các doanh nghiệp trong nhóm này viện dẫn những thiếu hụt về nguồn vốn, lao động và kỹ thuật là những bất cập lớn nhất của họ, thì chính những điều này có thể được coi là yếu tố của thành công. Tuy nhiên, bất cập về nguồn vốn cũng bắt nguồn từ sự thiếu quan tâm của chính phủ đối với nhóm doanh nghiệp vừa và nhỏ (Nguyễn và Van den Berg, 2014), và vấn đề này cần được giải quyết một cách hợp lý. Chính thức hóa cũng đi kèm với

các quy định: 52% các doanh nghiệp trong nhóm này nói rằng họ bị thanh tra trong năm 2011. Nhưng bởi vì những doanh nghiệp này tự lựa chọn trở thành chính thức, nên lợi ích họ thu được chắc chắn phải nhiều hơn so với chi phí bỏ ra.

Về vấn đề chất lượng quản trị địa phương ảnh hưởng đến việc mở rộng khu vực chính thức như thế nào, những cải thiện về thể chế,

đặc biệt là về quyền tài sản, làm cho doanh nghiệp có nhiều khả năng hơn trong việc lựa chọn khu vực chính thức ngay từ đầu (Malesky và Taussig, 2009). Các yếu tố ở tầm vĩ mô có ảnh hưởng đến việc mở rộng khu vực chính thức, vượt ra ngoài vấn đề tăng trưởng nhanh trong một thời gian dài, bao gồm mở rộng ngành chế tạo và dịch vụ, đô thị hóa và cấu trúc sở hữu (La Hải Anh và Nguyễn Kim Thái, 2015) (xem Hộp 2.2).

Hộp 2.2. Doanh nghiệp có đăng ký kinh doanh hay không: Quy mô, ngành và địa điểm đều có vai trò quyết định

Doanh nghiệp có đăng ký kinh doanh có sự khác biệt theo ngành. Ngành chế tạo và dịch vụ chiếm ưu thế, đóng góp gần 80% trong tổng việc làm chính thức, và với tỷ trọng tăng lên theo thời gian. Chế tạo là ngành có tỷ trọng đầu tư nước ngoài cao nhất, đặc biệt về công nghệ cao. Đối với các dịch vụ, đóng góp của khu vực FDI vào việc làm chính thức vẫn còn thấp, nhưng đang cải thiện từng bước.

Có một mối quan hệ chặt chẽ giữa việc làm chính thức và mức độ quy tụ đô thị, được phản ánh ở quy mô dân số, mật độ phân phối doanh nghiệp và cường độ hoạt động kinh tế.

Tỷ lệ chính thức hóa thường cao hơn ở các tỉnh với tốc độ đô thị hóa nhanh hơn. Ở Việt Nam, phần lớn việc làm trong ngành chế tạo và dịch vụ tập trung xung quanh Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh nhưng có một mức độ khác biệt nhất định. Trong khi việc làm ở ngành chế tạo đang chuyển từ hai thành phố lớn này đến các vùng lân cận (như Bình Dương, Đồng Nai và Long An gần thành phố Hồ Chí Minh, và Bắc Ninh và Hải Dương gần Hà Nội), thì việc làm ở khu vực dịch vụ ngày càng tập trung nhiều hơn ở hai thành phố lớn nhất này.

Ở cấp độ toàn quốc, chế tạo thường có mức độ tập trung về mặt không gian nhiều hơn so với dịch vụ. Ngược lại điều ngược lại, ở cả hai ngành, mức độ tập trung không gian đang giảm dần theo thời gian và với tốc độ nhanh hơn ở ngành dịch vụ.

Trong ngành chế tạo, mức độ tập trung không gian là cao hơn đối với tất cả các phân ngành công nghệ cao và đặc biệt cao đối với ngành điện tử, máy tính và các sản phẩm quang học. Ngược lại, mặc dù đóng góp nhiều việc làm, các ngành dệt may và chế biến thực phẩm thể hiện mức độ tập trung không gian thấp hơn.

Trong ngành dịch vụ, các hoạt động cần nhiều tri thức thường tập trung về không gian nhiều hơn các ngành cần ít tri thức hơn.

Sở hữu và quy mô doanh nghiệp cũng có tác động.

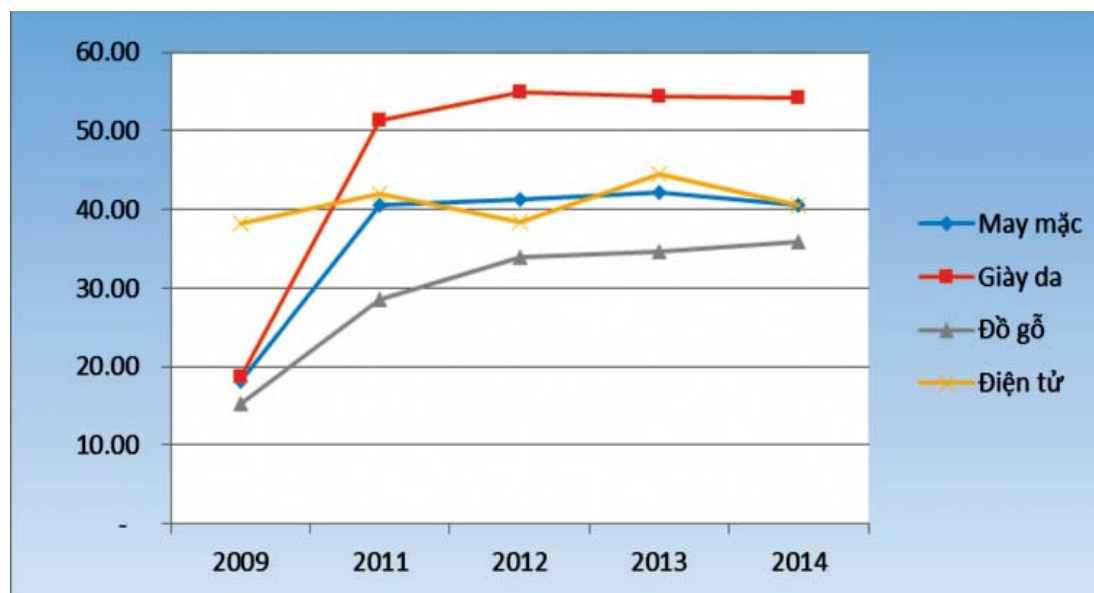
Trong ngành chế tạo, các phân ngành có tỷ trọng việc làm cao hơn gắn với đầu tư nước ngoài thường tập trung nhiều hơn về mặt không gian, ví dụ như các phân ngành trong ngành dịch vụ, với tỷ trọng việc làm cao hơn từ các doanh nghiệp nước ngoài hoặc các doanh nghiệp tư nhân có trên 50 lao động. Các phân ngành có độ phân tán hơn khi tỷ trọng việc làm của doanh nghiệp tư nhân có dưới 50 lao động là cao hơn.

Nguồn: La Hải Anh và Nguyễn Kim Thái 2015, dựa trên số liệu của Tổng điều tra doanh nghiệp 2012.

Một yếu tố kích thích khác là quá trình hội nhập toàn cầu thông qua gia tăng xuất khẩu và FDI. Chi phí xuất khẩu giảm xuống góp phần làm tăng thêm việc làm ở các doanh nghiệp, và việc làm trong doanh nghiệp gia đình giảm nhiều hơn ở các lĩnh vực có các ngành được bảo đảm mức độ cắt giảm thuế quan từ Hòa Kỳ nhiều hơn theo Hiệp định thương mại song phương Việt - Mỹ năm 2001 (McCaig and Pavcnik, 2013). Độ lớn của quá trình chính thức hóa là lớn hơn ở các tỉnh có mức độ hội nhập quốc tế nhiều hơn và trong nhóm lao động trẻ tuổi hơn. Nhìn về tương lai, với Hiệp định Đối tác xuyên Thái Bình Dương (TPP), nhiều ngành chế tạo sử dụng nhiều lao động và định hướng xuất khẩu, như dệt may và giày dép, có thể tăng trưởng nhanh, do đó góp phần đẩy mạnh quá trình mở rộng khu vực chính thức.

Mối liên kết của việc làm chính thức với quá trình đô thị hóa và thúc đẩy năng suất lao động nhờ tính kinh tế theo quy mô,²² đặt ra những vấn đề quan trọng liên quan đến sự tham gia của người lao động ngoại tỉnh. Tuy nhiên, có một yếu tố góp phần giữ cân bằng - đó là nhập cư, thường là một kênh lớn cho người lao động từ các tỉnh nghèo hơn tìm được việc làm chính thức ở các tỉnh có các hoạt động kinh doanh sôi động hơn. Có tỷ trọng lớn của người nhập cư làm việc trong bốn ngành chế tạo sử dụng nhiều lao động và định hướng xuất khẩu - đó là dệt may, giày dép, điện tử và chế biến đồ gỗ. Tỷ trọng người nhập cư vượt quá 40% ở ba ngành đầu tiên và gần 35% ở ngành chế biến đồ gỗ (Hình 2.10) (Phạm Minh Thái và Vũ Thị Vân Ngọc, 2015). Việc mở rộng thêm các ngành này có thể tạo thêm nhiều cơ hội về việc làm có hiệu suất cao, và góp phần vào quá trình tăng trưởng bao trùm.

Hình 2.10: Khi sản phẩm xuất khẩu có hàm lượng lao động cao, người nhập cư có được nhiều việc làm



Nguồn: Phạm Minh Thái và Vũ Thị Vân Ngọc (2015) dựa vào số liệu từ Khảo sát điều tra lao động việc làm.

Suy giảm việc làm phi chính thức cũng bắt nguồn từ những thay đổi thế hệ. Người lao động trẻ hơn, có học vấn cao hơn, là nam giới và xuất thân từ thành thị thường có xu hướng tìm kiếm và làm việc ở khu vực chính thức, ngược lại với người có học vấn thấp hơn, lớn tuổi hơn, là nữ giới và xuất thân từ

nông thôn. Vốn con người và độ tuổi của chủ doanh nghiệp là những yếu tố mang tính quyết định, hỗ trợ cho các yếu tố kích thích khác (McCaig và Pavnik, 2013).

Nghiên cứu định tính phục vụ cho báo cáo này cho thấy, mở rộng khu vực chính thức

mang lại những cải thiện dễ thấy về thu nhập, nhưng quá trình này diễn ra chậm chạp và trên quy mô nhỏ. Không có điểm khảo sát nào báo cáo có trên 10% việc làm chính thức trong nhóm lao động ở địa phương. Ở thành thị, những người tốt nghiệp đại học từng có việc làm thông qua quy trình tuyển dụng cạnh tranh đã nhanh chóng chuyển dịch lên các nấc thang thu nhập cao hơn sau 5 đến 10 năm. Ở miền núi, một số công nhân được xe buýt của công ty đưa đón hàng ngày ở nhà máy cách nhà tới 30 cây số với mức lương cao hơn.

Ở một vài xã, các hộ gia đình đăng ký kinh doanh và ký hợp đồng với khách hàng, do đó kết nối nền kinh tế địa phương và thị trường lớn hơn. Những hộ gia đình này thường có nguồn vốn, về tài chính, xã hội và tổ chức, và một số năng lực công nghệ nhất định, nhưng họ còn rất ít về số lượng, và chỉ một số ít người lao động của họ được đăng ký hệ thống an sinh xã hội.²³ Ở miền núi, tìm việc làm trong khu vực công như viên chức, giáo viên hay bác sĩ, y tá vẫn là kênh chính để có được việc làm chính thức nhưng những cơ hội như vậy là rất hiếm hoi (CAF, 2014).

Rất nhiều cải cách ưu tiên có thể tạo điều kiện thuận lợi cho việc mở rộng khu vực chính thức. Cải cách cần hướng tới thúc đẩy tăng trưởng, khuyến khích xuất khẩu và FDI, và đẩy nhanh quá trình đô thị hóa. Cải thiện khả năng tiếp cận nguồn vốn khuyến khích doanh nghiệp tham gia vào khu vực chính thức, cũng giống như một khung điều tiết tốt giúp cắt giảm chi phí bôi trơn và giao dịch. Luật Doanh nghiệp năm 2000 của Việt Nam đã có tác động cực kỳ mạnh mẽ; đến năm 2005, 158.153 doanh nghiệp mới đã được đăng ký, nâng tổng số các doanh nghiệp được đăng ký lên đến 203.115 đơn vị, và quy mô trung bình của doanh nghiệp cũng đã tăng lên (Nguyễn Đình Tài, 2006). Ở cấp độ địa phương, tính minh bạch trong quản trị địa phương có thể khuyến khích đầu tư của doanh nghiệp tư nhân chính thức (McCulloch và nhóm tác giả, 2013).

Các chính sách và định chế hỗ trợ sự hình thành vốn con người và tăng cường chuyển

dịch lao động cũng tạo điều kiện thuận lợi cho việc mở rộng khu vực chính thức. Việt Nam có những đặc điểm địa lý thuận lợi. Sự liên kết đã được cải thiện đáng kể trong những thập kỷ gần đây nhờ việc đầu tư cho xây dựng đường xá và các loại hình hạ tầng cơ sở cứng khác. Việt Nam cũng đã được hưởng lợi từ sự phân phối nguồn vốn con người tương đối bình quân chủ nghĩa từ khi phát động Đổi Mới, phản ánh một cách rõ ràng qua tỷ lệ người biết chữ cao. Nhà nước và phụ huynh học sinh đã đầu tư đáng kể vào việc học hành của trẻ em, giúp cho các em có được vị thế vững chắc để tìm kiếm việc làm chính thức.

Đối với những người lao động lớn tuổi hơn nhưng có học vấn ít hơn và ít có khả năng chuyển sang việc làm chính thức, điều quan trọng là phải thực hiện các biện pháp nhằm bảo đảm rằng họ không bị bỏ lại phía sau và con em họ không phải chịu thiệt thòi vì tình trạng bất bình đẳng cơ hội. Tạo điều kiện để họ tiếp cận dịch vụ xã hội chất lượng cao và được hỗ trợ an sinh xã hội là việc làm hết sức quan trọng.

2.3.3. Năng suất nội ngành vẫn yếu kém

Mặc dù Việt Nam đã thực hiện tương đối tốt việc cải thiện năng suất thông qua chuyển dịch giữa các ngành, tăng trưởng năng suất trong nội ngành bị tụt lại so với các nền kinh tế có mức độ phát triển tương đồng, kể cả các nước có mức thu nhập trung bình thấp. Tăng trưởng cao hơn sẽ phụ thuộc vào khả năng nâng cao năng suất ở cả khu vực việc làm chính thức và ở vùng nông thôn. Việt Nam cần xem xét chuyển dịch theo cả 2 hướng này trong tương lai gần, bởi ảnh hưởng, cụ thể là của việc dịch chuyển lao động ra khỏi khu vực nông nghiệp năng suất thấp thường giảm dần khi tỷ trọng của việc làm nông nghiệp thu hẹp dần.

Tận dụng tối đa quá trình mở rộng khu vực chính thức

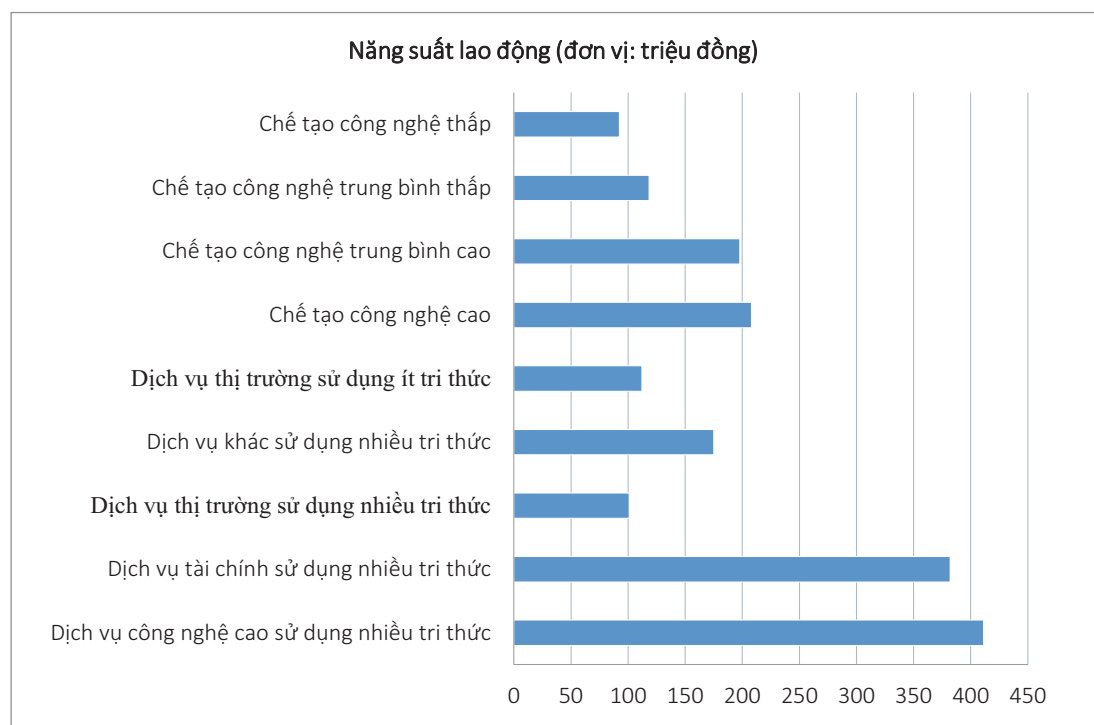
Thúc đẩy mở rộng khu vực chính thức của nền kinh tế nói chung và thị trường lao động nói riêng là một bước đi cần thiết, nhưng chưa đủ để nâng cao năng suất lao động một cách nhanh chóng. Trong nội bộ

khu vực chính thức, có một mức độ không đồng nhất rất lớn và sự khác nhau đáng kể về năng suất giữa và trong các phân ngành và giữa các doanh nghiệp khác nhau. Tăng trưởng năng suất trong khu vực chính thức thường xảy ra thông qua hai kênh: bằng cách phân bổ lại lao động giữa các phân ngành và/hoặc nâng cao năng suất trong các doanh nghiệp.

Khuyến khích phát triển các phân ngành có năng suất cao

OECD phân loại các doanh nghiệp chính thức thành 4 nhóm trong ngành chế tạo và 5 nhóm trong ngành dịch vụ (Hình 2.11). Các nhóm này là tương đối đồng nhất về năng suất, phù hợp với các mức độ tương ứng về độ tinh vi công nghệ và/hoặc về cường độ sử dụng tri thức.

Hình 2.11: Năng suất lao động cao hơn tập trung ở các nhóm ngành chế tạo và dịch vụ công nghệ cao



Nguồn: Tính toán của nhóm soạn thảo báo cáo PTCN dựa vào số liệu của Tổng điều tra doanh nghiệp 2012.

Sử dụng cách phân loại này, Hình 2.12 cho thấy một số chiều hướng tích cực về thay đổi cơ cấu ở Việt Nam, nhưng cũng chỉ ra rằng xu hướng đó đã chững lại trong những năm gần đây. Trong nhóm việc làm chính thức ở khu vực chế tạo công nghệ, nhìn chung đã có sự chuyển dịch theo hướng tăng năng suất. Ngành chế tạo công nghệ thấp thu hẹp phần nào trong khi chế tạo công nghệ cao được mở rộng, mặc dù tỷ trọng vẫn còn nhỏ. Việc làm trong khu vực

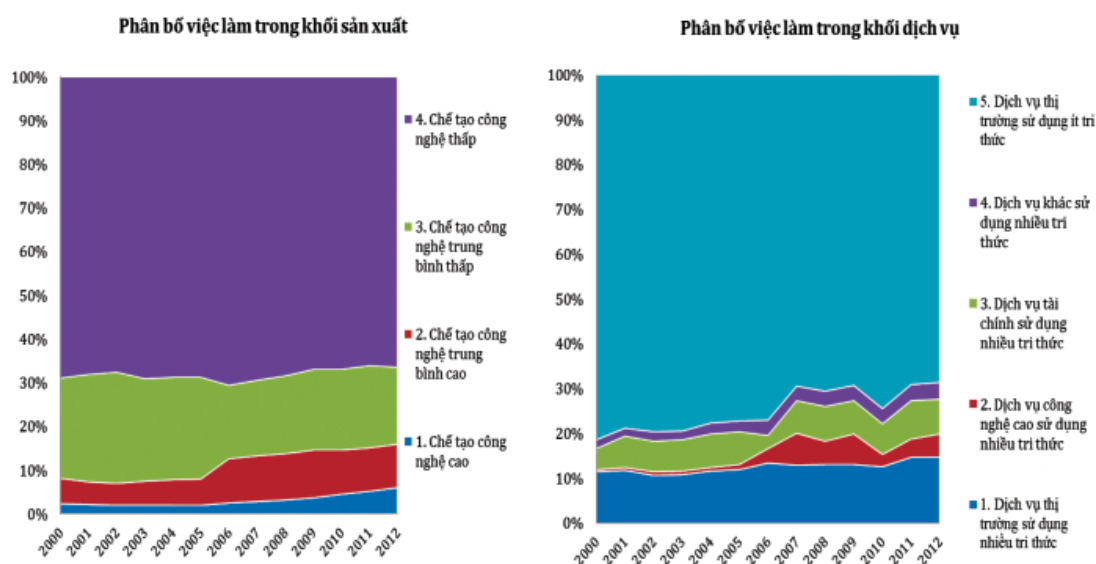
chế tạo công nghệ trung bình - cao tăng trưởng đáng kể giữa những năm 2000 và sau đó đi vào ổn định. Việc làm trong khu vực chế tạo công nghệ trung bình - thấp giảm sút giữa những năm 2000 và cũng đi vào ổn định sau đó.

Do chế tạo là ngành có độ mở lớn nhất với cạnh tranh quốc tế, những chiều hướng này được cho là gắn liền với nhiều thỏa thuận thương mại, nhất là Hiệp định thương mại

song phương Việt-Mỹ, do đó góp phần làm cho môi trường kinh doanh trở nên thuận lợi hơn cho đầu tư trong nước và nước ngoài, yếu tố then chốt để mở rộng ngành chế tạo công nghệ cao. Vào cuối những năm 2000, cải cách thể chế chậm chạp và sự mất ổn định kinh tế vĩ mô gia tăng dường như là nguyên nhân kim hãm những thay đổi này.

Trong nội bộ ngành dịch vụ, cũng có những hình thái tương tự. Tỷ trọng chung của ba phân ngành có năng suất cao hơn - đó là dịch vụ công nghệ cao sử dụng nhiều tri thức, dịch vụ tài chính sử dụng nhiều tri thức và các dịch vụ khác sử dụng nhiều tri thức - đã tăng trưởng đáng kể giữa những năm 2000 và sau đó đi vào ổn định.

Hình 2.12: Sau khi phát triển mạnh mẽ, các ngành có năng suất cao hơn đi vào ổn định từ giữa những năm 2000



Nguồn: Tính toán của nhóm soạn thảo báo cáo PTCN dựa vào số liệu của Tổng điều tra doanh nghiệp 2000-2012.

Thúc đẩy năng suất ở cấp độ doanh nghiệp

Kênh thứ hai để tăng năng suất lao động trong phạm vi doanh nghiệp phụ thuộc vào hai yếu tố chính: cường độ sử dụng vốn, thể

hiện mỗi một lao động được trang bị như thế nào, và năng suất các nhân tố tổng hợp, đo lường các yếu tố sản xuất được sử dụng hiệu quả ra sao (Hộp 2.3).

Hộp 2.3: Yếu tố nào quyết định năng suất lao động trong doanh nghiệp?

Do năng suất lao động trong doanh nghiệp được đo bằng tỷ suất giá trị gia tăng trên số lượng người lao động, cho nên mọi yếu tố ảnh hưởng đến giá trị gia tăng đều ảnh hưởng đến năng suất lao động. Có ba nhóm yếu tố bao gồm người lao động, bản thân doanh nghiệp và môi trường mà doanh nghiệp đang hoạt động. Phân tích kinh tế lượng²⁴ sử dụng số liệu Tổng điều tra doanh nghiệp năm 2012, thực hiện ở gần 280.000 doanh nghiệp, đã làm sáng tỏ tình hình ở Việt Nam.

Các yếu tố liên quan đến người lao động

Năng suất tăng cùng với trình độ kỹ năng: Khoảng 22% người lao động trong cuộc Tổng điều tra nói trên chưa được đào tạo dưới bất kỳ hình thức nào và do đó có thể bị phân loại là chưa qua đào

tạo. Những người còn lại đã được đào tạo dưới một hình thức nào đó và hầu hết đều có chứng chỉ. Lợi nhuận thu được từ kỹ năng là rõ ràng, được đo bằng những thay đổi năng suất lao động bắt nguồn từ tỷ trọng giảm dần của người lao động chưa qua đào tạo, được sử dụng làm nhóm tham chiếu. Nếu tỷ trọng người lao động có bằng cử nhân hay cao hơn tăng 1% thì năng suất lao động tăng 0,22%. Kết quả tương tự thu được với các loại chứng chỉ khác, như đào tạo nghề.

Sự hiện diện của người lao động nước ngoài tại các doanh nghiệp có ảnh hưởng tích cực đến năng suất lao động. Nâng tỷ trọng người lao động nước ngoài lên 1% làm năng suất lao động tăng thêm 0,91%, cho thấy sự hiện diện của tác động lan tỏa từ người lao động nước ngoài sang người lao động Việt Nam. Tuy nhiên, chỉ khoảng 0,4% người lao động trong các doanh nghiệp là người nước ngoài.

Các yếu tố liên quan đến doanh nghiệp

Tăng cường vốn là quan trọng: Tỷ suất vốn trên lao động, nghĩa là người lao động được trang bị như thế nào, tăng thêm 1% sẽ giúp tăng năng suất lao động thêm 0,2%.

Quy mô doanh nghiệp chỉ quan trọng đến một mức nhất định: Chênh lệch năng suất theo quy mô, được đo bằng khoảng cách năng suất giữa các nhóm doanh nghiệp có quy mô khác nhau so với nhóm tham chiếu là các doanh nghiệp siêu nhỏ có dưới 5 lao động cho thấy hình chữ U ngược. Các doanh nghiệp có từ 100 đến 300 lao động có năng suất cao nhất, 50% cao hơn nhóm tham chiếu, làm cho quy mô doanh nghiệp trở thành một yếu tố quan trọng tạo nên năng suất. Điều dễ hiểu là, quy mô này tạo điều kiện thuận lợi cho quá trình học hỏi giữa người lao động cũng như tạo ra các lợi thế khác gắn liền với quy mô. Tuy nhiên, hình chữ U ngược cũng cho thấy một điểm ngoặt trong mức tăng theo quy mô khi chi phí - thường gắn liền với giới hạn về năng lực quản lý - nhiều hơn lợi ích của một quy mô lớn hơn.

Năng lực quản lý của doanh nghiệp là quan trọng: Khi xem xét trình độ học vấn của người quản lý cao nhất của doanh nghiệp, nếu người quản lý có bằng thạc sĩ hoặc cao hơn, năng suất lao động tăng thêm 0,17% so với trường hợp cơ sở, nơi người quản lý chỉ có bằng cao đẳng hoặc thấp hơn. Con số này là khá nhỏ, chỉ 0,03%, đối với những người quản lý có bằng đại học.

Tham gia vào thị trường toàn cầu là hữu ích: Các doanh nghiệp tham gia hoạt động xuất khẩu và/hoặc nhập khẩu có năng suất cao hơn 35% so với các doanh nghiệp còn lại.

Tham gia vào các hoạt động đổi mới sáng tạo góp phần nâng cao năng suất: Nếu đo bằng việc có năng lực nghiên cứu và phát triển trong nội bộ doanh nghiệp, tác động sẽ khá lớn, với năng suất tăng thêm ước tính là 19,3% so với các doanh nghiệp không có năng lực này. Mặc dù vậy, chỉ có một tỷ lệ vô cùng nhỏ số doanh nghiệp (0,2% tổng số) tham gia vào hoạt động nghiên cứu và phát triển.

Vượt ra ngoài phạm vi người lao động và doanh nghiệp

Chênh lệch hiệu suất ngành: Theo phân loại của OECD, các doanh nghiệp chế tạo công nghệ trung bình và công nghệ cao có hiệu suất cao hơn tương ứng 0,11% và 0,09% so với các doanh nghiệp công nghệ thấp.

Lợi thế về địa điểm: Có cơ sở ở thành phố Hồ Chí Minh làm tăng năng suất thêm 14,7% so với Hà Nội, 16% so với Đông Nam bộ (không bao gồm thành phố Hồ Chí Minh) và 34,6% so với đồng bằng sông Hồng (không bao gồm Hà Nội). Tăng tỷ trọng dân số thành thị ở khu vực mà doanh nghiệp đặt cơ sở sẽ góp phần tăng năng suất thêm 0,14%.

Yếu tố cụm doanh nghiệp: Tăng độ tập trung không gian của doanh nghiệp từ cùng một ngành sẽ góp phần tăng năng suất của doanh nghiệp thêm 0,11%.

Nguồn: Nguyễn Thắng và nhóm tác giả, 2014.

Nghiên cứu định tính phục vụ cho Báo cáo này đã ghi nhận các trường hợp ở đó người lao động trong các doanh nghiệp chính thức dịch chuyển lên các bậc thang thu nhập cao hơn nhờ tích lũy kinh nghiệm, nâng cao kỹ năng và nỗ lực làm việc. Một số bắt đầu xây dựng các doanh nghiệp mới đăng ký, phát huy những kiến thức và kinh nghiệm thu được trong những năm làm công ăn lương chính thức. Tuy nhiên, những người này có số lượng không nhiều. Hầu hết người lao động trong các khu công nghiệp dường như không dễ dàng thoát khỏi công việc trong dây chuyền lắp ráp với mức thu nhập còm cõi và ít có cơ hội nâng cao kỹ năng. Nhiều công nhân làm việc trong các doanh nghiệp chính thức cho biết, sau khi điều chỉnh chi phí sinh hoạt đắt đỏ ở các khu vực đô thị và ngoại vi, thu nhập của họ là không bằng thu nhập của lao động có mức thu nhập trung bình ở nông thôn (CAF, 2014).

Đối với quy mô của doanh nghiệp, một yếu tố có thể quyết định năng suất lao động, các doanh nghiệp có quy mô nhỏ chiếm đa phần ở tất cả các ngành theo phân loại của OECD (Trần Thị Bích và La Hải Anh). Một trở ngại thường xuyên cản trở việc mở rộng quy mô là sự thiếu vắng hệ thống đầu thầu hợp đồng phụ, do đó ngăn cản sự tham gia của các doanh nghiệp Việt Nam vào các chuỗi giá trị toàn cầu và đạt được tính kinh tế theo quy mô.

Mặc dù đã có nhiều chính sách để hỗ trợ doanh nghiệp vừa và nhỏ tương tự như Hàn Quốc, việc thực hiện chính sách ở Việt Nam kém xa về tính hiệu quả và độ nhạy bén với nhu cầu của doanh nghiệp. Việc điều phối

chính sách giữa các cơ quan phụ trách các ngành công nghiệp, lao động và giáo dục đào tạo nhìn chung là yếu kém, do đó cản trở đáng kể sự tăng trưởng của các doanh nghiệp vừa và nhỏ.

Xuất khẩu cũng có thể quyết định đến năng suất lao động ở cấp độ doanh nghiệp. Các doanh nghiệp có năng suất lao động tương đối cao có xu hướng “tự lựa chọn” tham gia xuất khẩu, đặc biệt là những doanh nghiệp sản xuất phù hợp với lợi thế so sánh của Việt Nam ở các sản phẩm sử dụng nhiều lao động (Phạm Thu Trà và các tác giả). Các doanh nghiệp từng có mức tăng trưởng tương đối lớn trong cường độ xuất khẩu đã đạt được năng suất các yếu tố tổng hợp cao hơn, kể cả bằng cách học hỏi kinh nghiệm gắn liền với quá trình xuất khẩu, và có mức tăng tương đối lớn về cường độ lao động, lý giải vì sao việc tham gia vào thị trường thế giới có thể thúc đẩy tăng trưởng bao trùm.

Các yếu tố quan trọng khác góp phần tăng năng suất lao động bao gồm FDI, một bộ phận của hội nhập quốc tế. Đối với một nước đang phát triển ở trình độ phát triển thấp như Việt Nam, FDI có thể đóng vai trò quan trọng trong việc tăng cường năng lực công nghệ và kỹ năng, đồng thời tạo điều kiện thuận lợi để thực hiện thay đổi cơ cấu nói chung và chuyển dịch trong việc làm chính thức nói riêng. Phân tích tác động và vai trò của FDI từ góc độ tăng trưởng bao trùm cho chúng ta những hiểu biết hữu ích, cho thấy rằng FDI hỗ trợ đạt được bao trùm thông qua đóng góp vào GDP, tạo thêm nhiều việc làm và khuyến khích môi trường lao động bền vững (Bảng 2.4).

Hộp 2.4: Đầu tư trực tiếp nước ngoài: Kết quả và tác động

Kết quả

Việt Nam đã thành công ở mức độ vừa phải trong việc thu hút FDI từ khi thực hiện Luật Đầu tư nước ngoài năm 1987. Theo Bộ Kế hoạch và Đầu tư, từ năm 1987 đến tháng 4/2014, tổng giá trị vốn FDI cam kết cho Việt Nam lên đến gần US\$ 237 tỷ. FDI có vai trò ngày càng quan trọng trong nền kinh tế quốc dân. Năm 2012, các doanh nghiệp FDI đóng góp khoảng 63% tổng kim ngạch xuất khẩu, 23,3% cơ cấu đầu tư, 18,1% GDP, 43,3% sản lượng công nghiệp và 29,6% tổng thu ngân sách (không kể dầu khí).

Về việc làm và tiền lương, đến năm 2012, các dự án FDI ở Việt Nam đã tạo việc làm cho 2,6 triệu người lao động, chiếm 24% tổng lực lượng lao động. Các doanh nghiệp này chủ yếu đầu tư vào các

ngành công nghiệp thâm dụng vốn, sử dụng nhiều lao động có kỹ năng, qua đó có thể lý giải mức lương cao hơn cho các chức danh kỹ thuật và quản lý. Người lao động có khả năng tiếp cận công nghệ tiên tiến, gắn liền với kỷ luật lao động tốt và phương pháp làm việc hiện đại. FDI cũng gián tiếp tạo ra nhiều việc làm trong ngành dịch vụ, chủ yếu ở các doanh nghiệp cung ứng nguyên liệu thô và các sản phẩm trung gian cho các doanh nghiệp FDI.

Tác động

FDI, chuyển giao công nghệ và kỹ năng: FDI góp phần nâng cao hiệu quả sản xuất ở các doanh nghiệp chế tạo trong nước thông qua cạnh tranh tích cực và tác động trình diễn (Nguyễn Đình Chúc và nhóm tác giả, 2008), tuy nhiên cần thiết phải giảm thiểu khoảng cách công nghệ và nâng cao chất lượng lao động ở các doanh nghiệp trong nước để tối đa hóa lợi ích của liên kết tăng cường với doanh nghiệp FDI (Hoàng Văn Thanh và Phạm Thiên Hoàng, 2010, Nguyễn Thị Tuệ Anh, 2009). Thêm vào đó, tác động năng suất và độ lan tỏa của FDI có sự khác biệt đáng kể giữa 8 vùng của Việt Nam, với tác động tích cực mạnh mẽ ở đồng bằng sông Hồng, duyên hải Nam Trung Bộ, Đông Nam Bộ và đồng bằng sông Cửu Long. Những yếu tố này gần như không có ảnh hưởng ở các vùng khác, có thể do mối liên kết ngược yếu với doanh nghiệp trong nước (Anwar và Nguyễn, 2013).

Những thay đổi trong việc làm và năng suất của lao động địa phương: mức độ tạo thêm việc làm ở các doanh nghiệp đầu tư nước ngoài phần nào phụ thuộc vào cách thức khởi nghiệp của các doanh nghiệp đó. FDI triển khai mới thường có mức độ tạo việc làm lớn hơn so với mua bán và sát nhập. Hầu hết việc làm là ở các công ty có 100% vốn nước ngoài, trong khi việc làm ở các liên doanh chỉ ở mức tối thiểu (Nguyễn và nhóm tác giả, 2003 và Jenkins, 2006). Việc làm trực tiếp tạo ra từ FDI là không đáng kể, bởi vì hầu hết lực lượng lao động vẫn làm việc trong ngành nông nghiệp và dịch vụ, nơi có FDI chỉ ở mức tối thiểu. FDI có thể làm tăng năng suất, từ đó có thể tạo ra việc làm có năng suất cao hơn hay tăng mức lương (Meyer và Nguyễn, 2005, Jenkins, 2006).

Tác động lan tỏa về tiền lương: Mức tiền lương ở các doanh nghiệp trong nước cao hơn trong những ngành có nhiều doanh nghiệp nước ngoài hơn, mặc dù điều kiện thị trường lao động và đặc điểm doanh nghiệp là khác nhau. Các doanh nghiệp trong nước với các mối liên kết ngược với các doanh nghiệp nước ngoài được hưởng lợi từ tác động lan tỏa lên năng suất và do đó có thể trả lương cao hơn, nhưng độ lớn của tác động này phụ thuộc vào đặc điểm riêng của doanh nghiệp và ngành công nghiệp. Đào tạo sẽ tạo thuận lợi cho tác động lan tỏa lên mức lương (Lê Quốc Hội và Pomfret, 2010).

Hội nhập vào mạng lưới sản xuất toàn cầu: Lợi ích của FDI lớn hơn ở những doanh nghiệp đầu tư nước ngoài có mối liên kết mạnh với nền kinh tế địa phương, thông qua chuyển giao công nghệ và kỹ năng quản lý, từ đó tạo thuận lợi cho sự tham gia của các doanh nghiệp địa phương vào chuỗi giá trị của họ và giúp doanh nghiệp địa phương trở thành nhà cung cấp. Tuy nhiên, một nghiên cứu thực hiện cho báo cáo này cho thấy, rất ít doanh nghiệp Việt Nam có thể tham gia vào mạng lưới sản xuất toàn cầu. Tính chất bao trùm của FDI cũng không rõ ràng. Một đặc điểm chung của các doanh nghiệp thành công là người sáng lập đã từng là nhân viên hoặc quản lý của một doanh nghiệp nước ngoài. Sau khi học hỏi được một số kiến thức về công nghệ và kỹ năng cũng như kinh nghiệm quản lý, người đó xin rút lui để mở doanh nghiệp của riêng mình ở cùng lĩnh vực với doanh nghiệp FDI. Sau đó, thông qua mạng lưới của mình, doanh nghiệp đó trở thành một nhà cung ứng hay nhà thầu phụ cho các doanh nghiệp FDI.

Số lượng những doanh nghiệp này ở Việt Nam dự đoán sẽ tăng lên, đặc biệt khi các công ty như Samsung hay Nokia mở rộng quy mô sản xuất. Tranh thủ hết tiềm năng của họ đòi hỏi Chính phủ phải nỗ lực thuyết phục các doanh nghiệp đa quốc gia này tìm kiếm thêm các đối tác cung ứng địa phương.

Nguồn: Nguyễn Ngọc Anh và nhóm tác giả, 2015.

Thiết lập nền tảng để tăng năng suất

Với việc mở rộng khu vực chính thức, có nhiều yếu tố thuận lợi cho việc nâng cao năng suất trong ngành và trong doanh nghiệp, với sự hội nhập quốc tế lớn hơn. Mặc dù vấp phải những chỉ trích gần đây liên quan đến hành vi trốn thuế, chuyển giá, ô nhiễm môi trường..., những lời chỉ trích có phần đúng đắn, FDI đã mở ra những cơ hội mới. Với sự xuất hiện gần đây của một số tập đoàn đa quốc gia với vai trò dẫn dắt chuỗi giá trị toàn cầu trong chế tạo công nghệ cao, với vị trí thuận lợi và nỗ lực không ngừng của Chính phủ để thúc đẩy hội nhập, Việt Nam có tiềm năng lớn để trở thành một công xưởng chế tạo mới.

Nhưng nếu các cơ hội hiện tại không được sử dụng hiệu quả, Việt Nam sẽ không thể tiến xa như mong muốn, đặc biệt là khi lương tăng đến một mức độ khiến cho các tập đoàn đa quốc gia phải chuyển dịch sang các địa điểm khác trên thế giới (và thậm chí trở lại các nước phát triển). Trong số những ưu tiên khác, như một phần của tăng năng suất, Việt Nam cần tăng cường liên kết giữa doanh nghiệp FDI và doanh nghiệp trong nước, đặc biệt là các doanh nghiệp vừa và nhỏ.

Nhìn chung, Việt Nam cần nỗ lực nhiều hơn là việc chỉ đơn thuần dựa vào thị trường nếu muốn tránh “bẫy lấp rập”, một mức độ thấp của bẫy thu nhập trung bình. Nhà nước có vai trò rất quan trọng trong việc giải quyết cả các thất bại thị trường và cả các mối quan ngại về tính công bằng là những điều có thể làm giảm đà phát triển, như các nước Đông Á đã từng chỉ ra (Gill và Kharas, 2007). Vượt qua rào cản, thường rất lớn, trong việc thích nghi công nghệ mới và hấp thụ những mối rủi ro cao liên quan đến đổi mới sáng tạo có thể đòi hỏi sự tham gia của nhà nước.

Một chính sách công nghiệp phù hợp cần phải gắn kết Chính phủ và khu vực tư nhân với nhau để cùng xác định vấn đề, cơ hội và các giải pháp phù hợp nhằm khuyến khích tăng năng suất ở các phân ngành và doanh nghiệp có nhiều hứa hẹn. Chính sách này cần gắn với bối cảnh quốc gia và những vấn đề quan trọng về năng lực quản trị, và cũng cần có khả năng tiến triển theo thời gian.

Chính sách công nghiệp cần tuân thủ ba nguyên tắc chính: Thứ nhất, quan trọng là tạo

ra một bầu không khí hợp tác giữa Chính phủ và khu vực tư nhân hơn là chỉ đơn thuần cung cấp các ưu đãi tài chính. Thứ hai, chính sách công nghiệp cần phải dựa vào cả “cà rốt” và “cây gậy”. Thứ ba, nó cần được thực hiện một cách minh bạch và có trách nhiệm giải trình, và được mở rộng cho các bên mới tham gia cũng như các bên đương nhiệm. Mặc dù sai lầm có thể xảy ra, như nhà kinh tế Dani Rodrik quan sát “cây gậy là để chính phủ nhận ra sai lầm và rút hỗ trợ trước khi trở nên quá tốn kém... Một chính phủ mà không mắc sai lầm khi thúc đẩy ngành công nghiệp là chính phủ sẽ mắc phải sai lầm lớn hơn vì đã không cố gắng đủ nhiều.” (Rodrik, 2010)

Các chính sách theo chiều ngang, tạo thành một phiên bản mềm hơn của chính sách công nghiệp, đặt mục tiêu giảm thiểu thất bại của thị trường cho tất cả các khu vực doanh nghiệp, nhưng có thể vẫn là chưa đủ. Các nước thành công thường có các chính sách “theo chiều dọc” hay có trọng điểm để xử lý thất bại ảnh hưởng đến các ngành và công nghệ cụ thể (Khan, 2015).

Đối với Việt Nam, một chính sách công nghiệp chủ động cần bao gồm một số thành tố chính: phát triển theo định hướng thị trường trong bối cảnh toàn cầu hóa; một nhà nước vững mạnh có vai trò dẫn dắt và hỗ trợ phát triển ngay cả khi tất cả các hoạt động sản xuất do khu vực tư nhân thực hiện; các công cụ chính sách đầy đủ cho việc thực hiện công nghiệp hóa của các nước đi sau; xây dựng năng lực năng động; nội địa hóa kỹ năng và công nghệ; tạo lập quan hệ đối tác công-tư có hiệu quả; và có hiểu biết sâu sắc về ngành công nghiệp nhằm nâng cao chất lượng của chính sách công nghiệp (Ohno, 2010).

Trong bối cảnh hiện tại của phân cấp quản lý hành chính, quản trị địa phương tốt hơn có quan hệ chặt chẽ với FDI (Malesky, 2007), cũng như với cải cách hệ thống pháp lý, lãnh đạo địa phương chủ động và đào tạo lao động. Ngược lại, FDI có thể ảnh hưởng đến chất lượng quản trị địa phương, thông qua trao quyền cho lãnh đạo địa phương để thúc đẩy cải cách đi lên (Malesky, 2008). Mặc dù luồng vốn FDI có thể giúp gia tăng hiệu quả và thúc đẩy tăng trưởng ở một số vùng, song cũng có thể dẫn tới tình trạng một đất nước “hai tốc độ”, với sự chênh lệch ngày càng tăng giữa các tỉnh có mức độ hội nhập toàn cầu cao hơn, có năng lực quản trị

địa phương chủ động hơn với những tỉnh còn lại. Từ góc nhìn của chính quyền trung ương, nhà nước có thể thúc đẩy một sự cân bằng tốt hơn, chẳng hạn như thông qua phổ biến các cách làm tốt nhất của các tỉnh được điều hành tốt cho tất cả các chính quyền địa phương để truyền cảm hứng tạo ra sự phấn đấu lành mạnh vươn lên tốp đầu và tạo điều kiện cho việc chuyển dịch lao động nhằm có tiếp cận bình đẳng hơn với việc làm có chất lượng.

Làm cho nông nghiệp hiệu quả hơn

Mặc dù tỷ trọng của nông nghiệp trong GDP và việc làm đã thu hẹp nhưng ngành này vẫn có vai trò quan trọng trong nền kinh tế Việt Nam, tạo việc làm, bảo đảm an ninh lương thực và tạo nguồn thu ngoại tệ. GDP nông nghiệp đã tăng với tốc độ đều đặn, với tỷ lệ bình quân 3% mỗi năm từ năm 1996. Đóng góp của nông nghiệp vào thương mại còn cao hơn, cả xuất khẩu và nhập khẩu đều tăng đáng kể, làm cho ngành này hội nhập ở mức độ cao vào nền kinh tế toàn cầu. Giá trị xuất khẩu liên tục vượt quá giá trị nhập khẩu với mức chênh lệch lớn, dẫn đến cán cân thương mại nông sản tăng đều đặn trong hai thập kỷ qua (Cervantes-Godoy, 2010).

Nông nghiệp sẽ tiếp tục ở vị trí trung tâm của tăng trưởng bao trùm ở Việt Nam trong

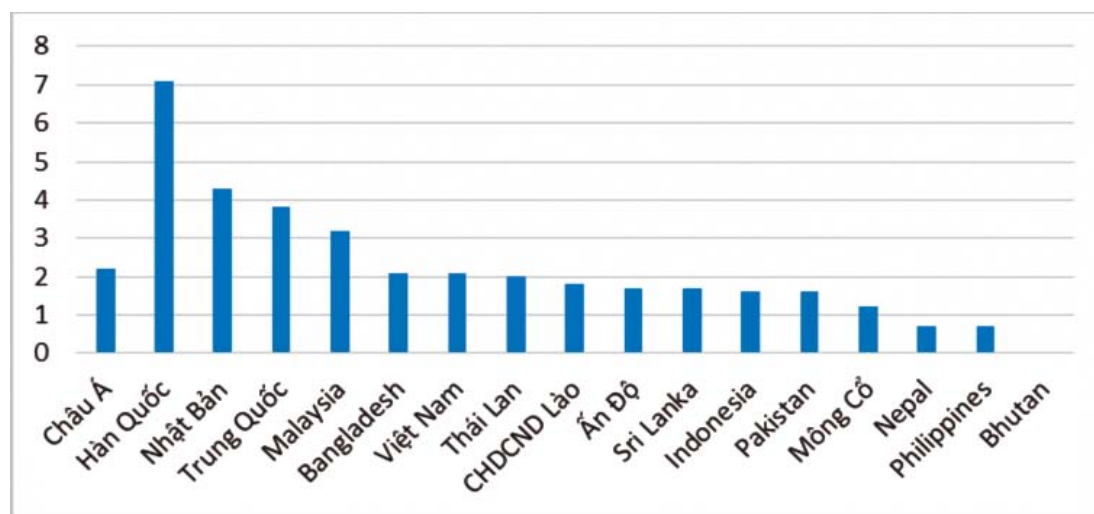
những năm tới đây, bởi nó cung cấp sinh kế cho hàng triệu hộ nghèo và hộ nông thôn thu nhập thấp. Do đó, nâng cao năng suất lao động có vai trò then chốt để tăng thu nhập nông thôn nói chung và thu nhập của người nghèo nông thôn nói riêng.

Trong ba thập kỷ qua, Việt Nam có thành tích tương đối tốt về tăng trưởng năng suất lao động trong nông nghiệp so với các nước châu Á khác (xem Hình 2.13). Chỉ có các nước châu Á tiên tiến hơn, như Trung Quốc, Nhật Bản, Malaysia và Hàn Quốc đạt được tốc độ tăng năng suất cao hơn. Tăng trưởng năng suất các nhân tố tổng hợp, hợp phần quan trọng của năng suất lao động,²⁵ cũng cho thấy chiều hướng tích cực, trung bình đạt khoảng 3% mỗi năm trong giai đoạn 1981-2006, một tốc độ ngang bằng các nền kinh tế nông nghiệp có hiệu quả cao nhất trên thế giới (Cervantes-Godoy, 2010).

Tăng trưởng năng suất trong nông nghiệp bắt nguồn từ sự phân bổ lại lao động, đất đai và các nguồn lực khác giữa các phân ngành nông nghiệp, và tăng năng suất trong các phân ngành. Do nông nghiệp có mức độ biến động cao về năng suất - cả về mức độ và tốc độ tăng trưởng - yếu tố thứ nhất làm tăng năng suất tổng hợp thông qua dịch chuyển nguồn lực từ các phân ngành có năng suất thấp hơn sang các phân ngành có năng suất cao hơn.

Hình 2.13: Tăng trưởng năng suất nông nghiệp ở Việt Nam đã vượt qua tốc độ của hầu hết các nước châu Á trừ các nước có trình độ tiên tiến hơn nhiều

Tốc độ tăng giá trị gia tăng bình quân một lao động nông nghiệp, theo giá cố định năm 2000, USD, 1980-2010



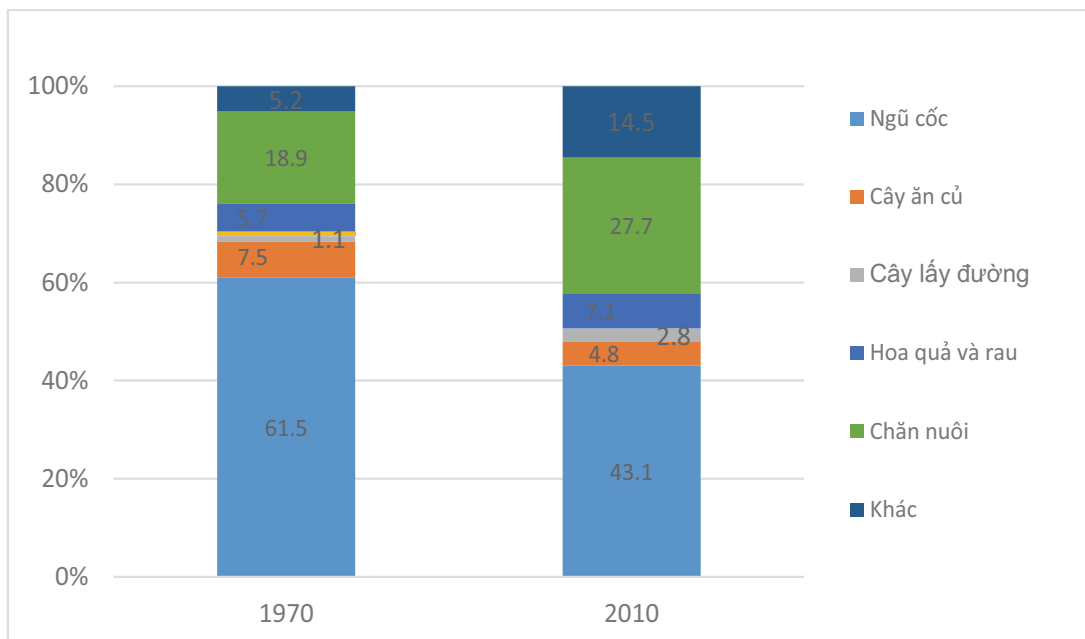
Nguồn: Số liệu lấy từ Bảng 2, Briones và Felipe (2013).

Tự do hóa mang lại giá trị gia tăng cao hơn trong nông nghiệp

Có sự thay đổi cơ cấu trong nông nghiệp rất rõ ràng, từ các sản phẩm truyền thống sang các sản phẩm có giá trị cao. Hình 2.14 cho thấy tỷ trọng của ngũ cốc giảm xuống đáng

kể, từ 61,5% năm 1970 xuống còn 43,1% năm 2010, trong khi tỷ trọng của rau, quả và gia cầm tăng lên. Chiều hướng giảm tỷ trọng ngũ cốc cũng đã xảy ra ở 16 nước châu Á (Briones và Felipe 2013),²⁶ nhưng chỉ hai nước có mức giảm nhanh hơn Việt Nam trong cùng thời kỳ, là Trung Quốc và Hàn Quốc.

Hình 2.14: Sản lượng ngũ cốc giảm sút phản ánh sự chuyển hướng ra khỏi các sản phẩm giá trị thấp



Nguồn: Số liệu lấy từ Bảng 5, Briones và Felipe (2013).

Thay đổi cơ cấu trong nông nghiệp đã được ghi nhận đầy đủ trong nghiên cứu định tính phục vụ cho Báo cáo này. Những người được phỏng vấn đã chia sẻ kinh nghiệm của mình về việc tăng tỷ trọng sản xuất thịt lợn trong khi giảm tỷ trọng trồng ngô có giá trị thấp. Một số đã áp dụng mô hình kết hợp trồng ngô và nuôi lợn, với thu nhập từ trồng ngô được sử dụng cho các khoản chi tiêu hàng ngày trong khi thu nhập từ nuôi lợn được sử dụng cho những khoản chi tiêu lớn hơn. Trồng rau hay nắm thương phẩm được nhiều người trả lời phỏng vấn đề cập tới như là một phần của mục tiêu đa dạng hóa nguồn thu nhập; một số thậm chí còn cung cấp trực tiếp cho các siêu thị trong khi một số khác

đã thiết lập mối liên kết với các mạng lưới cung ứng.

Tuy nhiên, nhiều người được phỏng vấn cũng nói rằng họ không thể mở rộng sản xuất và tăng thu nhập, vì những hạn chế về đất đai hay nguồn lực tài chính. Giá cả thị trường của các sản phẩm đầu ra và đầu vào đã biến động nhiều, làm giảm sút lợi nhuận. Rủi ro sản xuất như lụt lội và hạn hán, cũng như vật nuôi chết dịch càng làm tăng thêm khó khăn. Một số người thậm chí còn cho biết tình trạng sản xuất bị thu hẹp (CAF, 2014).

Đằng sau những thay đổi đáng kể về cơ cấu nông nghiệp là một số quá trình tự do hóa

kinh tế. Tự do hóa giá cả trong những năm đầu của chủ trương Đổi Mới và tự do hóa bên ngoài sau đó đã dẫn tới việc phân bổ lại nguồn lực trong nông nghiệp để phù hợp hơn với những lợi thế so sánh ở nhiều sản phẩm nông nghiệp. Tự do hóa bên trong đã tạo ra những kích thích bổ sung cho nông dân để họ phấn đấu hết tiềm năng của mình. Hạ tầng cơ sở được cải thiện cũng giúp nông dân kết nối tốt hơn với người tiêu dùng, thúc đẩy thị trường trong nước hội nhập sâu hơn và cải thiện mối liên kết với thị trường toàn cầu. Mặc dù còn lâu mới được coi là hoàn chỉnh, nhưng những bước chuyển hướng này đã hỗ trợ tạo việc làm có năng suất, đặc biệt là các sản phẩm nông nghiệp truyền thống.

Tuy nhiên, đối với các sản phẩm mới, cơ chế thị trường và các yếu tố kinh tế cơ bản được củng cố mặc dù hết sức cần thiết nhưng vẫn là chưa đủ, trong hoàn cảnh có nhiều rào cản lớn về mặt công nghệ, vốn, kỹ năng, rủi ro... Trong nhiều trường hợp, nông dân không thể tự mình vượt qua những rào cản này, do đó đòi hỏi Nhà nước phải can thiệp dưới một hình thức nào đó. Trường hợp trồng hoa ở Đà Lạt vừa qua cho thấy một số lợi ích tiềm tàng khi Nhà nước hợp tác với các nhà tài trợ và nhà đầu tư nước ngoài để kết nối người trồng hoa địa phương với thị trường toàn cầu, kể cả thông qua quy hoạch hạ tầng cơ sở và quy hoạch chiến lược cần thiết (Hộp 2.5). Các mối quan hệ đối tác công-tư có hiệu quả có thể đóng góp vai trò đặc biệt quan trọng.

Ở huyện Lục Ngạn của tỉnh Bắc Giang, chính quyền địa phương đã chủ động hỗ trợ nông dân trồng vải để họ đáp ứng tiêu chuẩn chất lượng cao cần thiết để xuất khẩu sang các thị trường mới ở Úc và Hoa Kỳ, ngoài thị trường nội địa truyền thống và thị trường

Trung Quốc. Gần đây, Trung tâm Chiêu xạ Hà Nội đã bắt đầu nâng cấp các phương tiện kỹ thuật của mình trong nỗ lực nhằm cải thiện khả năng bảo quản quả vải xuất khẩu, đặc biệt sang thị trường Hoa Kỳ. Một khi quy trình nâng cấp được hoàn tất vào năm 2016, những người trồng vải ở huyện Lục Ngạn sẽ chuyển sản phẩm của mình sang Hoa Kỳ qua Hà Nội thay vì thành phố Hồ Chí Minh, và do đó có thể cắt giảm đáng kể chi phí thương mại.

Còn một số ví dụ khác như việc gần đây phát động một dự án để phát triển ngành sữa, đồng thực hiện bởi chính quyền tỉnh Hà Nam và Chính phủ Hà Lan. Mục tiêu của dự án là phát triển chăn nuôi bò sữa dựa vào hộ gia đình một cách chuyên nghiệp và bền vững, được kỳ vọng sẽ góp phần bảo đảm an ninh lương thực, tạo việc làm và tăng thu nhập cho nông dân, đồng thời giảm sự phụ thuộc vào việc nhập khẩu sữa.

Cần thiết tham khảo kinh nghiệm ở một số nơi khác trên thế giới, chính sách công nghiệp kết hợp với một số biện pháp can thiệp có trọng điểm đã phát huy hiệu quả trong ngành nông nghiệp. Trường hợp của Chi-lê là đáng chú ý, bởi nó thường được mô tả là thiên đường của thị trường tự do. Nhưng nhờ Chi-lê thâm nhập vào thị trường thế giới là nhờ khả năng nghiên cứu và phát triển khi được nhà nước tài trợ, trong khi ngành công nghiệp cá hồi hết sức thành công là nỗ lực của Fundacion Chile - một quỹ mạo hiểm bán công (Deaton, 2013). Kinh nghiệm này khẳng định rằng những thử nghiệm của một số chính quyền địa phương ở Việt Nam nhằm thúc đẩy tăng trưởng nông nghiệp thông qua công nghệ và đổi mới là hướng hành động đúng đắn, và cần được mở rộng quy mô lên phạm vi cả nước nhằm đẩy mạnh tốc độ thay đổi cơ cấu.

Hộp 2.5: Ngành trồng hoa ở Đà Lạt - Nhà nông và Nhà nước

Ở Lâm Đồng, diện tích trồng hoa đã tăng gấp hai lần từ 1.731 ha năm 2003 lên gần 4.000 ha năm 2014, khi sản lượng đạt tới 14 tỷ khóm hoa. Khoảng 60 triệu khóm được xuất khẩu ra nước ngoài để thu về US\$ 25 triệu. Nhật Bản, thị trường hoa lớn thứ ba trên thế giới, đã trở thành điểm đến chủ yếu của các loài hoa Đà Lạt. Năm 2014, kim ngạch xuất khẩu hoa và cây giống hoa sang Nhật Bản đạt gần US\$ 22,4 triệu. Con số này đã tăng gấp hai lần trong vòng 5 năm qua, vượt qua hai nước xuất khẩu lớn khác là Malaysia tới 43% và Trung Quốc tới 12%. Các loài hoa nổi tiếng của Đà Lạt, trong đó có hoa hồng, hoa ly, phong lan và hoa cúc, cũng được xuất khẩu sang châu Âu và Bắc Mỹ.

Nút thắt đối với tăng trưởng

Mặc dù công nghiệp hoa tăng trưởng nhưng vẫn có những mối quan ngại. Hầu hết sản phẩm hoa tiếp tục được bán ở thị trường trong nước và chỉ có 5% được xuất khẩu ra nước ngoài, hầu hết bởi các công ty nước ngoài hoặc các công ty liên doanh.

Một trong những thách thức lớn nhất là sự thiếu hụt kỹ năng, từ kỹ thuật chăm sóc cây giống và canh tác đến kỹ thuật bảo quản và phân phối. Tình trạng thiếu hạ tầng cơ sở phù hợp, như lưu kho và vận chuyển, làm tăng thêm khó khăn. Chi phí sản xuất cao của một số loài hoa mới trồng ở Đà Lạt làm giảm sức cạnh tranh ở thị trường thế giới.

Sản xuất quy mô nhỏ, chủ yếu ở các hộ gia đình, gây khó khăn cho việc đáp ứng tiêu chuẩn cao của các công ty quốc tế lớn. Tuy nhiên, sự phụ thuộc nặng nề vào thị trường trong nước có nghĩa là khi được mùa hoa thì mất giá, khi được giá thì mất mùa hoa.

Vai trò của Nhà nước, nhà tài trợ và FDI

Để khắc phục một số trong những vấn đề trên đây, Cơ quan Hợp tác quốc tế Nhật Bản (JICA) và chính quyền tỉnh Lâm Đồng đã công bố kế hoạch xây dựng chợ hoa Đà Lạt và trung tâm thu mua. Sự hỗ trợ kỹ thuật đến từ chợ hoa Ota ở Tokyo, nơi giao dịch tới 2.451 triệu cành hoa mỗi ngày và là nơi tổ chức phiên đấu giá hoa lớn nhất ở Tokyo. Dự án hoa Đà Lạt dự kiến sẽ hoàn thành vào năm 2017, với công suất ước tính 200 triệu cành hoa mỗi năm.

Khoảng 70% hoa Đà Lạt được vận chuyển đến thành phố Hồ Chí Minh để phân phối. Trung tâm thu mua hoa dự kiến sẽ được kết nối với chợ Bình Điền, một trong những chợ bán sỉ lớn nhất ở thành phố Hồ Chí Minh. Hoa sẽ được xử lý sau thu hoạch và được bảo quản lạnh trước và trong quá trình vận chuyển. Chợ Bình Điền sẽ hoạt động như một trung tâm phân phối, tiếp nhận đơn đặt hàng hoa Đà Lạt từ các chợ nhỏ hơn và cá nhân người mua, và chuyên chở hoa được đặt hàng đến khu vực dành riêng cho hoa Đà Lạt. Một đặc điểm hết sức quan trọng của chợ là tất cả các khoản tiền trả sẽ được công khai và minh bạch hóa với người trồng hoa, do đó giúp họ đặt giá cho các sản phẩm của mình. Hiện nay hầu hết những người trồng hoa phải bán sản phẩm của mình cho thương lái, thường với giá rất rẻ.

JICA khuyến nghị rằng Lâm Đồng nên thực hiện dự án bằng đầu tư công thay vì kêu gọi sự tham gia của các nhà đầu tư tư nhân, bởi vì các nhà đầu tư tư nhân có thể thao túng hoạt động của chợ vì lợi ích của riêng mình, thường có hại cho người trồng hoa.

Chính quyền tỉnh Lâm Đồng cũng đang hợp tác với các chuyên gia hoa Hà Lan để cung cấp trợ giúp kỹ thuật cho người làm vườn và để trồng hoa xuất khẩu. Dalat Hasfarm là trường hợp về một công ty Hà Lan làm ăn thành công ở Việt Nam. Hasfarm là công ty hoa đầu tiên ở Đà Lạt nhập khẩu các loại giống hoa mới từ Hà Lan và các nước châu Âu khác, xây dựng một cơ sở gen phong phú và giới thiệu các loài hoa mới chất lượng cao mỗi năm. Hasfarm cũng là một trong số ít các công ty trong nước có khả năng xuất khẩu hoa và giống hoa chất lượng cao có nguồn gốc nước ngoài với chứng chỉ xuất xứ hợp pháp.

“Xuất khẩu hay là chết”

“Xuất khẩu hay là chết” là khẩu hiệu của chính quyền địa phương. Người làm vườn Đà Lạt hiểu rằng họ cần phải nỗ lực xuất khẩu hoa thay vì phụ thuộc chủ yếu vào thị trường nội địa. Điều đó sẽ phụ thuộc vào việc giới thiệu các công nghệ mới về trồng hoa và phát triển hạ tầng hỗ trợ, trong khi cung cấp chỉ đạo kỹ thuật về mô hình sản xuất có thể đáp ứng đòi hỏi ngày càng tinh tế hơn của thị trường. Lâm Đồng phải nâng cao chất lượng và sự đa dạng của các loài hoa nếu họ muốn tham gia vào chuỗi cung ứng hoa toàn cầu.

Nhà nước có thể đóng vai trò quan trọng trong việc định hướng và huy động nguồn lực để phát triển hạ tầng cơ sở cần thiết và đưa ra các biện pháp khuyến khích để một số doanh nghiệp lớn có chọn lọc phát triển thương hiệu “hoa Lâm Đồng” để bước đầu giúp hoa Lâm Đồng thâm nhập các thị trường quốc tế. Việc mở văn phòng đại diện ở các thị trường then chốt có thể hỗ trợ xuất khẩu.

Nếu nỗ lực của nhà nông, Nhà nước, nhà tài trợ và nhà đầu tư nước ngoài thành công, thì tác động của tăng trưởng có thể là rất lớn. Nhà nông tham gia có thể dịch chuyển cao hơn trên chuỗi giá trị và gia nhập nhóm trung lưu lớp trên, Chính phủ có thể nhận được nguồn thu ngân sách bổ sung và đất nước có thể tăng kim ngạch xuất khẩu. Tuy nhiên, vẫn có những câu hỏi mở về sự tham gia của nông dân nói chung, đặc biệt những người nghèo về nguồn lực; những đòi hỏi gặt gao về đất, nước, khí hậu và kỹ năng; và các mối liên kết ngược hạn chế của các hoạt động này với những bộ phận khác của nền kinh tế.

Nguồn: Nhóm biên soạn báo cáo PTCN tập hợp từ các nguồn khác nhau.

Giải phóng để tạo đà hơn nữa

Cũng như ở các ngành phi nông nghiệp và toàn bộ nền kinh tế, việc phân bổ lại nguồn lực là cần thiết nhưng chưa đủ để nâng cao năng suất. Tầm quan trọng của việc phân bổ lại trên thực tế giảm dần khi nền kinh tế phát triển hoàn thiện hơn và cơ cấu ngành nông nghiệp trở nên ổn định hơn. Khi đó, tăng năng suất trong các phân ngành và ở các nông trại sẽ thúc đẩy nâng cao năng suất nói chung.

Một số yếu tố đã phát huy tác dụng với nền nông nghiệp hiệu quả cao hơn ở Việt Nam.²⁷ Hội nhập toàn cầu, mặc dù đi kèm với những rủi ro, nhìn chung đã mang lại lợi ích lớn cho một số phân ngành sản xuất hàng sơ cấp có lợi thế so sánh nhờ nguồn tài nguyên thiên nhiên ưu đãi và chi phí lao động nông nghiệp thấp. Tình trạng già hóa dân số có xu hướng làm tăng diện tích đất bình quân trên một lao động nông nghiệp, nhân rộng ảnh hưởng của thay đổi cơ cấu.

Tăng trưởng năng suất do công nghệ thúc đẩy có thể là yếu tố quan trọng nhất đối với năng lực cạnh tranh của ngành nông nghiệp Việt Nam về lâu dài, nhưng, đồng thời cũng là

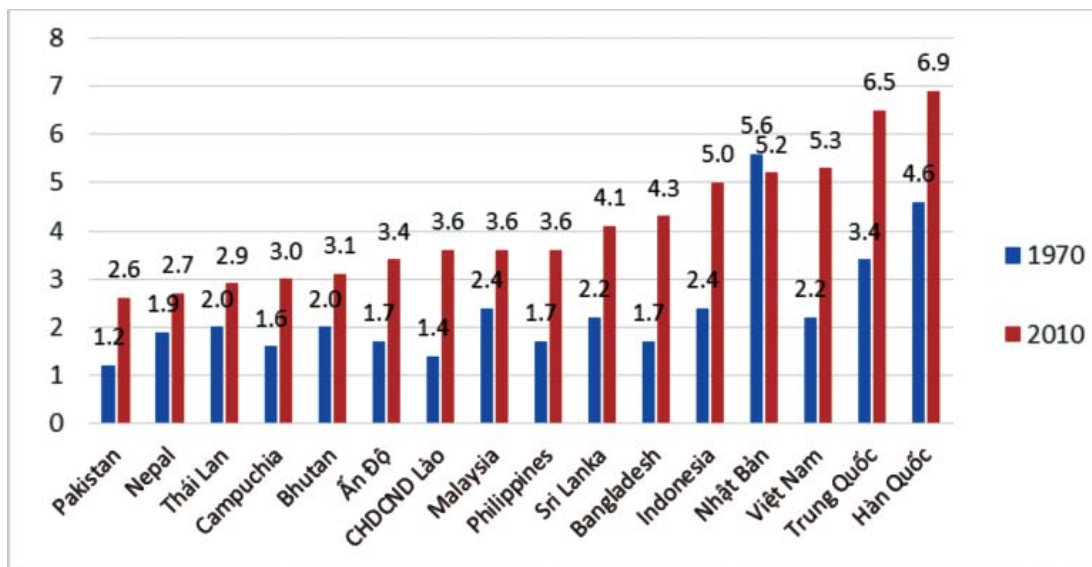
thách thức lớn nhất. Đối với cây trồng, tăng trưởng năng suất phần lớn là do công nghệ và năng lực sáng tạo. Những bằng chứng hiện có cho thấy Việt Nam đã có thành tích tương đối tốt từ góc độ tăng trưởng năng suất các cây trồng truyền thống. Hình 2.15 cho thấy rằng, từ một nước ở mức trung bình, Việt Nam đã vượt lên vị trí thứ ba về năng suất ngũ cốc năm 2010, chỉ dưới Trung Quốc và Hàn Quốc. Thành tựu này là do các biện pháp cải cách, chính sách, định chế then chốt theo định hướng thị trường, hỗ trợ hội nhập toàn cầu, phát triển hạ tầng cơ sở và tăng cường nguồn vốn con người.

Nghiên cứu và phát triển trong nông nghiệp cũng đã có vai trò then chốt trong tăng năng suất. Năm 1991, tổng chi tiêu cho hoạt động nghiên cứu và phát triển lên đến US\$ 8,1 tỷ (tính theo PPP năm 2005), tương đương với gần 1/3 của 1% GDP nông nghiệp (Cervantes-Godoy và Dewbre, 2010). Với con số này, Việt Nam được xếp rất xa phía sau các nước láng giềng Trung Quốc và Malaysia. Tuy nhiên, đến năm 2002, nhờ mức chi tiêu tăng gần gấp 7 lần, Việt Nam đã bắt đầu thu hẹp khoảng cách. Cũng trong giai đoạn này, GDP nông nghiệp đã tăng lên nhanh chóng. Tuy nhiên, Việt Nam

vẫn xếp rất xa sau nhiều nước về tỷ trọng GDP nông nghiệp dành cho nghiên cứu và

phát triển, cho thấy còn rất nhiều dư địa để cải thiện.

Hình 2.15: Công nghệ đã thúc đẩy tăng trưởng đáng kể trong năng suất ngũ cốc Tấn/ha²⁸



Nguồn: Briones và Felipe 2013.

Các doanh nghiệp lớn đóng vai trò ngày càng quan trọng trong việc tăng năng suất nông nghiệp, và áp dụng tính kinh tế theo quy mô và công nghệ là rất cần thiết cho việc nâng cao khả năng cạnh tranh - tất cả những điều này vẫn còn thiếu vắng ở các nông trại quy mô nhỏ trên khắp Việt Nam. Trường hợp điển hình là Vinamilk, một doanh nghiệp lớn trong ngành từ lâu nay. Tập đoàn này mới đây đã bắt đầu xuất khẩu, đặt chân vào thị trường toàn cầu đầy thách thức nhưng cũng hứa hẹn nhiều lợi ích. Vinamilk có hệ thống rộng khắp và vận hành thông suốt phương thức chăn nuôi theo hợp đồng thông qua đó nhiều nông dân có thể tham gia. TH True Milk đã tăng cường sự hiện diện của mình bằng các công nghệ được nhập khẩu từ Israel, nhưng lại đi theo một mô hình khác, với phần lớn hoạt động sản xuất diễn ra trong nội bộ doanh nghiệp.

Các doanh nghiệp lớn khác như Hoàng Anh Gia Lai, VinGroup hay Hòa Phát, trước kia đã thu lợi nhuận khổng lồ từ kinh doanh bất động sản, đã và đang đổ những khoản đầu tư khá lớn vào các sản phẩm nông nghiệp hướng đến tầng lớp trung lưu đang gia tăng nhanh chóng với nhu cầu lớn đối với các sản phẩm nông nghiệp có giá trị gia tăng cao và chất lượng cao. Mặc dù việc tham gia thị trường của những tập đoàn nội địa lớn này là đáng hoan nghênh, đặc biệt vì lý do về tính hiệu quả, nhưng chưa mấy ai hiểu rõ tác động về mặt phân phối từ sự tham gia của họ trong nông nghiệp và có thể phụ thuộc phần lớn vào năng lực phân phối lại của một nhà nước hoạt động thông suốt.

Mặc dù còn hạn chế, khu vực FDI đã tham gia phần nào vào ngành nông nghiệp, kể cả thông qua các công ty đa quốc gia như Charoen Pokphand Group (CP Group) của Thái Lan (Hộp 2.6).

Hộp 2.6: Một mô hình canh tác theo hợp đồng

Sự phát triển mới đây của công nghiệp thịt lợn đã đưa đến nhiều thay đổi có ý nghĩa trong mô hình sản xuất. Những thay đổi này bao gồm sự xuất hiện của mô hình canh tác theo hợp đồng được vận hành bởi các công ty nước ngoài, trong đó Tập đoàn CP (Charoen Pokphand), công ty tư nhân lớn nhất của Thái Lan và là một trong những tập đoàn lớn nhất châu Á, là đáng chú ý nhất. Mô hình CP bây giờ chiếm 70% tổng canh tác theo hợp đồng về sản xuất thịt lợn. 30% thịt lợn được sản xuất bằng mô hình canh tác theo hợp đồng, đã phát triển từ 10 năm trở lại đây.

Mô hình sản xuất mới đã giúp gia tăng lợi nhuận cho những người chăn nuôi lợn. Trong dự án CP, nông dân đóng góp lao động và đất, còn CP cung cấp tất cả các đầu vào khác cần có trong chuỗi giá trị. Nông dân nhận một phần rủi ro của quá trình sản xuất và CP nhận phần rủi ro còn lại cũng như những rủi ro về tài chính và thị trường, để công ty này có các biện pháp khuyến khích đào tạo nông dân. Mô hình này giúp cho sản xuất có hiệu quả cao và do đó tăng thu nhập cho nông dân. Như một biện pháp bảo đảm hiệu quả sản xuất thịt lợn, mô hình CP được xếp hạng cao hơn các mô hình truyền thống và cao hơn cả các mô hình sản xuất ở Hoa Kỳ và một số nước châu Âu. Tương tự như các cụm công nghiệp, toàn bộ chuỗi giá trị đều có được tính kinh tế theo quy mô ngay cả khi những người nông dân tham gia không nhất thiết có quy mô lớn. Các nông trại có thể học hỏi lẫn nhau bởi vì họ ở gần nhau và thực hiện những nhiệm vụ sản xuất như nhau.

Với bảo lãnh của CP, các nông trại có khả năng tốt hơn trong việc tiếp cận tín dụng, giúp họ nhanh chóng mở rộng quy mô sản xuất lợn trong mấy năm qua. Các nông trại lớn (với 50 con lợn trở lên) và các nông trại quy mô vừa (với 10 đến 49 con lợn) bây giờ chiếm 14% của tất cả các nông trại lợn. Năm 2006, hầu như không có nông trại nào nuôi nhiều hơn 50 con lợn, và có 32.000 nông trại như vậy năm 2012 (Tổng cục Thống kê, 2013).

Những lợi ích mà CP có được cũng rất rõ ràng. Là công ty đi đầu trong chuỗi giá trị này, CP có thể bù đắp tất cả các chi phí cố định gắn liền với công nghệ và sáng tạo, và thu lời bằng cách tập hợp nhiều nông trại lại với nhau để vận hành trên cùng một sàn công nghệ.

Tuy nhiên, cũng có một số quan ngại về một mô hình như vậy từ góc độ tăng trưởng bao trùm. Nông dân được chia sẻ chỉ 2% tổng lợi nhuận nhưng đến 11% tổng chi phí sản xuất. Hơn nữa, từ trung hạn đến dài hạn, nông dân cũng phải gánh chịu những rủi ro về môi trường có thể làm cho đất đai của họ không sử dụng được trong vài năm. Công ty không có lợi ích xem xét các vấn đề về tính bền vững bởi vì các hợp đồng với nông dân đều có thời hạn nhất định, nhưng Nhà nước có thể nhìn thấy những chi phí cao tiềm ẩn từ những thiệt hại gây ra cho môi trường, như là một vấn đề cần phải quan tâm.

Nguồn: Tóm lược từ ISPARD 2015

Chương 2.4: Nâng cao năng lực thông qua cải thiện y tế và giáo dục

Giáo dục và y tế là cốt lõi của phát triển con người, cốt lõi của việc mở rộng những năng lực chủ yếu, và đã góp phần bảo đảm tăng trưởng nhanh hơn, bao trùm hơn ở Việt Nam. Hai lĩnh vực này có vai trò quan trọng trong việc nâng cao năng suất, thúc đẩy cơ hội và dịch chuyển xã hội, tạo điều kiện để công dân tham gia vào nền kinh tế và chia sẻ lợi ích của tăng trưởng.

Việt Nam đã chứng kiến việc mở rộng nhanh chóng khả năng tiếp cận y tế và giáo dục cơ bản. Nguồn lực (nhà nước và tư nhân) đầu tư cho hai lĩnh vực này đã tăng lên đáng kể, tuy nhiên các kết quả phát triển không có gì là ấn tượng. Sự chuyển hướng từ dịch vụ do nhà nước tài trợ và cung cấp sang sự kết hợp nguồn lực công và tư đã tiềm tàng sự thiếu hiệu quả và bất công bằng. Cả y tế và giáo dục đều có đặc tính “hàng hóa công” mạnh mẽ và rất dễ bị ảnh hưởng bởi các thất bại thị trường lớn. Đảm bảo hiệu quả có nghĩa là nhà nước cần có sự điều hành mạnh nếu không phải là trực tiếp cung cấp dịch vụ. Điều quan trọng không kém là khả năng tiếp cận các dịch vụ có chất lượng ngày càng tùy thuộc vào năng lực chi trả của hộ gia đình.

Trong bối cảnh Việt Nam đang tìm kiếm một mô hình tăng trưởng mới, việc đảm bảo có nền giáo dục và y tế tốt hơn có vai trò chủ chốt để tăng năng suất lao động và phân phối lợi ích của tăng trưởng. Kể từ đầu những năm Đổi Mới, việc cung ứng dịch vụ tương đối tốt, đặc biệt trong giáo dục cơ bản, đã tạo thuận lợi cho sự dịch chuyển nhanh người lao động ra khỏi khu vực nông nghiệp tự cung tự cấp năng suất thấp sang lĩnh vực việc làm có năng suất cao hơn. Như chương trước nhấn mạnh, việc thực hiện các bước tiếp theo để nâng cao năng suất sẽ phụ thuộc chủ yếu vào việc xây dựng một lực lượng lao động có tay nghề

cao và có sức khỏe tốt. Đối với giáo dục, cần phát huy thế mạnh hiện có của giáo dục tiểu học và trung học, mở rộng đào tạo nghề và giáo dục đại học, trong khi cũng cần cải thiện chất lượng ở tất cả các cấp. Đối với ngành y tế, nhiệm vụ chính là phải giải quyết những bất bình đẳng về địa lý và giữa các nhóm dân cư, cũng như khắc phục những thiên vị trong khám chữa bệnh tại bệnh viện với chi phí tốn kém và chỉ dành cho một số ít người. Việc đảm bảo khả năng có thể chi trả và khả năng tiếp cận của người dân là điều rất quan trọng trong cả hai ngành này, và để thực hiện được điều này cần có sự tái điều chỉnh và tái cân bằng nhất định trong chủ trương xã hội hóa của Chính phủ.

2.4.1. Thành tích ấn tượng trong quá khứ đã bắt đầu chậm lại

Hai thập kỷ qua, Việt Nam đã đạt được những thành tựu đầy ấn tượng về việc mở rộng khả năng tiếp cận các dịch vụ giáo dục và y tế. Thành tựu về y tế nhìn chung là tốt hơn hầu hết các nước có mức độ GDP trên đầu người tương tự như Việt Nam.²⁹ Tuổi thọ kỳ vọng, một hợp phần then chốt của HDI, đã tăng từ 67,6 tuổi lên 75,8 tuổi từ năm 1980 đến 2014. Thành tích của Việt Nam ở chỉ số thành phần y tế của HDI xếp Việt Nam thứ hai trong nhóm các nước được lựa chọn để so sánh, trong đó Hàn Quốc là nước duy nhất có thành tích tốt hơn. Các kết quả MDG liên quan đến y tế nhìn chung là tích cực, đặc biệt là tử vong ở bà mẹ, ho lao và sốt rét, và tử vong ở trẻ em (xem Bảng 2.6).

Mặc dù Việt Nam đã thu được những thành tựu đầy ấn tượng này nhưng tốc độ cải thiện về y tế đã chậm lại trong mấy năm vừa qua. Tồn tại những mức chênh lệch rõ ràng giữa các nhóm xã hội. Ví dụ, tuổi thọ kỳ vọng ở Tây Nguyên thấp hơn 5 tuổi so với tuổi thọ kỳ vọng ở miền Đông Nam bộ.

Bảng 2.6: Việt Nam đã thực hiện tốt các mục tiêu MDGs

Chỉ báo	Trước năm 2000	2005	2010	2014	Kết quả
MDG 2: Thực hiện phổ cập giáo dục tiểu học					Hoàn thành
- Tỷ lệ nhập học rỗng ở bậc tiểu học	87% (1990)	95%	97% (2008-2009)	98,96%	
- Tỷ lệ hoàn thành bậc tiểu học		85,6%	88,5% (2008-2009)	92,2% (2012-2013)	
- Tỷ lệ nhập học rỗng ở bậc trung học cơ sở		81%	83,1% (2008-2009)	87,24% (2011-2012)	
MDG 3: Thúc đẩy bình đẳng giới và trao quyền cho phụ nữ					Hoàn thành
- Tỷ số nữ giới nhập học bậc tiểu học so với nam giới	91,2% (1999-2000)	91,9%	92,1% (2008-2009)	91,3% (2013)	
- Tỷ số nữ giới nhập học bậc trung học cơ sở so với nam giới	88,5% (1999-2000)	92,3%	91,6% (2008-2009)	94,3% (2013)	
MDG 4: Giảm tử vong ở trẻ em					Hoàn thành một phần
- Tỷ lệ tử vong ở trẻ em dưới 5 tuổi	58‰ (1999)	27,3‰	25‰ (2009)	22,4‰	
Tỷ lệ tử vong ở trẻ sơ sinh dưới 1 tuổi	44,4‰ (1999)	26‰	16‰ (2009)	14,9‰	
MDG 5: Cải thiện sức khỏe bà mẹ					Hoàn thành
- Tỷ suất tử vong ở bà mẹ trên 100.000 ca sinh sống	233 (1999)	80	69 (2009)	60	
- Tỷ lệ ca sinh được nhân viên y tế chăm sóc		92,71% (2006)	94,48% (2009)	97,5% (2009)	
- Tỷ lệ phụ nữ có thai được khám thai 3 lần trong thai kỳ		84,3%	86,4% (2008)	89,6%	
MDG 6: Phòng chống HIV/AIDS, sốt rét và các bệnh khác					Hoàn thành một phần
- Tỷ lệ nhiễm HIV			0,28% (2011)	0,26% (2014)	
- Tỷ lệ nhiễm HIV trên 100.000 người dân			187 (2009)	248	
- Số người lớn bị nhiễm HIV có thuốc ARV		7.182 (2006)	36.008 (2009)	78.438 (2013)	
- Số trẻ em nhiễm HIV có thuốc ARV		428 (2006)	1.987 (2009)	4.204 (2013)	
- Số ca bị nhiễm sốt rét	293.000 (2000)		60.867 (2009)	27.868	
- Số ca chết do nhiễm sốt rét	71 (2000)		27 (2009)	6	

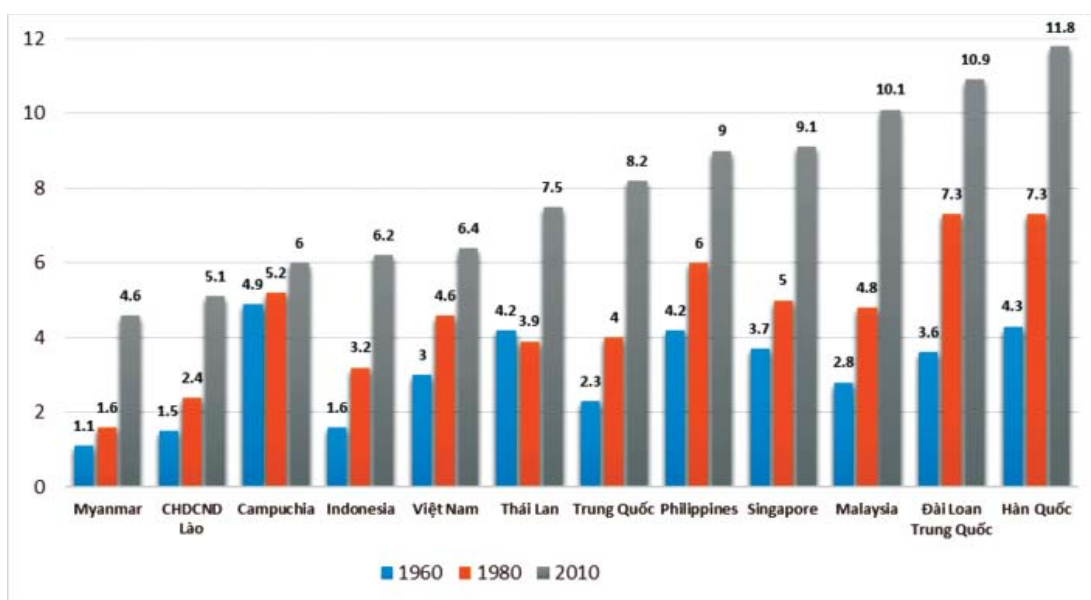
Nguồn: Chính phủ Việt Nam 2015.

Thành tích về giáo dục cũng khá ấn tượng, kể cả các chỉ tiêu MDG. Những thành tựu này bao gồm tỷ lệ nhập học bậc tiểu học 100% và tỷ lệ hoàn thành bậc tiểu học cao, cũng như cân bằng giới giữa trẻ em gái và trẻ em trai ở các bậc tiểu học, trung học cơ sở và trung học phổ thông.

Mặc dù Việt Nam đạt được tiến bộ vững chắc trong chỉ số giáo dục thành phần của HDI từ năm 1980, song đến những năm đầu của thời kỳ Đổi Mới, đã có một khoảng cách giữa Việt Nam và các nước được lựa chọn để so sánh và khoảng cách này đến nay chưa được lấp đầy. Khác với các mục tiêu MDG, vốn tập trung vào bậc giáo dục cơ sở, hợp phần giáo dục của chỉ số HDI dựa vào tổng số năm đi học (cả số năm trung bình và số năm kỳ vọng). Thước đo cao hơn này là một chỉ báo rõ ràng của tăng trưởng bao trùm.

Hình 2.16 cho thấy số năm đi học trung bình cho những người từ 15 tuổi trở lên³⁰ năm 1960, 1980 và 2010 của một số nước ASEAN, cộng với Đài Loan, Trung Quốc và Hàn Quốc. Trong vòng 30 năm, từ 1980 đến 2010, số năm đi học trung bình của Việt Nam chỉ tăng 1,8 năm, mức tăng thấp nhất trong những nước này, trừ Campuchia. Điều này cho thấy Việt Nam đã cần nhiều thời gian hơn, mặc dù với trình độ giáo dục tương đối cao trong những năm 1960 và 1980, để có thể đạt được tỷ lệ hoàn thành cao hơn ở các bậc trung học phổ thông và các cấp cao hơn. Dường như Việt Nam đã tập trung nhiều hơn vào việc hoàn thành phổ cập tiểu học và trung học cơ sở và ít quan tâm tới các bậc học cao hơn, trong đó có đào tạo nghề. Sự mất cân đối này cần được giải quyết nếu muốn đáp ứng những yêu cầu mới của quá trình công nghiệp hóa và hiện đại hóa.

Hình 2.16: Việt Nam phải mất nhiều thời gian hơn để tăng số năm đi học trung bình



Chú thích: Số năm đi học trung bình của Hoa Kỳ là 8,4 (năm 1950) và 13,1 (năm 2010).

Nguồn: Số liệu lấy từ bộ số liệu về thành tích giáo dục của Barro-Lee (Phan và Coxhead 2013).

Đáp ứng những kỳ vọng cao hơn

Trên chặng đường tiến lên phía trước, một nước Việt Nam có mức thu nhập trung bình sẽ phải đối mặt với những thách thức mới, trong bối cảnh đất nước ngày càng hội nhập sâu rộng hơn vào nền kinh tế khu vực và toàn cầu, thay đổi cơ cấu kinh tế đang diễn ra và xã hội ngày càng hiện đại hóa. Cũng như đã từng xảy ra ở các nước có thu nhập trung bình khác, tăng trưởng thu nhập của người dân đi song hành với kỳ vọng lớn hơn đối với các dịch vụ xã hội và việc làm có chất lượng cao hơn. Hiện nay, để tiếp tục duy trì khả năng cạnh tranh quốc tế, Việt Nam cần phải tăng hiệu quả, năng suất lao động và giá trị gia tăng của sản xuất. Giáo dục và y tế sẽ phải đáp ứng những yêu cầu ngày càng tăng trong việc hỗ trợ quá trình chuyển đổi lên mức năng suất cao hơn.

Những vấn đề then chốt bao gồm chất lượng giáo dục và mức hỗ trợ của giáo dục cho việc tiếp thu kỹ năng mới, đáp ứng điều kiện của thị trường và chuyển trọng tâm từ giáo dục cơ sở sang giáo dục trung học và cao hơn. Một yếu tố nữa cũng có vai trò quan trọng không kém là mức độ hỗ trợ của dịch vụ y tế cho lực lượng lao động khỏe mạnh, giảm thiểu các rủi ro về sức khỏe và cải thiện sự thay đổi nhân khẩu học, đặc biệt là ở một xã hội đang trong quá trình già hóa dân số.

Mặc dù Việt Nam đã thu được những thành tích to lớn trong quá khứ, nhưng đã sớm xuất hiện những dấu hiệu không được tích cực như vậy. Số liệu gần đây cho thấy quá trình thay đổi cơ cấu đang diễn ra chậm dần, đặc biệt trong việc chính quy hóa nền kinh tế và chuyển dần từ công nghệ thấp lên công nghệ tầm trung và cao hơn. Trong *Báo cáo về Năng lực cạnh tranh 2014-2015* của Diễn đàn Kinh tế thế giới, một lực lượng lao động không được học hành tử tế được xếp là yếu tố gây khó khăn nhiều thứ ba cho công việc kinh doanh ở Việt Nam.³¹

Trong khi nhu cầu về chất lượng giáo dục và y tế ngày càng tăng thì năng lực của Chính phủ về tăng nguồn thu và cung cấp những dịch vụ này dường như không theo kịp nhu cầu, mặc dù đã thực hiện những cải cách đáng kể trong giáo dục và y tế trong hai thập

kỷ qua. Đó là những thay đổi về mức độ và mô hình huy động nguồn lực, cùng với các phương thức quản lý và quản trị mới. Tuy nhiên, những thành công trước đây không đủ đảm bảo cho tương lai. Bất kỳ một mô hình mới nào để thúc đẩy tăng trưởng kinh tế bao trùm và phát triển con người cần xem xét tới những thách thức và cơ hội mới ở hai lĩnh vực lớn này.

2.4.2. Giáo dục và y tế có tính bao trùm đến mức nào?

“Sự thiếu vắng năng lực của Nhà nước – trong cung cấp dịch vụ xã hội và an sinh xã hội mà người dân ở các nước giàu thường coi là mặc nhiên phải có – là một trong những nguyên nhân chính của nghèo đói và sự tước đoạt trên khắp thế giới.” Angus Deaton, tác giả Nobel kinh tế năm 2015.

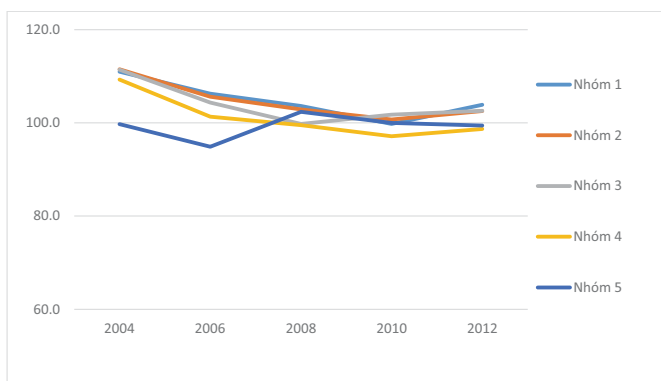
Nhìn chung đã có sự tăng lên nhanh chóng trong cung ứng dịch vụ giáo dục và y tế. Chất lượng của dịch vụ đã được cải thiện đáng kể ở tất cả các cấp nhưng không đồng đều. Cải thiện trong giáo dục có xu hướng tập trung vào đảm bảo cung cấp dịch vụ giáo dục phổ cập ở cấp cơ sở trong khi bỏ quên các cấp mầm non và sau trung học, còn trong y tế, có sự thiên lệch có hệ thống theo hướng cung ứng dịch vụ chữa trị cao cấp tại bệnh viện ở các thành phố.

Mặc dù khoảng cách trong giáo dục giảm xuống, các nhóm nghèo hơn và nhóm trung lưu vẫn bị bỏ lại

Mặc dù những bất bình đẳng lớn trong giáo dục nói chung vẫn tồn tại, mức độ chênh lệch về độ bao phủ và sử dụng dịch vụ giữa các vùng, và giữa nhóm giàu và nghèo đã thu hẹp.

Sau khi hoàn thành các chỉ tiêu MDG về giáo dục tiểu học, trọng tâm chính sách của Việt Nam hiện nay đã chuyển sang việc đạt được thành tích tương tự cho bậc giáo dục trung học cơ sở. Hình 2.17 cho thấy rằng tỷ lệ nhập học bậc tiểu học trong các nhóm thu nhập khác nhau đã đạt hoặc gần đạt 100% kể từ năm 2008, điều cho thấy một mức độ bao trùm rất cao.

Hình 2.17: Hầu hết mọi trẻ em đều được đi học tiểu học, bất kỳ thuộc nhóm thu nhập nào
 Tỷ lệ nhập học tiểu học, 2004-2012

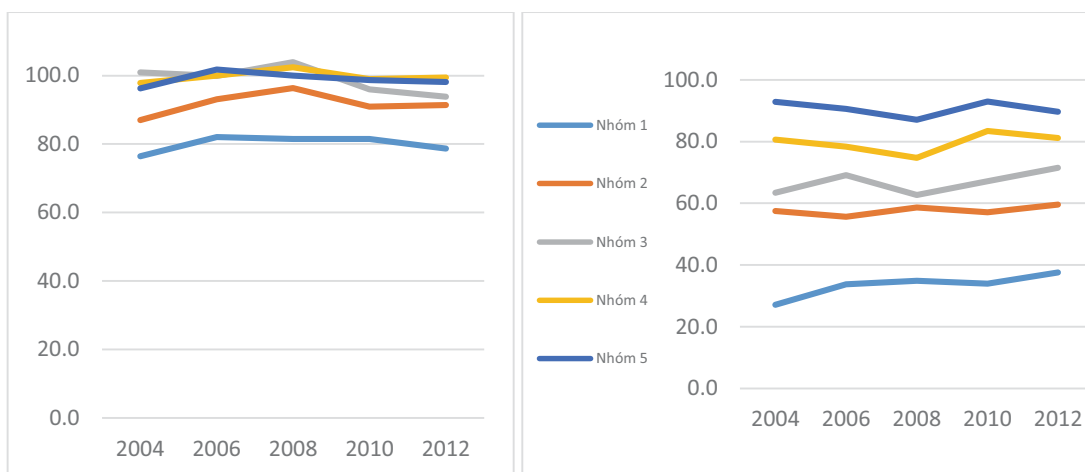


Nguồn: Tổng cục Thống kê, VHLSS.

Tuy nhiên, Hình 2.18 cho thấy rằng để đạt được thành tích 100% học sinh bậc trung học cơ sở vẫn còn là một thách thức. Năm 2012, tỷ lệ học sinh nhập học bình quân là 90%, nhưng trong khi hai nhóm thu nhập cao nhất đạt tỷ lệ gần 100% thì tỷ lệ ở nhóm thu nhập thấp nhất chỉ đạt 60%. Có vài dấu hiệu cho thấy khoảng

cách này đang được thu hẹp. Tỷ lệ ở các nhóm có mức thu nhập trung bình, trước kia là rất cao, đã giảm xuống từ năm 2008. Chiều hướng tương tự cũng xảy ra ở bậc trung học phổ thông. Tuy nhiên, ở cấp này, nhóm nghèo và nhóm cận nghèo có tỷ lệ nhập học chỉ đạt tương ứng khoảng 50% và 40%.

Hình 2.18: Trẻ em trong nhóm nghèo và thu nhập trung bình ít có cơ hội học trung học
 Tỷ lệ nhập học bậc trung học cơ sở (bên trái) và trung học phổ thông (bên phải), 2004-2012



Nguồn: Tổng cục Thống kê, VHLSS (các năm liên tục).

Mức độ bao trùm hạn chế của các nhóm thu nhập thấp hơn ở bậc giáo dục phổ thông là tương tự với mức chênh lệch khác, như giữa các nhóm dân tộc, đặc biệt ở bậc trung học phổ thông. Tỷ lệ nhập học là trên 65% trong

người Kinh và người Hoa, nhưng giảm xuống chỉ còn 13,7% trong các dân tộc thiểu số.

Trong thập kỷ qua, Việt Nam đã hết sức nỗ lực để mở rộng diện phổ cập giáo dục ở vùng

sâu, vùng xa và/hoặc vùng các dân tộc thiểu số sinh sống. Trong tất cả các trường học mới được thành lập từ 2002 đến 2012, một nửa là ở vùng miền núi phía Bắc và Tây Nguyên, hai vùng nghèo nhất và là nơi sinh sống của các nhóm dân tộc thiểu số đồng nhất của Việt Nam. Đáng chú ý là, hai vùng này kết hợp lại chỉ chiếm chừng 23% trẻ em trong độ tuổi đi học. Việc thành lập các trường học mới và tuyển dụng thêm giáo viên đã làm giảm tỷ số học sinh trên một giáo viên (OECD 2014a 30-31). Đến năm 2012, khoảng 98% các xã đã có trường tiểu học và hơn 91% có trường trung học cơ sở (Bộ GD & ĐT, 2013). Các biện pháp khác bao gồm việc giảng dạy song ngữ.

Kết quả của những nỗ lực này là không rõ ràng (Nguyễn TC, 2011). Thực tế cho thấy rằng, thường rất khó giữ các thầy, cô giáo ở vùng sâu, vùng xa và xây dựng một giáo trình có thể đáp ứng được chuẩn quốc gia. Trong số trẻ em 11-14 tuổi, các em thuộc các hộ dân tộc thiểu số vẫn có khả năng không đến trường nhiều gấp hai lần những trẻ em khác (UNICEF, 2013). Lý do thường được viện dẫn nhiều nhất để lý giải mức chênh lệch này là khác biệt về văn hóa, chi phí và các tổn thất

về thu nhập, rào cản ngôn ngữ và khoảng cách đến trường. Đáng chú ý là, những khác biệt về điểm kiểm tra môn toán ở bậc trung học phản ánh mức chênh lệch khoảng 3 năm học giữa nhóm thu nhập theo ngũ vị phân thứ nhất và nhóm thu nhập thứ ba, và giữa các dân tộc thiểu số và người Kinh/người Hoa đa số (IRC, CAF, IPPM và CDES (chưa xuất bản), Nghiên cứu “Đóng góp của gia đình cho giáo dục ở Việt Nam”).

Việc cung cấp dịch vụ giáo dục cho trẻ em di cư ở khu vực thành thị cũng trở thành một vấn đề (xem Hộp 2.7). Hệ thống đăng ký hộ khẩu của Việt Nam thường là trở ngại ngăn cản việc đến trường của trẻ em của các gia đình di cư đến các thành phố để tìm việc làm, do đó giảm thiểu lợi ích của việc di cư với vai trò là quá trình kinh tế cốt lõi hỗ trợ nâng cao năng suất lao động. Tuy nhiên, chính quyền của các thành phố lớn, nhất là Thành phố Hồ Chí Minh, đã hết sức cố gắng thu xếp trường học cho trẻ em di cư, theo hướng bảo đảm phát triển con người tốt hơn, công bằng và tăng trưởng năng suất (UNDP, Báo cáo đánh giá nghèo đô thị ở TP. Hồ Chí Minh, sắp xuất bản).

Hộp 2.7: Trẻ em ở các gia đình nhập cư ít có cơ hội đến trường

Khó khăn của người di cư trong việc tiếp cận hệ thống giáo dục là do vấn đề đăng ký hộ khẩu của Việt Nam. Vấn đề này được thực hiện một cách lỏng lẻo ở khía cạnh việc làm nhưng nó lại thường hạn chế việc sử dụng các dịch vụ xã hội cơ bản. Mặc dù người ta vẫn có thể tiếp cận dịch vụ nhưng thường phải trả những khoản chi ngoài lề không chính quy, trong khi hầu hết các gia đình di cư đều thuộc diện nghèo, đặc biệt là những hộ mới di cư, và thiếu nguồn lực xã hội hay nguồn lực tài chính để trang trải kiểu chi phí giao dịch này.

Khảo sát về tình trạng nghèo thành thị năm 2009 phát hiện rằng, trong khi 88% trẻ em thuộc các gia đình nghèo có hộ khẩu thường trú ở thành thị được đi học thì tỷ lệ này chỉ là 35% đối với các hộ di cư nghèo (Cameron, 2012, trang 30). Các hộ gia đình di cư có mức chi tiêu cho giáo dục thấp hơn. Nhìn chung, chỉ 64,6% học sinh di cư đến các trường công, so với 82,1% trong số các em thường trú (UPS, 2010), điều cho thấy những khó khăn chung trong việc tiếp cận hệ thống trường công do vấn đề đăng ký hộ khẩu. Điều này được khẳng định năm 2012, với chỉ 82,7% trẻ em di cư được đến trường công so với 95,7% các em thường trú (VHLSS, 2012). Hệ quả của vấn đề này và những vấn đề khác là trẻ em các hộ di cư thường có trình độ học vấn thấp hơn.

Không có khả năng trang trải học phí đường như là một lý do vì sao trẻ em di cư thường không được đi học. 7% các hộ di cư cho biết “không có khả năng trả học phí” là lý do giải thích vì sao con em họ không đến trường, so với 2,1% các hộ thường trú. Hệ thống đăng ký hộ khẩu chi phối khả năng nhận được sự hỗ trợ chính thức. Trẻ em của các hộ thường trú có nhiều khả năng hơn để được giảm hoặc miễn học phí so với trẻ em di cư, với tỷ lệ tương ứng là 27,4% và 21,4%.

Nguồn: UNDP, Báo cáo đánh giá nghèo đô thị ở TP. Hồ Chí Minh, sắp xuất bản.

Về vấn đề hoàn thành các bậc học, có khoảng cách khác nhau đáng kể giữa các nhóm thu nhập ở cả bậc tiểu học và trung học. Năm 2014, 73% trẻ em thuộc nhóm nghèo nhất hoàn thành bậc tiểu học, so với 95% trẻ em thuộc nhóm có mức thu nhập cao nhất. Chỉ 46% trẻ em nhóm nghèo nhất hoàn thành bậc trung học cơ sở ở lứa tuổi tương ứng, trong khi tỷ lệ này tăng lên 77% ở nhóm có mức thu nhập trung bình và 89% ở nhóm có mức thu nhập cao nhất.

Mặc dù Việt Nam đã đúng khi nỗ lực thực hiện phổ cập bậc trung học cơ sở, nhưng số liệu cho thấy vẫn còn khá xa mới thực hiện được tham vọng này. Mức chênh lệch thu nhập lớn cho thấy rằng mục tiêu này sẽ chưa thực hiện được nếu không phấn đấu để mở rộng khả năng tiếp cận giáo dục có chất lượng cho người nghèo và, cũng hết sức quan trọng, cho nhóm trung lưu lớp dưới. Đến năm 2020, sẽ có gần 1 triệu thanh niên tham gia thị trường lao động nhưng họ chưa học xong bậc trung học cơ sở, và khoảng 1,3 triệu thanh niên chưa học xong bậc trung học phổ thông (Baulch, Vu, và Nguyễn, 2012). Thêm vào đó, ước tính 1 triệu trẻ em từ 5-14 tuổi chưa bao giờ đến trường hoặc bỏ học dở dang. Hơn 1/10 trẻ em từ 11-14 tuổi không đến trường (UNICEF, 2014).

Bằng chứng từ cuộc khảo sát “Những cuộc đời trẻ thơ” cho thấy bỏ học sớm là hiện tượng tương đối phổ biến trước khi trẻ hoàn thành cấp trung học cơ sở. Phân tích các nguyên nhân của bỏ học cho thấy khả năng của trẻ là yếu tố quan trọng, bên cạnh các yếu tố khác bao gồm điều kiện kinh tế thấp của hộ, trình độ giáo dục của cha mẹ và nhóm dân tộc. Theo các phụ huynh, lý do chính đó là trẻ không còn mong muốn đi học, và phản ứng này là khá nhất quán ở các nhóm thu nhập khác nhau. Ngoài ra, chỉ có 1/5 số trẻ bỏ học đang phải làm các công việc được trả lương và không được trả lương. Đa phần số trẻ này dành rất nhiều thời gian để ngủ và chơi bởi do có rất ít cơ hội kinh tế hoặc nếu có, không dễ để họ có thể nắm bắt được. Yếu tố hỗ trợ của gia đình, bên cạnh môi trường trường lớp và cộng đồng là những yếu tố quan trọng giúp trẻ không phải nghỉ học (Khảo sát Những cuộc đời trẻ thơ 2012a).

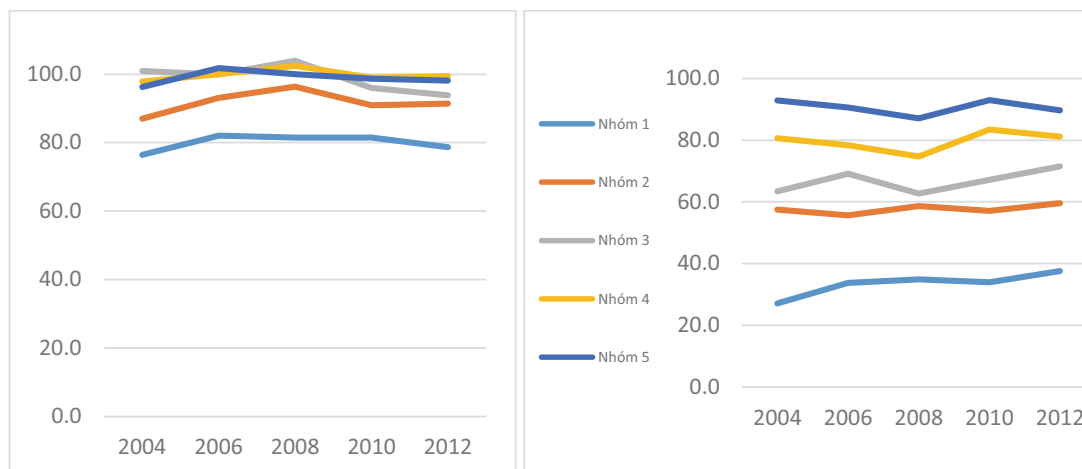
Mặc dù theo quy định của Điều 16 của Hiến pháp năm 2013 và nhấn mạnh của Chính phủ, việc phổ cập giáo dục mầm non vẫn tiến triển hết sức chậm chạp. Tỷ lệ nhập học chỉ đạt 34,6% vào năm 2012, đồng nghĩa với việc có hơn 65% trẻ em không có cơ hội quan trọng để phát triển năng lực. Bất bình đẳng cũng tồn tại, ở nhóm có mức thu nhập cao nhất và cao thứ hai, tỷ lệ nhập học từ 43-45%, trong khi nhóm có mức thu nhập thấp nhất chỉ có 28% năm 2012. Tỷ lệ nhập học ở các nhóm có mức thu nhập trung bình, với 30% và 36%, là rất gần với tỷ lệ ở nhóm có mức thu nhập thấp nhất. Cũng tồn tại mức chênh lệch rõ ràng giữa nông thôn và thành thị và giữa các vùng địa lý, với tỷ lệ đến trường ở đồng bằng sông Hồng cao gấp hai lần ở đồng bằng sông Cửu Long (UNICEF, 2014). Khuôn mẫu cung cấp dịch vụ giáo dục hết sức lệch lạc này và tình trạng thiếu cách tiếp cận lồng ghép đối với phát triển tuổi thơ, là hai trong những nguyên nhân tạo nên mức độ nghèo liên thế hệ cao.

Sự chênh lệch xã hội rõ ràng nhất xảy ra ở bậc sau trung học. Như Hình 2.19 cho thấy, tỷ lệ nhập học cấp đại học ở nhóm có mức thu nhập cao nhất là gần 75% năm 2012, cao gấp gần 15 lần so với nhóm có mức thu nhập thấp nhất với chỉ hơn 5%. Trong đào tạo nghề, mặc dù sự tham gia chung là rất thấp - tự nó đã là một vấn đề - các nhóm có mức thu nhập cao hơn chiếm tỷ lệ áp đảo với 10-15%, trong khi nhóm có mức thu nhập thấp nhất chỉ có 3%.

Từ quan điểm của tăng trưởng bao trùm, khuôn mẫu này rất đáng lo ngại, cả về việc mất tiềm năng về phương diện nguồn vốn con người cũng như tình trạng bất bình đẳng ăn sâu bám rễ vào xã hội. Tầm quan trọng của các cấp học cao hơn trong việc tạo ra các cơ hội kinh tế và thăng tiến xã hội, thực chất của tăng trưởng bao trùm, đã được khẳng định nhiều lần. Người lao động được qua đào tạo nghề có khả năng nhiều hơn để tìm kiếm việc làm và thu nhập 32% cao hơn người có mức thu nhập trung bình. Mức lương cho những người đồ đại học trở lên là 173% cao hơn những người có bằng đào tạo nghề bậc cao đẳng (ADB 2014).

Hình 2.19: Nhóm thu nhập cao hơn chiếm ưu thế trong tiếp cận giáo dục đại học và dạy nghề, cho thấy sự mất mát đáng lo ngại về vốn con người

Tỷ lệ học đại học (bên trái) và học nghề (bên phải) theo nhóm thu nhập



Nguồn: Tổng cục Thống kê, VHLSS (cho các năm liên tục).

Chất lượng giáo dục ở dưới mức yêu cầu của nhà tuyển dụng lao động và mong đợi của cha mẹ học sinh

Chất lượng giáo dục nói chung là vấn đề then chốt. Việc cải thiện không ngừng chất lượng giáo dục có ý nghĩa trung tâm đối với sự phát triển năng lực sản xuất, nhưng điều này đã bị cản trở bởi những thách thức mang tính hệ thống, như giáo trình lạc hậu và thiếu gắn kết với nhu cầu của thị trường lao động. Ở nhiều khía cạnh, hệ thống giáo dục của Việt Nam đang thất bại trong việc đáp ứng nhu cầu của xã hội và nền kinh tế đang chuyển đổi.

Ở khía cạnh tích cực, Việt Nam đã có thành tích tốt về các hợp phần toán học, đọc và khoa học của Chương trình Đánh giá học sinh quốc tế (PISA). Việt Nam được xếp thứ 12 trong bài thi toán học và khoa học cho các em học sinh 15 tuổi, cao hơn cả Đức, Pháp và Anh (Coughlan 2015). Tuy vậy, các cuộc khảo sát người sử dụng lao động và các bậc cha mẹ đều nêu lên quan ngại về chất lượng và tính phù hợp của giáo dục, đặc biệt là ở cấp sau trung học. Phân tầng xã hội gắn liền với chất lượng giáo dục là rõ ràng, với sự xuất hiện của một hệ thống giáo dục “hai tầng”. Cụ thể, học sinh ở thành thị được tiếp cận dễ dàng hơn với các trường công và tư có chất lượng tốt,

thường có khả năng tốt hơn trong việc thanh toán các khoản chi phí để được vào các trường này.

Những thay đổi nhân khẩu học - theo đó lực lượng lao động vẫn đang mở rộng nhưng với tốc độ chậm hơn, trong khi tỷ trọng người cao tuổi tiếp tục tăng - cung cấp thêm những lý lẽ quan trọng khác để nâng cao năng suất của người lao động. Đến một lúc nào đó, sẽ có một số lượng ít hơn người lao động để hỗ trợ ngày càng nhiều hơn những người phụ thuộc lớn tuổi. Ngay lúc này người sử dụng lao động đã phải vật lộn với việc tìm kiếm lao động có tay nghề cao, với thực tế là một số ngành đang đối mặt với tình trạng thiếu cả kỹ năng lẫn người có kỹ năng. Người lao động thường có kỹ năng đọc hiểu và tính toán tốt³², nhưng thường thiếu kỹ năng về chuyên môn, nhận thức và hành vi (Bodewig và các tác giả). Nghiên cứu định tính làm đầu vào cho báo cáo này đã ghi lại các trường hợp trong đó người lao động đã tiếp thu được các kỹ năng chuyên môn khi làm việc ở các doanh nghiệp FDI, tạo điều kiện để họ chuyển dịch sang nhóm thu nhập cao hơn.

Việc phát triển đào tạo nghề và kỹ năng chuyên môn có vai trò đặc biệt quan trọng để khắc phục những vấn đề này. Trong khi số lượng các trung tâm đào tạo và số lượng học sinh đã tăng lên đáng kể, mức độ phù

hợp của nội dung đào tạo nghề so với nhu cầu thị trường vẫn là điều đáng quan ngại. Mối liên kết giữa các trường đại học và các trường đào tạo nghề, doanh nghiệp, người lao động và sinh viên thường rất yếu. Bất cập vẫn tồn tại dai dẳng ở khía cạnh thông tin, năng lực thấp và động lực khuyến khích không đầy đủ (cùng nguồn ở trên). Chỉ một tỷ lệ rất nhỏ lực lượng lao động được tuyển dụng có trình độ nghề. Học sinh từ các gia đình có mức thu nhập thấp thường ít có khả năng đạt được trình độ trung học, một điều kiện tiên quyết để được đào tạo nghề, điều này hàm chứa một khía cạnh quan trọng về tính công bằng. Phụ nữ ít có cơ hội được đào tạo nghề, đặc biệt là ở nông thôn.

Chất lượng giáo dục đại học cũng thu hút sự chú ý đặc biệt, bởi tri thức và nguồn vốn con người là những yếu tố chủ yếu thúc đẩy phát triển kinh tế và khả năng cạnh tranh quốc gia. Hàm ý là rõ ràng: "Phát triển kinh tế bền vững ở các thị trường mang tính cạnh tranh cao trên thế giới đòi hỏi sự tham gia trực tiếp trong việc tạo ra tri thức." (David A.King, 2004).

Nghị quyết số 14/2005/NQ-CP của Chính phủ nhìn nhận rằng giáo dục đại học của Việt Nam không đáp ứng được "*những đòi hỏi của sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước, nhu cầu học tập của nhân dân và yêu cầu hội nhập quốc tế.*" (Chính phủ Việt Nam, 2005). Thêm vào đó, chương trình cải cách giáo dục đại học của Bộ Giáo dục và Đào tạo, giai đoạn 2006-2020 nhận ra: "Điểm yếu lớn nhất [trong giáo dục đại học ở Việt Nam], gây ra nhiều quan ngại cho xã hội và cản trở quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa và hội nhập quốc tế, là việc hệ thống giáo dục đại học không có khả năng đáp ứng đòi hỏi về phát triển nguồn nhân lực cho công nghiệp hóa và hiện đại hóa cũng như nhu cầu học tập của người dân." (MOET, 2005).

Các cuộc khảo sát phát hiện rằng có đến 50% những người tốt nghiệp đại học ở Việt Nam không có khả năng tìm việc làm trong lĩnh vực chuyên môn của mình, một bằng chứng cho thấy tình trạng thiếu gắn kết giữa

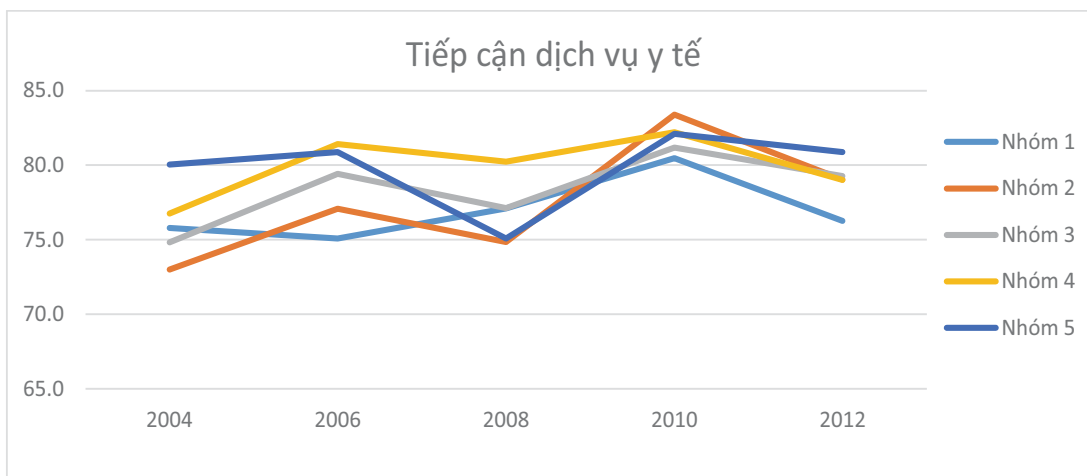
học trên lớp và nhu cầu thị trường (Chirot và Wilkinson 2010). Việc giảng dạy khoa học và công nghệ trong trường đại học yếu kém cả về phương pháp sư phạm và nội dung. Theo một nghiên cứu năm 2006 về giáo dục đại học ở môn vật lý và kỹ nghệ, do các học viện quốc gia thực hiện cho Quỹ giáo dục Việt Nam, phương pháp giảng dạy phụ thuộc quá nhiều vào cách học thuộc lòng và thi cử mà coi nhẹ những hiểu biết sâu sắc theo phương pháp tư duy sâu và việc vận dụng kiến thức vào các vấn đề phức tạp, thực tế trong cuộc sống.³³

Tương tự, giáo trình kỹ thuật của Bộ Giáo dục và Đào tạo, là nội dung chính của sinh viên trong hai năm đầu, đòi hỏi quá nhiều môn học chủ chốt, sử dụng nội dung lỗi thời và ít có mối liên hệ giữa các bộ môn liên quan, đi ngược lại tiêu chuẩn của các khóa học kỹ thuật hiện đại. Giảng dạy khoa học và công nghệ trên thế giới ngày càng dựa nhiều vào kinh nghiệm thực tế, nhấn mạnh vào các hội thảo hợp tác, học hỏi trực tiếp từ thực tế, các hoạt động thực tập và sự tương tác giữa giáo viên - học sinh. Điều này khiến cho sinh viên Việt Nam ở thế bất lợi so với sinh viên đến từ các trường đại học ở các nước phát triển cũng như đang phát triển (Chirot và Wilkinson 2010).

Được tiếp cận dịch vụ y tế, nhưng nhóm trung lưu bị bỏ sót trong tiếp cận bảo hiểm y tế

Khoảng 80% người dân Việt Nam sử dụng dịch vụ y tế, con số này khá ổn định ở tất cả các nhóm thu nhập (xem Hình 2.20). Đến năm 2010, gần như toàn bộ hơn 10.000 xã ở Việt Nam đều có một trạm y tế, trong khi tất cả các huyện đều có ít nhất một bệnh viện công. Tỷ lệ các trạm y tế xã có bác sĩ tăng từ 67,7% năm 2009 lên 78% năm 2014. Năm 2013, 91,4% trẻ em dưới 1 tuổi đã được tiêm phòng, mặc dù có sự chênh lệch giữa các nhóm nhóm đa số và thiểu số. Mặc dù 82% trẻ em trong độ tuổi 12-23 tháng tuổi được tiêm chủng đầy đủ, nhưng tỷ lệ trẻ em dân tộc Kinh là 84,6%, trong khi tỷ lệ này ở trẻ em dân tộc thiểu số thấp hơn đáng kể với 69,4% (UNICEF).

Hình 2.20: Hầu hết mọi người, dù giàu hay nghèo đều được tiếp cận y tế



Nguồn: VHLSS (cho các năm liên tục).

Tuy nhiên, cũng giống như giáo dục, những yêu cầu về đăng ký hộ khẩu hiện hành hạn chế khả năng của người nhập cư trong việc tiếp cận các dịch vụ y tế (Hộp 2.8). Do nhiều

người làm việc ở khu vực phi chính thức, họ không được hưởng an sinh xã hội của Nhà nước thông qua quy trình lập danh sách hộ nghèo có quy chế thường trú.

Hộp 2.8: Người nhập cư ít đi khám sức khỏe tại các cơ sở y tế

Người dân có hộ khẩu thường trú có khả năng gấp hai lần người di cư trong việc thăm khám bác sĩ (23,4% so với 11,4%). Người di cư thiên về việc chỉ mua thuốc hoặc không làm gì cả khi bị ốm đau nhiều hơn người không di cư. Hơn nữa, người di cư ít có khả năng hơn so với người có hộ khẩu thường trú trong việc sử dụng bệnh viện trong thành phố (38% so với 45%), bệnh viện huyện (29% so với 34%) và bệnh viện trung ương (10% so với 17%), nhưng có khả năng nhiều hơn đôi chút trong việc sử dụng bệnh viện tư (12% so với 11%) và phòng khám tư (32% so với 31%).

Tỷ lệ người dân đi khám/ điều trị ở các cơ sở y tế chuyên nghiệp khi bị ốm/đau			
	Tổng	Người thường trú	Người di cư
Tần suất thăm khám nhân viên y tế chuyên nghiệp, trong đó:	62,7	64,6	53,4
- Luôn luôn	21,3	23,4	11,4
- Thành thạo	41,4	41,2	42,0
Chỉ mua thuốc	36,5	34,7	45,4
Không làm gì	0,8	0,7	1,3

Trong số những người không sử dụng các dịch vụ y tế khi ốm đau, 15% người di cư nói họ thiếu tiền để thăm khám bác sĩ so với chỉ 2% người có hộ khẩu thường trú. Các lý do khác bao gồm: không được đăng ký (1,54% so với 0,09%), chất lượng dịch vụ kém (1,4% so với 0,66%) và không có bảo hiểm y tế (2,71% so với 1,49%).

Nguồn: UNDP 2010a.

Ước tính của Chính phủ về diện bao phủ của bảo hiểm y tế là 75% năm 2015, cho thấy một mức độ bao trùm cao (Chính phủ Việt Nam, 2015). Nhưng phân tích sâu hơn theo thu nhập cho thấy có “sự bỏ sót tầng lớp trung lưu” đáng chú ý. Diện bao phủ trong các nhóm có mức thu nhập trung bình, nhất là những người lao động phi chính thức, dường như thấp hơn so với các nhóm thu nhập khác. Ở Thành phố Hồ Chí Minh và Hà Nội, mặc dù diện bao phủ năm 2012 là 68% trong những người có hộ khẩu thường trú, nhưng chỉ là 48% trong những người di cư không có đăng ký hộ khẩu thường trú (UNDP, 2012).

Quyết định của Chính phủ trong việc mở rộng trợ cấp bảo hiểm y tế cho người nghèo, người cận nghèo và các nhóm lớn khác, đồng thời thiết lập Quỹ bảo hiểm y tế thống nhất (HI) là một bước tiến lớn, đưa ra cơ chế để xử

lý các vấn đề bất công bằng. Nhưng cách thức đồng chi trả,³⁴ một loạt những khoản chi trả từ tiền túi bệnh nhân và vấn đề chất lượng các dịch vụ y tế công có nghĩa là khả năng tiếp cận dịch vụ có chất lượng vẫn phụ thuộc rất nhiều vào khả năng chi trả. Nhìn nhận vấn đề này, Luật Bảo hiểm y tế sửa đổi, có hiệu lực từ 1/1/2015 không đòi hỏi đồng chi trả đối với nhóm người nghèo và người dân tộc thiểu số, và giảm tỷ lệ đồng chi trả từ 20% xuống còn 5% đối với nhóm cận nghèo. Một lý do khác đó là “Những người tham gia BHYT tự nguyện và BHYT hộ nghèo ít sử dụng thẻ BHYT khi điều trị nội trú hơn so với những người BHYT bắt buộc... nguyên nhân liên quan mức đóng BHYT của các đối tượng này thấp hơn, có thể dẫn đến cơ sở y tế ít quan tâm đối tượng này nên cung cấp dịch vụ chất lượng kém hơn hoặc thời gian đợi lâu hơn” (MOH, 2013) (xem Hộp 2.9).

Hộp 2.9: Bảo hiểm y tế miễn phí giúp các nhóm dễ tổn thương được đảm bảo chăm sóc sức khỏe

Người nghèo, trẻ em dưới 6 tuổi và các dân tộc thiểu số sinh sống ở những vùng khó khăn và đặc biệt khó khăn được hưởng bảo hiểm y tế miễn phí theo Luật Bảo hiểm y tế hiện hành.

Theo người đứng đầu một trạm y tế ở một xã vùng xa của tỉnh Phú Yên, bây giờ do người dân được sự hỗ trợ bảo hiểm, nên số lượng bệnh nhân tăng lên gấp hai lần từ 20 lên đến 40 người mỗi ngày. Các gia đình có trẻ em cũng thấy dễ dàng hơn bởi họ không cần vay mượn tiền từ họ hàng khi con em họ bị ốm đau.

Tương tự, ở Đà Nẵng, người nghèo được hưởng lợi từ chế độ bảo hiểm y tế không mất tiền, thể hiện ở khả năng tiếp cận gia tăng đối với các dịch vụ y tế, đặc biệt ở các trạm y tế địa phương. Nhưng một số gia đình sử dụng các trạm y tế công chủ yếu cho tiêm chủng mở rộng nhưng lại thích sử dụng các phòng khám tư cho các dịch vụ ngoại trú khác. Một đứa trẻ bị gãy tay nhưng người mẹ đưa em đến phòng khám tư. Theo người mẹ của em bé, “đưa bé dùng bảo hiểm y tế mất nhiều thời gian hơn trong khi đưa bé cần phải đi học.” Đối với các bệnh phổ biến khác, người mẹ thường đến cửa hàng dược phẩm và mua thuốc, thay vì đến trạm y tế.

Mặc dù chăm sóc sức khỏe không mất tiền chứng tỏ rất hữu ích cho người nghèo và người dân tộc thiểu số, nhưng vẫn tồn tại sự chênh lệch về chất lượng trong việc cung cấp dịch vụ y tế cho những người có bảo hiểm thuộc loại này ở những vùng khó khăn. Sự khác biệt nằm ở trình độ của nhân viên y tế và sự sẵn có thiết bị, thuốc men. Một người được phỏng vấn cho biết: “Người dân không tin tưởng vào kiến thức chuyên môn của các y tá ở trạm y tế.” Trạm y tế ở Phú Yên chỉ có y tá mà không có bác sĩ và chỉ có một bộ thiết bị để thực hiện các bước kiểm tra sức khỏe căn bản. Ngược lại, một trạm y tế ở Đà Nẵng được trang bị tương đối tốt với một máy chụp X quang, một máy soi cắt lớp và 7 cán bộ y tế.

Tình trạng thiếu bác sĩ ở các trạm y tế dẫn đến hệ quả là có rất ít thuốc men. Theo người đứng đầu trạm y tế ở Phú Yên, “không phải tất cả các trạm y tế đều có bác sĩ và trạm của tôi chỉ có các y tá, do đó chúng tôi chỉ nhận được rất ít thuốc men. Đôi khi chúng tôi cũng chẳng có thuốc men nữa.” Tình trạng này phần nào lý giải chất lượng thuốc khác nhau cung cấp không mất tiền cho các trạm

y tế sơ cứu giữa nông thôn và thành thị. Tại trạm y tế có dự án Young Lives (“Những cuộc đời trẻ thơ”) ở Phú Yên, các loại thuốc cung cấp cho bệnh nhân có giá bình quân 8.000 VND, trong khi ở Đà Nẵng cùng loại thuốc đó có giá 30.000 VND.

Nếu người dân quyết định đến bệnh viện công thay cho trạm y tế xã, họ phải chịu những khoản phụ thu cao hơn nhưng các gia đình khá giả sẵn sàng đến bệnh viện bởi họ cho như vậy là an toàn hơn. “Bệnh viện có các dịch vụ tốt hơn và an toàn hơn; bác sĩ có trình độ cao hơn; y tá tại trạm y tế xã không tốt bằng các nhân viên bệnh viện,” một nhân viên y tế người Kinh ở Phú Yên nói. Nhưng một y tá giải thích rằng sự khác biệt nằm chủ yếu ở thiết bị: “Tôi nghĩ các dịch vụ ở bệnh viện và trạm y tế là như nhau; nhưng ở các trạm y tế cấp xã không có đủ thiết bị y tế. Bệnh nhân tin rằng đến bệnh viện sẽ tốt hơn, làm cho họ cảm thấy yên tâm hơn. Theo tôi thì họ chỉ nên đến bệnh viện nếu cần các ca đại phẫu thuật chứ không phải vì các tình huống thông thường, các dịch vụ đều như nhau cả.”

Nguồn: Báo cáo Những cuộc đời trẻ thơ (sắp phát hành); Vòng khảo sát định tính lần 3 trong khuôn khổ dự án Những cuộc đời trẻ thơ, 2011.

Chất lượng y tế có sự không đồng đều ở các khu vực và có sự thiên lệch cho các thành phố lớn

Thành tựu lớn của Việt Nam trong các mục tiêu MDG liên quan tới y tế (Bảng 2.6) có phần tương ứng với những tiến bộ tương đối trong thành tố về y tế của chỉ số HDI dựa trên số liệu tuổi thọ kỳ vọng. Tuy nhiên vẫn còn tồn tại sự khác biệt lớn theo vùng địa lý, theo đó tuổi thọ kỳ vọng dao động từ 75,7 tuổi ở vùng Đông Nam bộ đến 69,4 tuổi ở Tây Nguyên năm 2012. Những khác biệt cấp tính còn lớn hơn. Theo Bộ Y tế, có “những khác biệt lớn trong thực trạng y tế giữa các vùng, giữa các nhóm thu nhập như được phản ánh ở các chỉ báo như tỷ lệ tử vong ở trẻ sơ sinh, tỷ lệ suy dinh dưỡng ở trẻ em...” (MOH 2010).

Mặc dù tỷ lệ tử vong ở trẻ sơ sinh đã giảm xuống ở hầu hết các vùng khó khăn trong đó có Tây Bắc và Tây Nguyên, song vẫn còn khoảng cách khá xa với các vùng có điều kiện kinh tế - xã hội tốt hơn như Đông Nam bộ và đồng bằng sông Hồng. Ví dụ, mặc dù mức khác biệt giữa Tây Bắc và Đông Nam bộ đã giảm từ mức ba lần năm 2005 (33,9% và 10,6% tương ứng) xuống còn khoảng 2,5 lần vào năm 2008 (21% và 8% tương ứng), nhưng vẫn còn lớn. Mức chênh lệch về tình trạng suy dinh dưỡng ở trẻ em cũng rõ ràng giữa các vùng. Mặc dù đã có nhiều tiến bộ trong giai đoạn 2005-2008, vùng Tây Nguyên và Tây Bắc vẫn có tỷ lệ suy dinh dưỡng ở trẻ em cao nhất cả nước (Bảng 2.7).

Bảng 2.7: Sự sống còn và chất lượng sống của trẻ em phụ thuộc vào nơi trẻ sinh sống

Vùng	Tỷ lệ tử vong ở trẻ sơ sinh (số tử vong trên 1000 ca sinh sống) (%)				Tỷ lệ suy dinh dưỡng ở trẻ em (%)			
	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007	2008
Đồng bằng sông Hồng	11,5	11	10	11	21,3	20,1	19,4	18,1
Đông Bắc	23,0	24	22	21	28,4	26,2	25,4	24,1
Tây Bắc	33,9	30	29	21	30,4	28,4	27,1	25,9
Duyên hải Bắc Trung bộ	24,9	22	20	16	30,0	24,8	25,0	23,7
Duyên hải Nam Trung bộ	18,2	18	17	16	25,9	23,8	20,5	19,2
Tây Nguyên	28,8	28	27	23	34,5	30,6	28,7	27,4
Đông Nam bộ	10,6	8	10	8	18,9	19,8	18,4	17,3
Đồng bằng sông Cửu Long	14,7	11	11	11	23,6	22,9	20,7	19,3
Cả nước	16,0	16,0	16,0	15	25,2	23,4	21,2	19,9

Nguồn: Bộ Y tế, 2010.

Tình trạng mất cân đối rất lớn vẫn tồn tại trong việc cung cấp các dịch vụ y tế. Mặc dù 76% các xã trong toàn quốc đã có một bác sĩ phục vụ năm 2012, nhưng ở đồng bằng sông Cửu Long 87,2% các trạm y tế xã có 1 bác sĩ so với chỉ 66,4% ở vùng Trung du và miền núi phía Bắc (Báo cáo chung tổng quan ngành y tế năm 2013, trang 185). Cũng có những mất cân đối đáng kể về phân bố các dịch vụ và nhân viên y tế; có tới 59% trong tổng số bác sĩ phục vụ ở thành thị, trong khi có tới hơn 70% dân cư sinh sống ở vùng nông thôn. Số lượng bác sĩ ở khu vực Đông Nam bộ là 4,7 bác sĩ trên 10.000 dân, so với mức bình quân cả nước là 6,59 (cùng nguồn ở trên).

Báo cáo chung tổng quan ngành y tế năm 2013 cho thấy, “Mặc dù đã có những thay đổi tích cực trong việc tăng số lượng nguồn nhân lực y tế nói chung và nguồn nhân lực cho y tế cơ sở nói riêng, nhưng trên thực tế ngành y tế vẫn còn gặp nhiều khó khăn trong phát triển nguồn nhân lực. Tình trạng thiếu nhân lực y tế nói chung và nhân lực có trình độ là bác sĩ ở tuyến y tế cơ sở, cũng như nhân lực YTDP vẫn còn là vấn đề đáng lo ngại. Theo kết quả nghiên cứu của Viện Chiến lược và chính sách y tế tiến hành tại

4 tỉnh, tình trạng biến động cán bộ tại tuyến huyện, xã là một vấn đề cần phải quan tâm. Số cán bộ nghỉ việc, chuyển đi ở các cơ sở y tế tuyến huyện (bệnh viện huyện, trung tâm y tế huyện) bằng 50% tổng số cán bộ mới tuyển dụng, ở tuyến xã số đối tượng nghỉ việc, chuyển đi bằng 30% số đối tượng mới tuyển. Nhiều bệnh viện huyện, trung tâm y tế huyện nhiều năm không tuyển được bác sĩ nào trong khi số lượng cán bộ dịch chuyển tới nơi khác vẫn tiếp diễn.”

Mặc dù đã có nhiều nỗ lực để tăng số giường bệnh, nhưng tình trạng quá tải ở các bệnh viện vẫn chưa thuyên giảm một cách rõ ràng. Tỷ lệ sử dụng giường bệnh ở tất cả các cấp đã giảm từ 100,5% năm 2011 xuống còn 99,4% năm 2012, trong khi ở cấp trung ương tỷ lệ này đã giảm từ 113,2% xuống còn 112,5% (JAHR, 2013). Tình trạng quá tải ở các bệnh viện tuyến ba, nhất là các chuyên khoa như ung thư, nhi khoa, tim mạch, phụ khoa, chỉnh hình và nội tiết, vẫn xảy ra phổ biến (cùng nguồn ở trên) (Hộp 2.10). Tình trạng này, cùng với các thiết bị y tế đã sử dụng từ 15-20 năm và hệ thống kiểm tra và quản lý chất lượng yếu kém đã có nhiều ảnh hưởng đến khả năng cải thiện hơn nữa chất lượng chăm sóc sức khỏe.

Hộp 2.10: Sự quá tải của các bệnh viện trung ương

Nhiều bệnh viện công ở Việt Nam thường xuyên phải hoạt động hết công suất, với 4-5 bệnh nhân nằm chung một giường, nhưng đôi khi với số lượng bệnh nhân thực tế phân cho mỗi giường bệnh lên đến hơn 10 người. Thông thường giường bệnh chỉ để dành cho những ca nghiêm trọng nhất trong khi những người có điều kiện sức khỏe khá hơn phải tìm một nơi nào khác để nằm, thường là trên sàn ở ngoài hành lang.

Rõ ràng là có hiện tượng chuyển bệnh nhân vượt tuyến. Người ta đến khám chữa bệnh ở các bệnh viện trung ương vốn đã quá tải bởi vì chất lượng và danh tiếng của những bệnh viện này, mặc cho tất cả những khó khăn gặp phải. Điều đó cho thấy sự đóng góp thiếu hiệu quả của toàn bộ hệ thống nhân viên y tế, nguồn lực và công nghệ. Một nghiên cứu năm 2008 (HSPI 2008) cho thấy tỷ lệ sử dụng giường bệnh là từ 132% đến 200% ở các bệnh viện trung ương năm 2007. Nghiên cứu cũng ghi nhận chỉ có 18% bệnh nhân được điều trị đúng tuyến. Hơn 50% lẽ ra nên được điều trị ở các tuyến thấp hơn. Nghiên cứu này cũng chỉ ra năng lực yếu kém của các bệnh viện tuyến dưới (đặc biệt là các bệnh viện cấp huyện) trong việc cung cấp các dịch vụ và không có khả năng thu hút bệnh nhân. Các bệnh viện huyện hiện cung cấp chỉ khoảng 70% tổng các dịch vụ lẽ ra họ phải cung cấp.

Nguồn: Viện Chiến lược và chính sách y tế (HSPI, 2008).

2.4.3. Các mô hình dịch vụ mới có thể không đem lại kết quả tốt nhất

Những thay đổi trong việc huy động nguồn lực và mô hình cung cấp dịch vụ, đặc biệt là việc áp dụng mô hình xã hội hóa của Việt Nam (Hộp 2.11), có một số tác động đến vai trò điều tiết và quản lý của Nhà nước trong ngành giáo dục và y tế. Trong nhiều giải pháp, cải cách chính sách đã thúc đẩy phạm vi và mức độ của phí dịch vụ đối với người sử dụng, khiến cho việc tiếp cận dịch vụ có chất lượng phụ thuộc vào khả năng chi trả. Mặc dù với mong muốn thúc đẩy hiệu quả, song điều này lại có tác động ngược, khuyến khích cung ứng dịch vụ không cần thiết và dẫn tới lạm phát chi phí. Cuối cùng đã tạo cơ hội để các nhà cung ứng dịch vụ đa phần là độc quyền có thể trục lợi từ người sử dụng dịch vụ và quỹ bảo hiểm y tế.

Song song với đó, hệ thống an sinh xã hội rời rạc, vốn chỉ dành hỗ trợ an sinh cho nhóm nghèo nhất và thiên lệch cho nhóm lao động ở khu vực chính thức, đã làm gia tăng gánh nặng lên các nhóm thu nhập trung bình. Câu hỏi chính bây giờ tập trung vào việc liệu Nhà nước có thể quản lý việc cải cách cơ chế tài chính và cung ứng, cũng như có thể điều hành hiệu quả để tối đa hóa những ảnh hưởng tích cực và tối thiểu hóa ảnh hưởng tiêu cực, hướng tới đảm bảo các kết quả hiệu quả và công bằng nhất (Hộp 2.15).

Cả giáo dục và y tế đều có nhiều đặc điểm của “hàng hóa công” tạo ra những lợi ích kinh

tế xã hội lớn hơn và cao hơn những lợi ích tư nhân. Giáo dục thúc đẩy kỹ năng và vốn con người. Chăm sóc y tế tốt tạo ra một lực lượng lao động khỏe mạnh về thể chất và có năng lực, và tạo điều kiện để các cá nhân hoàn thành vai trò xã hội của mình một cách hiệu quả hơn. Chăm sóc y tế giúp hạn chế sự lan truyền của dịch bệnh, tiết kiệm một lượng chi phí lớn cho gia đình và xã hội nói chung.

Những thất bại về thị trường lớn cũng ảnh hưởng tới việc cung ứng dịch vụ giáo dục và y tế, như khoảng cách về khả năng tiếp cận và tính hiệu quả. Hơn nữa, các chi phí và lợi ích cá nhân khác đáng kể so với các chi phí và lợi ích xã hội. Trong giáo dục, thời gian hoàn vốn kéo dài và năng lực hạn chế của sinh viên và các bậc cha mẹ trong việc đánh giá đúng lợi ích có nghĩa là các dịch vụ giáo dục thường bị đánh giá thấp hơn thực tế. Trong một thị trường hoàn toàn tự do, những dịch vụ này có thể được sử dụng ít hơn, đặc biệt bởi các nhóm có mức thu nhập thấp hơn. Tương tự, trong chăm sóc sức khỏe, có một sự khác biệt vốn có giữa khả năng của bệnh nhân và người cung cấp dịch vụ trong việc đánh giá giá trị của các phương án điều trị khác nhau, một sự bất cân xứng về thông tin sẽ trở nên tồi tệ hơn bởi mô hình chi trả dựa vào bảo hiểm y tế.

Tất cả những lý lẽ này giải thích cho vai trò tích cực của Nhà nước trong việc chi trả và cung ứng dịch vụ giáo dục và y tế. Khi Nhà nước không trực tiếp cung cấp những dịch vụ này, họ phải có vai trò điều tiết một cách chặt chẽ.

Hộp 2.11: Thành tựu không đồng nhất của xã hội hóa

Những bất cập nghiêm trọng về tài khóa vào cuối những năm 1980 đã khiến các cơ sở cung cấp dịch vụ công và nhân viên của họ phải huy động nguồn lực từ các khoản phí của khách hàng và đóng góp của doanh nghiệp. Quá trình này được chính thức hóa vào đầu những năm 1990 khi Chính phủ bắt đầu thực hiện chủ trương “xã hội hóa” nhằm khuyến khích các cơ quan công quyền, hộ gia đình, tổ chức xã hội và hiệp hội cùng nhau huy động nguồn lực cho các dịch vụ. Mặc dù đà tăng trưởng liên tục từ đó đã hỗ trợ sự gia tăng chi tiêu công ở những lĩnh vực này, nhưng thực tiễn xã hội hóa đã ăn sâu bám rễ và đang mở rộng ở một số lĩnh vực nhất định, mặc dù ngân sách nhà nước đang được thắt chặt trong thời gian gần đây.

Ở hầu hết các nước, “xã hội hóa” nói về quá trình ở đó các cá nhân tương tác và được định hình bởi các ý tưởng, giá trị và chuẩn tắc hành vi chiếm ưu thế, hoặc nói về quá trình ở đó Nhà nước và/hoặc khu vực công gánh vác trách nhiệm chủ yếu và ngày càng tăng về các hoạt động sản xuất hay dịch vụ. Ở Việt Nam, “xã hội hóa” là nói về quá trình ở đó trách nhiệm thể chế được chuyển từ Nhà nước sang các hộ gia đình và cộng đồng. Trong các phát biểu chính thức, “xã hội hóa” được diễn đạt theo nhiều cách khác nhau, gợi nhớ lý tưởng đoàn kết xã hội, hỗ trợ lẫn nhau và tinh thần tập thể. Đối với các nhà làm chính sách và lãnh đạo các cấp, “xã hội hóa” cung cấp một khuôn khổ để hiểu vai trò và trách nhiệm được lý tưởng hóa của Nhà nước và “xã hội” trong việc cung cấp và chi trả cho các dịch vụ. Nhưng thuật ngữ này gây nhiều tranh cãi và tác động của “xã hội hóa” về phương diện bình đẳng, hiệu quả và hiệu lực của việc cung cấp các dịch vụ xã hội đến nay là không đồng nhất.

Trong khi tăng chi tiêu cho y tế và giáo dục, Việt Nam đã thay đổi cách huy động nguồn lực, chuyển từ các dịch vụ không mất tiền, phổ cập và hoàn toàn do Nhà nước tài trợ sang một hệ thống kết hợp tài trợ của Nhà nước, tư nhân và khách hàng. Trợ giúp của Nhà nước hướng vào nhóm người nghèo và các nhóm khác có nhu cầu đặc biệt. Các nghị quyết, chính sách và quy trình của Đảng, Chính phủ và Quốc hội thống nhất nhấn mạnh khả năng tiếp cận các dịch vụ ở cấp độ cơ bản dựa vào phương pháp tiếp cận này (xem Nghị quyết số 27/2014, Luật Giáo dục 2013, Nghị quyết số 6 của Trung ương Đảng, Nghị quyết số 46/2005 của Đảng; Nghị quyết 05 tháng 1/2014 của Chính phủ...).

Một khía cạnh khác của “xã hội hóa” là trao quyền vận hành tự chủ sang cho một hệ thống kết hợp các nhà cung cấp dịch vụ công và tư - các trường học và bệnh viện. Họ có quyền tự chủ nhiều hơn, đặc biệt trong việc thu và sử dụng phí và khả năng cải thiện tính hiệu quả và nhạy bén với nhu cầu ở cấp địa phương.

Xã hội hóa đã gây nên nhiều cuộc tranh luận. Về mặt tích cực, Chính phủ đã và tiếp tục duy trì các cam kết chính sách cung cấp phổ cập các dịch vụ giáo dục và y tế, theo các quyền đã được ghi nhận tại Hiến pháp 2013. Những cam kết này được hỗ trợ bằng việc phân bổ các khoản ngân sách công to lớn. Việt Nam đã bảo đảm phổ cập giáo dục tiểu học và ngày càng mở rộng sự hỗ trợ của Nhà nước cho Quỹ Bảo hiểm y tế xã hội để bao gồm nhiều nhóm đối tượng mà không phải chịu chi phí hoặc phải chịu chi phí nhưng được trợ giá rất nhiều. Xã hội hóa đã giúp huy động thêm nguồn lực và góp phần tăng chi trả cho cán bộ, nhân viên và tăng đầu tư vào việc nâng cao chất lượng. Người dân nay đã có sự lựa chọn lớn hơn, đặc biệt ở thành phố, và về nguyên tắc điều này cũng tạo ra một thị trường ở cấp địa phương với nhiều nhà cung ứng khác nhau, do đó thúc đẩy tính cạnh tranh và kích thích tính hiệu quả cũng như cải thiện chất lượng dịch vụ.

Mặt khác, xã hội hóa - bao gồm cả tài trợ công và chi trả từ túi người sử dụng dịch vụ, có tác động đến sự bình đẳng và tính hiệu quả. Phí sử dụng chính thức và không chính thức ngày càng tăng, có tiềm năng tạo ra gánh nặng lớn hơn cho các hộ gia đình có mức thu nhập thấp. Thương mại hóa và tư nhân hóa, như một số người gọi xã hội hóa, có tiềm năng dẫn đến những trục trặc thị trường, do đó đòi hỏi sự giám sát, điều tiết và quản lý chặt chẽ hơn của Nhà nước.

Nguồn: Nhóm soạn thảo báo cáo PTCN tổng hợp từ nhiều nguồn

Hộp 2.12: Khả năng điều tiết yếu không giúp ích nhiều cho việc cân đối khoảng cách nguồn lực lớn ở các địa phương

Chính quyền địa phương có vai trò đáng kể và chịu trách nhiệm về khoảng 1/2 toàn bộ chi tiêu công cộng như khoảng 80% chi tiêu công cho giáo dục và y tế (Ngân hàng Thế giới 2014c). Tuy nhiên, hệ thống phân cấp quản lý tài khóa phức tạp và không rõ ràng đã dẫn đến tình trạng không ăn khớp trong phân công nhiệm vụ, huy động và chia sẻ các nguồn thu, làm ảnh hưởng đến sự bình đẳng và tính hiệu quả. 16 tỉnh, thành phố “bội thu” ngân sách của Việt Nam có nguồn thu lớn và, mặc dù họ đã chuyển phần lớn nguồn thu này cho Chính phủ trung ương, họ vẫn được giữ lại một phần đáng kể để tự sử dụng và nhìn chung có khả năng cung cấp các dịch vụ ở mức độ tốt hơn.

Phần còn lại của các tỉnh, thành phố Việt Nam phụ thuộc vào các khoản tiền chuyển từ trung ương (Nguyễn và Schroeder 2010). Trừ các khu vực với các điều khoản đặc biệt, các tỉnh nghèo chịu áp lực nghiêm trọng hơn nhiều trong việc cung cấp dịch vụ và nguồn lực hạn hẹp. Mặc dù khó phân tích một cách sâu sắc do số liệu hạn chế, nhưng dựa vào số liệu năm 2005, các tỉnh giàu hơn đã chi tiêu cho giáo dục nhiều gấp bốn lần các tỉnh nghèo hơn (Nguyễn HP 2012).

Mặc dù trung ương đã chuyển những khoản tiền lớn cho giáo dục xuống các tỉnh thiếu hụt nguồn lực nhưng những khoản phân bổ này không dựa trên tiêu chí hiệu quả. Các tiêu chí chi tiêu được Bộ Giáo dục và đào tạo đặt ra và các cuộc thương thảo giữa các tỉnh và Bộ Tài chính hầu như không có mối liên hệ nào (Clarke 2007). Trong khi các chủ trương hiện hành phân bổ nguồn lực để tăng tỷ lệ nhập học, thì không có biện pháp nào để khuyến khích việc tiếp nhận thêm trẻ em vào các trường (Nguyễn Phương 2014).

Các chủ trương về chia sẻ nguồn thu giữa các tỉnh cũng khác nhau đáng kể. Mặc dù Luật ngân sách Nhà nước quy định trách nhiệm cụ thể cho các loại nguồn thu khác nhau, nhưng trên thực tế việc chia sẻ nguồn thu lại rất khác nhau ở cấp tỉnh, huyện và xã. Những khác biệt này cùng với những khác biệt về quy mô và cấu trúc các nền kinh tế địa phương tạo ra những khác biệt lớn về nguồn lực. Đối với các tỉnh, huyện giàu hơn với diện thu thuế rộng hơn, họ thường có năng lực tài chính mạnh hơn và, do đó, có mức độ linh hoạt về dịch vụ.

Rõ ràng, phân cấp quản lý trong một môi trường điều tiết yếu kém đang tồn tại bên cạnh các hình thức độc quyền về phân phối và sự cân bằng bấp bênh về kinh phí giữa các đơn vị ở cấp địa phương và các loại dịch vụ.

Một động lực lớn thúc đẩy việc tăng quyền tự chủ của các nhà cung ứng dịch vụ là nguyện vọng khắc phục tình trạng kém hiệu quả của cách thức cung cấp dịch vụ được tài trợ từ ngân sách, do trung ương quản lý theo một cách thức có thể coi là gần như tư nhân hóa hoàn toàn (Preker và Harding 2003). Nhưng, các quyền tự do quản lý được cho phép chính thức cũng thường mã hóa một cách đơn giản các tập quán thu tiền không chính thức. Quyền sở hữu được Nhà nước nắm giữ và việc cung ứng các dịch vụ thường mang tính độc quyền, không có mức tăng tương ứng với sự lựa chọn của người tiêu dùng. Mặc dù người ta đã giám sát chặt chẽ hơn các tập quán thu tiền và quản lý, nhưng tính hiệu quả luôn thay đổi. Tuy nhiên, điều này cho thấy tiềm năng tái điều tiết ở những nơi có ý chí chính trị và quyết tâm hành chính.

Mặc dù đã có thêm các biện pháp điều tiết chính quy như Nghị định 85 về tài trợ y tế, nhưng tính minh bạch và trách nhiệm giải trình vẫn mang tính hời hợt. Vai trò điều tiết của Nhà nước và cơ quan bảo hiểm y tế vẫn yếu kém và chưa được phát triển một cách hoàn thiện. Dù có một số diễn biến tích cực, nhưng hầu hết nỗ lực đến nay vẫn chưa giải quyết được những nguyên nhân gốc rễ như các biện pháp khuyến khích quá đà, những yếu kém về mặt thể chế và thiếu sự điều tiết có hiệu quả.

Nguồn: Nhóm soạn thảo báo cáo PTCN, tổng hợp từ nhiều nguồn.

Chi tiêu cho giáo dục cao, nhưng có hiệu quả và công bằng hay không?

Từ khi phát động chủ trương *Đổi Mới*, Nhà nước đã dành nhiều nguồn lực cho giáo dục ở Việt Nam. Năm 2004, Quốc hội đặt ra chỉ tiêu dành 20% ngân sách nhà nước cho giáo dục hàng năm và đã được thực hiện vào năm 2008. Tỷ lệ này là tương đương với các nước láng giềng có mức thu nhập trung bình và cao hơn nhiều so với mức bình quân 16%

của khu vực Đông Á và Thái Bình Dương. Như trình bày tại Bảng 2.8, đến năm 2010 chi tiêu công cho giáo dục của Việt Nam là 5,5% GDP, khá cao so với các nước giàu có nhất của khu vực Đông Á, như Hàn Quốc (OECD, 2014a: trang 29). Ngay cả với tỷ lệ 3,5% GDP năm 1999, chi tiêu công của Việt Nam cho giáo dục chỉ thấp hơn Malaysia và Thái Lan. Phần lớn tăng trưởng chi tiêu xảy ra sau năm 1990, trùng hợp với thời điểm có sự gia tăng số năm đi học trung bình.

Bảng 2.8: Việt Nam chi tiêu rất nhiều cho giáo dục

Nước	Nhóm thu nhập (đến năm 2010)	% GDP		Chi tiêu bình quân đầu người (US\$ hiện hành)	
		1999	2010	1999	2010
Campuchia	Thu nhập thấp	1	2,7	3	20
Indonesia	Thu nhập trung bình thấp	2,8	3,1	16	78
CHDCND Lào	Thu nhập thấp	1	3,3	3	33
Malaysia	Thu nhập trung bình cao	6,1	5,9	204	477
Philippines	Thu nhập trung bình thấp	3,3	2,7	34	56
Thái Lan	Thu nhập trung bình cao	5,1	3,9	99	162
Singapore	Thu nhập cao	3	3,3	738	1301
Việt Nam	Thu nhập trung bình thấp	3,5	5,5	n/a	64
Các nước thu nhập thấp		3,1	4,6	15	22
Các nước thu nhập trung bình thấp		4,3	4,8	83	105
Các nước thu nhập trung bình cao		4,6	4,7	250	332
Các nước thu nhập cao		5	5,4	1.489	1.792
Thế giới		4,5	4,9	528	644

Nguồn: Số liệu chi tiêu từ UNESCO (2012); chỉ số giảm phát GDP của Ngân hàng Thế giới (Diep Phan và Coxhead, 2013)

Tuy nhiên, cơ cấu chi tiêu công cho giáo dục cho thấy mức chi tiêu thấp cho giáo dục tuổi mầm non và giáo dục cao học. Nguồn lực của Nhà nước ngày càng dành nhiều hơn cho việc tăng tỷ lệ nhập học ở bậc tiểu học và sau đó cho bậc trung học

cơ sở. Bộ Giáo dục và Đào tạo đã đưa vào kế hoạch khoảng 29% tổng ngân sách giáo dục quốc gia cho bậc tiểu học và 22% cho bậc trung học cơ sở hàng năm và cho cả giai đoạn 1999-2014³⁵ (xem Bảng 2.9).

Bảng 2.9: Chi tiêu chủ yếu cho cấp tiểu học và trung học cơ sở

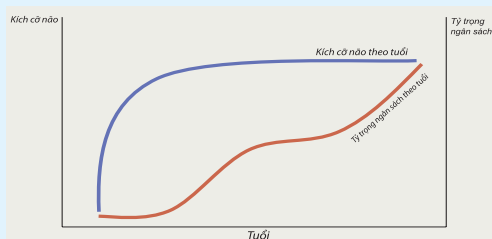
Bậc học	2006	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Mầm non	7,5	7,5	7,9	7,9	8,2	8,2	8,2	8,2
Tiểu học	31,2	29,9	29,1	28,5	28,2	28,3	28,3	28,3
Trung học cơ sở	21,6	22,0	22,6	21,5	21,4	21,6	21,6	21,6
Trung học phổ thông	10,3	11,0	11,3	11,8	11,2	11,1	10,9	11,1
Cộng	70,6	70,5	70,9	69,7	69,0	69,2	69,0	69,2
Đào tạo nghề	6,7	10,0	9,8	9,7	9,9	9,7	9,7	9,7
Trung học chuyên nghiệp	2,6	3,3	3,2	3,4	3,6	3,5	3,5	3,5
Cao đẳng, đại học	8,9	12,0	11,7	11,7	12,0	12,4	12,4	12,4
Giáo dục thường xuyên	1,2	1,2	1,5	1,8	1,7	1,6	1,8	1,6
Các hình thức giáo dục khác	10,0	3,0	2,9	3,7	3,8	3,6	3,6	3,6
Cộng	29,4	29,5	29,1	30,3	31,0	30,8	31,0	30,8

Nguồn: Đề án cải cách cơ chế tài chính giáo dục, 2009-2014.

Mức độ chi tiêu tương đối cao cho bậc tiểu học và trung học cơ sở bên cạnh những kết quả phát triển tương đối khiêm tốn đặt ra những quan ngại nghiêm túc về tính hiệu quả. Mặc dù mức chi tiêu như vậy, những thay đổi về nhân khẩu học cho thấy mức giảm sút về tỷ lệ nhập học và việc hoàn thành bậc trung học sơ sở thấp. Mức độ chi tiêu tương đối thấp cho bậc giáo dục mầm non (xem Hộp 2.12), trung học phổ thông, đào tạo nghề và giáo dục cao đẳng/đại học³⁶ dẫn đến tỷ lệ nhập học hạn chế ở những cấp

học này. Việc tập trung vào phổ cập giáo dục tiểu học và trung học cơ sở có thể lý giải cho sự tăng chậm chạp về số năm đi học trung bình của Việt Nam trong số các nước được đưa ra so sánh, mặc dù một lực lượng lao động có trình độ học vấn cao hơn có vai trò rất quan trọng để đáp ứng đòi hỏi của quá trình công nghiệp hóa và hiện đại hóa. Phổ cập giáo dục cơ bản là cực kỳ quan trọng, nhưng Việt Nam cần có tham vọng lớn hơn nữa thông qua việc phát triển giáo dục mầm non và sau phổ thông.

Hộp 2.13: Chi tiêu không hỗ trợ đầy đủ cho việc phát triển năng lực trong những năm then chốt đầu đời



Nguồn: Karoly và nhóm tác giả khác, 1997.

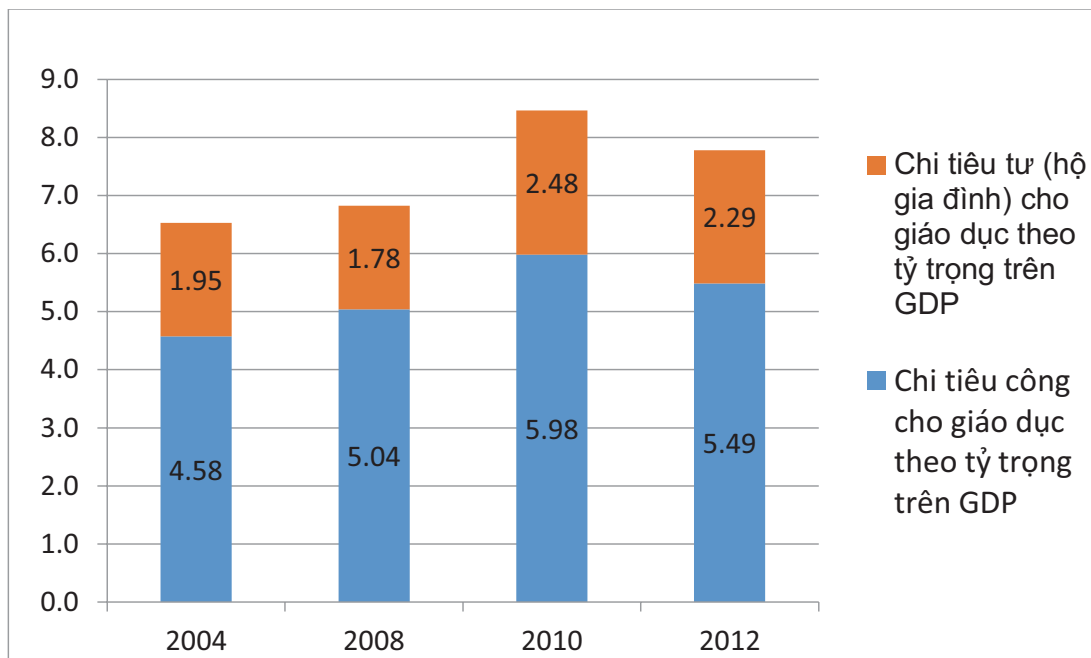
Một điều thường xảy ra là có ít nguồn lực cho sự phát triển tuổi mầm non và cho chi tiêu xã hội trên đầu người tăng dần theo tuổi. Chi tiêu cho y tế, giáo dục và phúc lợi tăng dần theo vòng đời nhưng không nuôi dưỡng và hỗ trợ đầy đủ cho việc phát triển năng lực trong những năm then chốt đầu đời.

Nguồn: UNDP, 2014a.

Sự xuất hiện của mô hình kết hợp chi tiêu giáo dục dựa vào ngân sách của Nhà nước và đóng góp của các hộ gia đình lúc đầu là để đối phó với tình trạng thiếu hụt ngân sách công. Điều đó đã dẫn đến sự tăng

trường nhanh chóng các khoản đóng góp tư nhân mà hiện nay chiếm đến gần 30% tổng chi tiêu cho giáo dục (xem Hình 2.21) và tăng từ gần 2% GDP năm 2004 lên đến 2,3% năm 2014.

Hình 2.21: Chi tiêu tư nhân cho giáo dục đóng vai trò đáng kể
(tỷ trọng trên GDP)

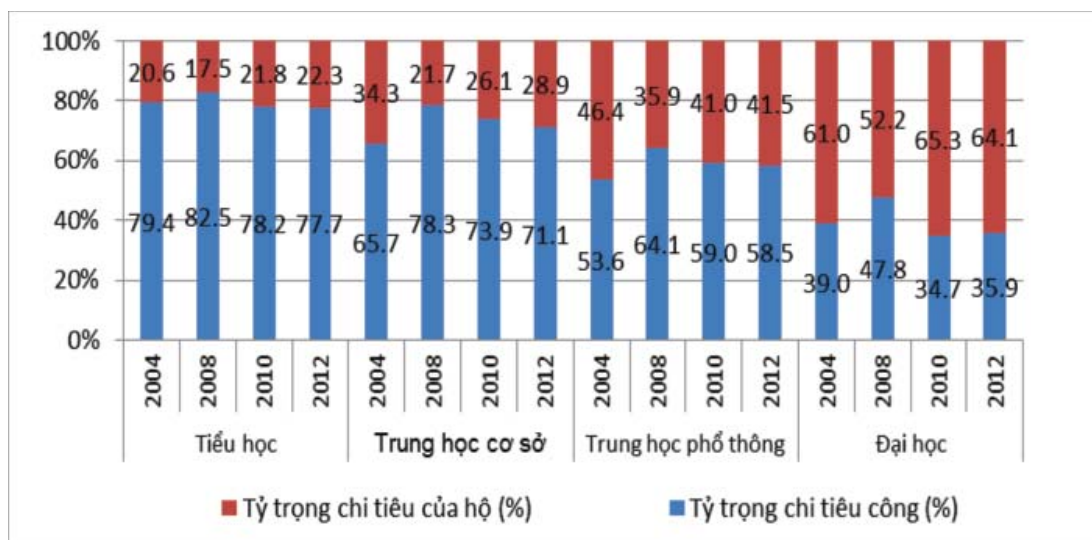


Nguồn: Tính toán dựa trên số liệu của Tổng cục Thống kê, Bộ Tài chính và Bộ Giáo dục và Đào tạo.

Tổng chi tiêu công và tư gần 8% GDP năm 2012 cho thấy rằng Việt Nam đang chi rất nhiều cho giáo dục và tình trạng thiếu nguồn lực không phải là rào cản chính cho việc phát triển của hệ thống giáo dục nói chung. Điều đó cũng cho thấy những quan ngại liên quan đến tính hiệu quả và sự bình đẳng. Ở những nơi việc cung cấp dịch vụ giáo dục phụ thuộc nhiều vào phí do người dùng trả như một mô hình tài trợ và lấy thị trường làm cơ chế vận hành, nếu không có sự điều tiết và quản lý mạnh mẽ của Nhà nước, thì tình trạng kém hiệu quả có thể sinh ra những dịch vụ không cần thiết và (hoặc) chi phí cao, và kết cục là loại bỏ những người sử dụng có mức thu nhập thấp.

Tỷ trọng chi tiêu công và tư cho giáo dục có sự khác biệt đáng kể giữa các bậc học. Hình 2.22 trình bày ước tính chi tiêu công và tư bình quân cho mỗi học sinh ở tất cả các bậc học, với tỷ trọng của hộ gia đình tăng lên theo bậc học: 22,3% cho bậc tiểu học, 28,9% cho bậc trung học cơ sở, 41,5% cho bậc trung học phổ thông và 64,1% cho bậc cao học năm 2012. Tổng tỷ trọng của hộ gia đình đã tăng nhẹ theo thời gian sau khi giảm xuống vào năm 2008. Xu hướng đó tương ứng với xu hướng chênh lệch tỷ lệ nhập học trong các nhóm thu nhập tăng dần từ bậc tiểu học để đạt điểm cao nhất ở bậc cao học. Rõ ràng, tỷ trọng chi tiêu cao hơn của chính phủ sẽ làm giảm bớt chi tiêu của hộ gia đình và cải thiện khả năng chi trả cho các nhóm có mức thu nhập thấp hơn.

Hình 2.22: Tỷ trọng chi tiêu của hộ tăng dần theo cấp học, có thể dẫn tới tình trạng “loại trừ”



Nguồn: Ước tính trên cơ sở số liệu của Tổng cục Thống kê và Đề án Cải cách cơ chế tài chính giáo dục của Bộ Giáo dục và Đào tạo.

Theo thời gian, đóng góp của hộ gia đình đã được thể chế hóa, ngay cả khi lý lẽ ban đầu cho việc đóng góp này không còn giá trị nữa do ngân sách nhà nước đã bớt khó khăn. Cơ cấu phí giáo dục ngày càng trở nên phức tạp và các bậc cha mẹ đứng trước vô vàn loại phí chính thức và không chính thức, từ đó trẻ em của các nhóm có mức thu nhập thấp bị đặt vào thế bất lợi rõ ràng. Tình trạng các loại phí không chính thức tràn lan, sức ép phải học thêm và quá tải chương trình ở các trường tiểu học và trung học được đưa tin và bàn tán rộng rãi ở Việt Nam là những ví dụ cho thấy các loại dịch vụ không cần thiết và chi phí cao.

Các loại phụ phí có thể tạo ra nhiều căng thẳng cho tất cả các hộ gia đình. Bố mẹ phải đóng góp nhiều khoản, từ nước uống hàng ngày đến điều hòa nhiệt độ ở các trường học trong thành phố. Các hộ gia đình có trẻ em ở bậc trung học cơ sở và bậc phổ thông thường buộc phải đóng những khoản tiền lớn vào đầu năm học để trang trải cho việc nâng cấp thiết bị, mua đồng phục, các hoạt động ngoại khóa và các khoản chi tiêu khác.

Nhìn chung, việc sử dụng không minh bạch những khoản đóng góp đó, mặc dù có khác

nhau giữa các trường học, là nguyên nhân chính gây ra tình trạng kém hiệu quả.³⁷ Đôi lúc, những đòi hỏi như vậy đã khiến các bậc cha mẹ giữ con em mình ở nhà cho đến khi tìm ra được một giải pháp dung hòa.³⁸ Hơn 30% người được hỏi trong một cuộc khảo sát toàn quốc về nạn tham nhũng trả lời rằng họ phải đóng những khoản tiền không chính thức chỉ để có được giấy đăng ký nhập học và được nhận các dịch vụ giáo dục. Trong một cuộc khảo sát khác, gần 30% những người có con em ở bậc tiểu học trả lời rằng cần chi những khoản chi thêm để học sinh được chăm sóc tốt hơn, so với 12% năm 2012 (UNDP 2015b).

Trả tiền để được học lớp chọn là một khía cạnh khác của vấn đề. Ngày học ở trường ngắn và việc các thầy cô giáo phải sống nhờ vào nguồn thu nhập bổ sung dẫn đến tình trạng học thêm hoàn toàn do bố mẹ chi trả trở nên phổ biến, đặc biệt là ở thành phố. Có bằng chứng cho thấy phần lớn việc học thêm này là không có hiệu quả (nếu không muốn nói là không cần thiết), cho học sinh cũng như cho hệ thống giáo dục (xem Hộp 2.14).

Hộp 2.14: Tiếp tục tình trạng học thêm - cho những gia đình có thể trang trải

Chương trình học của Việt Nam chỉ kéo dài nửa ngày, trong khi học cả ngày chủ yếu do các bậc cha mẹ chi trả. Học thêm phần nào là để bù đắp cho những giờ học chính quy ngắn ngủi. Điều đó có ý nghĩa đặc biệt ở các bậc tiểu học và trung học cơ sở và phổ biến nhất ở các thành phố. Năm 2006, 50% học sinh đi học thêm (Đặng Hải Anh, 2013).

Tình trạng này đặt ra một vấn đề lớn về tính bình đẳng. Những năm chuyển cấp - từ tiểu học lên trung học cơ sở và từ trung học cơ sở lên trung học phổ thông - đều gắn liền với việc gia tăng chi tiêu cho các lớp học thêm để chuẩn bị cho việc thi cử (Ngân hàng Thế giới, 2011). Có bằng chứng định tính cho thấy các hộ gia đình hy vọng con em mình sẽ có được thành tích học tập cao nhất, đáp ứng yêu cầu của thầy cô giáo và tuân theo một chuẩn mực có sẵn. Thực tế này đang ngày càng được người ta mô tả kỳ diệu và góp ý kiến rằng các lớp học thêm, thường được cấu trúc trên cơ sở học thuộc lòng, có rất ít hoặc không có tác dụng cho kỹ năng tư duy của học sinh, ngoài việc tốn kém về thời gian, nguồn lực của gia đình và có vấn đề về đạo lý.

Một số hộ gia đình nghèo buộc phải vay tiền với lãi suất cao để con em mình đến lớp học thêm của thầy tư (Đặng 2011). Trong khi "hệ thống" học thêm tạo ra nguồn thu nhập mà các thầy cô giáo cố công tìm kiếm, nó cũng tạo ra những rào cản cho trẻ em từ các gia đình có mức thu nhập thấp. Giáo dục "trong bóng tối" thường duy trì và làm xấu thêm những bất bình đẳng xã hội và có thể tạo ra lãng phí trong hệ thống giáo dục. Điều đặc biệt tệ hại là, trong khi các thầy cô giáo cố tình lơ là các lớp chính quy thì họ lại dành năng lượng của mình cho các lớp dạy thêm (Bray và Lykins 2012).

Chính phủ nhận thức được vấn đề này và đã có hành động, kể cả việc hạn chế các lớp học thêm tại nhà các thầy, cô giáo. Nhưng để dạy thêm hợp pháp, các thầy, cô giáo phải đăng ký với các trung tâm dạy thêm có giấy phép hoạt động. Những nỗ lực này đưa đến kết quả lẫn lộn. Kết quả không khác nhau là mấy về số lượng các lớp học thêm, trừ thực tế là các gia đình phải trả tiền nhiều hơn để trang trải cho các khoản "quản lý phí" của các trung tâm này.

Nguồn: Khảo sát Những cuộc đời trẻ thơ 2012b.

Để giúp các hộ nghèo và hộ dân tộc thiểu số giải quyết vấn đề khả năng chi trả, Chính phủ quy định việc giảm và miễn học phí, giúp giảm chi tiêu cho chuyện học hành của họ (VHLSS, Tổng cục Thống kê). Tuy nhiên, vì sự hỗ trợ này chỉ hướng vào người nghèo cho nên gánh nặng đối với các gia đình có mức thu nhập trung bình vẫn chưa được loại bỏ (Kidd và nhóm tác giả, sắp ấn hành). Thậm chí chuyện miễn, giảm học phí cho người nghèo và các nhóm thiệt thòi khác phần nào vẫn bị mất tác dụng do tình trạng thu tràn lan các khoản phí không chính thức và sức ép phải học thêm.

Trong khi phân bổ tương đối ít nguồn lực công cho giáo dục bậc cao, Bộ Giáo dục và Đào tạo lại có một cơ cấu chi tiêu thiên vị nặng về đầu tư cơ bản, phản ánh việc quá nhấn mạnh phần cứng của nền giáo dục, như

xây dựng các tòa nhà và hạ tầng cơ sở, thay vì đầu tư cho phần mềm, trong đó có nguồn lực con người. Ở khu vực châu Á - Thái Bình Dương, tỷ trọng bình quân về chi tiêu thường xuyên trong chi tiêu cho giáo dục là 86%, trong khi 14% được dành cho đầu tư cơ bản. Ở Việt Nam, năm 2008, tỷ suất này là 72% cho chi tiêu thường xuyên và 28% cho đầu tư cơ bản (MOET, 2009).

Xiết chặt kỷ cương và tăng cường tính minh bạch trong việc lập kế hoạch, sử dụng và quản lý nguồn lực có thể cần thiết và quan trọng hơn so với tăng học phí. Có thể tiến hành thêm các nghiên cứu nhằm cung cấp các giải pháp thay thế để đạt được hiệu quả cao hơn, kể cả nghiên cứu về các khuôn mẫu chi tiêu và tỷ trọng của hộ gia đình trong đó, sự phân bổ ngân sách giữa các bậc học và vấn đề học thêm ở bậc tiểu học và trung học.

Chi tiêu cao cho y tế và các yếu kém về hệ thống

Năm 2012, tổng chi tiêu công và tư của Việt Nam cho ngành y tế lên đến 6,6% GDP, ít hơn gần 7% năm 2010 nhưng cao hơn đáng kể mức chi tiêu những năm 1990 (Tài khoản y tế quốc gia của WHO, cập nhật tháng 3/2014). Chi tiêu y tế, tính theo tỷ trọng GDP, của Việt Nam cao hơn so với mức trung bình của các nước ASEAN. Hiện nay mức chi tiêu này đã cao hơn so với các nước có mức thu nhập thấp và trung bình như Trung Quốc, Malaysia, Myanmar, Philippines và Thái Lan (OECD, 2014b).

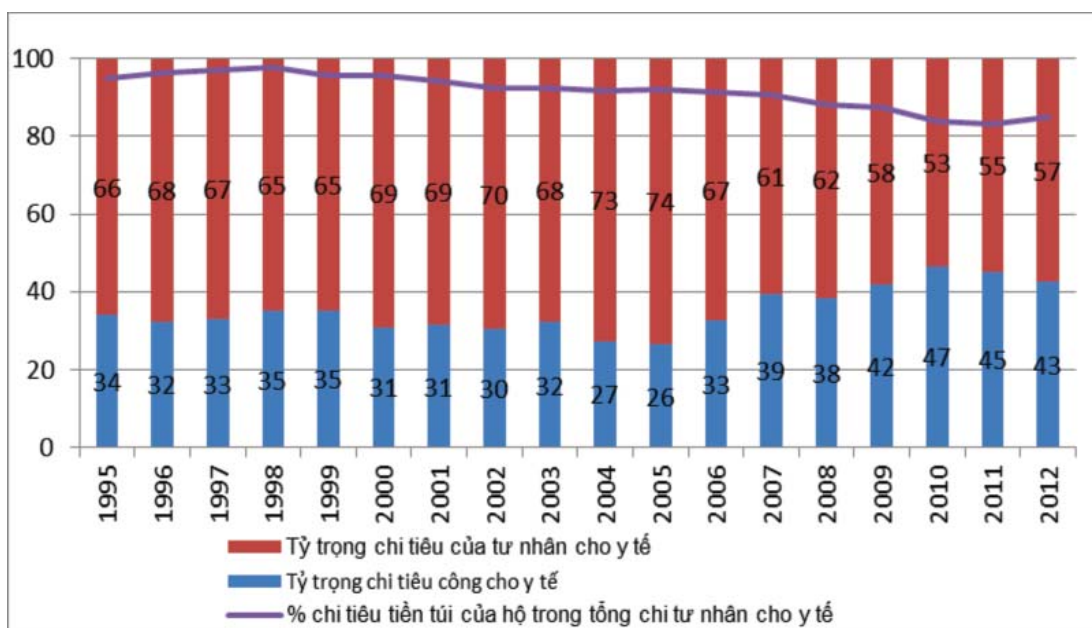
Chi tiêu công cho y tế³⁹ tính theo tỷ trọng trong tổng chi tiêu chính phủ đã tăng đáng kể, với tỷ lệ tăng bình quân 34% mỗi năm từ năm 2008 đến 2013. Trong năm 2012, chi tiêu y tế đã chiếm hơn 8% tổng chi tiêu chính phủ (JAHR 2013 – Nhóm đối tác y tế 2013). Mặc dù vậy, tỷ trọng chi tiêu công cho y tế ước tính chỉ chiếm 40-45% tổng chi tiêu cho y tế ở Việt Nam. Các nguồn lực công được bổ sung bằng các nguồn lực tư nhân ngày càng tăng và các khoản thanh

toán từ bảo hiểm y tế. Chi tiêu trực tiếp từ tiền túi của hộ hiện đã xấp xỉ 50% trong tổng chi tiêu cho y tế - một mức cao hơn đáng kể so với con số khuyến cáo 30% của Tổ chức Y tế thế giới (WHO).

Chi tiêu tư nhân tăng lên khi chủ trương xã hội hóa được thực hiện trong ngành y tế, cũng giống như trong giáo dục, được khởi xướng để đối phó với tình trạng thiếu hụt tài khóa nghiêm trọng vào cuối những năm 1980, khiến các bệnh viện và trung tâm y tế phải tập trung vào việc tạo nguồn thu. Nghị định số 10/2002/NĐ-CP năm 2002 và Nghị định số 43/2004/NĐ-CP năm 2004 của Chính phủ nhằm mục đích giảm sự phụ thuộc vào ngân sách nhà nước bằng cách khuyến khích các đơn vị cung cấp dịch vụ công chi trả cho việc nâng cấp dịch vụ và giải quyết sức ép đối với quỹ lương thông qua các nguồn thu bổ sung.⁴⁰

Như được trình bày tại Hình 2.23, mặc dù chi tiêu công tính theo tỷ trọng trong tổng chi đã tăng lên, và chi tiêu từ tiền túi của hộ⁴¹ đã giảm xuống, nhưng có tới gần 60% chi phí vẫn được trang trải bởi các hộ.

Hình 2.23: Hộ gia đình vẫn phải chi trả phần lớn chi phí y tế



Nguồn: Tài khoản y tế quốc gia của WHO, được cập nhật tháng 3/2014.

Có ba kết quả tích cực từ những chính sách y tế gần đây, (Nguyen X. Thanh và các tác giả) đó là các nguồn lực tăng lên đáng kể cho chăm sóc sức khỏe và giảm sức ép đối với ngân sách nhà nước; giảm gánh nặng cho các cơ sở chăm sóc sức khỏe, đặc biệt các bệnh viện công;⁴² và nâng cao chất lượng thông qua việc đầu tư nhiều hơn vào công nghệ tiên tiến, đặc biệt là cho khâu chẩn đoán, và sự cạnh tranh giữa các nhà cung ứng dịch vụ.

Dựa nhiều hơn vào phí sử dụng và cung cấp dịch vụ theo cơ chế thị trường, trong khi sự điều tiết và quản lý của Nhà nước không theo kịp, cũng dẫn đến những vấn đề đáng quan ngại về sự thiếu hiệu quả và bất bình đẳng. Cũng giống như trong giáo dục, các dịch vụ không cần thiết, chi phí cao và quản lý nguồn lực thiếu hiệu quả là một số trong những hệ quả.

Nhưng, không giống như trong giáo dục, chi tiêu cho y tế nói chung vẫn thiên vị chăm sóc sức khỏe ở cấp cao hơn. Điều này tự nó có những tác động về mặt phân bố, bởi những cơ sở y tế cao hơn thường được đặt ở khu vực thành thị và phục vụ các khách hàng có mức thu nhập cao hơn. Việc dành nguồn lực ít hơn cho chăm sóc y tế ban đầu ở cấp cộng đồng cũng như cho y tế dự phòng cũng có nghĩa là khả năng tiếp cận ít hơn đối với các dịch vụ để chi trả hơn và ít có cơ hội được chăm sóc hiệu quả. Tình trạng này có thể dẫn đến những vấn đề sức khỏe lớn hơn đòi hỏi phải được chăm sóc tốn kém hơn, với những tác động bổ sung đối với khả năng tiếp cận bình đẳng.

Nhu cầu “bị kích thích” bởi những người cung cấp dịch vụ y tế là một trong những hệ quả tiêu cực của chủ trương xã hội hóa (cùng nguồn ở trên). Nó có thể bao gồm ý kiến tư vấn rằng bệnh nhân phải có các xét nghiệm chẩn đoán bổ sung cũng như xét nghiệm lại cho những bệnh nhân được chuyển đến một cơ sở y tế khác mà cơ sở y tế này không muốn chấp nhận kết quả xét nghiệm trước đó. Quá nhiều loại thuốc được chỉ định, đôi khi không cần thiết, có thể phải chi phí đắt đỏ và có lúc thậm chí có hại.⁴³ Những vấn đề khác nảy sinh bởi các bệnh viện có xu

hướng cấp cứu bệnh nhân đang ở điều kiện không cần phải chăm sóc nội trú - những ca nhập viện không cần thiết lên tới 20% (JAHR, 2013). Và, các bệnh viện có xu hướng lưu giữ bệnh nhân nội trú, đặc biệt là những người có bảo hiểm y tế, lâu hơn là cần thiết (Sepehri và nhóm tác giả).

Chi phí cao và ngày càng tăng đặt ra nhiều mối quan ngại. Giá thuốc trong một số trường hợp cao hơn giá tham chiếu quốc tế (JAHR, 2013, trang 108). Một cuộc khảo sát thực hiện năm 2010 cho thấy giá thuốc bán lẻ cao hơn 12,1 lần ở các loại thuốc có nhãn mác của nhà sáng tạo và 1,4 lần so với các loại thuốc thông thường có giá thấp nhất. Hiện không có biện pháp nào để làm cho giá thuốc và giá dịch vụ trở nên minh bạch hay để kiểm soát giá thuốc. Tình trạng thiếu phối hợp giữa các bệnh viện trong việc mua thuốc, việc thực thi rất hạn chế các chính sách đấu thầu công khai để mua thuốc cũng như việc các nhà cung cấp dịch vụ ít khi tuân thủ cung cấp các loại thuốc thiết yếu là những yếu tố khác làm giá thuốc cao.

Những nhân tố này cùng với việc ban hành và sử dụng không bảo đảm các loại hình dịch vụ y tế công nghệ cao đã đẩy chi phí dịch vụ y tế lên cao. Năm 2012, chi phí điều trị trung bình cho một người là 1,8 triệu VND, tăng 30% so với năm 2010. Từ 2005 đến 2012, chi tiêu từ tiền túi của người dân đã tăng lên gấp hơn hai lần về giá trị thực, mặc dù tỷ trọng trong tổng chi phí có giảm xuống (OECD, 2014a, Ngân hàng Thế giới, 2014b).⁴⁴ Những khoản chi tiêu này đã khiến cho tổng chi tiêu cho y tế của Việt Nam tính theo tỷ trọng của GDP cao hơn mức kỳ vọng, xét trong bối cảnh mức thu nhập của Việt Nam hiện nay (Ngân hàng Thế giới, 2014b).

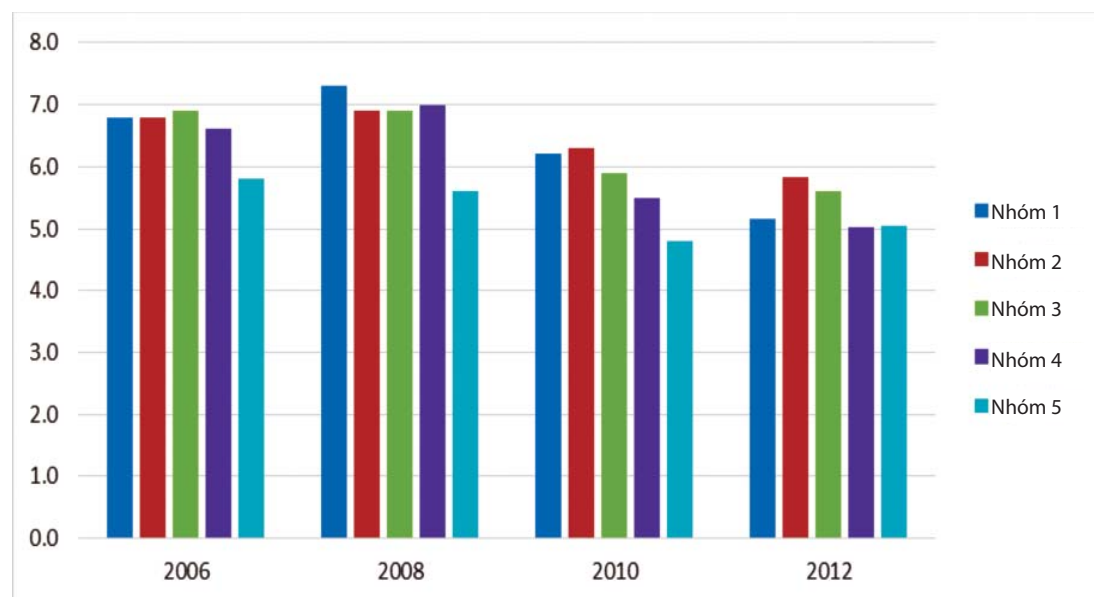
Cũng có sự không minh bạch trong lĩnh vực công và tư đã vô tình tạo ra những biện pháp khuyến khích ngược chiều. Nếu không có những hướng dẫn rõ ràng về các khoản thu của các nhà cung ứng dịch vụ y tế, thì nguồn kinh phí này thường sẽ được chuyển trở lại cho các hoạt động sinh lời khác thay vì được sử dụng để hỗ trợ bao cấp cho các

dịch vụ khác của bệnh viện. Trách nhiệm giải trình yếu kém về các khoản phân bổ ngân sách trong các bệnh viện có thể kích thích sự thiên vị cho các phòng khám tư, ví dụ bằng cách chuyển các khoản trợ cấp công sang hỗ trợ các dịch vụ chi phí cao, lợi nhuận lớn do các phòng khám tư cung cấp. Một tác động mang tính nghịch lý là các dịch vụ cho người giàu sẽ được “bao cấp” bởi các nhóm khác. Đầu tư cho thiết bị chẩn đoán công nghệ cao cũng được triệt để quan tâm bởi các nhà cung ứng dịch vụ cạnh tranh với nhau trong việc thực hiện các xét nghiệm để tạo lợi nhuận. Cuối cùng, công tác quản lý yếu kém đã tạo điều kiện để các cán bộ, nhân viên y tế tác động đến các tập quán theo cách thức mang lại lợi ích cho chính cá nhân họ mà có hại cho việc tạo nguồn thu cho các cơ sở y tế (Sepheri, 2014).

Tuy nhiên, bức tranh y tế rất phức tạp. Các số liệu khác làm nảy sinh những câu hỏi về tác động đến khả năng thanh toán của người dân khi tăng phí dịch vụ. Hình 2.24 cho thấy tỷ trọng chi tiêu cho chăm sóc sức khỏe trong chi tiêu cho tiêu dùng hộ gia đình đã giảm theo thời gian giữa các nhóm thu nhập, và khoảng cách giữa các nhóm có mức thu nhập thấp và các nhóm có mức thu nhập cao đã được thu hẹp năm 2012 so với năm 2010. Đó có thể là kết quả từ sự gia tăng chi tiêu công cho chăm sóc sức khỏe và mở rộng bảo hiểm y tế, hoặc cũng có thể do mức tăng khác nhau trong thu nhập giữa các nhóm. Tuy nhiên, tỷ trọng của chi tiêu y tế trong tổng chi tiêu dùng của hộ ở hai nhóm có mức thu nhập trung bình, mặc dù có giảm xuống, song vẫn là cao nhất so với các nhóm còn lại.

Hình 2.24: Trong chi tiêu hộ, tỷ trọng dành cho y tế là cao nhất ở các nhóm thu nhập trung bình

Tỷ trọng chi tiêu cho y tế trong tổng chi tiêu dùng theo nhóm thu nhập, %



Nguồn: VHLSS – Tổng cục Thống kê.

Đánh giá tác động của chi tiêu y tế từ tiền túi bệnh nhân đối với tình trạng nghèo đói cho thấy chi phí y tế gia tăng đã buộc các nhóm chịu thiệt thòi phải vay mượn tiền hoặc phải giảm mức chi tiêu cho lương thực, thực phẩm để trang trải cho chăm sóc y tế. Vì vậy rất nhiều người rơi vào nghèo đói hoặc thậm chí chìm sâu hơn vào nghèo đói. Một nghiên cứu gần đây cho thấy các hộ gia đình nghèo, so với các hộ cận nghèo, có mức độ rủi ro phải

cắt giảm chi tiêu cho lương thực, thực phẩm cao hơn gấp 4 lần và vay mượn tiền để trang trải chi phí điều trị đắt đỏ cho các bệnh nhân nội trú và ngoại trú cao hơn gấp 5 lần (Hộp 2.15). Một nghiên cứu khác (xem Bảng 2.10) cho thấy tỷ lệ bản cùng hóa do những khoản chi tiêu "thảm họa" là cao hơn trong các hộ gia đình ở nông thôn. Các hộ với một người tham gia bảo hiểm y tế đã có mức độ bản cùng hóa thấp hơn.

Bảng 2.10: Người nghèo hơn và người dân nông thôn có tỷ lệ bản cùng hóa cao hơn do chi tiêu cho y tế gia tăng

Nhóm hộ %	2002	2004	2006	2008	2010
Thành thị	0,7	1,2	0,9	1,1	0,8
Nông thôn	4,3	5,2	4,0	4,5	3,3
Nhóm 1	4,6	6,2	5,1	7,5	5,4
Nhóm 2	11,1	12,1	9,0	8,6	6,0
Nhóm 3	1,0	2,2	1,0	1,5	0,7
Nhóm 4	0,4	0,2	0,3	0,1	0,4
Nhóm 5	0,1	0,0	0,2	0,0	0,1

Nguồn: WHO và HMU 2012.

Hộp 2.15: Một gia đình phải vay mượn tiền để chữa bệnh cho người cha, nhưng con gái vẫn phải bỏ học đại học

Chi tiêu liên quan đến chăm sóc sức khỏe là gánh nặng đáng kể cho đa số người nghèo và người dễ bị tổn thương. Một thành viên trong gia đình đột ngột lâm bệnh có thể ảnh hưởng đến cuộc sống của tất cả các thành viên còn lại. Trẻ em có thể bỏ học bởi vì không còn đủ nguồn lực và gia đình có thể mắc phải nợ nần vì phải trang trải cho các khoản chi tiêu y tế.

Ngọc, một cô gái 20 tuổi, quyết định bỏ học cao đẳng bởi vì hoàn cảnh kinh tế khó khăn của gia đình và tình trạng bệnh tình nghiêm trọng của bố cô. Ngọc cảm thấy ngay cả khi cô học xong và trở thành một nhân viên văn thư thì sau này cũng rất khó tìm kiếm việc làm. Cô cần có tiền để bảo đảm tìm được việc làm, tạo thêm gánh nặng cho nguồn lực vốn đã eo hẹp của gia đình.

Khi bố cô lâm trọng bệnh, tất cả các thành viên trong gia đình cô phải gom góp tiền từ nhiều nguồn khác nhau, kể cả phải vay mượn những khoản tiền lớn. Họ vay 50 triệu đồng và phải lấy ngôi nhà đang ở làm tài sản thế chấp, lúc đầu là để mua một con bò sau mùa thu hoạch, nhưng số tiền đó đã phải dốc hết cho các khoản chi tiêu thuốc thang.

Nguồn: Khảo sát những cuộc đời trẻ thơ, 2012b.

Để khắc phục tình trạng tổng chi tiêu y tế ngày càng gia tăng và khả năng tiếp cận dịch vụ chăm sóc ngày càng giảm cho những người không có khả năng chi trả, Chính phủ đã mở rộng bảo hiểm y tế với mục tiêu đạt được diện bao phủ 80% đến năm 2020 và 100% trong trung hạn. Năm 2002, Chính phủ bắt đầu áp dụng Quỹ Chăm sóc sức khỏe người nghèo, và lồng ghép vào hệ thống bảo hiểm y tế chính vào năm 2009. Quỹ SHI, do Bảo hiểm xã hội Việt Nam quản lý, đã trở thành kênh chính để thực hiện phổ cập bảo hiểm y tế.

Bảo hiểm có vai trò ngày càng quan trọng trong hệ thống chăm sóc sức khỏe, với các khoản thanh toán ước tính lên đến 16% tổng chi tiêu cho y tế năm 2012 (OECD, 2014).

Diện bao phủ rộng của bảo hiểm y tế, có được nhờ các khoản trợ giá của Nhà nước cho các nhóm chịu thiệt thòi, có vai trò quan trọng để khắc phục những trở ngại ngăn cản khả năng tiếp cận bình đẳng với các dịch vụ y tế. Những vấn đề như chuyển bệnh nhân lên tuyến trên một cách không cần thiết, thiếu tính minh bạch và quản lý yếu kém có thể khắc phục có hiệu quả hơn, kể cả thông qua thực hiện Luật Bảo hiểm y tế mới. Trong dài hạn, Việt Nam có thể dựa trên những nền tảng này và hướng tới hệ thống chăm sóc sức khỏe "một người thanh toán" được coi là cách tiếp cận thực tiễn tốt nhất trên thế giới. Cho đến lúc đó những cải cách lớn và điều tiết là cần thiết nếu như ngành y tế muốn đạt được kết quả một cách tốt nhất và hỗ trợ cho tăng trưởng bao trùm cao hơn.

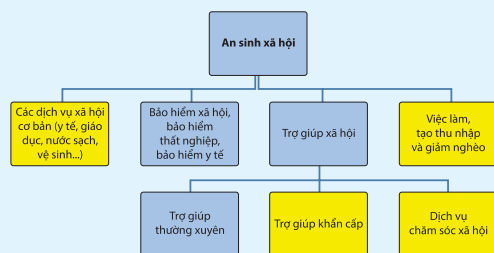
Chương 2.5: Tăng cường sức chống chịu thông qua mở rộng và củng cố hệ thống an sinh xã hội⁴⁵

Ở các nước đang phát triển, hệ thống an sinh xã hội chính thức ngày càng được thừa nhận là dịch vụ công thiết yếu và là hợp phần cốt lõi của nền kinh tế thị trường có hiệu quả. An sinh xã hội có thể đóng vai trò then chốt trong việc phân phối lại của cải cho các thành viên dễ bị tổn thương nhất của xã hội, phát triển nguồn vốn con người và tạo điều kiện để các gia đình tham gia có hiệu quả hơn vào thị trường lao động. Nó hỗ trợ tăng trưởng kinh tế thông qua tạo ra sức tiêu thụ lớn hơn trong ngắn hạn cũng như giảm nhẹ rủi ro và tăng năng suất lao động trong dài hạn.

Từ khi phát động chủ trương Đổi Mới năm 1986, cùng với những bước tiến dài trong nỗ lực phát triển một nền kinh tế sôi động, đẩy

sức sống cũng như để cải thiện cuộc sống của người dân, Việt Nam đã có nhiều nỗ lực trong việc xây dựng một hệ thống an sinh xã hội toàn diện, chủ yếu dựa vào vòng đời của con người (Hộp 2.6). Hệ thống an sinh xã hội của Việt Nam bao gồm bốn trụ cột: bảo hiểm xã hội, trợ giúp xã hội, giảm nghèo và tạo việc làm, và các dịch vụ xã hội cơ bản ở các lĩnh vực y tế, giáo dục, nước sạch và vệ sinh môi trường, v.v... Trợ giúp xã hội được phân nhỏ thêm thành trợ giúp thường xuyên, cứu trợ khẩn cấp và các dịch vụ chăm sóc xã hội. Bảo hiểm thất nghiệp là một phần của trụ cột về giảm nghèo. Bảo hiểm y tế và miễn học phí/ trợ cấp sinh hoạt ở trường học cũng như các khoản hỗ trợ giáo dục khác như trợ cấp tiền mặt cho học sinh nghèo/ chịu thiệt thòi đều thuộc trụ cột các dịch vụ cơ bản.

Hộp 2.16: Định nghĩa về an sinh xã hội trong báo cáo này



Định nghĩa về an sinh xã hội được sử dụng trong Báo cáo này bao hàm các chương trình an sinh xã hội cốt lõi cho trợ giúp xã hội được quốc tế thừa nhận (các khoản trợ cấp bằng tiền mặt thường xuyên và có thể dự báo trước từ ngân sách nhà nước cho các nhóm dân cư dễ bị tổn thương, kể cả những người ăn lương hưu trí xã hội; cứu trợ khẩn cấp và chăm sóc xã hội cho các nhóm dân cư dễ bị tổn thương) và

bảo hiểm xã hội, thất nghiệp và y tế (các chương trình đóng góp bắt buộc và được trợ cấp).

Định nghĩa của Việt Nam về an sinh xã hội bao hàm các yếu tố trợ giúp xã hội của cứu trợ khẩn cấp và chăm sóc xã hội cho các nhóm dân cư dễ bị tổn thương, với diện bao phủ hẹp hơn so với các chương trình trợ cấp tiền mặt thường xuyên. Nó cũng bao hàm các dịch vụ xã hội cơ bản (y tế, giáo dục, nước sạch và vệ sinh môi trường, v.v...) và giảm nghèo, tạo thu nhập, việc làm và đào tạo nghề cho người nghèo. Chính sách người có công, mặc dù có nhiều yếu tố của định nghĩa về chương trình trợ cấp tiền mặt thường xuyên được quốc tế thừa nhận, không được bao hàm trong định nghĩa an sinh xã hội của Việt Nam. Điều này không được bàn thảo sâu trong báo cáo này, nhưng được đề cập đến trong tài liệu tham khảo khi cần thiết.

Việc lựa chọn sử dụng định nghĩa về an sinh xã hội trong báo cáo dựa vào mong muốn giữ được trọng tâm và sự đơn giản trong phân tích, phù hợp với định nghĩa quốc tế về các chương trình an sinh xã hội/ trợ giúp xã hội cốt lõi. Nó cũng phù hợp với chỉ tiêu của chính phủ hiện nay và diện bao phủ của các chương trình. Các chương trình quy mô nhỏ hơn sẽ không được bàn thảo chi tiết, mặc dù có được đề cập trong phần tài liệu tham khảo khi cần thiết.

Đến nay, thành tựu mà hệ thống an sinh xã hội đã đạt được là rất ấn tượng. Bảo hiểm xã hội Việt Nam, cơ quan cung ứng bảo hiểm xã hội của Nhà nước, đã có 11,4 triệu thành viên đóng góp và cung cấp lương hưu cho hơn 2,2 triệu người về hưu. Gần 1,6 triệu người trên 80 tuổi đang được nhận lương hưu ng tháng do ngân sách nhà nước chi trả. Đến năm 2015, gần 75% người Việt Nam là đối tượng của bảo hiểm y tế (Bộ Y tế). Gần 800.000 người khuyết tật không có khả năng lao động được nhận trợ cấp hàng tháng. Hàng trăm nghìn người dễ bị tổn thương khác - người già cô đơn, trẻ em mồ côi và trẻ em khác có hoàn cảnh khó khăn, và người sống chung với HIV hay bị nhiễm HIV - được nhận trợ cấp tiền mặt và hỗ trợ chăm sóc xã hội. Các hộ gia đình nghèo và hộ dân tộc thiểu số cũng như con em của họ có thể được nhận trợ cấp tiền mặt, miễn học phí, hỗ trợ sản xuất, tín dụng ưu đãi và đào tạo nghề⁴⁶.

Trong bối cảnh Việt Nam đang chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường, đã đạt được vị thế nước có mức thu nhập trung bình thấp và bối cảnh tình hình quốc tế và trong nước đang thay đổi, điều quan trọng là phải đánh giá xem quy mô và phạm vi của hệ thống an sinh xã hội Việt Nam có theo kịp những chuyển đổi này hay không và tính toán các phương án khả thi để cải thiện hơn nữa hệ thống này như là một phần của tăng trưởng và phát triển mang tính bao trùm cao hơn.

2.5.1. Những nguyên nhân dẫn đến tình trạng dễ bị tổn thương

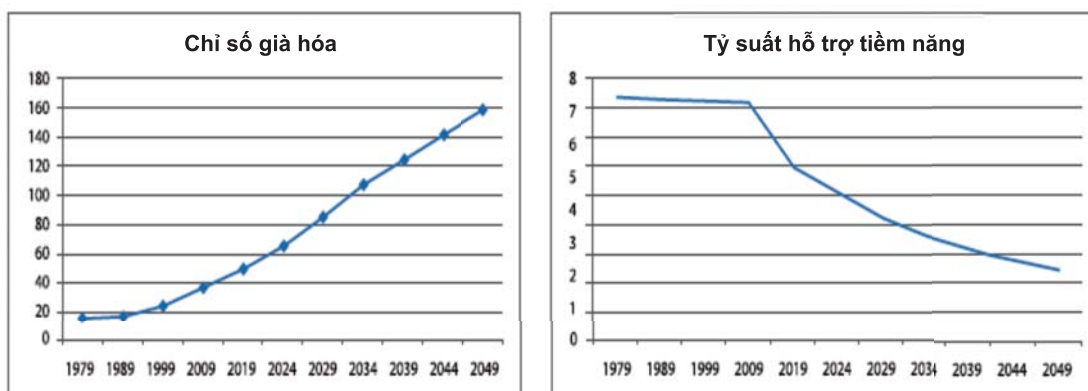
Mặc dù có nhiều thành tựu, hệ thống an sinh xã hội của Việt Nam phải đối mặt với một số thách thức cần phải được giải quyết để đạt được tăng trưởng bao trùm hơn.

Người dân đang già đi

Do có sự giảm sút mạnh trong tỷ lệ sinh sản và tử vong trong khi tuổi thọ kỳ vọng tăng lên, nên cấu trúc nhân khẩu học của Việt Nam đang thay đổi nhanh chóng. Số lượng người cao tuổi đã tăng với tốc độ nhanh hơn bất kỳ nhóm dân cư nào khác. Chỉ số già hóa⁴⁷ cũng tăng nhanh, trong khi tỷ số hỗ trợ tiềm năng, tức là số lượng người trong độ tuổi lao động (từ 15-59 tuổi) trên số người già (từ 60 tuổi trở lên), đang tụt giảm (Hình 2.25).

Mặc dù tỷ trọng dân số trên 60 tuổi hiện nay chỉ chiếm hơn 10% một chút, nhưng đến năm 2050 con số này có thể tăng lên đến 27,8% (dự báo điều chỉnh dân số của UNDESA năm 2015). Đồng thời, tỷ trọng trẻ em từ 0-14 tuổi, hiện nay chiếm 22% dân số, sẽ giảm xuống còn 17,6% đến năm 2030 và 14,5% đến năm 2050. Thời gian để Việt Nam chuyển sang cơ cấu dân số “già hóa” sẽ ngắn hơn rất nhiều so với trong lịch sử như đã từng xảy ra ở các nước khác trên thế giới. Cùng một quá trình này đã cần đến 85 năm ở Thụy Điển nhưng sẽ xảy ra ở Việt Nam trong vòng chỉ 20 năm⁴⁸.

Hình 2.25: Việt Nam đang già hóa dân số ở một tốc độ chưa từng có trong lịch sử



Nguồn: Điều tra Dân số và Nhà ở các năm 1979, 1989, 1999, 2009 và Tổng cục Thống kê (2010).

Do tình hình di cư từ nông thôn đến thành thị, số lượng người cao tuổi sống ở nông thôn cao hơn gấp 3,5 lần so với số người cao tuổi sống ở thành phố. Tỷ lệ người cao tuổi sống với con cái đã giảm xuống, dẫn đến ngày càng nhiều người cao tuổi sống với vợ (hoặc chồng) hoặc sống cô đơn và số lượng ngày càng tăng các hộ gia đình “khuyết thế hệ” mà ở đó ông, bà sống chung với các cháu (UNFPA 2011). Có nhiều người lớn tuổi là phụ nữ, với tỷ trọng phụ nữ lớn tuổi trên 100 nam giới lớn tuổi tăng từ 131 cho nhóm 60-69 tuổi, lên 149 cho nhóm 70-79 tuổi và 200 cho nhóm 80 tuổi trở lên (Giang T.L. 2010).

Khi dân số Việt Nam ngày càng già hóa, sẽ có một tỷ trọng lớn hơn người cao tuổi sẽ sống phụ thuộc vào một lực lượng lao động giảm dần, với tác động tiêu cực đến tăng trưởng kinh tế, trừ phi năng suất lao động tăng lên và nhiều người hơn trong độ tuổi lao động có được việc làm có năng suất. Các gia đình có người cao tuổi có nhiều khả năng hơn để trở thành các hộ nghèo và già hóa cũng sẽ đặt ra những thách thức nghiêm trọng cho việc cung cấp an sinh xã hội để đáp ứng nhu cầu ngày càng tăng. Sức ép đối với ngân sách và dịch vụ y tế có thể bắt nguồn từ các căn bệnh không lây lan, từ đó trở thành những nguồn chính gây nên bệnh tật và tử vong.

Di cư, đô thị hóa và sự vắng bóng của các mạng lưới an sinh xã hội phi chính thức

Cũng như ở các nước khác có mức thu nhập trung bình đang phát triển nhanh, di cư và đô thị hóa gắn liền với di cư là các yếu tố chủ yếu thúc đẩy thay đổi kinh tế - xã hội ở Việt Nam. Những hiện tượng này đang chi phối mô hình tăng trưởng hiện tại và có vai trò quan trọng trong việc phân phối thu nhập và cơ hội. Từ những năm đầu của quá trình chuyển đổi, nhiều người từ các vùng nông thôn và nông nghiệp đã di cư đến các thành phố. Điều đó đã tạo ra tác động rõ ràng lên tình trạng nghèo và dễ bị tổn thương, do đó tác động lên đòi hỏi đang thay đổi mà hệ thống an sinh xã hội phải đối mặt. Dân số thành thị tăng lên cũng đòi hỏi các dịch vụ công chủ yếu phải có diện bao phủ rộng, rõ ràng nhất là y tế và giáo dục. Tuy nhiên,

hệ thống đăng ký hộ khẩu của Việt Nam đã ngăn cản người di cư và gia đình họ trong việc tiếp cận những lợi ích cơ bản này và góp phần tạo ra việc làm phi chính thức.

Di cư đã tạo ra ảnh hưởng mang tính biến đổi đối với các cấu trúc xã hội, khiến xã hội Việt Nam trở nên manh mún và phức tạp hơn. Nhiều người trong độ tuổi lao động và các hộ gia đình trẻ ở rất xa đại gia đình của họ và sinh sống ở các cộng đồng thành thị.

Người lao động di cư và gia đình họ thường tham gia ít hơn và do đó nhận được sự trợ giúp từ các tổ chức và mạng lưới địa phương ít hơn những người có hộ khẩu thường trú. Những khoản tiền mà người lao động di cư gửi về nhà đã giúp ích cho gia đình họ ở nông thôn nhưng không đủ để giải quyết các vấn đề gia đình và chăm sóc xã hội cho con em và người lớn tuổi, đặc biệt những người có mâu thuẫn với những người lớn tuổi sống ở nông thôn, sống với vợ (hoặc chồng) hoặc sống cô đơn, hoặc sống với các cháu trong các gia đình “khuyết thế hệ” (CAF 2010).

Khi người lao động di cư mất việc làm, gia đình mở rộng và nền nông nghiệp tự túc tự cấp ở nông thôn có thể đóng vai trò là “mạng lưới an toàn”, nhưng chỉ trong vòng ít tháng (UNDP 2010b và CAF 2010). Không có an sinh xã hội chính thức, nhiều hộ gia đình sẽ lâm vào cảnh túng bấn. Hơn nữa, vì tình cảnh này có xu hướng sẽ kéo dài, nên các mối liên kết gia đình và cộng đồng truyền thống sẽ trở nên căng thẳng. Các mạng lưới hỗ trợ phi chính thức đã bắt đầu tàn lụi, điều đó nhấn mạnh tầm quan trọng của một hệ thống an sinh xã hội hiện đại.

Tỷ lệ lớn trẻ em phải sống trong nghèo đói và suy dinh dưỡng

Mặc dù Việt Nam đã thu được nhiều thành tựu về giảm nghèo, nhưng gần 50% trẻ em tiếp tục phải sống trong cảnh nghèo khó hoặc dễ bị tổn thương trước tình trạng nghèo khó. Trong các hộ gia đình có trẻ em từ 16 tuổi trở xuống, tỷ lệ nghèo là 14,3% năm 2012, cao hơn đáng kể so với tỷ lệ nghèo bình quân toàn quốc là 11,8% (tính toán của UNDP dựa trên số liệu VHLSS 2012, GSO).

Điều đặc biệt đáng lo ngại là tỷ lệ cao trẻ em bị suy dinh dưỡng. Tình trạng này tác động tiêu cực đến sự phát triển trí tuệ, cuối cùng sẽ hạn chế năng lực học tập ở trường của các em và khả năng phát triển tiềm năng lao động và thu nhập khi các em trưởng thành. Năm 2011, 22% trẻ em dưới 5 tuổi bị còi cọc vì suy dinh dưỡng, và tỷ lệ này lên đến 28,5% ở trẻ em từ 24 đến 35 tháng tuổi (Tổng cục Thống kê, điều tra MICS 2011).

Còi cọc ảnh hưởng đến 26,8% trẻ em ở nông thôn, so với 11,8% ở thành phố. Trong nhóm trẻ em dân tộc thiểu số, 40,9% bị còi cọc, so với 19,6% trẻ em dân tộc Kinh. Hơn 40% trẻ em ở nhóm có mức thu nhập thấp nhất bị còi cọc.⁴⁹ Ngay cả trẻ em ở các nhóm có mức thu nhập trung bình, cũng có tới 25% các cháu bị còi cọc, cho thấy tác động của tình trạng thu nhập bấp bênh và quá ít ỏi trong số những người không được coi là “nghèo”.

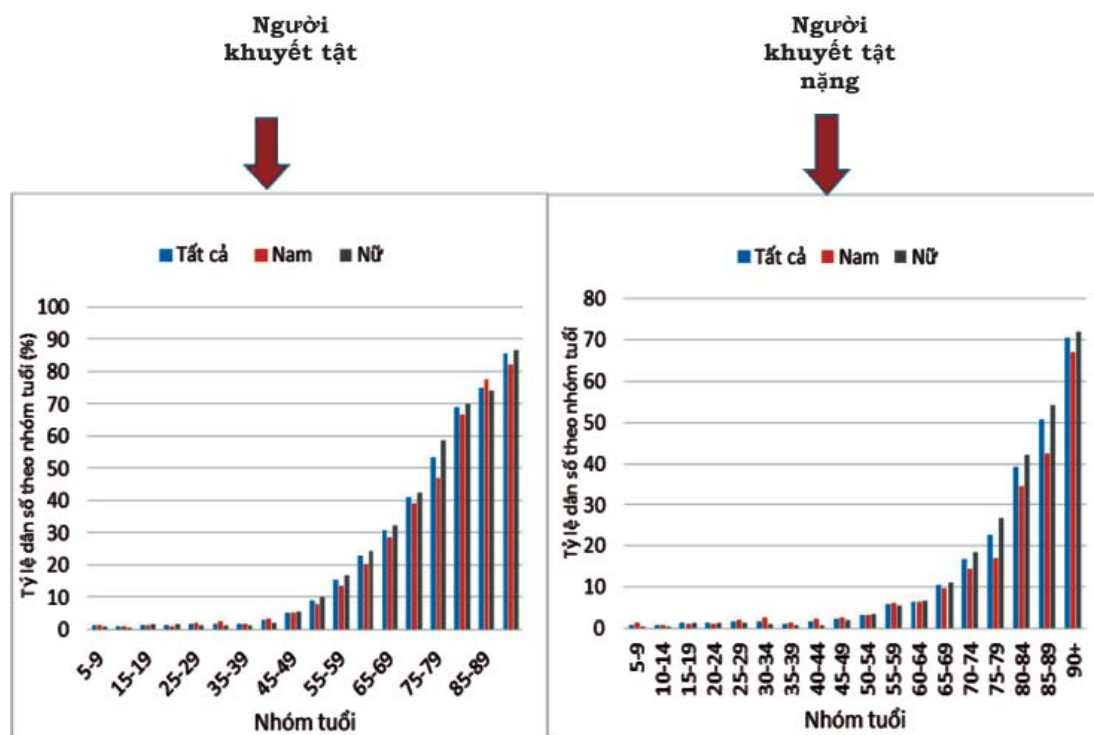
Những xu hướng này đòi hỏi phải có những biện pháp can thiệp mang tính sáng tạo, đặc biệt là thông qua trợ giúp xã hội, để hỗ trợ các

gia đình, đặc biệt là những gia đình có mức thu nhập thấp, đầu tư nhiều hơn vào dinh dưỡng của con em họ và dành nhiều thời gian hơn cho con em họ nhằm kích thích sự phát triển tư duy của chúng, bởi điều này là nền tảng cho sự phát triển trong cả cuộc đời các cháu.

Người khuyết tật đã khá nhiều và có thể sẽ tăng thêm theo thời gian

Một tỷ lệ đáng kể người dân Việt Nam có khuyết tật - chiếm khoảng 7% dân số năm 2006,⁵⁰ với 3,4% bị khuyết tật nặng. Tuy nhiên, một tỷ lệ cao hơn nhiều bị ảnh hưởng bởi khuyết tật. Khoảng 22% các hộ gia đình có một thành viên bị khuyết tật trong khi 12,5% trong số họ có người bị khuyết tật nặng. Tình trạng khuyết tật ảnh hưởng đến phụ nữ nhiều hơn nam giới, tùy thuộc độ tuổi. Hình 2.26 cho thấy tỷ lệ người khuyết tật và khuyết tật nặng ở từng nhóm tuổi, với độ phổ biến bắt đầu tăng ở khoảng 45 tuổi. Đến 65 tuổi, khuyết tật ảnh hưởng đến 30% dân số, và con số này tăng lên đến 70% ở độ tuổi 80.

Hình 2.26: Khuyết tật ảnh hưởng tới phụ nữ nhiều hơn nam giới, và tăng lên theo độ tuổi



Nguồn: VHLSS 2006, Stephen Kidd và Tareq Abu-el-Haj, 1/2016, sắp ấn hành).

Có một mối quan hệ rõ ràng giữa nghèo và khuyết tật. Năm 2006, số hộ gia đình nghèo có một thành viên bị khuyết tật là 20% cao hơn ở những hộ gia đình không có người khuyết tật. Trong số những hộ gia đình có thành viên bị khuyết tật nặng, tỷ lệ nghèo là 30% cao hơn.

Trong tình hình dân số già hóa, cùng với số lượng lớn tai nạn giao thông, thiên tai và các chấn thương do lao động, tỷ lệ người bị khuyết tật có xu hướng tăng theo thời gian. Tình trạng này đặt ra cho các gia đình những đòi hỏi lớn về chăm sóc và hỗ trợ. Nó đòi hỏi Chính phủ phải mở rộng đầu tư vào lĩnh vực chăm sóc sức khỏe, chăm sóc xã hội và bảo vệ người dân khỏi cảnh khuyết tật, kể cả để bảo đảm rằng họ có được mức thu nhập tối thiểu được bảo đảm và, trong trường hợp có thể,

vẫn tiếp tục nằm trong lực lượng lao động càng lâu càng tốt.

Các cú sốc về mặt môi trường có thể trầm trọng hơn do biến đổi khí hậu

Việt Nam phải đối mặt với các cú sốc liên quan đến thời tiết, đặc biệt là bão và lụt. Những thiên tai này gây ra nhiều thiệt hại cho sinh mạng và sinh kế của người dân và cho nền kinh tế nói chung. Trong khi thiên tai ảnh hưởng đến cả nước, Bảng 2.11 cho thấy rằng các vùng ven biển chịu nhiều khủng hoảng thường xuyên hơn và gây ra nhiều thiệt hại hơn - bình quân, thiên tai ven biển gây thiệt hại nhiều gấp 2 đến 3 lần so với ở những nơi khác (Noy và Vũ 2009). Tần suất và tác động của thiên tai có chiều hướng gia tăng khi biến đổi khí hậu trở nên nghiêm trọng hơn.

Bảng 2.11: Thiên tai gây thiệt hại nhiều nhất cho các vùng ven biển

Khu vực	Số người chết (trung bình trên 10.000 người)	Số người bị ảnh hưởng (trung bình trên 1.000 người)	Mức độ thiệt hại (phần trăm trung bình của sản lượng)	Số lượng thiên tai mỗi năm (trung bình)
Đồng bằng sông Hồng	0,11	44,25	3,08	1,34
Đông Bắc	0,15	49,21	4,33	1,43
Tây Bắc	0,13	45,32	5,13	1,62
Duyên hải Bắc Trung bộ	0,29	127,54	11,85	2,21
Duyên hải Nam Trung bộ	0,28	114,73	10,04	3,65
Tây Nguyên	0,16	116,43	9,52	3,15
Đông Nam bộ	0,21	98,34	8,68	2,06
Đồng bằng sông Cửu Long	0,19	84,86	7,54	1,87
TỔNG	0,20	75,52	5,58	

Nguồn: Noy và Vũ 2009.

Trong tình hình có tần suất thiên tai cao như vậy, Việt Nam phải xây dựng và thực hiện nhiều chiến lược, trong đó có một hệ thống an sinh xã hội toàn diện, nhằm giúp các nạn nhân thiên tai và những người có rủi ro cao đương đầu với những tổn thất về mặt tài chính và xây dựng sức chống chịu.

Để bị tổn thương trước nghèo đói

Mặc dù Việt Nam thu được những thành tựu đầy ấn tượng trong việc khắc phục tình trạng

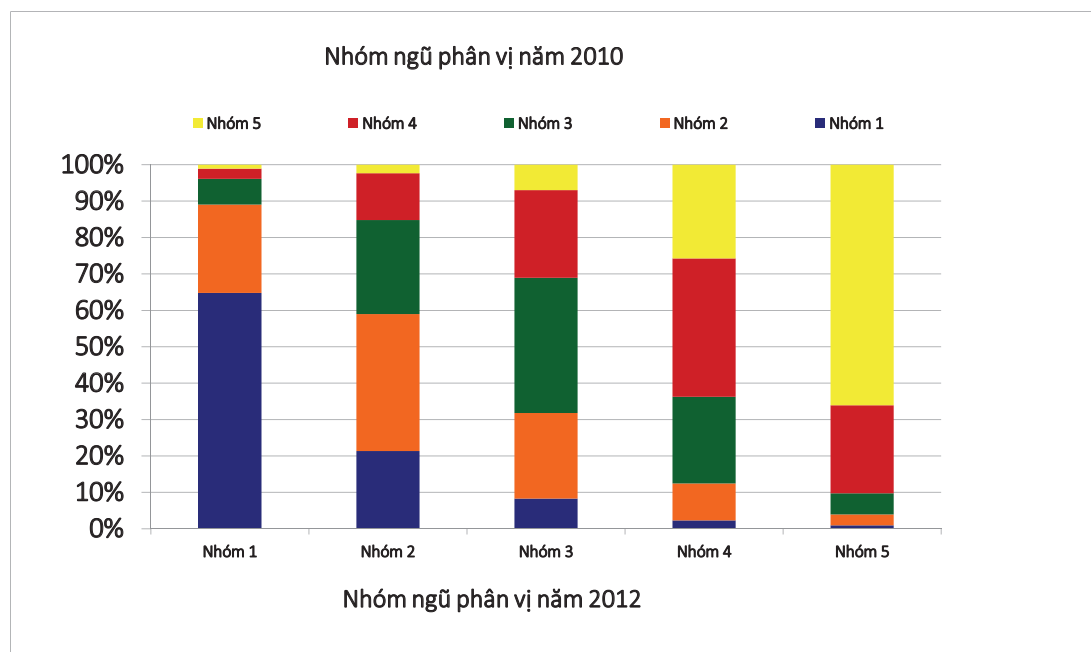
nghèo đói, nhưng một phần đáng kể người Việt Nam vẫn dễ bị tổn thương trước nghèo đói. Hiểu biết tình trạng tổn thương trước các cú sốc như ốm đau, khuyết tật hay thất nghiệp cũng như năng lực phản ứng trước các cơ hội để có được cuộc sống tốt hơn là điều có ý nghĩa quan trọng đối với các chiến lược nhằm xây dựng sức chống chịu.

Như thảo luận ở chương 2.1, trong năm 2012, khoảng 86% dân số Việt Nam được phân loại là người nghèo (12,4% có thu nhập bình quân

đầu người dưới 2 đôla/ngày, tính theo PPP năm 2005), *nhóm cận nghèo hoặc không đảm bảo* (26,1%, với thu nhập từ 2-4 đôla/ngày) và *nhóm trung lưu lớp dưới hoặc dễ tổn thương* (47,8%, với thu nhập từ 4-10 đôla/ngày). Chỉ có 13,7% dân số có thể được phân loại thành

nhóm trung lưu lớp trên (6,7%, với thu nhập từ 10-13 đôla/ngày) và nhóm thu nhập cao (7%, với thu nhập trên 13 đôla/ngày). Có thể có sự dịch chuyển đáng kể của dân số giữa các nhóm không bảo đảm, nhóm dễ tổn thương và nhóm nghèo.

Hình 2.27: Tỷ lệ lớn dân số chuyển dịch giữa các nhóm, 2010 và 2012



Nguồn: Stephen và Abu-el-Haj, sắp ấn hành.

Hình 2.27 cho thấy cuộc sống của hộ gia đình đã thay đổi như thế nào từ năm 2010 đến 2012. Khoảng 35% những người ở nhóm nghèo nhất năm 2010 đã dịch chuyển lên một nhóm giàu hơn năm 2012, với một số lượng tương tự bị rơi xuống nhóm nghèo nhất. Trong số những người sống trong cảnh nghèo túng năm 2012, 24,3% trước đó đã từng ở trong nhóm cận nghèo, 7,1% trong nhóm trung lưu, 2,8% trong nhóm trung lưu lớp trên và 1,1% trong nhóm giàu nhất năm 2010.

Trong khi sinh kế của người dân ở nhóm trung lưu lớp dưới và cận nghèo - khoảng 74% dân số trong các nhóm "trung lưu" - đã được cải thiện, thì người dân ở các nhóm này

vẫn dễ bị tổn thương trước các cú sốc. Nhiều người, đặc biệt là các hộ gia đình có các thành viên là trẻ em, người lớn tuổi và (hoặc) người khuyết tật, đang phải bươn chải để đáp ứng những nhu cầu hiện nay và tiết kiệm cho tương lai. Các cú sốc và khủng hoảng, như ốm đau, thiên tai và mất việc làm, vào bất kỳ thời điểm nào, đều có tác động đáng kể đối với thu nhập của họ, với tiềm năng đẩy họ trở lại tình cảnh nghèo túng.

Điều đó cho thấy Việt Nam đang phải đối mặt với thách thức lớn trong việc cấu trúc một hệ thống an sinh xã hội không chỉ có thể hỗ trợ những người đang sống trong nghèo túng để họ có được điều kiện sống tối thiểu mà còn giải quyết những mối quan

ngại và nhu cầu ngày càng tăng của nhóm đồng đảo người dân đang ở bậc trung lưu của thang phân bố thu nhập. Để duy trì và thúc đẩy hơn nữa những thành tựu giảm nghèo, Việt Nam - cũng như nhiều nước có mức thu nhập trung bình khác - cần phát triển một hệ thống an sinh xã hội có thể vừa xóa nghèo vừa ngăn những người đang ở tầng lớp trung lưu rơi trở lại cảnh nghèo túng trong khi cũng tăng cường năng lực để họ trở nên an toàn hơn. Điều đó cũng giúp giảm thiểu rủi ro và khuyến khích các hộ gia đình đưa ra những sự lựa chọn đầu tư tích cực. Họ sẽ có năng lực tốt hơn để góp phần vào và hưởng lợi từ quá trình chuyển đổi kinh tế của Việt Nam và dịch chuyển lên nấc thang thu nhập cao hơn.

2.5.2. Những rào cản hệ thống đối với việc phổ cập an sinh xã hội

Có một số bất cập hiện đang ngăn cản hệ thống an sinh xã hội của Việt Nam giải quyết một cách trọn vẹn những thách thức kinh tế - xã hội đang thay đổi. Những thách thức này liên quan đến giới hạn diện bao phủ, mức độ hỗ trợ, ràng buộc tài khóa và các vấn đề về cung cấp dịch vụ.

Diện bao phủ còn hạn chế

Lương hưu cho người cao tuổi: Trong năm 2014, có 11,4 triệu lao động tham gia đóng góp bảo hiểm xã hội Việt Nam (VSS), chiếm gần 21,1% trong tổng số lực lượng lao động. Ngay cả trong những người lao động ở khu vực chính thức, là mục tiêu chính của chương trình, cũng có tới khoảng 35% người lao động hiện không tham gia. Ở khu vực phi chính thức, quỹ này chỉ đến được với 191.000 người lao động, hay 0,51% trong tổng số lao động ở khu vực này năm 2014 (ILSSA, 2014). Với 75% tổng số người lao động nói chung làm việc ở khu vực phi chính thức, với tốc độ mở rộng khu vực chính thức như hiện nay với 2%/năm trước năm 2011, -1% năm 2011 và 2012, thì trong vòng 10 năm tới, VSS cũng chỉ bao phủ được khoảng 37% lực lượng lao động.

Số lượng người được nhận lương hưu từ VSS tăng từ 1,74 triệu người năm 2009 lên

khoảng 2,2 triệu người năm 2013, nhưng chỉ chiếm 22,4% người từ 60 tuổi trở lên năm 2009. Đến năm 2014, con số này đã tụt xuống còn 20,9% do già hóa dân số diễn ra nhanh chóng (*Bản tóm tắt chính sách số 2 “Bảo hiểm xã hội” của ILSSA, 12/2014*). Khoảng 9,95% người trên 50 tuổi được nhận lương hưu từ bảo hiểm xã hội. Tỷ lệ này cao nhất trong những người từ 60-79 tuổi, tức 14,4%. Con số này giảm xuống còn 7,5% ở những người trên 80 tuổi và 5,6% những người 50-59 tuổi. Hệ thống này thiên vị nam giới rất nhiều, với khoảng 12,1% nam giới so với 7,4% phụ nữ, được nhận lương hưu từ bảo hiểm xã hội. Diện bao phủ là rất thấp trong nhóm dân tộc thiểu số, chỉ hơn 2% (ILO và UNFPA, 2014). Một tỷ lệ lớn những người nhận lương hưu từ VSS được Nhà nước hỗ trợ bởi trước đây họ từng là người lao động ở khu vực công và về hưu trước năm 1995.

Do tốc độ phát triển rất chậm của VSS, nên trong vòng 10 năm tới tỷ trọng những người nhận lương hưu từ VSS trong số những người từ 60 tuổi trở lên sẽ không tăng lên đáng kể. Nó thậm chí có thể giảm xuống phần nào, do già hóa dân số và sự giảm dần số người hưởng lương được Nhà nước hỗ trợ.

Trong khi việc mở rộng quỹ đóng góp lương hưu chính thức của VSS gặp khó khăn, số lượng người cao tuổi được nhận hỗ trợ tiền mặt do ngân sách nhà nước tài trợ dưới hình thức là một quỹ lương hưu không đóng góp, đặc biệt trong những người từng làm việc ở khu vực phi chính thức, lại tăng lên nhanh chóng. Những khoản lương hưu xã hội này được cấp cho người dân từ 80 tuổi trở lên. Có khoảng 1,56 triệu người, tức 70% những người từ 80 tuổi trở lên, đang được nhận ít nhất 180.000 VND mỗi tháng năm 2014 (Bộ LĐTBXH 2015).⁵¹

Một số tỉnh và thành phố, đặc biệt những tỉnh, thành phố có nguồn thu đáp ứng được nhu cầu ngân sách địa phương, đã tăng mức trợ cấp tiền mặt và giảm ngưỡng tuổi, ví dụ 350.000 đồng ở Hà Nội và từ 70 tuổi trở lên ở Thành phố Hồ Chí Minh. Mặc dù có những diễn biến này, nhưng diện bao phủ lương hưu xã hội cho những người từ 65-79 tuổi vẫn còn rất hẹp.⁵²

Diện bao phủ **bảo hiểm y tế** là tương đối rộng, đến được 75% dân số năm 2015. Đạt được mức độ bao phủ này là nhờ thực hiện bảo hiểm y tế bắt buộc cho người lao động chính thức và nhất là chính sách của Nhà nước cấp bảo hiểm y tế không mất tiền cho người nghèo, trẻ em dưới 6 tuổi, người hưởng lương hưu, người có công (xem hộp 2.17) và người được nhận trợ giúp xã hội thường xuyên cũng như bảo hiểm y tế trợ giá cho học sinh và các hộ gia đình cận nghèo (Somanathan và các tác giả 2014; Trần Văn Tiến và các tác giả 2011). Việc hoàn tất mở rộng bảo hiểm y tế chính thức đến các nhóm dân cư còn lại, kể cả người cận nghèo, người có mức thu nhập trung bình thấp và thậm chí người có mức thu nhập trung bình nhưng làm việc cho khu vực phi chính thức được các cơ quan hữu quan, trong đó có Bộ Y tế, coi là rất thách thức.

Các chương trình hỗ trợ trẻ em hiện nay được thiết kế chủ yếu nhằm giúp trẻ em từ các hộ gia đình nghèo – ví dụ, thông qua chủ trương miễn học phí, trợ cấp giá cho giáo dục tuổi thơ, phụ cấp tiền sinh hoạt cho học sinh nội trú và trung học, và phụ cấp ăn trưa cho học sinh các dân tộc thiểu số. Các chương trình này cũng hướng tới các đối tượng là trẻ em sống ở các vùng đặc biệt khó khăn, kể cả các em không có sự hỗ trợ của bố mẹ, có khuyết tật và sống chung với HIV. Diện bao phủ của các chương trình này có khác nhau, như được phản ánh tại Phụ lục 3, từ vài nghìn em đến khoảng 60.000 em cho các sáng kiến hỗ trợ trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt khó khăn (Nghị định 76, 13 và 126). Việc miễn học phí/phụ cấp cho học sinh từ các hộ gia đình dân tộc thiểu số và các chương trình hỗ trợ giáo dục khác đang hỗ trợ gần 5 triệu em học sinh.

Các chương trình hỗ trợ người khuyết tật hiện nay đang hỗ trợ khoảng 800.000 người có khuyết tật từ rất nặng đến nặng - những

người được định nghĩa là “không có khả năng lao động - và 183.471 người được chẩn đoán là “có bệnh tâm thần nghiêm trọng”. Diện bao phủ của các chương trình này là rất hạn chế, nếu xét thực tế thì hiện có khoảng 7,2 triệu người có khuyết tật ở những mức độ khác nhau.⁵³

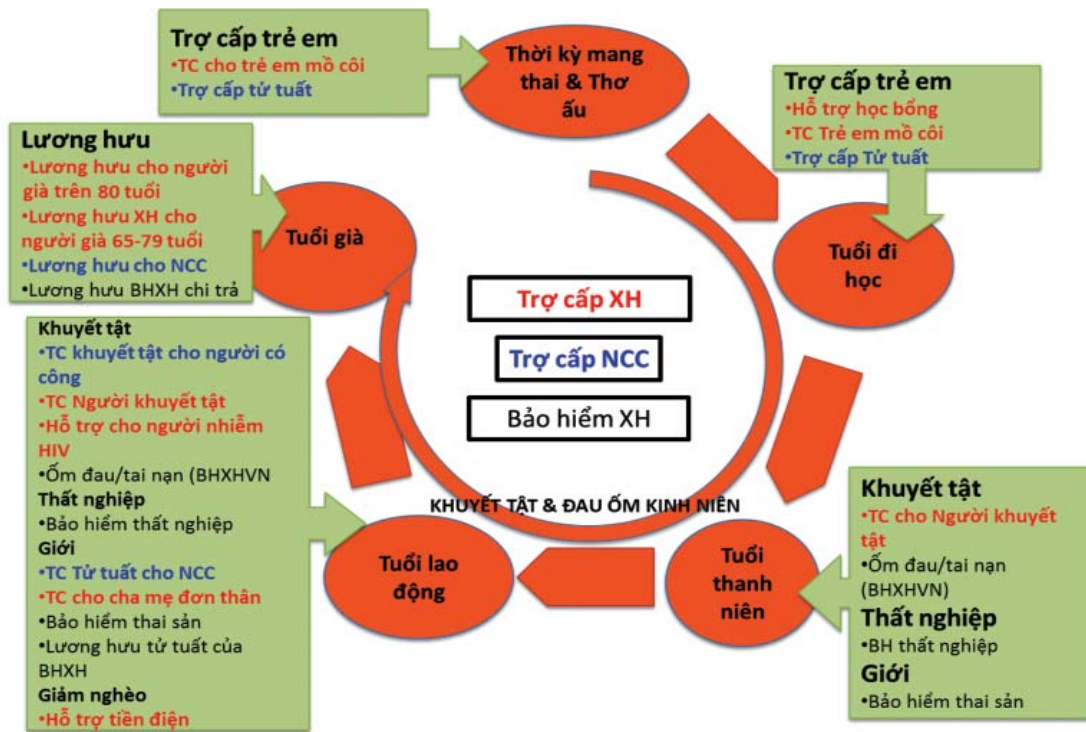
Diện bao phủ của **cứu trợ khẩn cấp và các chương trình chăm sóc xã hội** chỉ ở mức tối thiểu. Năm 2013 có khoảng 3.400 người được nhận hỗ trợ lương thực khẩn cấp và 11.000 hộ gia đình được nhận hỗ trợ khẩn cấp để khắc phục hậu quả tiêu cực của thiên tai, trong đó có tử vong của các thành viên gia đình, bị thương và mất nhà cửa. Trong giai đoạn 2010 đến 2014, năm 2013 có số lượng thiên tai và nạn nhân thiên tai nhiều nhất.

Khoảng 41.500 người lớn tuổi không có gia đình hỗ trợ, trẻ em mồ côi và trẻ em bị bệnh tâm thần nghiêm trọng hay người tàn tật sống trong các trung tâm an sinh xã hội năm 2013. Cũng trong năm đó, 15.000 gia đình nhận nuôi trẻ mồ côi. Trong các hộ gia đình có một hay nhiều thành viên bị khuyết tật nặng, 182.000 người được nhận trợ cấp tiền mặt hàng tháng. (MOLISA 2015).

Không phải tất cả các giai đoạn của vòng đời con người đều được hỗ trợ

Hệ thống an sinh xã hội của Việt Nam thay đổi theo một số yếu tố của vòng đời, phù hợp với con đường được lựa chọn bởi tất cả các nước phát triển và hầu hết các nước có mức thu nhập trung bình. Hình 2.28 phản ánh sơ đồ của các chương trình an sinh xã hội chủ yếu trong cả vòng đời, có phân biệt giữa an sinh xã hội, trợ cấp xã hội và hỗ trợ người có công. Hầu hết các chương trình đều xử lý yếu tố khẩn cấp ở một mức độ nào đó,⁵⁴ nhưng cũng có một số khoảng cách đáng kể.

Hình 2.28: Chương trình an sinh xã hội của Việt Nam



Nguồn: Kidd và Abu-el-Haj, sắp phát hành.

Có khoảng cách lớn đối với những người trong tuổi lao động, thanh niên, thiếu niên và những người 65-79 tuổi. Bằng cách tập trung vào các đối tượng nghèo nhất và trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt khó khăn, các chương trình hỗ trợ tuổi thơ có thể bỏ qua nhóm đông đảo hơn trong trẻ em bị còi, thiếu sự chăm sóc trước khi sinh, thiếu chăm sóc và giáo dục tuổi thơ, là những vấn đề đang đặt ra không chỉ với các hộ gia đình có mức thu nhập nghèo nhất. Diện bao phủ hạn hẹp của các chương trình hỗ trợ người khuyết tật và bảo hiểm xã hội, với số lượng lớn những người 65-79 tuổi không có lương hưu, có nghĩa là những người trong tuổi lao động, đặc biệt là các hộ gia đình có thành viên là trẻ em, người lớn tuổi và (hoặc) người khuyết tật, không được tiếp cận đầy đủ với an sinh xã hội.

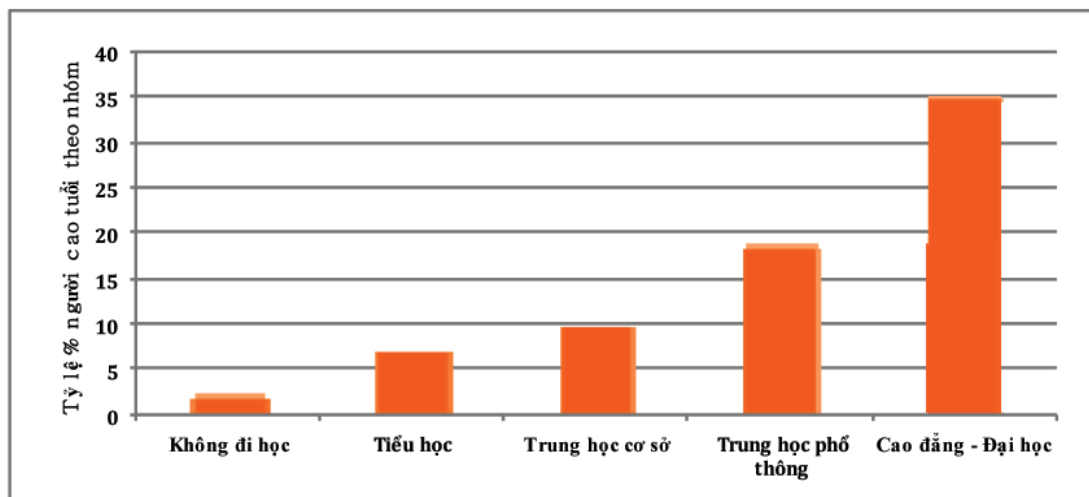
Hệ thống an sinh xã hội bỏ sót nhóm ở giữa

Ngoài trường hợp ngoại lệ là lương hưu xã hội cho những người từ 80 tuổi trở lên, và chính sách đối với người có công (Hộp 2.17), Nhà nước hướng hệ thống an sinh xã hội vào hai nhóm: những người sống trong cảnh nghèo

túng hoặc có hoàn cảnh khó khăn,⁵⁵ những người được nhận trợ cấp xã hội, và người lao động trong khu vực chính thức mà đa phần làm việc cho Nhà nước và các doanh nghiệp nhà nước, và được tham gia vào hệ thống bảo hiểm xã hội.

Hai chương trình lớn nhất, đo bằng diện bao phủ, mức độ chi tiêu và mức độ lợi ích, là bảo hiểm xã hội và bảo hiểm y tế, đều chủ yếu hướng vào người lao động ở khu vực chính thức. Bảo hiểm xã hội có mức độ tham gia rất thấp, với chỉ 0,51%, trong số người lao động ở khu vực phi chính thức, và những người có hợp đồng tạm thời và/hoặc là người di cư (UNDP 2010b; UNDP 2012, tính toán của nhóm soạn thảo báo cáo PTCN dựa theo số liệu VHLSS của GSO). Bảo hiểm xã hội thường mang lại lợi ích cho những người có trình độ học vấn cao hơn và người ở nhóm giàu hơn. Như Hình 2.29 cho thấy, diện bao phủ lên đến 35,3% ở những người có trình độ học vấn sau bậc trung học. Tỷ lệ này rất thấp ở những người không được đi học hoặc chỉ học xong bậc tiểu học.

Hình 2.29: Diện bao phủ của lương hưu theo bảo hiểm xã hội là thấp hơn ở nhóm có trình độ giáo dục thấp, 2011

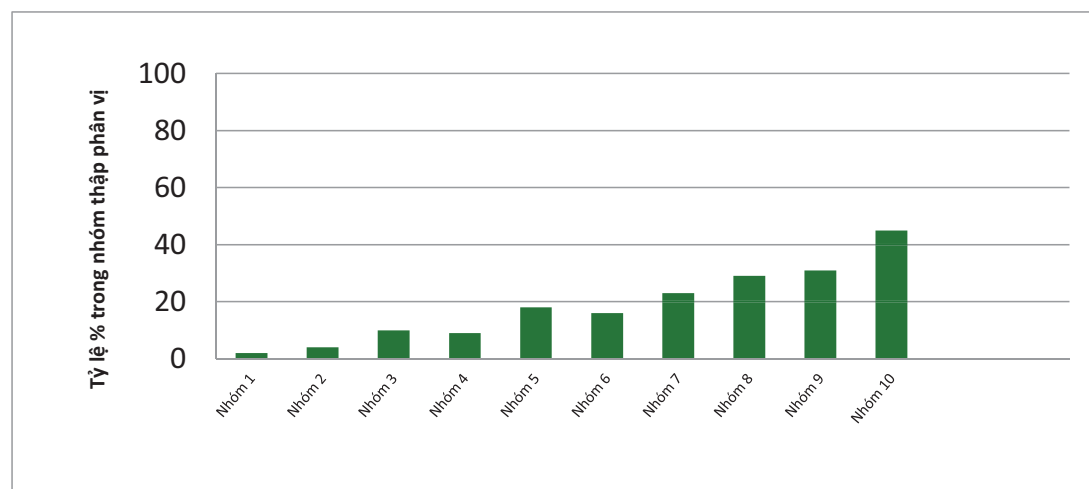


Nguồn: ILO/UNFPA 2014, dựa trên số liệu Khảo sát già hóa quốc gia Việt Nam (VNAS) năm 2011.

Hình 2.30 cho thấy mức trợ cấp xã hội thực tế của VSS năm 2012, thể hiện sự hỗ trợ này có xu hướng có lợi cho những người hưởng lương hưu giàu hơn.

Hình 2.30: Hỗ trợ trực tiếp từ VSS cho những người từ 65 tuổi trở lên có xu hướng đến với nhóm người giàu hơn

Theo nhóm thập phân vị



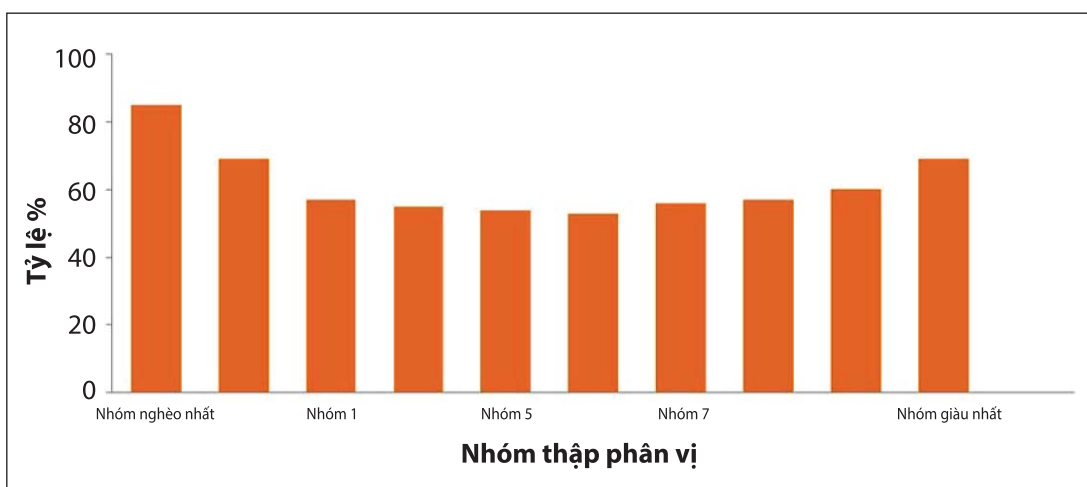
Nguồn: Kidd và Abu-el-Haj, sắp xuất bản.

Tỷ lệ bao phủ rộng của bảo hiểm y tế đã được thực hiện thông qua các phương pháp xác định đối tượng khác nhau. Đó là (i) phân loại (“phổ cập” trong một số nhóm, xuyên suốt các nhóm thu nhập) như cho người lao động trong khu vực chính thức hay trẻ em dưới 6 tuổi; (ii) dựa trên xác định đối tượng nghèo: bảo hiểm y tế không mất tiền cho người nghèo và người được nhận hỗ trợ xã hội thường xuyên và trợ cấp giá cho nhóm người cận nghèo và một số nhóm nông dân và (hoặc) (iii) kết hợp giữa hai phương pháp trên. Phương pháp tiếp cận theo hộ gia đình đã được thực hiện theo Luật Bảo hiểm y tế

vừa được thông qua, theo đó một khoản trợ cấp giá được cấp cho các thành viên khác trong gia đình cùng tham gia một chương trình bảo hiểm y tế với thành viên tham gia đầu tiên.

Tuy nhiên, bảo hiểm y tế vẫn bỏ sót những người ở giữa thang phân bố thu nhập - một đặc điểm thường thấy ở hầu hết các nước trong khu vực.⁵⁶ Các nhóm với tỷ lệ nhập học thấp nhất chủ yếu là các các nhóm không nghèo (các hộ cận nghèo và các hộ có mức thu nhập trung bình) làm việc ở khu vực phi chính thức (xem Hình 2.31).

Hình 2.31: Người cận nghèo hoặc ở tầng lớp trung lưu có tỷ lệ bao phủ bảo hiểm y tế thấp nhất



Nguồn: VHLSS 2010.

Các chương trình trợ giúp xã hội quy mô lớn, như miễn học phí và trợ cấp sinh hoạt theo các Nghị định 67 và 13 hoặc văn bản thay thế, Nghị định 136, cũng hướng đến những người có hoàn cảnh đặc biệt khó khăn và người nghèo nhất.

Trọng tâm kép của hệ thống an sinh xã hội, cùng với diện bao phủ hạn chế và mức trợ cấp thấp, dẫn đến tình trạng là việc bảo trợ “bỏ sót tầng lớp trung lưu” của người lao động phi chính thức, chủ yếu là những người được coi là dễ bị tổn thương trước nghèo đói hoặc những người chỉ mới đạt được mức thu nhập trung bình thấp.⁵⁷

Hình 2.32: Cách tiếp cận kép dẫn tới bỏ sót nhóm ở giữa



Nguồn: Kidd và Abu-el-Haj, sắp phát hành.

Hình 2.32 mô tả trọng tâm kép của hệ thống an sinh xã hội, cho thấy đa số người dân không được bảo vệ một cách đầy đủ. Không chỉ họ không được nhận trợ giúp đầy đủ khi họ phải chăm nuôi con cái mà đa phần không có triển vọng được nhận lương hưu khi họ đến tuổi về hưu hay không có triển vọng tìm kiếm được sự hỗ trợ nếu họ rơi vào cảnh tàn tật.

Sự bỏ sót tầng lớp trung lưu và khoảng cách trong vòng đời, cùng với những thay đổi trong các nhóm dân cư dễ bị tổn thương trước cảnh nghèo túng, cho thấy một tỷ lệ đáng kể dân cư ở giữa thang phân phối thu nhập có rất ít khả năng tiếp cận an sinh xã hội chính thức. Nhiều hộ gia đình có lao động chính làm việc trong khu vực phi chính thức, trẻ nhỏ và người cao tuổi (đặc biệt từ 65-79 tuổi) và (hoặc) người khuyết tật dễ bị tổn thương trước cảnh nghèo túng.

Hộp 2.17: Chính sách đối với người có công (Chương trình có công)

Chính sách đối với người có công và nạn nhân da cam luôn luôn là ưu tiên chính sách chủ chốt, như được ghi nhận tại Nghị quyết 15 của Đảng về an sinh xã hội. Mặc dù Chương trình được một cục đặc biệt của Bộ Lao động Thương binh và xã hội quản lý, tách biệt với các chương trình an sinh xã hội khác, nhưng nó có nhiều nét đặc trưng của các biện pháp trợ giúp xã hội/trợ cấp tiền mặt.

Các khoản chi trả mang tính thường xuyên và có thể dự báo được, và chương trình được thiết kế cho cả vòng đời, mang lại lợi ích thiết thực cho người cao tuổi, người khuyết tật và những người thân còn lại của họ, kể cả vợ góa, con cái. Mức chi trả là tương đối cao, phù hợp với tập quán ở các nước khác có mức thu nhập trung bình như Brazil và Nam Phi. Nét đặc trưng lý thú nhất của chương trình là nó rất tiến bộ, với 65% các đối tượng thụ hưởng nằm trong số 40% dân cư nghèo nhất. Con số này rất ấn tượng so với nhiều chương trình giảm nghèo ở các nước đang phát triển. Để có thêm thông tin, xem Phụ lục 6.

Giá trị thấp của các khoản trợ giúp có nghĩa là trợ giúp xã hội ít có tác động

Tác động của các chương trình trợ cấp xã hội cho cuộc sống của các cá nhân và gia đình phụ thuộc phần lớn vào giá trị của mức hỗ trợ. Giá trị cần đủ lớn để thực hiện được mục tiêu của sự hỗ trợ, nhưng không lớn đến mức - trong trường hợp các gia đình trong độ tuổi lao động - để ngăn cản họ tham gia tích cực vào lực lượng lao động. Hệ thống trợ giúp xã hội của Việt Nam dường như có tỷ lệ rất thấp so với các nước đang phát triển khác.

Giá trị cơ sở⁵⁸ của các khoản (tiền mặt thường xuyên) hỗ trợ xã hội là 180.000 đồng (xem Bảng X). Năm 2015, khoản này tăng lên 270.000 đồng theo Nghị định 136. Giá trị thực của các khoản hỗ trợ mà một số người thụ hưởng nhận được là cao hơn, bởi Chính phủ áp dụng hệ số cho một số nhóm, ví dụ những nhóm có bất lợi “kép”. Những nhóm này bao gồm người cao tuổi và khuyết tật, người bị ảnh hưởng bởi HIV/AIDS, người nhận nuôi trẻ mồ côi dưới 4 tuổi và có hai hoặc nhiều thành viên là người khuyết tật nặng trong một hộ (Báo cáo của Bộ LĐTBXH/SPD trước Ủy ban Thường vụ Quốc hội, 7/2015).

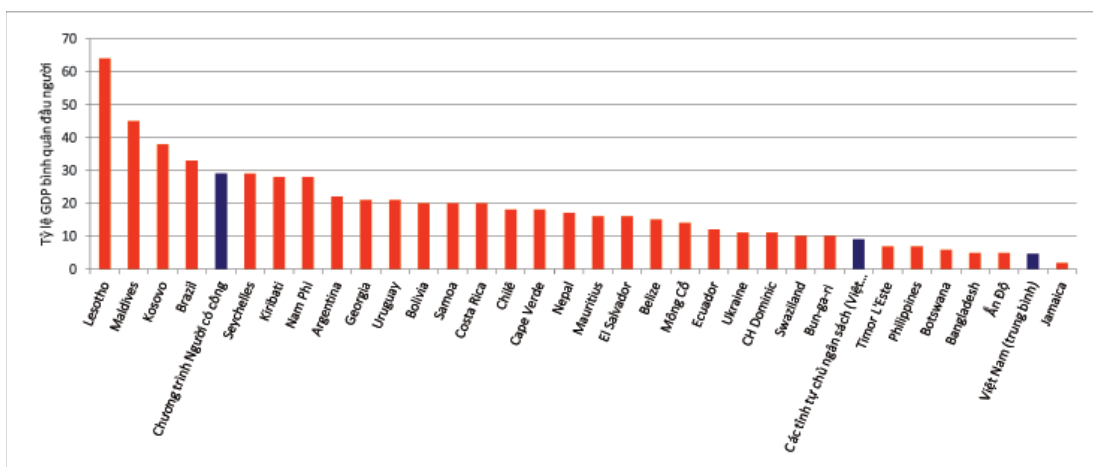
Một số tỉnh - đặc biệt là các tỉnh có đóng góp ròng vào ngân sách trung ương - trả mức lợi ích cao hơn và có các tiêu chuẩn rộng rãi hơn, thực tế là tài trợ mức tăng này từ nguồn lực của tỉnh.

Giá trị cơ sở của khoản tiền hỗ trợ xã hội là thấp so với ngưỡng nghèo. Năm 2015, giá trị cơ sở 270.000 đồng/tháng/người chỉ ngang với 45% và 54% của ngưỡng nghèo ở nông thôn và thành thị và tương đương với 21% và 24% của mức sống tối thiểu ở thành thị và nông thôn.⁵⁹ Do đó, khoản tiền này là không đủ cho mức sống tối thiểu, đặc biệt là khi phần lớn những đối tượng thụ hưởng bị tàn tật nặng và (hoặc) từ 80 tuổi trở lên. Ở những hộ gia đình có nhiều hơn một đối tượng như vậy, thì khoản tiền đó hỗ trợ được rất ít, và cũng khó mà giúp được các hộ gia đình rất nghèo thoát khỏi cảnh nghèo túng hoặc các gia đình dễ bị tổn thương chống đỡ lại nguy cơ rơi vào đói nghèo.

Khi giá trị các khoản trợ cấp xã hội cho người cao tuổi được đem so sánh với mức lương hưu theo bảo hiểm xã hội, giá trị này cũng thấp hơn đáng kể. Năm 2013, lương hưu tháng bình quân cho một người về hưu trước năm 1995 là gần 18 lần cao hơn mức lương hưu theo trợ cấp xã hội cơ sở cho người từ 80 tuổi trở lên.

Hình 2.33 so sánh giá trị trợ cấp cho người từ 80 tuổi trở lên tính theo tỷ lệ phần trăm GDP trên đầu người, với các mức lương hưu xã hội khác ở các nước đang phát triển. Lương hưu xã hội của Việt Nam là một trong những mức thấp nhất, tương đương với 4,7% GDP/người. Giá trị lương hưu xã hội ở các tỉnh giàu là cao hơn, nhưng vẫn thấp hơn so với tiêu chuẩn quốc tế.⁶⁰

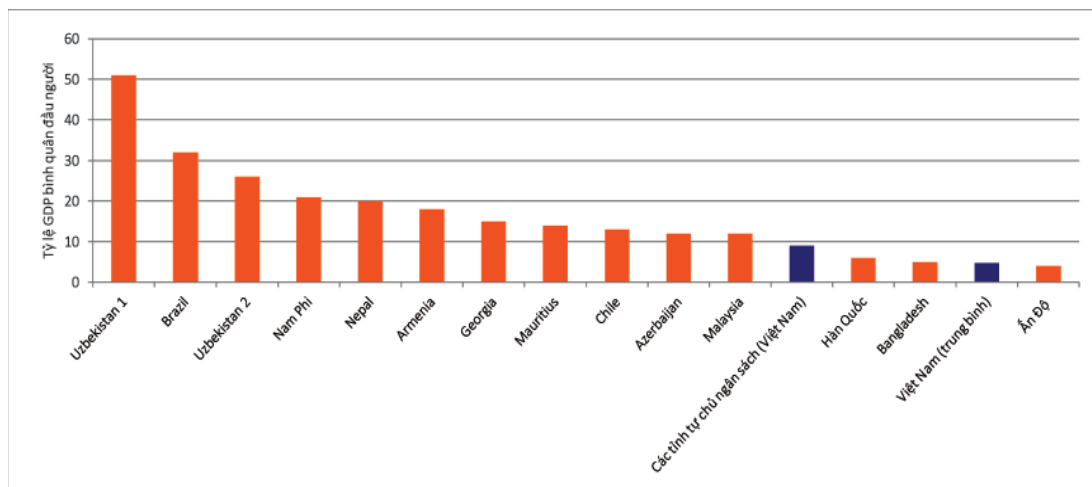
Hình 2.33: Việt Nam là một trong những nước có lương hưu xã hội thấp nhất trong các nước đang phát triển khác



Nguồn: Kidd và Abu-el-Haj, sắp phát hành.

Tương tự, Hình 2.34 cho thấy mức trợ cấp cho người khuyết tật cũng thấp hơn chuẩn mực ở nhiều nước đang phát triển khác.

Hình 2.34: Mức trợ cấp cho người khuyết tật ở Việt Nam thấp hơn so với mức tiêu chuẩn⁶¹

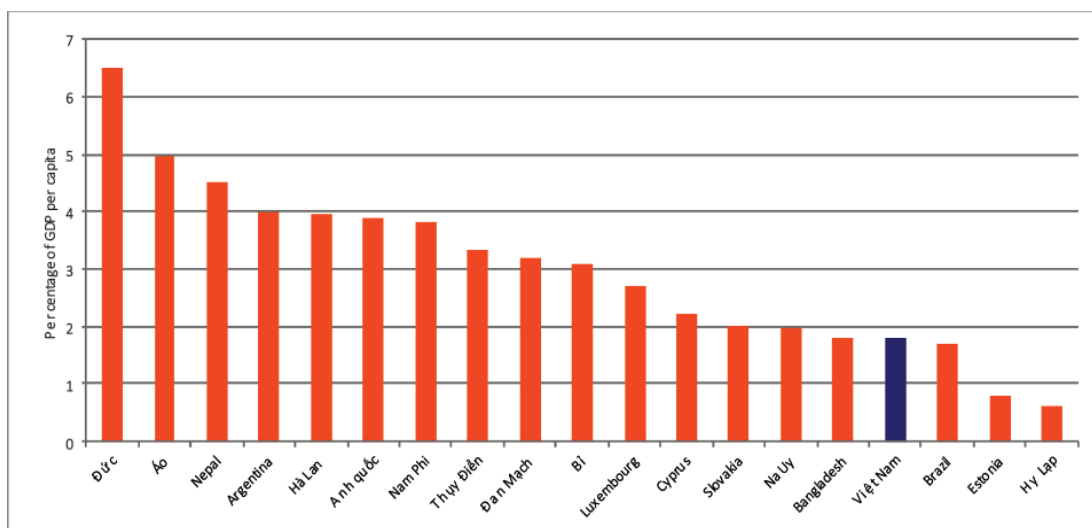


Nguồn: Kidd và Abu-el-Haj, sắp phát hành.

Việt Nam không có một chương trình hỗ trợ trẻ em theo nghĩa thông thường, nhưng có một chương trình trợ cấp sinh hoạt ở trường học với VND 70.000/tháng cho các trẻ em thuộc các dân tộc thiểu số và những đối tượng trong Danh sách các hộ nghèo. Như

Hình 2.35 cho thấy, giá trị - với chưa đến 2% GDP/người - là thua xa các nước khác, ví dụ chỉ bằng một nửa giá trị tương tự của chương trình trợ cấp trẻ em vừa được đưa vào thực hiện ở Nê-pan.

Hình 2.35: Mức trợ cấp cho trẻ em thấp hơn ở nhiều nơi khác⁶²

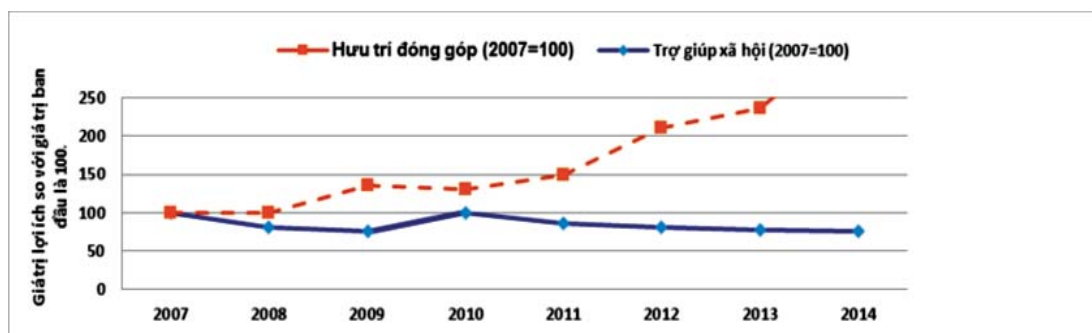


Nguồn: Kidd và Abu-el-Haj, sắp phát hành.

Vì giá trị của mức trợ cấp đã điều chỉnh theo thay đổi giá cả cho một số thời kỳ nhất định thay vì điều chỉnh thường xuyên so với chỉ số giá tiêu dùng, nên giá trị thật của hầu hết các khoản trợ cấp xã hội, được đo bằng sức mua, đã giảm xuống. Hình 2.36 cho thấy rằng, giá trị năm 2014 là khoảng 75% giá

trị năm 2007, một mức sụt giảm đáng kể. Trong đợt điều chỉnh năm 2010, mức tăng giá trị tạm thời trở lại với sức mua của các khoản trợ cấp nhưng không có thêm sự gia tăng nào đến năm 2015 do tình trạng căng thẳng ngân sách.

Hình 2.36: Sức mua của các chương trình trợ giúp xã hội và lương hưu đóng góp không theo kịp sự thay đổi theo thời gian



Nguồn: Kidd và Abu-el-Haj, sắp phát hành.

Việc tăng 50% giá trị cơ sở của mức trợ cấp xã hội năm 2015, từ VND 180.000 lên VND 270.000, là một mức tăng đáng kể về sức mua, đưa trợ cấp trở lại mức cao hơn giá trị của nó năm 2007. Nhưng, về giá trị tuyệt đối, mức tăng này có thể chỉ là tối thiểu, ít hơn 0,15% GDP so với các mức tăng về nguồn lực để hỗ trợ cho giá trị thực của mức lương hưu từ VSS. Tại Hình 2.37, giá trị thực của lương hưu từ VSS đã tăng lên gấp hơn hai lần từ năm 2007 đến 2013, hàm ý cho thấy mức tăng đáng kể về chi tiêu ngân sách nhà nước để trợ giá cho các khoản chi trả lương hưu, đặc biệt cho những người về hưu trước năm 1995. Mức tăng này hầu như chắc chắn là nhiều hơn 0,15% GDP cần thiết để thực hiện Nghị định 136.

Giá trị thấp của các khoản trợ cấp xã hội hạn chế tác động của chúng. Các gia đình đang ở độ tuổi lao động sẽ phải tiếp tục hỗ trợ các thành viên gia đình là người khuyết tật và người cao tuổi, hạn chế khả năng của họ trong việc đầu tư cho chính con em họ. Và, nền kinh tế sẽ không được hưởng những lợi ích mà mức đầu tư cao hơn vào các khoản trợ cấp xã hội có thể mang lại.

Mất cân đối về tài khóa và ngân sách⁶³

Tổng chi tiêu của Chính phủ⁶⁴ cho tất cả các chương trình an sinh xã hội⁶⁵ ước đạt 2,6% GDP năm 2008, đạt đến mức đỉnh là 3,36% năm 2010 trước khi giảm xuống 2,8% năm 2013. Chi tiêu năm 2013 lên đến 3,87% nếu tính cả chi tiêu 1,07% của GDP cho chính sách đối với người có công.

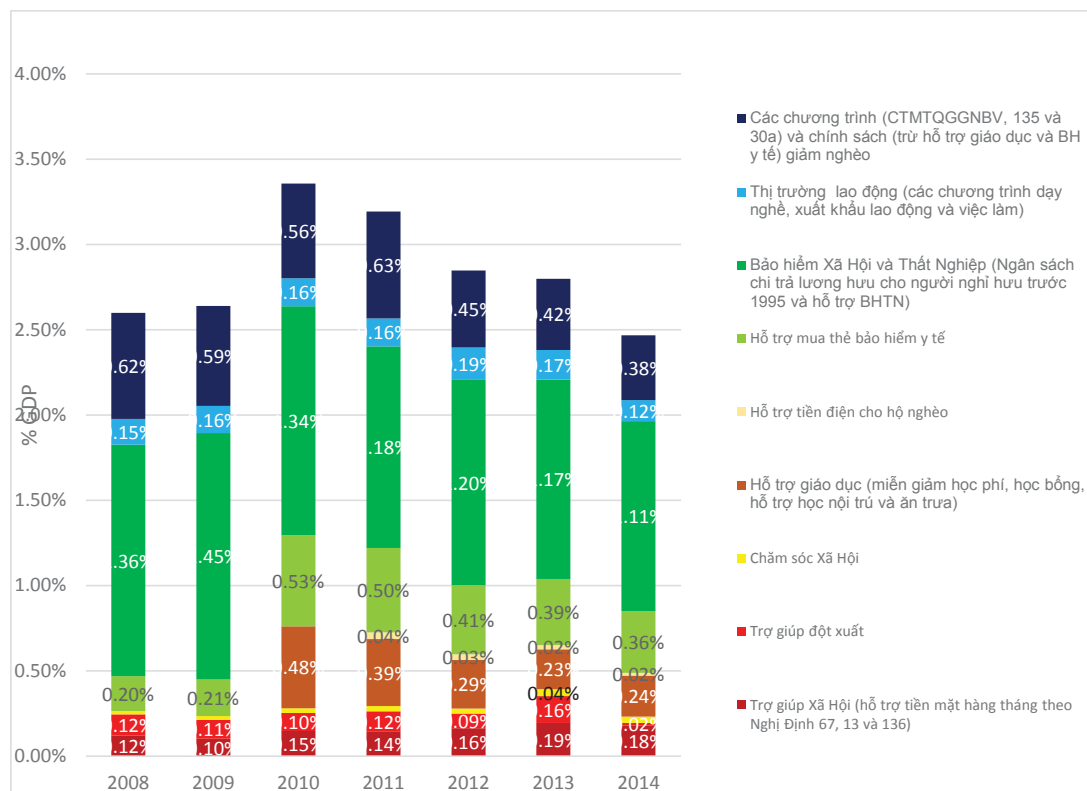
Tăng chi tiêu cho an sinh xã hội từ 2008 đạt đỉnh năm 2010 chủ yếu là do tăng trợ cấp cho bảo hiểm y tế và việc áp dụng chủ trương hỗ trợ giáo dục. Việc cắt giảm sau đó các khoản chi trả là do giảm hỗ trợ cho những người về hưu trước năm 1995,⁶⁶ cũng như cắt giảm trong các chương trình giảm nghèo và chi trả hỗ trợ giáo dục (hình 2.37).

Mức gia tăng chi tiêu cho an sinh xã hội năm 2010 và 2011, khi có tác động tiêu cực của cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu và đà tăng trưởng kinh tế chậm lại đã ảnh hưởng nhiều nhất đến các nhóm dễ bị tổn thương, cho thấy rằng Chính phủ có thể tăng chi tiêu cho việc trợ giá lương hưu xã hội, bảo hiểm y tế và trợ cấp giáo dục cho người nghèo khi

Chính phủ đáp ứng nhu cầu của người dân (và, do đó là việc làm rất có lợi về mặt chính trị). Đây là bằng chứng rõ ràng để phản bác lại

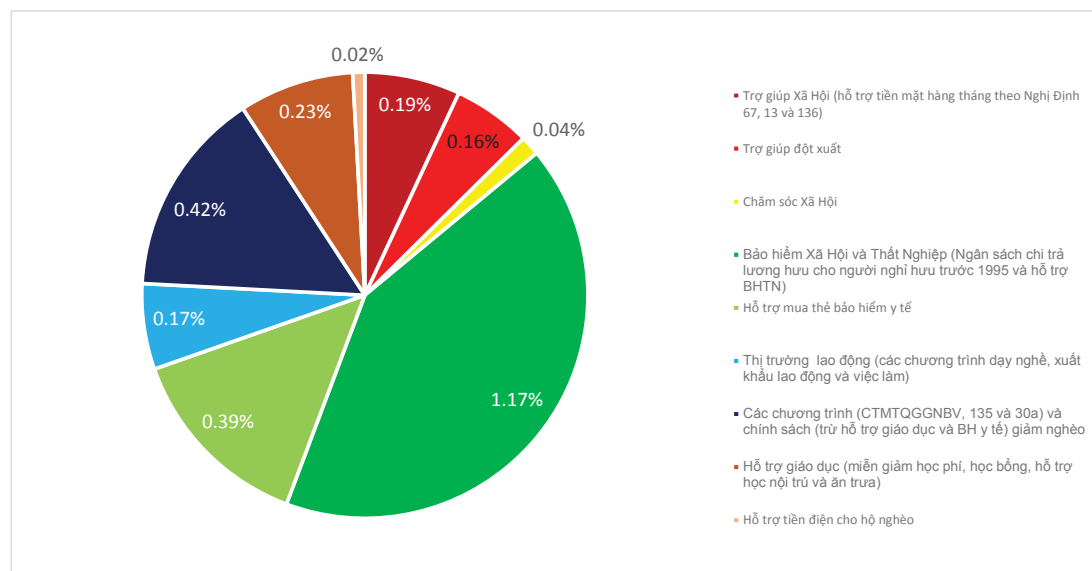
lập luận rằng đường như có một “trần ngân sách” cho an sinh xã hội do tình trạng tài khóa căng thẳng.⁶⁷

Hình 2.37: Chi tiêu cho an sinh xã hội là tương đối lớn nhưng không cân đối



Nguồn: MOLISA 2015 và số liệu của ILSSA cung cấp cho dự án MPSAR, tính toán của UNDP Việt Nam.

Hình 2.38: Chi tiêu của Chính phủ cho các chương trình an sinh xã hội lớn năm 2013



Nguồn: MOLISA 2015 và số liệu của ILSSA cung cấp cho dự án MPSAR, tính toán của UNDP Việt Nam.

Một số điều chỉnh là cần thiết cho việc so sánh quốc tế do định nghĩa của Việt Nam về an sinh xã hội có khác. Điều này đòi hỏi chi tiêu để hỗ trợ theo các chương trình giảm nghèo và các chương trình khác (chiếm 0,42% GDP), các chương trình đào tạo nghề và việc làm (0,17%) và chi tiêu cho Chương trình người có công (1,07%) được đưa vào chi tiêu cho an sinh xã hội. Theo cách này, tổng chi tiêu của Chính phủ là khoảng 3,3% GDP trong năm 2013, một mức tương đương với các nước khác trong khu vực.

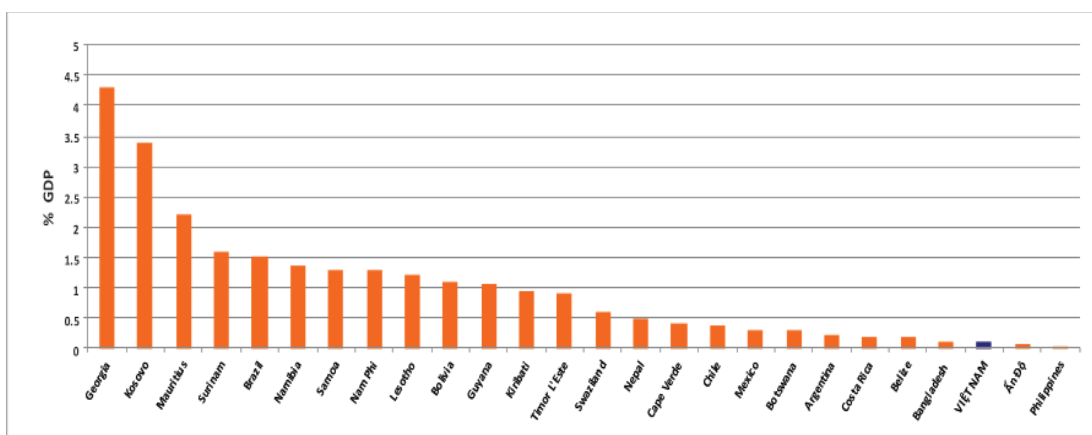
Chi tiêu tương đối thấp cho các chương trình trợ giúp xã hội cốt lõi

Khi so sánh với các nước có mức thu nhập trung bình khác, chi tiêu năm 2013 của Việt Nam cho các chương trình trợ giúp xã hội cốt lõi⁶⁸ chỉ khoảng 0,64% GDP.⁶⁹ Con số này thua xa mức độ mà các nước khác cam kết đầu tư cho an sinh xã hội. Ví dụ, Brazil và Nam Phi đều đầu tư khoảng 3% GDP cho các khoản an sinh xã hội trong khi Georgia đầu tư hơn 6% GDP. Việt Nam cũng phần nào tụt hậu so với một số nước có mức thu nhập thấp ở châu Á như Bangladesh và Nepal, cả hai nước đầu tư

tương ứng 0,6% và 0,8% GDP cho các khoản trợ cấp xã hội (Kidd và Wylde 2011; Kidd và Khondaker 2014). Tuy nhiên, một số nước khác ở châu Á đầu tư ít hơn Việt Nam, trong đó có Campuchia, Indonesia và CHDCND Lào.

Trong các chương trình trợ giúp xã hội cốt lõi, đầu tư của Việt Nam cho lương hưu xã hội – các khoản phụ cấp không phải đóng góp cho tất cả những người từ 80 tuổi trở lên và những người từ 60-79 tuổi không có sự hỗ trợ của gia đình và những người không có lương hưu chính thức – cũng ở mức thấp so với các nước khác, do giá trị trợ giúp thấp và trọng tâm được đặt ở việc hỗ trợ cho người hưởng lương hưu lớn tuổi nhất và nghèo nhất. Như Hình 2.40 cho thấy, trong khi nhiều nước đang phát triển đầu tư hơn 1% GDP cho lương hưu xã hội, mức đầu tư của Việt Nam chỉ khoảng 0,1%. Đây là một trong những mức đầu tư thấp nhất trên thế giới, mặc dù cần phải ghi nhớ rằng nhiều nước đang phát triển hoàn toàn không có lương hưu xã hội. Một xu hướng tương tự cũng quan sát thấy ở đầu tư của Việt Nam cho trợ cấp người khuyết tật và các chương trình hỗ trợ trẻ em.

Hình 2.39: Trong các nước có hệ thống lương hưu xã hội, mức đầu tư của Việt Nam là thấp⁷⁰



Nguồn: Help Age International, cơ sở dữ liệu lương hưu xã hội Pension Watch.

Chi tiêu tương đối cao cho các khoản trợ cấp cho người lao động ở khu vực chính thức và các nhóm về hưu có thu nhập cao

Chi tiêu lớn nhất cho an sinh xã hội, tính theo tỷ trọng GDP, được chuyển cho hệ thống bảo

hiểm xã hội (VSS), trong đó có lương hưu cho những người về hưu trước năm 1995 và cho trợ cấp bảo hiểm thất nghiệp. Tỷ trọng của khoản chi tiêu này, 1,17% GDP, không bao gồm khoản chi tiêu tương đối lớn khác của Chính phủ, ước tính khoảng 1% GDP, để

đóng góp cho VSS dành cho lao động trong khu vực nhà nước. Do chương trình VSS vẫn chưa phải trả hết kinh phí⁷¹ nên lương hưu từ VSS sẽ tiếp tục tương đối hào phóng so với số tiền đóng góp từ những người làm việc trong chính phủ và các doanh nghiệp nhà nước, ít nhất trong vòng 10 năm tới.

Sự cần thiết phải bảo vệ giá trị thực của lương hưu từ VSS, đã tăng hơn hai lần từ năm 2007 đến 2013, có nghĩa là mức tăng đáng kể trong phân bổ ngân sách. Các khoản trợ cấp mà Chính phủ chuyển cho VSS để tài trợ chế độ hưu cho những người về hưu trước và sau năm 1995 và để bảo đảm tính bền vững về mặt tài chính của hệ thống có thể sẽ tiếp tục tăng thêm ít nhất trong vòng 10 năm tới, có tính đến già hóa dân số, làm tăng tuổi thọ và sự giảm dự báo của khoản tiền trợ cấp chế độ cho những người về hưu trước năm 1995 (Khondaker, sắp ấn hành).

Mức chi hào phóng cho các chương trình mục tiêu và các sáng kiến giảm nghèo còn mạnh mẽ

Đối với định nghĩa rộng của Việt Nam về an sinh xã hội, chi tiêu được đưa vào các chính sách và chương trình mục tiêu về giảm nghèo. Mức chi tiêu lớn nhất cho giảm nghèo, hơn 80% chi tiêu cho các chương trình giảm nghèo quốc gia, được dành cho phát triển hạ tầng ở các huyện, xã nghèo nhất. Phần còn lại cho việc hỗ trợ sản xuất (sinh kế) và tăng cường năng lực, hỗ trợ nhà ở và đất đai, khuyến nông, trợ cấp tái định cư và trợ giá tín dụng cho người nghèo. Chi tiêu của Nhà nước cho các chính sách và kế hoạch giảm nghèo mục tiêu quốc gia (NTPSPR, 30a và 135P) ước tính đạt 0,42% GDP.

Chi tiêu cũng đáng kể, khoảng 0,23% GDP, cho giảm học phí và hỗ trợ sinh hoạt cho học sinh và các hình thức hỗ trợ giáo dục khác cho học sinh của các hộ gia đình nghèo.⁷² Trợ giá tiền điện cho các hộ gia đình nghèo chiếm thêm khoảng 0,02% GDP. Tương tự, mỗi chương trình hỗ trợ theo các chương trình giảm nghèo đều có quy mô nhỏ về giá trị trợ giúp, nhưng số lượng các chương trình như vậy là khá lớn.⁷³ Giá trị thấp của các khoản trợ giúp và tính chất không thường xuyên của một số chương trình làm cho chi

phí hành chính đội lên khá cao trong khi tác động vẫn tương đối thấp.

2.5.3. Những thách thức về quản trị và cung cấp dịch vụ trợ giúp xã hội⁷⁴

Tính chất manh mún của các chương trình hỗ trợ xuất phát từ sự chồng chéo về mặt chức năng

Các nhà hoạch định chính sách đã nhận ra tình trạng manh mún, chi phí giao dịch và chi phí hành chính cao, và hiệu quả thấp của các chương trình mục tiêu quốc gia và các chính sách giảm nghèo nói chung cũng như các chính sách trợ giúp xã hội hướng tới người nghèo nói riêng. Một số quyết định chính sách lớn bao gồm Nghị quyết 80 về hợp lý hóa các chính sách và chương trình giảm nghèo. Nó đã dẫn tới nhiều chính sách giảm nghèo, đặc biệt là hỗ trợ giáo dục và trợ giá bảo hiểm y tế cho người nghèo, không còn được tài trợ thông qua các chương trình mục tiêu quốc gia nữa. Thay vào đó, các chính sách được tài trợ thông qua ngân sách và kế hoạch của các ngành và địa phương, và do đó trở thành “thường xuyên” và “được hạch toán” vào chi tiêu ở các ngành tương ứng. Số lượng các chương trình mục tiêu quốc gia sẽ giảm từ 16 xuống còn 2 trong 5 năm tới.

Tuy nhiên, số lượng và sự manh mún của những chính sách như vậy vẫn còn nhiều. Trong một số cuộc thảo luận về các chính sách và chương trình giảm nghèo quốc gia và về cải cách trợ giúp xã hội, những người tham gia đã nêu vấn đề trùng lặp chức năng giữa các bộ và cơ quan chủ quản như là một trong nguyên nhân gốc rễ gây nên tình trạng manh mún. Cụ thể là, ngoài chức năng “cốt lõi” của mình, nhiều bộ và cơ quan còn tham gia vào việc ban hành và quản lý các chính sách trợ giúp xã hội cho người nghèo mà ở nhiều nước khác công việc này thuộc trách nhiệm của bộ phúc lợi.

Định nghĩa rõ ràng hơn và chi tiết hơn về các trụ cột của an sinh xã hội, đặc biệt là trụ cột giảm nghèo, với một hệ thống dựa vào các chuẩn quốc tế để phân loại các khoản chi tiêu cũng như các chức năng được phân công rõ ràng giữa các bộ và cơ quan liên quan cũng là

một việc hữu ích. Tuy nhiên, sẽ tốn kém thời gian để khắc phục các rào cản thể chế và cải thiện sự hợp tác giữa các bên tham gia nhằm xây dựng sự đồng thuận về một tầm nhìn và khung/kế hoạch hành động rõ ràng cho cải cách trợ giúp xã hội.

Giám sát chặt chẽ hơn và điều tiết việc thực hiện trợ giúp xã hội ở cấp tỉnh

Nhiều chính sách trợ giúp xã hội được trung ương ban hành cho phép các tỉnh mở rộng diện và mức độ lợi ích nếu điều kiện tài khóa địa phương cho phép. Một mặt, điều đó cho các tỉnh này sự linh hoạt trong việc mở rộng trợ giúp xã hội và do đó góp phần vào nỗ lực quốc gia nhằm đáp ứng nhu cầu luôn thay đổi của người dân trong khi phản ánh được điều kiện của địa phương mình. Mặt khác, mục tiêu xây dựng một hệ thống trợ giúp xã hội tiến bộ và bình đẳng, xây dựng tinh đoàn kết và bình đẳng dân tộc, chỉ có thể được thực hiện một cách đầy đủ nếu Chính phủ trung ương can thiệp để ngày càng bảo đảm các lợi ích và diện bao phủ là “ngang bằng nhau” ở các tỉnh nghèo hơn.

Điều đó sẽ đủ để duy trì sự cân bằng giữa một bên là mức sàn về diện bao phủ được trung ương cung cấp và bên kia là mức độ cao hơn về trợ giúp xã hội được các tỉnh giàu hơn cung cấp. Ít nhất là trong ngắn hạn, cấp trung ương cần giám sát các biến thể về tiêu chuẩn và chế độ trợ giúp, bởi hiện tại Bộ LĐTBXH không có một bộ hồ sơ tập trung về những biến thể này (Kidd và Abu-el-Haj, sắp ấn hành).

Cải thiện năng lực thể chế

Công tác cung cấp dịch vụ trợ giúp/trợ cấp xã hội vẫn dựa chủ yếu vào việc cán bộ Sở

LĐTBXH địa phương thực hiện chi trả tiền mặt trực tiếp cho người thụ hưởng, thay vì sử dụng các cơ chế hiện đại hơn, ví dụ thông qua ngân hàng, bưu điện, internet và thẻ thanh toán và (hoặc) điện thoại di động, hoặc thông qua các tổ chức cung cấp dịch vụ ngoài nhà nước, như tập quán ở nhiều nước có mức thu nhập trung bình khác.

Việc sử dụng các định chế chuyên nghiệp không chỉ giúp cải thiện việc cung cấp dịch vụ mà còn góp phần bảo đảm việc phân định trách nhiệm và duy trì sự kiểm tra chéo, giải phóng cán bộ, nhân viên Bộ LĐTBXH và Sở LĐTBXH để họ tập trung vào những chức năng cốt lõi của mình là xây dựng chính sách và ngân sách, theo dõi và đánh giá, xác định các đối tượng thụ hưởng và xử lý các khúc mắc và khiếu kiện (ILSSA, 2015).

Một vấn đề nữa là sự yếu kém của công tác theo dõi, đánh giá và giám sát. Các báo cáo thường xuyên từ các cấp địa phương không tuân thủ một kế hoạch chuẩn về theo dõi và đánh giá dựa vào kết quả. Ít có sự chia sẻ thông tin giữa các bên tham gia. Giám sát không mang tính thường xuyên, cũng không mang tính hệ thống, và còn thiếu những cuộc đánh giá mang tính độc lập (cùng nguồn như trên).

Cho phép dịch chuyển nhiều hơn

Cuối cùng, các chương trình an sinh xã hội, đặc biệt là các chính sách trợ giúp xã hội, chưa đủ độ linh hoạt để cho phép các đối tượng thụ hưởng có được sự dịch chuyển dễ dàng hơn. Một hệ thống “cơ động hơn” cho phép người thụ hưởng đăng ký ở những nơi họ làm việc và sinh sống (thay vì đăng ký ở nơi thường trú) có thể cải thiện cuộc sống con người và kết quả kinh tế.

3 Thực thi chiến lược tăng trưởng bao trùm



Kể từ khi bắt đầu Đổi Mới cách đây gần 30 năm, Việt Nam đã đảm bảo thực hiện nhiều thành tựu ấn tượng trong phát triển kinh tế-xã hội. Tuy vậy, trong những năm gần đây, cả thành tựu về tăng trưởng kinh tế và phát triển con người đều đã chậm lại đáng kể, và Việt Nam có nguy cơ phải đối mặt với một dạng *phát triển chậm chạp*. Người dân Việt Nam đã cảm nhận được tác động của những khó khăn này trong cuộc sống hàng ngày, những cơ hội để tiến lên đã trở nên hạn chế hơn, sinh kế trở nên bấp bênh và dễ tổn thương hơn, và bất bình đẳng sâu sa giữa các khu vực và cộng đồng đã xuất hiện. Dường như động lực của tăng trưởng toàn diện do cải cách từ thời Đổi Mới giúp cho thành tích giảm nghèo nhanh và sự xuất hiện của tầng lớp trung lưu, hiện tại đã đến ngưỡng giới hạn.

Từ góc độ tăng trưởng bao trùm, cần nỗ lực khắc phục những vấn đề mang tính cơ cấu trong nền kinh tế và những thiếu hụt của hệ thống dịch vụ xã hội và an sinh xã hội. Một trong những quan ngại lớn nhất là sự tăng trưởng chậm chạp của năng suất nói chung và những khó khăn mà nền kinh tế đang gặp phải trong việc chuyển dịch từ mô hình tăng trưởng dựa trên sử dụng lao động giá rẻ và tài nguyên sang mô hình dựa vào hiệu quả và sáng tạo ở mức cao hơn. Lý do chính của thực trạng này là mối liên kết yếu giữa các thành phần khác nhau của nền kinh tế (hộ nông nghiệp, khu vực phi chính thức phi nông nghiệp, khu vực chính thức trong nước và khu vực doanh nghiệp nước ngoài) và một loạt các yếu kém về hệ thống và thể chế. Điều này đã dẫn tới một nền kinh tế đang hoạt động dưới mức tiềm năng và vận hành rời rạc với nhiều tốc độ khác nhau.

Thành tựu xuất khẩu ấn tượng gần đây tuy được cộng đồng quốc tế khen ngợi song lại ẩn dấu nhiều cản trở cơ cấu quan trọng đối với phát triển kinh tế và thị trường lao động. Tương tự, điểm số cao của sinh viên Việt Nam trong những bài thi PISA vừa qua và tỷ lệ bao phủ bảo hiểm y tế toàn quốc cao đã làm lu mờ những thiếu hụt trong chất lượng dịch vụ, bất bình đẳng và sự thiếu hiệu quả trong quản lý. Mức độ chi tiêu chung tương đối khá của hệ thống an sinh xã hội cũng che giấu nhiều vấn đề nghiêm trọng. Không chỉ thất bại trong

việc bảo vệ 'nhóm ở giữa bị bỏ sót', mà một bộ phận đáng kể trong dân chúng đang phải đối mặt với những rủi ro khác nhau, điều này cản trở họ tiến lên nấc thang thu nhập cao hơn.

Hướng về tương lai, Việt Nam phải giải quyết các thách thức như vậy trong rất nhiều những thách thức đặt ra, hướng đến việc phát triển con người ở mức cao hơn và công bằng hơn nhằm thực hiện những khát vọng của mình. Cam kết thực sự về một cách tiếp cận bao trùm đó là thông qua mở rộng cơ hội và cuộc sống của nhiều người, tăng trưởng kinh tế có thể được tối đa hóa và thực hiện công bằng. Chương này đề xuất một khung chính sách rộng để bắt đầu chuyển dịch theo hướng đó.

3.1. Thúc đẩy việc làm có năng suất

Tăng trưởng kinh tế phụ thuộc vào khả năng của mọi người ở tất cả các mức độ của nền kinh tế và xã hội có thể tìm được việc làm bền vững và có năng suất. Điều này giúp cho việc tận dụng hết năng lực của họ, và tạo cơ hội để có thu nhập và năng suất cao hơn trong suốt quá trình làm việc của mình. Cần rất nhiều biện pháp chính sách để thúc đẩy việc làm có năng suất để hỗ trợ cho nền kinh tế tạo ra nhiều việc làm hơn, cũng như việc làm có chất lượng và cải thiện sinh kế. Các thành tố chính bao gồm: Ổn định kinh tế vĩ mô; nâng cao hiệu quả; và tăng cường năng lực công nghệ và đổi mới sáng tạo.

1. Giải quyết bất ổn kinh tế vĩ mô để đảm bảo tăng trưởng bao trùm

Bất ổn kinh tế vĩ mô dưới hình thức lạm phát cao và mất cân đối vĩ mô nghiêm trọng như thâm hụt ngân sách và thương mại lớn vào cuối những năm 2000 là nguyên nhân chính gây tăng trưởng kinh tế chậm chạp. Ổn định kinh tế vĩ mô là điều kiện cần thiết cho phát triển, nhưng nó không phải là điều kiện đủ. Các nhà hoạch định chính sách phải tích cực thúc đẩy tăng trưởng bao trùm đồng thời cùng với một loạt các cải cách khác.

Ở mức độ bất ổn vĩ mô cao, rủi ro hệ thống khiến các nguồn lực tài chính chuyển sang các hoạt động đầu cơ, làm ảnh hưởng tiêu cực đến năng lực sản xuất, năng lực công nghệ và phát triển kỹ năng. Tốc độ tăng trưởng thấp

hơn thường làm chậm lại quá trình chuyển dịch lao động ra khỏi khu vực nông nghiệp, giảm tốc độ phát triển của khu vực chính thức và cản trở quá trình chuyển đổi cơ cấu trong thị trường lao động trong cả bốn hình thức chuyển đổi¹. Người nghèo là người chịu gánh nặng chủ yếu từ lạm phát cao (Nguyễn Việt Cường, 2009, Vũ Hoàng Linh và Paul Glewwe, 2009). Tóm lại, bất ổn kinh tế vĩ mô gây ảnh hưởng tiêu cực đến tăng trưởng bao trùm và phát triển con người.

Duy trì ổn định kinh tế vĩ mô - được thể hiện thông qua lạm phát thấp và mất cân đối vĩ mô (thâm hụt thương mại và ngân sách, nợ công và nợ nước ngoài) ở mức vừa phải - là tiền đề cho duy trì tăng trưởng nhanh và công bằng. Về mặt này, chính sách tài khoá thận trọng và nghịch chu kỳ có thể là một công cụ mạnh. Trong bối cảnh nợ công đang tăng nhanh lên gần trần cho phép là 65% GDP và do đó đang gây sức ép làm giảm dư địa của chính sách tài khoá, thâm hụt ngân sách cần phải hạ xuống mức bền vững. Thách thức là làm sao vừa đạt được ổn định kinh tế vĩ mô mà vẫn thúc đẩy tăng trưởng bao trùm cũng như không hy sinh tính bao trùm xã hội. Việc này đòi hỏi mức độ linh hoạt trong cách tiếp cận và thực hiện nhiều điều chỉnh đối với cả thu và chi ngân sách trong trung hạn và dài hạn. Điều đó chủ yếu phụ thuộc vào tái phân bổ ngân sách ưu tiên cho phát triển bao trùm.

Chi tiêu công phải mang tính lũy tiến hơn để ngăn chặn bất bình đẳng và phải hỗ trợ sự chuyển đổi của Việt Nam sang mô hình tăng trưởng mới, bao gồm thông qua đầu tư vào các dịch vụ giáo dục, y tế, và an sinh xã hội. Việc giảm dần trợ cấp năng lượng hoá thạch đi kèm với các biện pháp phù hợp để bảo vệ người nghèo sẽ giúp giảm thâm hụt ngân sách, đồng thời tăng hiệu quả, công bằng và bền vững. Thực hiện điều này sẽ kích thích các công ty và hộ gia đình chuyển sang sử dụng các thiết bị và công nghệ tiết kiệm năng lượng và thân thiện với môi trường - một bước đi cần thiết khi chuyển sang mô hình tăng trưởng xanh hơn. Hơn nữa, trợ cấp năng lượng trên diện rộng mang tính lũy thoái do người giàu sử dụng năng lượng nhiều nhất nhận được nhiều trợ cấp nhất. Gần đây, việc giảm dần trợ cấp trở nên khả thi hơn trong bối

cảnh lạm phát thấp nói chung và giá nguyên liệu hoá thạch nói riêng đang ở mức thấp. Cần đẩy nhanh tiến trình này để hỗ trợ quá trình chuyển đổi sang mô hình tăng trưởng mới với trọng tâm là hiệu quả và bền vững.

Đối với thu ngân sách, mở rộng cơ sở thuế là cần thiết, như áp dụng thuế tài sản để tăng doanh thu ngân sách và cải thiện tính bền vững của nợ công. Điều này cũng giúp nâng cao hiệu quả - thông qua việc khuyến khích sử dụng hợp lý đất đô thị đang ngày càng hiếm, cũng như công bằng - thông qua thu chủ yếu từ chủ sở hữu đất đô thị vốn là những người hưởng lợi một cách quá mức từ quá trình đô thị hóa. Vẫn còn dư địa tăng thuế tiêu thụ đặc biệt, ví dụ như với thuốc lá và đồ uống có cồn, và cần có lộ trình áp dụng thuế môi trường. Cả hai loại thuế này đều hợp lý trên cơ sở hiệu quả và công bằng.

Về chính sách tiền tệ, các biện pháp² bao gồm trao cho Ngân hàng Nhà nước Việt Nam quyền độc lập lớn hơn, tránh tiền tệ hoá thâm hụt ngân sách và tránh cung tiền quá mức. Gắn với chính sách tiền tệ là chính sách tỷ giá hối đoái, trong đó cách thức chung bao gồm³ nâng cao dự trữ ngoại hối ở những thời điểm thuận lợi và tăng tính linh hoạt của tỷ giá để giúp nền kinh tế hấp thụ tốt hơn các cú sốc từ bên ngoài, qua đó tạo thêm dư địa cho chính sách tiền tệ theo nguyên tắc 'bộ ba bất khả thi'. Một ưu tiên khác là tránh tỷ giá bị định giá quá cao vì như vậy sẽ dịch chuyển nguồn lực từ sản xuất các hàng hoá và dịch vụ xuất khẩu được sang các hàng hoá và dịch vụ không có khả năng xuất khẩu được. Xuất khẩu có vai trò quan trọng đối với quá trình mở rộng khu vực chính thức. Tỷ giá hối đoái được định giá quá cao sẽ có tác động tiêu cực đến ngành công nghiệp chế tạo vốn đóng vai trò thiết yếu với quá trình công nghiệp hoá và việc nâng cấp khả năng công nghệ lẫn kỹ năng lao động do ngành này có mức độ hội nhập quốc tế rất cao.

2. Nâng cao hiệu quả thông qua đẩy nhanh cải cách trong nước song với tiếp tục hội nhập quốc tế

Việt Nam đứng trước giai đoạn chuyển đổi sang tăng trưởng dựa vào hiệu quả cao hơn,

đồng nghĩa với việc phụ thuộc nhiều hơn vào các chính sách và thể chế. Nhiều nghiên cứu và thảo luận chính sách đã đưa ra các đề xuất chính sách quan trọng, nhất là tại các diễn đàn kinh tế hai lần một năm do Ủy ban Kinh tế Quốc hội tổ chức với hỗ trợ kỹ thuật và tài chính từ UNDP.

2.1. Đẩy mạnh hội nhập quốc tế

Việt Nam thực hiện nhất quán việc hội nhập kinh tế quốc tế trong ba thập niên qua. Kể từ sau khi gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới vào năm 2007, Việt Nam đã ký kết nhiều thỏa thuận thương mại mà gần đây nhất là Hiệp định Đối tác xuyên Thái Bình Dương. Nhìn chung, hội nhập kinh tế quốc tế có tác động tích cực lên tăng trưởng kinh tế nói chung và sự thay đổi cơ cấu của thị trường lao động nói riêng theo bốn sự chuyển đổi đã được nêu. Tuy nhiên, những cải cách trong nước đóng vai trò quyết định đối với việc tối đa hoá lợi ích và giảm thiểu rủi ro liên quan đến hội nhập quốc tế.

Nhìn về tương lai, mặc dù Hiệp định Đối tác xuyên Thái Bình Dương và các hiệp định thương mại tự do thế hệ mới khác là cần thiết, song không đủ để giúp Việt Nam đạt được những kết quả to lớn hơn liên quan đến tăng trưởng bao trùm và phát triển con người. Cần có thời gian để đánh giá tác động của các nghĩa vụ của Việt Nam trong các chương của Hiệp định Đối tác xuyên Thái Bình Dương về doanh nghiệp nhà nước, quan hệ lao động, quyền sở hữu trí tuệ, v.v... Điều quan trọng hơn là việc tiếp cận tốt hơn thị trường của các đối tác thành viên và sự gia tăng của các luồng thương mại và FDI đi kèm vẫn không bảo đảm được Việt Nam có thể vượt lên khỏi phân khúc thấp của chuỗi giá trị toàn cầu.

Chuyển đổi từ các hoạt động năng suất thấp lên năng suất cao hơn đối với việc làm nông nghiệp và việc làm chính thức cũng sẽ không tự động xảy ra, bởi vì chúng chủ yếu phụ thuộc vào tiến độ cải cách trong nước. Chi phí điều chỉnh liên quan đến tái cơ cấu một số lĩnh vực nông nghiệp có tính cạnh tranh quốc tế thấp như chăn nuôi có thể sẽ tương đối lớn. Tuy việc các doanh nghiệp Việt Nam và nước ngoài tham gia ngày càng nhiều vào

nông nghiệp nói chung và chăn nuôi nói riêng hứa hẹn mang đến nguồn vốn cũng như công nghệ và lợi thế kinh tế nhờ quy mô cần thiết để ngành này nâng cao khả năng cạnh tranh, nhưng nguy cơ các trang trại quy mô nhỏ không trụ lại được trên thị trường là hiện hữu. Chủ sở hữu những trang trại này, nhất là những nông dân đã có tuổi với trình độ học vấn thấp có thể sẽ không tìm được các cơ hội thu nhập thay thế.

2.2. Đẩy mạnh cải cách trong nước

Nhiều cải cách trong nước cần thực hiện cùng quá trình tự do hoá đối ngoại để tạo điều kiện cho chuyển đổi nhanh và suôn sẻ sang tăng trưởng nhờ hiệu suất.

Nâng cao hiệu lực của cải cách hành chính công

Các giải pháp cơ bản nhằm thiết lập một nền kinh tế thị trường vận hành tốt bao gồm củng cố quyền sở hữu nhằm thúc đẩy đầu tư dài hạn; thực hiện hiệu quả cải cách hành chính công nhằm tăng tính minh bạch, giảm quan liêu và hạ chi phí giao dịch vốn có ảnh hưởng không nhỏ đến các doanh nghiệp nhỏ và vừa. Cải cách hành chính đang diễn ra hiện nay của Việt Nam đã được tăng tốc từ năm 2014 nhằm đạt đến mức độ của sáu nước ASEAN tiên tiến hơn, với trọng tâm hướng vào nhiều lĩnh vực quan trọng liên quan đến môi trường kinh doanh (CIEM 2014). Thời gian thông quan cho xuất nhập khẩu, thanh toán thuế, đăng ký kinh doanh, sự dễ dàng và độ tin cậy của cung cấp điện là một số vấn đề đang được phân tích kỹ lưỡng thông qua các chỉ số có thể giám sát được (Ngân hàng Thế giới 2014).

Điều này thể hiện quyết tâm của Chính phủ trong việc thúc đẩy năng lực cạnh tranh quốc gia. Từ góc độ tăng trưởng bao trùm, những biện pháp đó có thể góp phần đẩy nhanh quá trình chính thức hoá nền kinh tế nói chung và thị trường lao động nói riêng, bởi vì quan liêu dẫn đến tăng chi phí kinh doanh, khiến các doanh nghiệp phi chính thức hiện nay lẫn các doanh nghiệp mới nhập cuộc nản chí trong việc thực hiện đăng ký. Cần duy trì và nhân rộng các nỗ lực đó trên toàn quốc, bao gồm cải thiện quản trị ở cấp địa phương và thúc

đẩy phát triển doanh nghiệp nói chung, và thúc đẩy doanh nghiệp nhỏ và vừa nói riêng. Những biện pháp này đóng vai trò đặc biệt quan trọng ở những tỉnh nằm ngoài “cực tăng trưởng”, và trong một chừng mực nào đó sẽ giúp trung hoà xu hướng tăng trưởng tập trung ở những vùng trọng điểm.

Cần xử lý tham nhũng một cách quyết liệt, vì đây được coi là gốc rễ của nhiều vấn đề nghiêm trọng trong nền kinh tế và xã hội hiện nay. Tham nhũng là vật cản chính cho phát triển doanh nghiệp, là nguyên nhân chính gây hiệu quả thấp trong đầu tư công và những rắc rối cho hệ thống ngân hàng, và là mối đe dọa thực sự cho gắn kết xã hội. Việc giảm mạnh tham nhũng đòi hỏi cả quyết tâm chính trị mạnh mẽ lẫn thực thi hiệu quả các biện pháp chống tham nhũng hiện có. Đặc biệt, cần tăng cường đáng kể minh bạch ở cả trung ương lẫn địa phương và tính giải trình cả từ trên xuống lẫn từ dưới lên. Chính phủ điện tử cần được mở rộng mạnh mẽ ở mọi lĩnh vực - kinh tế, dịch vụ xã hội và an sinh xã hội - và cần cung cấp hỗ trợ phù hợp cho người nghèo và người có thu nhập thấp để họ có thể tiếp cận công cụ mạnh mẽ này, qua đó cải thiện sự tham gia của họ vào đời sống kinh tế và xã hội.

Tăng tốc cải cách cơ cấu

Chính phủ đã khởi động các cải cách cơ cấu quan trọng tập trung vào đầu tư công, doanh nghiệp nhà nước và khu vực ngân hàng gắn với quá trình chuyển đổi mô hình tăng trưởng với hiệu quả cao hơn.

Tái cơ cấu và tăng hiệu quả của khu vực doanh nghiệp nhà nước: Khu vực này nhìn chung vẫn đang cản trở nền kinh tế; hút một lượng đáng kể nguồn vốn, tín dụng, đất đai v.v... Hậu quả là khu vực tư nhân, nhất là các doanh nghiệp nhỏ và vừa, phải vật lộn với việc thiếu hụt nguồn vốn và do đó không đạt được quy mô cần thiết. Khi xem xét con đường phát triển tiếp theo, có nhiều quan điểm khác nhau, từ một bên là quan điểm xoá bỏ hoàn toàn đầu tư cho doanh nghiệp nhà nước đến một bên là cần cải thiện quản trị nội tại trong doanh nghiệp nhà nước. Cho dù là quan điểm nào thì đều phải công nhận về

tình trạng hiệu quả thấp và hành động chậm trễ. Các giải pháp chính sách được đề xuất⁴ là để các doanh nghiệp nhà nước phải đối mặt với cạnh tranh, kỷ luật thị trường, ràng buộc ngân sách cứng và có mức độ minh bạch như áp dụng với các doanh nghiệp được niêm yết trên sàn chứng khoán.

Trong dài hạn hơn, minh chứng rất rõ ràng là Nhà nước cần rút vốn khỏi các hoạt động sản xuất ở những lĩnh vực không xảy ra thất bại thị trường, nơi khu vực tư nhân phát huy được tối đa tiềm năng, và tạo ra kết quả tối ưu cả về hiệu quả lẫn công bằng. Việc rút vốn sẽ cho phép Nhà nước tập trung vào các chức năng cốt lõi là giải quyết những thất bại của thị trường cũng như những quan ngại về công bằng. Tuy nhiên, nhiều lĩnh vực thuộc hoạt động của doanh nghiệp nhà nước trên thực tế là độc quyền tự nhiên, và vẫn còn là cản nguyên để duy trì các tập đoàn lớn nhằm tạo dựng năng lực sản xuất chính và tạo thuận lợi trong lan tỏa công nghệ. Ở các lĩnh vực mà doanh nghiệp nhà nước độc quyền hoặc vẫn sở hữu quyền lực thị trường đáng kể do thiếu vắng cạnh tranh trên thị trường hoặc do thất bại của thị trường, cần có các cơ quan điều tiết nhà nước độc lập để giám sát và điều tiết những doanh nghiệp này một cách thích hợp. Ở các lĩnh vực có lan tỏa công nghệ song có năng lực sản xuất chưa phù hợp và khu vực tư nhân chưa sẵn sàng tham gia, chỉ nên giao nhiệm vụ cho các doanh nghiệp nhà nước tốt nhất, với bằng chứng về hoạt động có hiệu quả và công bằng để có thể bắt kịp về công nghệ. Cần áp dụng chặt chẽ nguyên tắc ‘củ cà rốt và cây gậy’ khi thực hiện đãi ngộ trong quá trình này, bởi vì nếu không chúng có thể bị lạm dụng, dẫn đến thất bại của của quản trị nhà nước trong khi thất bại thị trường vẫn chưa giải quyết được.

Thúc đẩy phát triển của khu vực tư nhân: Cải cách thành công các doanh nghiệp nhà nước sẽ giải phóng nguồn lực đáng kể và mở ra những cơ hội kinh doanh vô cùng cần thiết cho việc phát triển khu vực tư nhân - động cơ chính của tăng trưởng việc làm. Trong quá trình cải cách quản trị rộng hơn ở cả cấp trung ương và địa phương, cần giải quyết vấn đề các doanh nghiệp có được đặc quyền nhờ có ‘mối quan hệ’, vì nếu không sẽ không thể

tạo ra được sân chơi bình đẳng thực sự. Các doanh nghiệp tư nhân khác không có mối quan hệ thuận lợi sẽ không thể tăng trưởng được, dẫn đến sự chậm lại của quá trình thay đổi cơ cấu của nền kinh tế và thị trường lao động trong cả bốn chuyển đổi.

Liên quan trực tiếp đến tăng trưởng bao trùm là phát triển các doanh nghiệp nhỏ và vừa và phát triển chuỗi giá trị. Trợ giúp chính phủ với các doanh nghiệp này đã được thể chế hoá về pháp luật ở nhiều khu vực như Trung Quốc, Ấn Độ, Indonesia, Nhật Bản, Đài Loan Trung Quốc, Thái Lan, và Hoa Kỳ (Bộ Kế hoạch và Đầu tư 2015). Cộng hoà Hàn Quốc thông qua luật năm 1961 và sửa đổi năm 1975 nhằm hạn chế các công ty lớn hoạt động kinh doanh ở những lĩnh vực được chủ ý dành riêng cho doanh nghiệp nhỏ và vừa. Từ năm 1975, các hãng lớn ở những ngành thuê ngoài nhiều được yêu cầu dừng sản xuất linh kiện trước đó được thuê ngoài (Mukoyama 1999). Những quy định như vậy giúp tăng cường mối liên kết giữa các hãng nhỏ và lớn, cho phép hãng nhỏ hưởng lợi thế kinh tế dựa vào quy mô nhờ thực hiện chuyên môn hoá cao hơn trong các chuỗi giá trị lớn. Loại hình sản xuất này đã tăng trưởng ngoạn mục trong thập niên qua, cùng với những cải cách không ngừng trong thương mại quốc tế và đổi mới công nghệ. Tuy vậy, Việt Nam đã không tận dụng được hết lợi ích từ xu hướng toàn cầu này.

Ở Việt Nam, Bộ Kế hoạch và Đầu tư và Ủy ban Kinh tế của Quốc hội đang soạn thảo dự thảo Luật về doanh nghiệp nhỏ và vừa nhằm hỗ trợ họ toàn diện hơn. Mặc dù còn cần thời gian cho việc hoàn tất dự thảo và đánh giá tác động tiềm năng lên cộng đồng doanh nghiệp, luật này được kỳ vọng sẽ khuyến khích việc làm phi nông nghiệp và chính thức, giảm bớt nhiều cản trở mà các doanh nghiệp nhỏ và vừa sử dụng nhiều lao động hiện đang phải đối mặt.

Tái cơ cấu khu vực ngân hàng: Các khuyến nghị chính sách được đề xuất⁵ bao gồm tăng tốc xử lý nợ xấu, ví dụ như thông qua việc thực hiện những thay đổi phù hợp trong các luật về doanh nghiệp, phá sản, đất đai, v.v... nhằm tạo điều kiện hình thành thị trường với chức năng đầy đủ để giải quyết nợ xấu;

giám sát tốt hơn ngân hàng thương mại; thực hiện hiệu quả hơn các quy định về trích lập dự phòng rủi ro, xoá bỏ cho vay dựa vào quan hệ.

Từ góc độ tăng trưởng bao trùm, khu vực ngân hàng cần phục vụ các doanh nghiệp nhỏ và vừa tốt hơn. Hàn Quốc là một ví dụ hay. Ngân hàng Công nghiệp Vừa và Nhỏ và Ngân hàng Quốc dân được thành lập đầu những năm 1960 chủ yếu để cung cấp tín dụng cho các doanh nghiệp này. Quỹ Bảo hiểm Tín dụng ra đời cùng quãng thời gian đó đã thực hiện bảo lãnh cho các khoản vay không thể chấp, và khuyến khích các ngân hàng thương mại tư nhân cung cấp tín dụng cho các doanh nghiệp vừa và nhỏ. Các ngân hàng thương mại tư nhân sau đó được yêu cầu cho các doanh nghiệp nhỏ và vừa vay với tỷ lệ ít nhất là 30 phần trăm tín dụng mới - mục tiêu này sau đó đã nâng lên 35 phần trăm. Ngân hàng Công nghiệp Vừa và Nhỏ và Ngân hàng Quốc dân cung cấp ít nhất 80 phần trăm tín dụng của họ cho các doanh nghiệp vừa và nhỏ (Mukoyama 1999).

Tái cơ cấu đầu tư công: Các giải pháp chính sách được đề xuất bao gồm⁶ thực hiện hiệu quả Luật Đầu tư Công được thông qua gần đây. Trong bối cảnh dư địa tài khoá thu hẹp, sự tham gia của khu vực tư nhân vào phát triển cơ sở hạ tầng được xác định là giải pháp nhằm thực hiện một trong ba đột phá mà Việt Nam cần theo đuổi thông qua chính sách và khuôn khổ pháp luật phù hợp. Tuy nhiên cần có thời gian để cho các hình thức đối tác công-tư khác nhau được phát triển nên việc thực hiện đầu tư công cần ưu tiên thúc đẩy mối liên kết nội địa và với bên ngoài để Việt Nam tiếp tục hội nhập vào nền kinh tế, đặc biệt là thông qua tham gia vào các chuỗi giá trị toàn cầu. Để đạt được điều đó, cần cải thiện đáng kể quy hoạch vùng và đô thị, để sao cho lợi ích quốc gia không bị lấn át bởi lợi ích địa phương trong bối cảnh tăng cường phân cấp. Việc đầu tư có chọn lọc phải giúp các tỉnh nông nghiệp khai thác tốt hơn lợi thế cạnh tranh, đồng thời thúc đẩy lợi thế kinh tế nhờ quy mô và tập trung nhờ đô thị hoá đang tăng tốc.

Cải thiện hiệu quả của thị trường lao động: Cách thức thị trường lao động vận hành có

ảnh hưởng quan trọng đến cả hiệu quả lẫn công bằng. Di cư là kênh chủ yếu cho lao động từ các tỉnh ngoại vi tham gia vào tăng trưởng kinh tế có xu hướng tập trung vào các cực tăng trưởng của cả nước, và là kênh cho người sử dụng lao động mở rộng lựa chọn tuyển dụng. Di chuyển lao động cả về địa lý lẫn nghề nghiệp có thể góp phần thúc đẩy tăng trưởng bao trùm bằng cách nâng cao hiệu quả và tăng cường công bằng. Điều này có thể tùy thuộc vào việc tránh điều tiết quá nhiều và quá ít đối với thị trường lao động (Ngân hàng Thế giới 2012b), lợi ích từ các chương trình xã hội không bị giới hạn theo không gian (Ngân hàng Thế giới 2003), và nới lỏng hệ thống đăng ký thường trú hộ khẩu nhằm giúp lao động từ các tỉnh ngoại vi hưởng lợi nhiều hơn từ quá trình đô thị hoá.

3. Tăng cường năng lực công nghệ và nuôi dưỡng đổi mới sáng tạo

Đẩy nhanh quá trình đô thị hoá: Với chỉ hơn 30% dân số sống ở đô thị, Việt Nam vẫn còn nhiều dư địa để tăng tốc của quá trình đô thị hoá bằng các công cụ chính sách sẵn có, đặc biệt là quy hoạch và quản lý đô thị hiệu quả, đầu tư công có hiệu quả, và các động lực phù hợp để thu hút sự tham gia của khu vực tư nhân vào phát triển cơ sở hạ tầng cứng và mềm. Kết quả chính phải là hình thành nên một hệ thống hiện đại các trung tâm đô thị liên kết với nhau, gồm các thành phố lớn đáng sống là nơi cung cấp dịch vụ chất lượng cao và các trung tâm nghiên cứu và triển khai; các thành phố có quy mô trung bình là nơi có các cụm liên kết ngành; và các thành phố nhỏ, nơi doanh nghiệp nông nghiệp có thể dễ dàng vươn tới người nông dân ở nông thôn nhưng đồng thời kết nối chặt chẽ với khách hàng ở khắp nơi trong cả nước. Các thành phố có quy mô khác nhau được kết nối chặt chẽ với nhau sẽ góp phần nâng cao tính sẵn sàng về công nghệ và nuôi dưỡng đổi mới sáng tạo; và điều quan trọng không kém là sẽ hỗ trợ việc chia sẻ thành quả từ quá trình này trong cả nước.

Phát triển cơ sở hạ tầng xương sống để đảm bảo tính kết nối và sẵn sàng công nghệ: Công

nghệ thông tin, Internet, truyền thông, hậu cần, v.v... đóng vai trò hết sức quan trọng trong việc cải thiện tính kết nối và hội nhập về không gian giữa các thị trường hàng hoá và lao động, và trong việc tăng cường tính sẵn sàng về công nghệ. Những lĩnh vực này phải là những ưu tiên quan trọng trong quá trình quy hoạch chiến lược của Việt Nam, và phải được hỗ trợ bằng các chính sách và thể chế thích hợp. Các chỉ số thực hiện phải được giám sát chặt chẽ, tương tự như cách Việt Nam đang thực hiện với các chỉ số trong báo cáo Doing Business - Làm ăn Kinh doanh của Ngân hàng Thế giới. Phải dành nhiều nỗ lực cho việc phát triển cơ sở hạ tầng hỗ trợ đổi mới và công nghệ, ví dụ như trung tâm kiểm định, hệ thống xây dựng thương hiệu và cấp chứng chỉ sản phẩm, v.v...

Tăng cường chi tiêu nhằm thúc đẩy công nghệ và đổi mới sáng tạo: Tài chính dài hạn vô cùng quan trọng cho áp dụng và truyền tải công nghệ, chưa kể sáng chế và đổi mới sáng tạo, bởi vì các hoạt động này rất tốn thời gian. Điều đó hàm ý là cần phát triển một thị trường tài chính dài hạn, nhất là trái phiếu doanh nghiệp, như kinh nghiệm của các nước Đông Á. Bản chất 'rủi ro cao, lợi nhuận cao' của phát triển và áp dụng công nghệ và đổi mới sáng tạo đồng nghĩa với việc cần thiết lập các thể chế giúp vốn đầu tư mạo hiểm ra đời và phát triển. Nếu Việt Nam muốn tránh bẫy thu nhập trung bình, cần sớm hành động để phát triển các thị trường còn thiếu.

Tăng cường mối liên kết giữa các doanh nghiệp trong nước và khu vực nước ngoài sử dụng nhiều công nghệ: Các mối liên kết này hiện còn rất yếu. Với sự hiện diện ngày càng gia tăng tại Việt Nam của nhiều tập đoàn đa quốc gia dẫn dắt các mạng lưới sản xuất toàn cầu, cần thúc đẩy các hoạt động liên quan đến công nghệ tầm trung, coi đây là con đường giúp các doanh nghiệp trong nước thâm nhập thành công vào các chuỗi giá trị toàn cầu. Điều này đồng nghĩa với việc hỗ trợ nỗ lực của doanh nghiệp Việt Nam trong việc thiết lập các cụm liên kết ngành sản xuất linh kiện ở tầm trung về mức độ vốn và độ tinh vi công nghệ. Vì các doanh nghiệp này gặp rào cản quá cao về rủi ro, vốn và sự sẵn có về kỹ năng họ cần được

hỗ trợ bằng một cơ chế mà trọng tâm là đối tác công-tư, minh bạch và quản lý các ưu đãi một cách phù hợp.

Hai loại hình doanh nghiệp sau có khả năng đóng vai trò quan trọng trong quá trình này. Nhóm thứ nhất gồm các công ty khởi nghiệp liên quan đến công nghệ thực hiện đổi mới sáng tạo công nghệ hoặc phi công nghệ, và do đó cần được nuôi dưỡng và hỗ trợ bằng các chính sách và khuôn khổ thể chế phù hợp. Nhóm thứ hai gồm các doanh nghiệp đang vận hành hiệu quả có những thành tích về đổi mới sáng tạo và áp dụng công nghệ, kể cả các doanh nghiệp nhà nước hoạt động tốt với lợi thế nhất định về quy mô và công nghệ. Vai trò của Nhà nước ở đây là tạo điều kiện cho sự hình thành và phát triển của cái gọi là hệ sinh thái cho công nghệ và đổi mới, trong đó khu vực doanh nghiệp làm việc chặt chẽ với các trường đại học và các viện nghiên cứu công nghệ và Nhà nước trong những chương trình khả thi về phát triển công nghệ tầm trung.

Trong nông nghiệp, các cơ chế tương tự phải hỗ trợ nỗ lực của nông dân nhằm sản xuất ra các sản phẩm mới đáp ứng được yêu cầu ngày càng cao và các tiêu chuẩn nghiêm ngặt về an toàn thực phẩm và tăng trưởng xanh cũng như các yêu cầu đa dạng từ khách hàng, để qua đó tạo được thu nhập cao hơn.

3.2. Cải thiện dịch vụ giáo dục và y tế làm nền tảng của tăng trưởng bao trùm

Cải thiện chất lượng và mở rộng cung cấp dịch vụ y tế và giáo dục đóng vai trò then chốt đối với tăng trưởng bao trùm cũng như chuyển dịch sang một nền kinh tế thịnh vượng, có năng suất và hiện đại. Giáo dục và y tế - những năng lực con người chủ yếu - là trọng tâm của phát triển con người và mang lại cơ hội để người dân phát huy đầy đủ tiềm năng của mình.

Trong khi việc chú trọng lâu nay vào cung ứng giáo dục cơ bản là quan trọng, thì giờ đây cần phải mở rộng hơn nữa. Giáo dục mầm non, sau phổ thông và giáo dục dạy nghề là chìa khóa để đạt được năng suất cao hơn và đáp ứng với các yêu cầu của thị trường lao động.

Trong chăm sóc sức khỏe, các cải cách mang tính hệ thống cần hướng tới việc tiếp cận công bằng với các dịch vụ có chất lượng trên phạm vi cả nước. Điều này đòi hỏi phải giải quyết vấn đề chi phí dịch vụ ngày càng gia tăng nhanh chóng và những gánh nặng khác đối với nhóm trung lưu và nhóm người nghèo đã và đang trở nên trầm trọng hơn do những cải cách 'xã hội hóa'.

1. Vượt qua mức giáo dục cơ bản: Mở rộng học tập suốt đời

Một nền kinh tế hiện đại và có năng suất cao hơn phụ thuộc rất nhiều vào việc nâng cấp kỹ năng và trau dồi vốn con người, điều chỉ có thể có được thông qua giáo dục cho mọi người và giáo dục có chất lượng cao. Hội nhập kinh tế toàn cầu và khu vực cùng với một xã hội đang già hoá về dân số khiến điều này là hết sức sống còn để Việt Nam có thể đuổi kịp với các nước đối thủ và tiến xa hơn ngoài việc đảm bảo cung cấp giáo dục tiểu học và trung học cơ sở. Mặc dù vẫn cần phổ cập giáo dục ở các mức cơ bản này, nhưng giờ đây, cần chú tâm hơn đến giáo dục đầu đời, đào tạo nghề và giáo dục đại học. Về trung hạn, việc mở rộng ở những cấp độ sẽ đóng góp cho tăng trưởng và nâng cao năng suất, đồng thời giảm tình trạng loại trừ, thông qua mở rộng cơ hội việc làm.

Tầm quan trọng của học tập suốt đời đã được công nhận ở nhiều chính sách và chiến lược của chính phủ. Khuôn khổ Quốc gia về xây dựng xã hội học tập của Việt Nam có khát vọng tạo cơ hội cho mỗi công dân được tiếp cận học tập suốt đời, và kết nối điều đó với tiến bộ kinh tế-xã hội và phát triển nền kinh tế tri thức. Nghị quyết số 29 và số 44 của Đảng về Đổi mới căn bản, toàn diện giáo dục kêu gọi việc xây dựng nhanh chóng nguồn nhân lực chất lượng cao. Những tài liệu này và nhiều nhiều đầu vào khác có thể được tổng hợp thành một bộ các chính sách nhấn mạnh việc mở rộng và cải thiện chất lượng nói chung.

Hộp 3.1: Huy động nguồn lực cho các dịch vụ xã hội trong Kế hoạch Phát triển Kinh tế-xã hội 2016-2020

Dự thảo Kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội nhấn mạnh huy động nguồn lực của xã hội cho dịch vụ công, tái cơ cấu nhà cung cấp thành các doanh nghiệp cung cấp dịch vụ công, và chuyển từ mô hình do cung cấp thúc đẩy sang mô hình do nhu cầu thúc đẩy. Việc cấp tài chính phải trực tiếp hỗ trợ người hưởng lợi chứ không phải nhà cung cấp. Dự thảo cũng kêu gọi minh bạch và công bố giá các dịch vụ thiết yếu. Như thế, nó đánh dấu sự nối tiếp và mở rộng “xã hội hoá” các nhà cung cấp dịch vụ công, thông qua thử nghiệm quản lý dựa vào cộng đồng, cho tài sản và cơ sở hạ tầng công thuê để cung cấp dịch vụ, và điều hành các nhà cung cấp dịch vụ công như các doanh nghiệp công ích.

Việc mở rộng xã hội hoá gây nhiều lo ngại quan trọng về công bằng và hiệu quả, đặc biệt khi thiếu vắng điều tiết mạnh. Trong khi sự tham gia của xã hội và khu vực tư nhân ngày càng quan trọng hơn, Chính phủ nên tiếp tục đóng vai trò là nhà cung cấp dịch vụ xã hội chính và quản trị đóng góp của các bên khác, tương tự như các nước khác đã làm. Các vai trò cấp tài chính, giám sát, điều tiết và quản lý của chính phủ cần bảo đảm rằng những đóng góp đó không gây bất lợi cho người nghèo, người dễ bị tổn thương hay tầng lớp trung lưu đang tăng, hay nhìn từ góc độ khác, cho toàn xã hội, do thiếu hiệu quả.

Một khuyến nghị chính là nhanh chóng hoàn thiện phổ cập cấp THCS và sau đó là mở rộng ở bậc học mầm non, sau phổ thông, và dạy nghề, nhất là cho các nhóm có thu nhập thấp. Việc đó đòi hỏi phải sắp xếp lại ưu tiên phân bổ ngân sách và có các thay đổi luật pháp và thể chế để tạo điều kiện cho cung cấp dịch vụ tư và độc lập, đặc biệt trong lĩnh vực dạy nghề nhằm hợp tác chặt chẽ hơn với chủ sử dụng lao động. Ở những nơi cần nguồn lực để giải quyết bất bình đẳng, các khoản tiền công cần được dùng cho những nhóm chưa được phục vụ đầy đủ, nhưng việc này cần bao gồm hỗ trợ cả các nhóm thu nhập trung bình lẫn các

nhóm bị thiệt thòi nhất, có thể dựa trên thành tích của các tổ chức trong việc giải quyết bất bình đẳng ở địa phương của họ. Về lâu dài, Việt Nam phải hướng tới phổ cập giáo dục cho trẻ em trong lứa tuổi đi học (6-18 tuổi).

Việc chuyển sang người dùng trả phí trong trường học, nhất là ngoài phạm vi giáo dục tiểu học và THCS dựa vào việc xã hội hoá giáo dục, đã dẫn đến nhiều hậu quả không mong muốn. Điều đó đòi hỏi cần khẩn trương xem xét lại, đặc biệt là khi Chính phủ đã đề xuất mở rộng thêm các cải cách này (xem Hộp 3.1). Tuy xã hội hoá đã ăn sâu vào hệ thống, huy động được nhiều nguồn lực đáng kể, nhưng cách vận hành hiện nay trong bối cảnh điều tiết và quản lý nhà nước yếu đặt ra nhiều lo ngại về tính công bằng và hiệu quả. Cách làm hiện nay đã dẫn đến tình trạng tiêu dùng dịch vụ dưới điểm tối ưu, nhất là đối với các gia đình thu nhập thấp hơn. Chính phủ nên nhìn nhận lại tác động của chi phí trường học đối với các gia đình nghèo và thu nhập trung bình, và nên cân nhắc cách sử dụng nguồn lực hiệu quả nhất trước khi mở rộng cách tiếp cận này.

Dựa vào mô hình điều tiết mạnh hơn trong giáo dục tiểu học, các chính quyền trung ương và địa phương có thể đảm nhiệm vai trò giám sát nhiều hơn, và bắt buộc phải đảm bảo mức độ minh bạch và giải trình cao hơn. Các phương án đưa ra có thể bao gồm phương thức một khoản phí duy nhất chỉ định, hoặc một biểu giá được thống nhất và công khai đối với tất cả các dịch vụ không phải là cốt lõi.

Xây dựng nền tảng vững chắc thông qua phát triển đầu đời

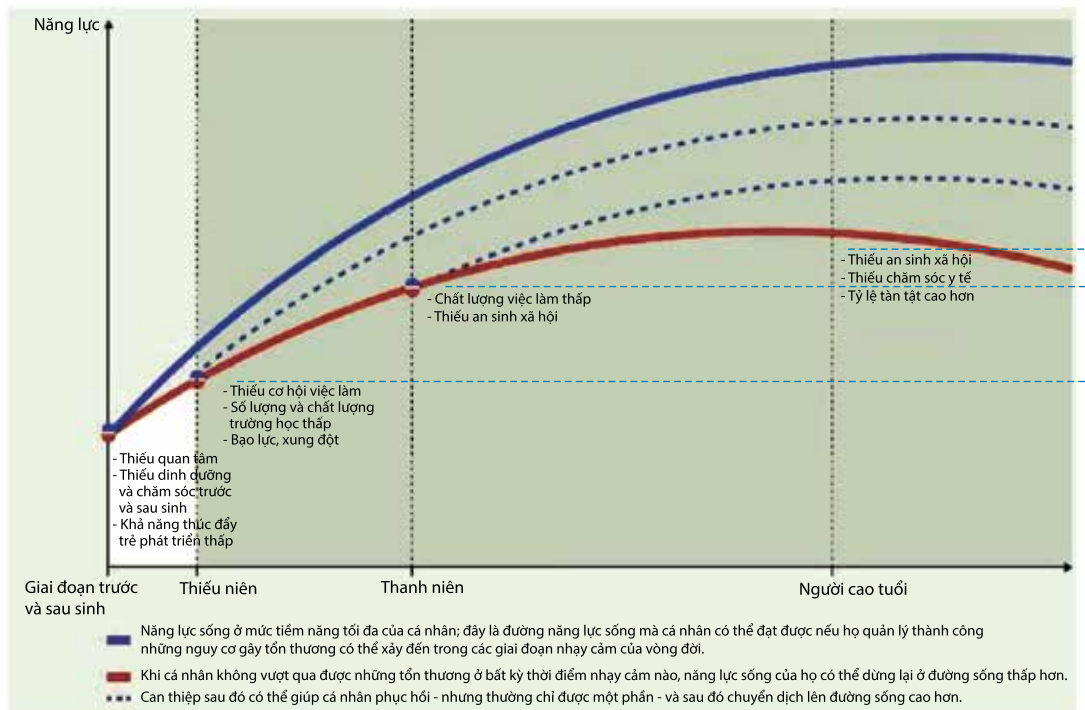
Việc phát triển tuổi mầm non tạo nền tảng cho việc giảm cách biệt và thúc đẩy phát triển bao trùm. Trích dẫn Báo cáo Phát triển con người toàn cầu 2014: “Các sự kiện đầu đời ảnh hưởng đến sự phát triển của não bộ, tương tác kiểu gen-môi trường, và lập trình các hệ thống miễn dịch, thần kinh và nội tiết của cơ thể (UNDP, 2014b). Các năng lực nhận thức, xã hội, xúc cảm và xã hội được hình thành ở những năm đầu đời và góp phần xây dựng nền tảng cho các năng lực suốt đời. Từ góc độ tổng hợp, những điều này sẽ đến lúc phân

ánh trong chất lượng vốn con người của một quốc gia. Như Hình 3.1 cho thấy, khi đầu tư cho năng lực diễn ra sớm trong đời, triển vọng tương lai sẽ tốt đẹp hơn. Can thiệp về sau có thể giúp các cá nhân hồi phục, nhưng thường chỉ được phần nào mà chi phí lại cao hơn nhiều.

Cái nghèo và dễ bị tổn thương phá vỡ sự phát triển đầu đời. Nhiều trẻ em nghèo đến trường

mà không sẵn sàng cho việc học (cùng nguồn ở trên). Việt Nam có thể áp dụng chiến lược phát triển tuổi mầm non tích hợp, bao gồm cả cung cấp tiếp cận giáo dục mầm non với chi phí chấp nhận được và hỗ trợ thông qua hệ thống an sinh xã hội, cũng như khởi đầu tập trung vào các nhóm dân số dễ bị tổn thương. Cũng như nhiều vấn đề khác, điều này đòi hỏi tăng cường sự phối hợp liên ngành giữa các bộ chủ quản và những người ra quyết sách.

Hình 3.1: Khi đầu tư vào năng lực cuộc sống diễn ra sớm hơn, triển vọng tương lai sẽ tốt hơn



Nguồn: UNDP 2014b

Nhìn chung, Chính phủ đã nhận ra khi nhân rộng phổ cập trước tiểu học cho trẻ 5 tuổi, tiếp cận học tập trước tiểu học cần mang tính bao trùm rộng hơn. Đây là diễn biến tích cực, nhưng nếu Việt Nam muốn tối đa hoá tác động của học tập trước tiểu học, các kế hoạch này cần tham vọng hơn. Một vấn đề cơ bản còn tồn tại là trẻ thuộc nhóm thu nhập thấp và thiếu số vẫn chưa đi học đầy đủ. Có thể bắt đầu việc mở rộng cung cấp giáo dục phổ cập bằng cách tập trung vào các vùng thiệt thòi nơi tỷ lệ nhập học thấp và tỷ lệ bỏ học cao. Việc khắc phục khoảng cách trong

cung cấp dịch vụ giáo dục giữa vùng nông thôn và thành thị cũng là một bước đi quan trọng khác.

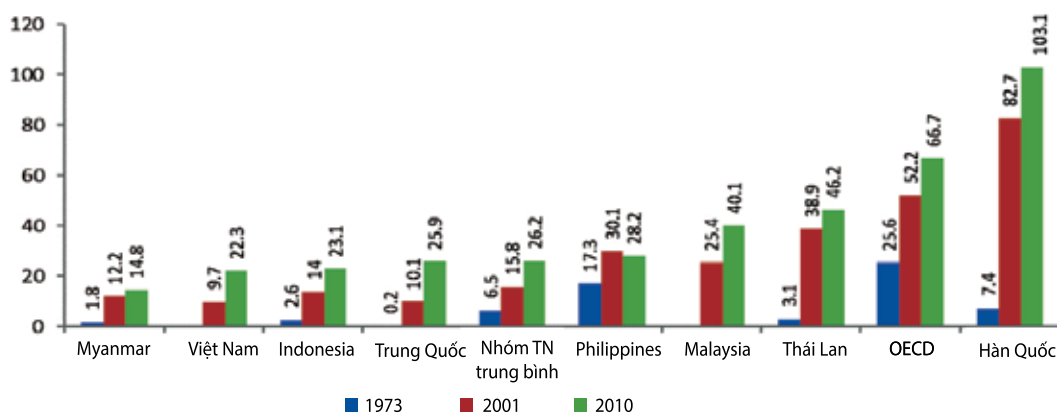
Đầu tư vào giáo dục sau phổ thông để thu hẹp khoảng cách kỹ năng

Thiếu hụt và khoảng cách về kỹ năng trong lực lượng lao động được nhìn nhận là đang ảnh hưởng khả năng thu hút vốn đầu tư nước ngoài mới của Việt Nam, và do đó cản trở triển vọng mở rộng việc làm hiệu quả. Điều này có thể trở thành nút thắt nghiêm trọng cho việc

tận dụng tối đa cơ hội từ các cuộc thương lượng Đối tác xuyên Thái Bình Dương mới kết thúc gần đây. Tình hình này đặc biệt khó khăn cho lao động trẻ vừa gia nhập thị trường - những người phải đối mặt với nhiều khó khăn trong việc tiếp thu kỹ năng phù hợp. Trong khi sự thiếu hụt kỹ năng và sự ghép lệch người lao động có kỹ năng này với việc làm đòi hỏi kỹ năng khác là dấu hiệu của một nền kinh tế năng động, điều lo ngại thực sự ở đây là

liệu hệ thống giáo dục và đào tạo có thể điều chỉnh kịp thời với những nhu cầu liên tục biến động đối với kỹ năng kỹ thuật hay không. Tuy tỷ lệ nhập học chung ở các cấp học sau phổ thông tăng nhanh trong những năm gần đây, cùng với việc xây dựng nhiều trường đại học và cao đẳng mới, song, như hình 3.2 chỉ ra, chúng vẫn còn thấp hơn rất nhiều so với các nước khác trong ASEAN, cho thấy phần cung cần tăng lên nhanh chóng.

Hình 3.2: Tỷ lệ nhập học ở các cấp học sau phổ thông cần cải thiện



Nguồn: Phan và Coxhead, 2014

Trước nhiều lo ngại về chất lượng lao động, Chính phủ cần giải quyết chất lượng giáo dục sau phổ thông. Một vấn đề cụ thể ở đây là tính liên quan giữa đào tạo đại học với thế giới việc làm hiện đại. Về học nghề, cần chú trọng hơn mở rộng việc cung cấp song hành với cải thiện chất lượng vì tỷ lệ tham gia hiện nay vẫn còn thấp và mang tính phân tầng xã hội.

Giáo dục dạy nghề cần mở rộng với sự tham gia của người sử dụng lao động, tương ứng với thị trường, tạo cơ hội học tập liên tục, và sẵn sàng hấp thu công nghệ mới. Quá trình này bao hàm việc cải thiện thuế và những động cơ khác để khuyến khích công ty cung cấp đào tạo tại chỗ, vì cách làm này thường tiết kiệm thời gian hơn so với đào tạo trong trường học và thường liên quan chặt chẽ hơn với đòi hỏi của công việc. Trong khu vực châu Á và Thái Bình Dương, Việt Nam có tỷ

lệ đào tạo tại các doanh nghiệp thấp nhất. Khu vực tư nhân, bao gồm cả người cung cấp dịch vụ và người sử dụng lao động tiềm năng cần tham gia chặt chẽ hơn vào việc phát triển giáo trình cho các tổ chức đào tạo nghề và kỹ thuật (ADB, 2014). Điều này có liên hệ mật thiết với việc sử dụng công nghệ vì tiềm năng phát triển giáo dục nằm ở việc cung ứng dịch vụ dựa vào công nghệ thông tin và truyền thông, thông qua các khoá học từ xa và thiết lập các cơ sở đào tạo qua mạng.

Trong giáo dục bậc cao, Việt Nam chủ yếu tập trung vào đầu vào như cơ sở hạ tầng mà đánh đổi với các yếu tố khác như quản trị thể chế, hệ thống nhân sự dựa vào khả năng, và cam kết tự do học thuật. Với mức độ tự chủ cao trong vận hành và các vấn đề học thuật, điều này là tiền đề cho các trường đại học trở thành trung tâm xuất sắc về nghiên cứu và giảng dạy (Chirot và Wilkinson, 2010). Như ở

các cấp giáo dục khác, xu hướng bao trùm hiện nay là thương mại hoá (xem Hộp 3.2), thể hiện ở phòng học đông kín, các chương trình bán thời gian nhằm tăng doanh thu, và các thể chế tư nhân tìm kiếm lợi nhuận. Phân

cấp đã chuyển trách nhiệm cho các chính quyền và đại học địa phương trước khi thiết lập nên các cơ chế giải trình phù hợp. Điều tiết và giám sát cần được tăng cường song hành với phân cấp.

Hộp 3.2: Thị trường hay thương mại hoá?

Cần phân biệt giữa thị trường trong giáo dục và thương mại hoá giáo dục. Một thị trường vận hành tốt với nguồn tài chính lành mạnh và cạnh tranh lành mạnh nhằm thu hút sinh viên giữa các cơ sở có vai trò quan trọng trong việc hiện đại hoá hệ thống giáo dục đại học – trong khuôn khổ các tiêu chuẩn. Hiện đại hoá quản trị đại học cho hệ thống giáo dục toàn dân đòi hỏi phải công nhận vai trò của thị trường, và thiết lập các cơ cấu điều tiết phù hợp để hệ thống đó vận hành được.

Ở một khía cạnh khác, thương mại hoá hàm ý việc mua và bán đào tạo và bằng cấp với động cơ lợi nhuận. Ở Việt Nam, khuôn khổ điều tiết thị trường vẫn còn trong giai đoạn phát triển đầu tiên, còn thương mại hoá lại là xu hướng chủ đạo trong cả lĩnh vực giáo dục tư và công. Trong nhiều trường hợp, cái mà chính phủ nhắc đến là ‘xã hội hoá’ thường đồng nghĩa với thương mại hoá (cùng nguồn ở trên).

Đề xuất chi tiết đối với ngành giáo dục được tóm tắt ở bảng 3.1, bổ sung cho phần thảo luận ở trên.

Bảng 3.1: Đề xuất chính sách giáo dục

Phân ngành/chủ đề	Chính sách
Giáo dục đầu đời	
Phát triển giáo dục đầu đời cho trẻ từ 0-3 tuổi	<ul style="list-style-type: none"> • Thúc đẩy có hệ thống hơn nữa việc cho con bú và kích thích trẻ em thông qua các can thiệp song song dựa vào gia đình ở bệnh viện sau sinh, ở trạm y tế địa phương, cộng đồng và thông qua các chiến dịch truyền thông • Cung cấp một chương trình lợi ích cho trẻ
Cấp mầm non từ 3-5 tuổi	<ul style="list-style-type: none"> • Từng bước phổ cập cho trẻ đến trường cả ngày • Áp dụng giáo trình hiện đại lấy trẻ làm trung tâm • Nâng cấp chất lượng của lực lượng giáo viên • Củng cố tiêu chuẩn chất lượng, giám sát và thực thi
Xây dựng một nền tảng nhận thức và hành vi trong giáo dục phổ thông	
Giáo dục nhiều hơn cho tất cả mọi người	<ul style="list-style-type: none"> • Tăng tốc độ chuyển dịch sang giáo dục phổ thông, đặc biệt là cấp phổ thông trung học, thông qua miễn học phí và trợ cấp tiền mặt trực tiếp cho học sinh khó khăn (khi mà chi trả phí chính thức vẫn còn lớn) • Mở rộng hình thức học tập cả ngày chính thức và xây dựng giáo trình đa dạng hơn để giảm thiểu nhu cầu và động cơ học thêm
Cải thiện chất lượng giáo dục cho tất cả mọi người	<ul style="list-style-type: none"> • Hiện đại hóa giáo trình, phương pháp giảng dạy và đánh giá học sinh, với việc tập trung nhiều hơn vào cách tư duy phê phán, kỹ năng giải quyết vấn đề và hành vi • Cải thiện cơ hội phát triển chuyên môn và động lực cho giáo viên

Phân ngành/chủ đề	Chính sách
Xây dựng và cập nhật kỹ năng chuyên môn trong cấp giáo dục và đào tạo sau phổ thông	
Thông tin và phối hợp tốt hơn giữa các cơ sở giáo dục và đào tạo và chủ doanh nghiệp	<ul style="list-style-type: none"> • Đưa ra và khuyến khích các phương thức phối hợp kỹ năng chính thức và phi chính thức cũng như các diễn đàn quan hệ đối tác ở cấp cả nước, tỉnh và địa phương giữa doanh nghiệp và cơ sở giáo dục và đào tạo • Thực hiện khảo sát theo dõi sinh viên tốt nghiệp • Giải quyết các rào cản về thông tin ở vùng nông thôn, vùng sâu và xa • Phổ biến thông tin thị trường lao động tốt hơn
Năng lực đầy đủ	<ul style="list-style-type: none"> • Đầu tư vào đào tạo của khoa/giáo viên • Đảm bảo đủ khả năng lãnh đạo và năng lực quản lý để thực thi quyền tự chủ ở mức độ thể chế và giữ sinh viên tốt nghiệp ở lại • Cấp học bổng
Quản trị nhà nước và quản lý	<ul style="list-style-type: none"> • Điều chỉnh cách tính phí đối với người sử dụng, gồm cả mở rộng trợ cấp • Cho phép giám sát lớn hơn và tái điều tiết • Xây dựng các quy tắc ứng xử để tăng tính minh bạch và trách nhiệm giải trình

2. Tạo ra một nền y tế bao trùm và hiệu quả hơn

Hệ thống y tế của Việt Nam đối mặt với nhiều thách thức to lớn trước mắt trong bối cảnh cơ cấu bệnh thay đổi và dân số đang già đi. Khoảng một phần ba người Việt Nam đang mắc bệnh không lây truyền kinh niên và tỷ lệ này còn tiếp tục tăng. Hệ thống y tế, nhất là ở các cấp thấp hơn như trung tâm y tế xã, không đủ phương tiện để ứng phó với những thay đổi này, dẫn đến gánh nặng ngày càng cao cho các bệnh viện và cơ sở chữa bệnh ở cấp cao hơn. Đô thị hoá sẽ càng gia tăng các áp lực đó, trong khi chi phí chăm sóc sức khoẻ ngày càng tăng bởi các nhân tố như công nghệ mới và chữa trị, cho thấy nhu cầu cấp bách cần xem xét lại mức độ nguồn lực và bố trí cấp vốn.

Còn nhiều khoảng trống lớn khi nói đến tính bao trùm trong y tế. Hệ thống hiện nay tập trung chủ yếu vào chăm sóc ở phân cấp cao hơn ở thành thị. Các gia đình thu nhập trung bình vật lộn với gánh nặng chi phí cao trong khi eo hẹp tài chính ngày càng tăng khi các nhà cung cấp đưa ra những dịch vụ tốn kém và không cần thiết. Nỗ lực của Chính phủ nhằm mở rộng Quỹ Bảo hiểm Y tế tạo điều kiện xử lý những vấn đề này, hướng tới mục tiêu trung hạn là phổ cập dịch vụ. Tuy nhiên,

nếu không có miễn trừ và/hoặc trợ cấp, người dân ở khu vực phi chính thức có thể sẽ không muốn tham gia. Lao động di cư ở khu vực phi chính thức càng không có động lực tham gia bởi những hạn chế ở quy mô sử dụng dịch vụ.

Khuyến khích tăng diện bao phủ

Để xử lý những vấn đề này, có thể bắt đầu bằng việc tăng hỗ trợ cho tham gia tự nguyện, bao gồm mở rộng miễn trừ cho người cận nghèo và sinh viên. Cần cố gắng điều tiết để sao cho các nhóm đối tượng như lao động khu vực chính thức chưa có bảo hiểm sẽ đáp ứng được đóng góp của họ. Cần cải cách quy định thường trú để người dân có thể sử dụng dịch vụ ở các địa bàn khác nhau và tạo điều kiện bao phủ cho người di cư và gia đình của họ. Chính phủ cũng nên bảo đảm các khoản cùng đóng góp sẽ ở mức chi trả được, nhất là cho các nhóm thu nhập thấp không nhất thiết được định nghĩa là “nghèo”. Cần tận dụng khả năng của Quỹ Bảo hiểm Y tế trong việc bảo đảm các cơ sở chăm sóc sức khoẻ không áp các khoản phí dư thừa và không được bảo hiểm hỗ trợ.

Chính phủ đã chứng tỏ quyết tâm mạnh mẽ sẽ cải thiện tính bao trùm của chăm sóc sức khoẻ, thể hiện qua mức cấp tài chính cho

miễn trừ và trợ cấp, tăng diện bao phủ của bảo hiểm y tế lên 75% năm 2015 và thông qua Luật bảo hiểm y tế mới. Giờ đây, cần nỗ lực quyết liệt nhằm thực thi các điều khoản luật trong việc xử lý những vấn đề liên quan đến chi trả của bên cung cấp, thiếu minh bạch, quản lý yếu kém các khoản chi trả bảo hiểm y tế, thiếu điều tiết trong việc chuyển bệnh nhân lên tuyến v.v... Cải thiện quản trị hệ thống y tế, bao gồm việc tăng cường minh bạch và giải trình trong quản lý Quỹ Bảo hiểm Y tế, sẽ mang lại nhiều niềm tin hơn trong công chúng và giúp giải toả vòng quay niềm tin đang xuống thấp, sự tham gia hạn chế, nguồn lực tài chính không phù hợp và chất lượng kém.

Dưới đây là các đề xuất cụ thể hơn (nằm trong phần an sinh xã hội) để đảm bảo bao phủ y tế toàn dân trong việc giải quyết các khó khăn của nhóm “trung lưu bị bỏ sót”.

Giải quyết mối quan ngại về chi trả và quản trị nhà nước

Cách thức cấp tài chính và quản trị dịch vụ y tế hiện nay gây nhiều mối quan ngại nghiêm trọng về hiệu suất. Trong đó có các dịch vụ không cần thiết, chú trọng quá mức đến dịch vụ ở phân cấp cao và lạm dụng các công nghệ y tế đắt đỏ. Các vấn đề khác gồm thiếu chú trọng đến phòng ngừa và y tế cơ sở, lạm phát giá nhanh trong bối cảnh bệnh nhân phải chi trả nhiều từ tiền túi, mập mờ giữa các hoạt động công và tư, và hình thành hệ thống chăm sóc hai cấp. Giám sát và điều tiết còn yếu kém, vai trò của nhiều vụ và nhiều cấp trùng lặp và lẫn lộn, các cơ chế chứng nhận và cấp phép cũng như vậy. Hoạt động thể chế không được giám sát chặt chẽ và đánh giá, việc thực hiện các tiêu chuẩn an

toàn và chất lượng không đồng bộ. Cần tái điều tiết khu vực này, bắt đầu bằng việc làm rõ quyền và trách nhiệm, tăng cường minh bạch và giải trình.

Với dự thảo Kế hoạch Phát triển kinh tế - xã hội (2016-2020) đưa ra việc tăng cường xã hội hoá (Hộp 3.1), cần thực hiện rà soát xem xã hội hoá đã vận hành ra sao, và tác động của nó về mặt hiệu suất và công bằng như thế nào nhằm cung cấp thông tin cho các cải cách tiếp theo. Cụ thể, cần nghiên cứu tác động lên tính bền vững tài chính của bảo hiểm y tế về ngắn, trung, và dài hạn; tác động ngân sách chính phủ; và đặc biệt là tiếp cận công bằng với các dịch vụ có chất lượng cho nhóm nghèo và thu nhập trung bình thấp. Tiếp theo, việc tăng tính hiệu suất, thay đổi cơ cấu tạo và phân bổ nguồn lực có phần cấp bách hơn là nâng cao mức độ nguồn lực. Tái cân bằng chi tiêu ngân sách nhà nước vào đầu tư vốn và các khoản chi hiện nay, đồng thời quản lý và điều tiết tốt hơn để nâng cao hiệu quả, có thể tạo thêm nguồn lực cho việc trợ cấp bảo hiểm y tế và giảm gánh nặng chi trả cho người sử dụng.

Xem xét các yếu tố xã hội và môi trường của sức khỏe

Cải thiện kết quả sức khỏe và giảm thiểu bất bình đẳng không chỉ dừng ở cải cách khu vực y tế mà còn phụ thuộc vào việc giải quyết các nhân tố xã hội và môi trường quyết định đến sức khỏe. Cần thêm nỗ lực y tế công cộng, phối hợp chặt chẽ với các lĩnh vực chính sách công khác, nhất là cải thiện tiếp cận nước sạch và vệ sinh, an toàn thực phẩm và dinh dưỡng, an sinh xã hội, an toàn nơi làm việc và giao thông, và các chính sách môi trường.

Bảng 3.2: Đề xuất chính sách đầy đủ cho ngành y tế

Phân ngành/chủ đề	Chính sách
Cân đối lại và chuyển dịch phân bổ ngân sách từ lĩnh vực chữa trị sang y tế dự phòng	<ul style="list-style-type: none"> Thiết kế lại hệ thống y tế cơ sở để đảm bảo cung cấp dịch vụ y tế cơ bản Xây dựng các chức năng y tế cộng đồng Tiến hành các phương pháp giáo dục sức khỏe Đảm bảo nguồn tài chính đầy đủ và bao gồm dịch vụ sức khỏe tinh thần và sinh sản
Giảm phụ thuộc chi tiêu từ tiền túi	<ul style="list-style-type: none"> Làm rõ và tăng cường vai trò của nhà nước, đặc biệt về chức năng điều tiết và năng lực ở tất cả các cấp chính quyền Cải thiện sự tham gia bảo hiểm y tế, bằng cách tạo điều kiện để lao động ở khu vực phi chính thức (bao gồm người nhập cư) được tham gia nhiều hơn, mở rộng phạm vi miễn giảm chi phí Sử dụng bảo hiểm y tế để nâng mức độ tuân thủ của các nhà cung cấp dịch vụ Tăng tỷ lệ của bảo hiểm y tế trong tổng chi tiêu cho y tế Giải quyết các động cơ thúc đẩy chi phí và phụ thuộc quá nhiều vào thuốc cũng như chẩn đoán và dịch vụ đắt tiền
Cải thiện hiệu quả hoạt động của ngành, nhân thức các thất bại thị trường vốn có	<ul style="list-style-type: none"> Điều tiết lại ngành y tế, đòi hỏi nâng cao minh bạch, kiểm tra và cân đối Khuyến khích cạnh tranh có quản lý giữa các đơn vị cung ứng dịch vụ, xem xét phạm vi mở rộng cho các đối tượng mới Yêu cầu tách biệt rõ ràng giữa hoạt động chăm sóc sức khỏe công và tư
Cải thiện năng lực chuyên môn của nguồn nhân lực và giải quyết sự mất cân đối kinh niên giữa thành thị và nông thôn	<ul style="list-style-type: none"> Nâng cấp hệ thống giáo dục và đào tạo Tiến hành phát triển nguồn nhân lực y tế một cách hệ thống và có hoạch định, và đảm bảo tiếp tục xây dựng năng lực tại chỗ Cải thiện các chương trình cấp phép quốc gia Cân đối lại kinh phí cho các công trình xây dựng cơ bản cho vùng nông thôn và từ các dự án lớn sang các dự án nhỏ

3.3. Hướng đến một hệ thống an sinh xã hội toàn diện, bao trùm và công bằng hơn

Hiện đại hoá hệ thống an sinh xã hội ở Việt Nam đóng vai trò căn bản trong việc thúc đẩy phát triển bao trùm hơn. Điều này bảo đảm rằng tăng trưởng kinh tế tạo ra nhiều cơ hội việc làm và năng suất cao hơn sao cho mọi công dân có khả năng tận dụng những cơ hội ấy, và trong quá trình đó, vừa góp phần tạo ra tăng trưởng, vừa hưởng lợi từ tăng trưởng cao hơn. An sinh xã hội có vai trò quan trọng trong việc tăng cường khả năng chống chịu trước rủi ro và giảm nghèo.

Mặc dù đạt được những tiến bộ ấn tượng về giảm nghèo, song 40% người dân Việt Nam vẫn hoặc đang nghèo, hoặc dễ bị tổn thương trước nghèo, trong khi 40% khác có thu nhập không bảo đảm hoặc bấp bênh. Điều đó có nghĩa là hầu hết các hộ gia đình,

nhất là hộ có người già hoặc trẻ em, hoặc có người thân bị khuyết tật, phải vật lộn để đáp ứng nhu cầu của mình, tiết kiệm cho tương lai, đầu tư cho con cái, và ứng phó với các cú sốc. Các khủng hoảng về mặt cá nhân, như mất thu nhập, ốm đau hay ở mức cộng đồng, như thiên tai có thể đẩy những đối tượng dễ tổn thương trở lại cái nghèo bất cứ lúc nào. Những điểm dễ bị tổn thương như vậy hạn chế lựa chọn phát triển con người, ví dụ như theo đuổi các cơ hội việc làm mới và tốt hơn.

Hầu hết người dân không được an sinh xã hội bao phủ, cho dù Hiến pháp đảm bảo mọi công dân có quyền hưởng an sinh xã hội. Hệ thống an sinh xã hội hiện nay có nhiều khoảng trống lớn. Đó là khoảng trống ở cả “nhóm trung lưu bị bỏ sót” của khu vực phi chính thức và cả những người không có thu nhập đầy đủ, và một loạt khoảng trống trong vòng đời liên quan đến tuổi thơ, người

ở độ tuổi lao động bị khuyết tật, và người già tuổi trong độ tuổi từ 65-79. Nhiều nước khác, nhất là các nước phát triển và thu nhập trung bình, đã ưu tiên các nhóm này đặc biệt là thuộc nhóm nghèo nhất. Hơn nữa, phạm vi hỗ trợ xã hội còn thấp, kể cả với những người đang sống trong nghèo đói. Cùng với phạm vi bao phủ thấp và giá trị trợ cấp tiền mặt thấp, các hạn chế này làm giảm đóng góp tiềm năng của an sinh xã hội đối với sự an bình của các gia đình cũng như tăng trưởng kinh tế.

Cũng như ở nhiều nước thu nhập trung bình khác, thách thức chủ yếu của Việt Nam là phát huy các bài học cũ và tiến tới an sinh xã hội bao trùm hơn. Hệ thống nên tập trung vào việc giúp người nghèo nhất duy trì được các điều kiện sống tối thiểu và hướng đến việc bảo đảm các nhóm thu nhập trung bình để bị tổn thương không rơi vào cảnh nghèo và giúp họ duy trì ở nhóm trung bình thấp và tiến lên. Một hệ thống như vậy sẽ giúp tất cả người dân Việt Nam tăng cường khả năng hồi phục của mình, đồng thời làm sâu sắc hơn cố kết và ổn định xã hội - những thành phần cần thiết cho tăng trưởng bền vững.

Để đạt được một hệ thống an sinh xã hội công bằng và toàn diện, các vấn đề cần đặt ra là hướng đi chiến lược cho cải cách, các mục tiêu khả thi ngắn và trung hạn, và các bước đi thực tế và khả thi phù hợp với điều kiện hiện tại và các mục tiêu tăng trưởng dự tính cho tương lai.

1. Tiến tới bảo hiểm y tế toàn dân

Việc mở rộng bảo hiểm y tế toàn dân nên tiếp tục tập trung vào người nghèo, đồng thời cần bao gồm cả nhóm "trung lưu bị bỏ sót" đặc biệt là các nhóm dễ tổn thương nhất như người cận nghèo, người già và các nhóm bị nhiễm các căn bệnh được y tế công ưu tiên như HIV, lao...). Điều đó cần cân nhắc các tác động tài chính. Tuy diện bao phủ bảo hiểm y tế tăng khá ấn tượng nhưng vẫn còn nhiều thách thức trong việc đưa bảo hiểm đến với những người còn lại, chủ yếu là số dân có thu nhập trung bình và làm việc trong các khu vực phi chính thức. Trong

bối cảnh gia tăng diện bao phủ và mức độ trợ cấp của chính phủ có mối tương quan mạnh⁷, việc tăng diện bảo phủ lên đầy đủ có thể cần thêm rất nhiều đầu tư từ ngân sách nhà nước.

Theo ước tính của Ngân hàng Thế giới (2014), dựa trên tỷ lệ bao phủ 60% năm 2010, sẽ cần thêm 0,8-1,7% GDP nữa để đạt bảo phủ toàn diện⁸. Trước các sức ép ngân sách như hiện nay, có lẽ sẽ khả thi hơn nếu mở rộng dần dần trợ cấp bảo hiểm y tế cho người cận nghèo và cho người có thu nhập trung bình và làm việc trong khu vực phi chính thức. Quá trình này nên bắt đầu ở các xã, huyện, và tỉnh nghèo nhất, nhất là những tỉnh tập trung nhiều dân tộc thiểu số, đồng thời khuyến khích các tỉnh giàu hơn mở rộng tài chính từ nguồn lực của chính họ. Cũng cần chú ý tới các nhóm dễ tổn thương như đã nêu ở phần trên. Một số dạng trợ giúp, đặc biệt là đối với các nhóm bệnh nhiễm bệnh như HIV và lao trước đây từng được sự trợ giúp tài chính rất nhiều từ các nhà tài trợ quốc tế, nhưng cũng sẽ sớm rút khỏi Việt Nam khi đã trở thành nước thu nhập trung bình.

2. Tiến tới một hệ thống bảo hiểm xã hội được hỗ trợ đầy đủ

Một trong những hạn chế chủ yếu đối với việc mở rộng bảo hiểm xã hội Việt Nam đó là tình trạng mất cân đối tài chính kinh niên của quỹ VSS, đặt ra những rủi ro về sự tồn tại lâu dài của hệ thống và vị trí tài khóa của nhà nước (với tư cách là người bảo lãnh của quỹ). Lương hưu tiếp tục dồi dào so với mức đóng góp, và tuổi nghỉ hưu còn thấp⁹ trong bối cảnh dân số đang già đi và tuổi thọ gia tăng. Trong vòng ít nhất mười năm tới, trợ cấp của chính phủ cho VSS - bao gồm cho chính cán bộ, viên chức của quỹ và những người nghỉ hưu trước năm 1995, và có thể để phục vụ sự bền vững tài chính nói chung - sẽ tiếp tục ở mức cao. Cho dù các ước tính cho thấy mức chi trả hiện nay cho những người về hưu trước 1995 - chiếm khoảng một phần trăm GDP và sẽ giảm xuống 0,3% vào năm 2025¹⁰, nếu không hợp lý hoá các lợi ích và tiêu chí được hưởng, VSS sẽ vẫn là gánh nặng lớn cho ngân sách nhà nước. Cùng với trợ cấp nhà nước đối với bảo hiểm

thất nghiệp và trợ cấp trước 1995 chiếm đến 1,37% GDP, mỗi đe dọa tài khoá tiềm tàng sẽ cao hơn nhiều so với rủi ro từ mở rộng chi tiêu cho trợ giúp xã hội.

Ngoài ra, khi VSS chưa được cấp vốn đầy đủ, khó có thể vừa mở rộng diện bao phủ thấp hiện nay đối với lao động khu vực phi chính thức mới ở mức 0,51% vào năm 2014, trong khi cũng duy trì mức lương hưu trung bình hiện nay mà không để lại hậu quả tài chính nghiêm trọng. Đây là điều quan trọng cần cân nhắc khi xem xét các đề xuất mở rộng kế hoạch lương hưu đóng góp sang khu vực phi chính thức thông qua các kế hoạch lương hưu đóng góp tự nguyện được nhà nước trợ cấp, vốn được thiết kế dựa trên cách tiếp cận ở những quốc gia an toàn hơn về tài khoá và có mức phi chính thức thấp hơn.

Trên thực tế, những kế hoạch này - vốn liên quan đến việc ghép các đóng góp trong quá khứ với trợ cấp nhà nước - mang tính chấp vá. Mặc dù chúng tạo phương tiện tăng diện bao phủ, lấp các khoảng trống vòng đời và vươn tới “nhóm trung lưu bị bỏ sót”, nhưng các chương trình đó, nhất là kế hoạch hướng đến cung cấp lương hưu tương lai ở mức “bền vững” là vô vùng tốn kém và thiên vị các nhóm có thu nhập cao hơn. Tuy chưa có ước tính chi phí song kinh nghiệm quốc tế cho thấy chi phí thực hiện kế hoạch lương hưu đóng góp tự nguyện do nhà nước trợ cấp cho khu vực phi chính thức của Việt Nam có thể ở mức quá cao, vượt xa khả năng ngân sách của Nhà nước. Đồng thời, khi không có trợ cấp đáng kể, mức tăng diện bao phủ dự định cho nhóm thu nhập trung bình thấp và lao động không chính thức sẽ có thể đáng thất vọng.

Hộp 3.3: Ở khu vực nông thôn, Trung Quốc xây dựng một hệ thống lương hưu từ đóng góp và trợ cấp

Chương trình lương hưu nông thôn mới của Trung Quốc lồng ghép các khoản đóng góp tự nguyện với trợ cấp của chính quyền địa phương, đồng thời liên kết với các quyền lợi hưu trí xã hội. Cha mẹ của những người tham gia trên 60 tuổi được nhận một khoản lương hưu xã hội cơ bản.

Thiết kế lương hưu xã hội	Thiết kế lương hưu đóng góp
<ul style="list-style-type: none"> Một khoản lương hưu cơ bản 55 tệ (tương đương 8,83USD hay 35,17USD sức mua ngang giá) được trả cho người già từ 60 tuổi trở lên mà có con tham gia vào kế hoạch - tiêu chí lựa chọn “ràng buộc gia đình” Tuỳ địa phương quyết định, mức lợi ích có thể được chính quyền địa phương bổ sung. Giá trị lương hưu phải được duy trì theo chỉ số trợ cấp hưu trí, nhưng hướng dẫn lại mơ hồ. Ở các vùng trung tâm và phía tây, nguồn vốn chính phủ trung ương sẽ trợ cấp đầy đủ yếu tố không đóng góp của kế hoạch; với các vùng phía đông, chính phủ trợ cấp 50 phần trăm. 	<ul style="list-style-type: none"> Người dân nông thôn từ 16 tuổi trở lên, không đi học và không đăng ký chương trình bảo hiểm đô thị, là đáp ứng đủ điều kiện mở tài khoản hưu trí cá nhân. Việc tham gia mang tính tự nguyện. Đóng góp cá nhân từ 100 đến 500 tệ hàng năm (tương đương từ 1,28USD đến 6,24USD hàng tháng). Chính quyền địa phương phải cung cấp một phần đóng góp đối ứng ít nhất là 30 tệ (4,81USD hay 19,50USD sức mua ngang giá) hàng năm, bất kể mức đóng góp cá nhân là bao nhiêu. Người tham gia từ 45 tuổi trở lên được khuyến khích đóng góp các khoản cao hơn để bù đắp mức thiếu hụt về đóng góp trong suốt quãng đời làm việc của họ. Người hưởng lương hưu đã có 15 năm đóng góp sẽ có đủ điều kiện nhận một khoản lương hưu cơ bản đồng loạt được tính toán bằng cách chia mức đóng góp tích lũy đến năm 60 tuổi cho 139.

Việc liên kết trực tiếp giữa lương hưu xã hội và tự nguyện đã tạo động lực để rất nhiều người tham gia tự nguyện và góp phần tăng diện bao phủ lương hưu nói chung với chi phí hợp lý đối với trợ cấp nhà nước. Tuy nhiên, điều quan trọng có thể nhận ra đó là chi trả lương hưu lại rất thấp và chương trình chỉ cung cấp một mức an sinh thấp không đủ sức bảo vệ người cao tuổi khỏi những rủi ro liên quan. Đây là một kế hoạch lương hưu xã hội với hỗn hợp giữa các mô hình đóng góp tự nguyện và không tự nguyện.

Tuy vậy, thành công của kế hoạch trong việc mở rộng diện bao phủ lương hưu có thể có hiệu quả trong việc thay đổi nhận thức của người dân về các kế hoạch lương hưu do nhà nước vận hành và thay đổi niềm tin của công chúng về các kế hoạch đó. Cần phải xem xét kỹ lưỡng hơn, cân nhắc cả chi phí của nhà nước và các thu xếp thực thi lẫn các vấn đề lựa chọn đối tượng. Yếu tố sau bao gồm cung cấp việc chữa trị cho người già không có con cái, người già mà con cái không sẵn sàng hoặc không thể đóng góp, hoặc những người tham gia đóng góp tiềm năng không có cha mẹ già. Thông tin này sẽ giúp xác định xem một kế hoạch như vậy có lâu dài ở Việt Nam được hay không.

Nguồn: Help Age International (2014)

Với những ràng buộc ngân sách hiện nay, trong vòng mười năm tới, VSS cần tập trung chủ yếu vào lao động khu vực chính thức. Việc mở rộng diện bao phủ có thể tăng lên khi khu vực chính thức được mở rộng - với tốc độ khoảng 2% mỗi năm trước 2011, và khi năng lực của hệ thống VSS gia tăng trong việc thực hiện bảo hiểm xã hội bắt buộc.

Tăng tuổi nghỉ hưu như đề ra trong dự thảo Kế hoạch Phát triển kinh tế-xã hội (2016-2020); san bằng tuổi về hưu cho phụ nữ và đàn ông; và tăng tốc ghép lợi ích hưu trí với đóng góp là các hành động ngắn hạn cần thiết nhằm bảo đảm quản lý cân đối quỹ VSS trong vòng 10-15 năm tới. Những hành động này - hướng tới việc giúp VSS trở nên tự chủ tài chính - sẽ đặt nền tảng vững chắc cho sự sống còn về mặt tài chính và mở rộng bền vững trong dài hạn¹¹.

Việc giải quyết thách thức do “bỏ sót tầng lớp trung lưu” đặt ra phải tập trung chủ yếu vào cải cách và mở rộng mức trợ giúp xã hội sao cho có thể bổ sung vào hệ thống VSS chính thức và bảo hiểm thất nghiệp, và bảo vệ người dân ở các nhóm có thu nhập trung bình thấp, cận nghèo và nghèo.

3. Hướng tới các chương trình mở rộng trợ giúp xã hội (bằng trợ cấp tiền mặt)

Tổng đầu tư vào an sinh xã hội của Việt Nam ở ngang mức nhiều nước có thu nhập trung bình khác, nhưng chi tiêu cho trợ cấp tiền

mặt là thấp hơn đáng kể, và rải rác trong nhiều kế hoạch nhỏ và phân tán khác nhau, nhất là các kế hoạch cho người nghèo. Mặc dù cần tăng đầu tư vào trợ giúp xã hội bằng tiền mặt song cũng cần củng cố các kế hoạch hiện hành cho đồng bộ với thiết kế tổng thể hệ thống trợ giúp xã hội để trở thành một bộ phận hợp nhất trong hệ thống an sinh xã hội rộng lớn hơn, từ đó giảm tình trạng phân tán. Nếu không, việc dàn mỏng các khoản đầu tư mới cho nhiều kế hoạch nhỏ sẽ chỉ hạn chế tác dụng của chúng mà thôi.

Củng cố các chương trình trợ giúp xã hội bằng trợ cấp tiền mặt

Tình trạng phân tán các kế hoạch trợ giúp xã hội, nhất là những kế hoạch liên quan đến các chương trình giảm nghèo, đã được chính phủ nhận diện. Nghị quyết 80 kêu gọi xem xét lại các chương trình và chính sách như vậy, loại bỏ những chương trình/ chính sách hiệu quả thấp, và củng cố các chương trình/chính sách hiệu quả trong các chương trình/chính sách thường xuyên của các bộ chủ quản. Các chương trình/chính sách này cần được quản lý theo một hệ thống trợ giúp xã hội nhất quán và theo chương trình giảm nghèo mục tiêu quốc gia mới cho giai đoạn 2016-2020. Tuy đã có quyết định giảm số lượng chương trình từ 16 xuống 2 trong vòng năm năm tới, việc rà soát, củng cố, và hình thành các chương trình ngành còn chậm trễ, chứng tỏ cần nỗ lực hơn nhiều để giải quyết tình trạng phân tán.

Đề án Tổng thể đổi mới trợ giúp xã hội được kỳ vọng sẽ đặt nền móng cho các chương trình trợ giúp xã hội toàn diện hơn để trở thành một phần không thể tách biệt của một hệ thống an sinh xã hội bao trùm. Đây là cơ hội quan trọng cho việc củng cố các kế hoạch trợ giúp xã hội, không chỉ nhằm giải quyết tình trạng phân tán mà còn để xác định một khuôn khổ dài hạn, nhất quán và hàng loạt các kế hoạch chủ chốt.

Việc củng cố có thể bao gồm xem các các biện pháp lựa chọn đối tượng hưởng lợi dựa trên các đánh giá vững vàng, sử dụng lăng kính bao trùm, công bằng, hiệu quả và tác động kinh tế-xã hội để bảo đảm áp dụng các biện pháp phù hợp nhất. Phụ lục 8 thảo luận chi tiết hơn các vấn đề này. Quá trình củng cố cũng tạo cơ hội lên kế hoạch chuyển dịch dần¹² từ các nguồn lực được phân bổ cho các hợp phần về cơ sở hạ tầng trong các Chương trình mục tiêu Quốc gia sang tài trợ cho các chương trình trợ giúp xã hội theo vòng đời, một khi các chỉ tiêu xây dựng hạ tầng đã đạt được.

Củng cố và thực thi hiệu quả Đề án tổng thể cải cách trợ giúp xã hội sẽ đòi hỏi việc xây dựng và điều tiết nhất quán các chính sách trợ giúp xã hội và an sinh xã hội. Với tư cách là cơ quan có thẩm quyền về an sinh xã hội và phúc lợi xã hội, Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội sẽ cần năng lực mạnh hơn về nghiên cứu chính sách để theo dõi tính dễ bị tổn thương, để xây dựng và áp dụng các cơ chế chi trả hiện đại, để giám sát và đánh giá cũng như quản lý thông tin, và để củng cố việc quản lý các hệ thống trợ giúp và an sinh xã hội cũng như nhiều vấn đề khác.

Tăng đầu tư vào trợ giúp xã hội bằng tiền mặt như một phần không thể tách rời để thúc đẩy phát triển

Thay vì bị xem là chi phí đối với nhà nước, **trợ giúp xã hội bằng tiền mặt cần được coi là một khoản đầu tư và một phần không thể thiếu trong chiến lược phát triển kinh tế-xã hội của đất nước.** Đầu tư vào trợ giúp xã hội bằng tiền mặt trên mức hiện nay có thể giúp Việt Nam quay trở lại tốc độ tăng trưởng kinh tế cao hơn, tạo điều kiện gia tăng năng suất và sự tham gia của lực lượng lao động

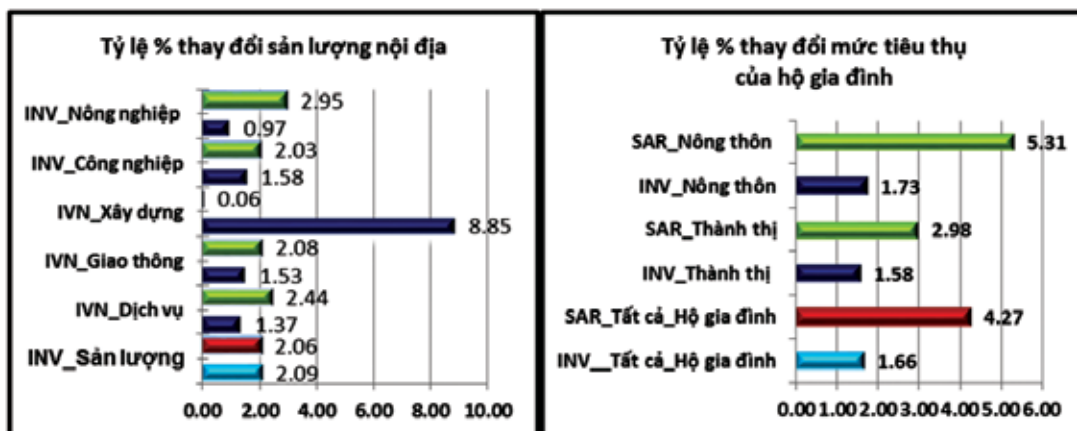
cũng như cải thiện sự an bình và khả năng phục hồi của người dân.

Đầu tư vào trợ giúp xã hội thường xuyên hiện còn rất thấp: trong năm 2013 mới đạt 0,19% GDP; nếu tính thêm cả trợ cấp tiền mặt để miễn học phí và cung cấp phí sinh hoạt cho sinh viên nghèo thì mới là 0,42% (con số này tăng lên 1,59% khi tính cả trợ cấp cho những người có công). Con số tổng này nằm ở đáy cuối khi so với quốc tế nhưng sẽ tăng lên khi Việt Nam phát triển tiếp và khi cơ sở tính thuế nói chung tăng lên. Đầu tư nhiều hơn sẽ cho phép mở rộng diện bao phủ trợ giúp xã hội và giá trị trợ cấp bằng tiền mặt, và do đó sẽ tăng tác động lên giảm nghèo và tính dễ bị tổn thương của cả hệ thống an sinh xã hội, đặc biệt là các chương trình an sinh xã hội có đóng góp như bảo hiểm xã hội và bảo hiểm thất nghiệp, còn đang gặp nhiều khó khăn trong việc mở rộng diện bao phủ.

Có một số vấn đề liên quan đến mức đầu tư tối ưu trong những năm tới và tốc độ tăng đầu tư. Đầu tư của Việt Nam có thể tiếp nối xu hướng ở các nước thu nhập trung bình khác và đạt 3-5% GDP trong hai thập niên tới (Kidd và Abu-el-Haj, sắp xuất bản). Với mức độ đầu tư và eo hẹp ngân sách hiện nay, trong năm năm tới, đầu tư vào trợ giúp xã hội bằng tiền mặt thường xuyên - không tính các khoản cho người có công và miễn học phí/trợ cấp sinh hoạt cho học sinh/sinh viên - có thể ở tầm 0,8% GDP. Đây có thể là tỷ lệ mở rộng thận trọng¹³ khi nền kinh tế mở rộng.

Phân tích dựa vào khuôn khổ ma trận hạch toán xã hội tiêu chuẩn¹⁴ cho thấy về trung hạn, việc mở rộng này sẽ xứng đáng vì trợ giúp xã hội bằng tiền mặt nhiều hơn sẽ dẫn đến tăng trưởng kinh tế cao hơn và bù đắp cho các hộ gia đình cao hơn (xem Hình 3.3 và 3.4). Phân tích này so sánh hiệu suất của tăng chi tiêu cho trợ giúp xã hội với một dự án cơ sở hạ tầng có cùng giá trị, và kết quả là cái đầu sẽ giúp GDP tăng thêm 2%, tương tự với tác động của khoản đầu tư cơ sở vật chất. Nó sẽ tăng tiêu dùng hộ gia đình thêm 4,3%, trên cả mức tăng do một khoản chi tiêu cơ sở vật chất tương đồng mang lại.

Hình 3.3 và 3.4: Chi tiêu cho trợ giúp xã hội thúc đẩy GDP ngang bằng với chi tiêu cho cơ sở hạ tầng - và thậm chí tạo ra đóng góp mạnh mẽ hơn cho tiêu dùng hộ



Nguồn: Khondaker 2015

Các lĩnh vực ưu tiên cần đầu tư nhiều hơn và chương trình đề xuất trợ giúp xã hội bằng tiền mặt

Cần ưu tiên khoản tăng khiêm tốn trong đầu tư. Có thể ưu tiên các kế hoạch giải quyết rủi ro theo vòng đời cho các nhóm khác nhau, đặc biệt là lương hưu xã hội tuổi già toàn diện, mở rộng lợi ích cho người khuyết tật trong độ tuổi lao động, lợi ích cho phụ nữ mang thai và trẻ em trong những năm đầu đời, và lợi ích cho trẻ khuyết tật.

Trợ giúp xã hội bằng tiền mặt cũng có thể hỗ trợ nhiều lĩnh vực khác, nhưng phải dựa trên một số cân nhắc và nguyên tắc chủ chốt. Trước hết, mọi kế hoạch đề xuất phải hướng đến bao phủ nhiều hơn trong các nhóm hưởng lợi cụ thể, xác định dựa vào loại rủi ro theo vòng đời, phù hợp với việc theo đuổi tăng trưởng bao trùm của Việt Nam. Điều đó sẽ giúp tăng tiếp cận đến cả người nghèo lẫn nhóm có quy mô lớn hơn trong dân số đang có nguy cơ tụt lại về mức sống. Thông qua việc bao phủ rộng hơn, các kế hoạch trên sẽ có thể được công dân ủng hộ về mặt chính trị, và điều này sẽ khuyến khích đầu tư nhiều hơn và dài lâu hơn.

Một cân nhắc khác trong khi phát triển hệ thống an sinh xã hội là cần tiếp tục tập trung

vào người già, người khuyết tật và trẻ em, cho dù là tập trung tối thiểu vào trẻ em nhỏ, bởi đây là những lĩnh vực chính sách chính mà trợ giúp xã hội bằng tiền mặt hiện đang bao phủ. Việt Nam nên tiếp tục đi theo cách tiếp cận an sinh xã hội dựa vào quyền (phù hợp với Hiến pháp Việt Nam) để với nguồn lực sẵn có, hướng đến dần dần giúp mọi công dân tiếp cận an sinh xã hội.

Khi các yếu tố và lợi ích cho các nhóm đáng được hưởng khác sẽ được triển khai dần trong dài hạn, việc ưu tiên hoá các kế hoạch chủ chốt của một hệ thống an sinh xã hội theo vòng đời sẽ bảo đảm Việt Nam đi theo con đường hầu hết các nước chuyển từ thu nhập thấp lên cao đã đi, và tạo cơ sở cho an sinh xã hội quốc gia. Trong mọi giai đoạn của quá trình này, cần cân nhắc tác động và hiệu suất chi phí, tính khả thi và bền vững về tài chính, cũng như các bước đi thực hiện mang tính thực tế.

Các chương trình đề xuất cho 5-10 năm tới

Thiết kế và chi phí của các khoản trợ giúp xã hội bằng tiền mặt được đề xuất

Có nhiều lựa chọn thiết kế lương hưu xã hội, trợ cấp khuyết tật và trợ cấp cho trẻ em. Bảng 3.1 phác thảo đề xuất mở rộng, song có rất

nhiều lựa chọn thiết kế trợ cấp. Diện bao phủ, điều kiện hưởng, và trợ cấp đều có thể thay đổi và ảnh hưởng đến chi phí tổng thể.

Bảng 3.3 trình bày các thông số thiết kế cơ bản cho các kế hoạch và chi phí tiềm tàng, tổng cộng chiếm 0,8% GDP, tương đương với

đầu tư thêm 0,6% GDP¹⁵. Tuy có vẻ lớn nhưng khoản này vẫn ít hơn nhiều so với những gì các nước đang phát triển khác đang đầu tư cho riêng lương hưu xã hội tuổi già, và chỉ bằng một phần tư trợ cấp chính phủ cho lương hưu bảo hiểm xã hội của VSS. Xem Phụ lục 9 để biết thêm chi tiết.

Bảng 3.3: Thông số thiết kế cơ bản và chi phí của các chương trình đề xuất¹⁶

Chương trình	Nhóm (theo tuổi)	Tỷ lệ bao phủ	Giá trị trợ cấp (đồng)	Chi phí (tỷ đồng)	Chi phí (% GDP)
Lương hưu xã hội	65+	82,2%	360.000	22.100	0,49%
Trợ cấp khuyết tật	18-65	2,4% ¹⁷	360.000	6.300	0,14%
Trợ cấp cho trẻ thơ	0-4	70%	120.000	6.700	0,15%
Trợ cấp cho trẻ khuyết tật	0-17	0,9% ¹⁸	360.000	900	0,02%
Tổng cộng				36.000	0,8%

Nguồn: Kidd và Abu-el-Haj, sắp phát hành

Từng bước thực hiện các chương trình

Nếu coi các chương trình trợ giúp xã hội là ưu tiên và nhận ra hiệu quả cho giảm nghèo và mức độ tổn thương, việc tăng tài chính cho các chương trình đó thêm khoảng 0,6% GDP là có thể khả thi, kể cả trong giai đoạn 2015-2016. Việc này sẽ đòi hỏi phân bổ lại nguồn lực từ các lĩnh vực khác. Ví dụ, có thể dùng một phần tiết kiệm do giảm dần trợ cấp nguyên liệu hoá thạch, ước tính khoảng 3,5 tỷ USD vào năm 2012 (UNDP 2014c) để tài trợ việc mở rộng trợ cấp xã hội. Các khoản thuế mới như thuế tài sản và thuế lũy tiến với thuốc lá và hàng hoá xa xỉ có thể giúp tăng doanh thu cho trợ giúp xã hội.

Nếu không, với các áp lực tài khoá hiện nay và nếu sắp xếp lại ưu tiên mà không phân

bổ lại được nguồn lực và tăng doanh thu thì các kế hoạch đề xuất có thể được áp dụng từ từ trong vòng năm năm. Có thể khởi động mỗi năm một kế hoạch. Kế hoạch lương hưu tuổi già có thể bắt đầu với điều kiện đủ 70 tuổi, và sau vài năm giảm xuống 65 tuổi. Một phương án khác là ưu tiên một số vùng nhất định rồi dần dần mở rộng các kế hoạch trên toàn quốc. Các tỉnh “giàu hơn” nên được khuyến khích mở rộng các kế hoạch này bằng nguồn lực tự có, còn Trung ương sẽ hỗ trợ mở rộng ở các huyện và xã nghèo nhất, rồi sau cùng là đến các tỉnh nghèo nhất. Mức trợ cấp tiền mặt thấp ban đầu có thể tăng hàng năm ở mức tối đa có thể do Trung ương thống nhất. Mở rộng cả diện bao phủ và mức hỗ trợ cần nằm trong các chương trình tương tự do quốc gia thiết kế.

Kết luận

Nhờ quá trình Đổi Mới, Việt Nam đã đạt tăng trưởng kinh tế từ những năm 1990 đến giữa những năm 2000 không chỉ với tốc độ nhanh mà còn mang tính bao trùm và chuyển đổi xã hội. Tăng trưởng này đã dẫn đến giảm nghèo nhanh trên diện rộng, tầng lớp trung lưu đang hình thành, và phát triển con người được cải thiện. Tuy vậy, trong những năm gần đây, tốc độ tiến bộ đã chậm lại so với nhiều nước khác trong khu vực. Cũng có bằng chứng cho thấy bất bình đẳng gia tăng hiện nay có liên quan đến nền kinh tế đang thay đổi nhanh chóng. Cần phải cải cách để quay lại tăng trưởng kinh tế nhanh và đảm bảo tính bao trùm rộng lớn hơn – hai yếu tố hỗ trợ lẫn nhau và giúp Việt Nam phát huy tối đa khả năng trong việc khai thác nguồn lực giàu có về vật chất và con người của mình.

Một điều được nhất trí chung đó là mức độ và chủng loại những lợi ích gặt hái được trong giai đoạn đầu của Đổi Mới giờ đây đã trở nên khó khăn hơn nhiều để có thể đảm bảo. Khi tiến lên những nấc thang phát triển cao hơn, Việt Nam cũng dần chuyển đổi sang giai đoạn mà hiệu suất và đổi mới đóng vai trò quan trọng hơn rất nhiều; lợi thế kinh tế nhờ quy mô thông qua chuyên môn hoá cao cũng quan trọng hơn nhiều so với các lợi thế so sánh truyền thống. Trong bối cảnh mới này, các cải cách chính sách và thể chế cho việc quản lý nền kinh tế, dịch vụ xã hội và an sinh xã hội cần được thiết kế phù hợp và thực hiện hiệu quả, góp phần thực hiện chuyển đổi thành công và suôn sẻ.

Quá trình này chủ yếu phụ thuộc vào việc xây dựng các chính sách và thể chế thuận lợi hỗ trợ cho việc tăng năng suất lao động và chuyển dịch thu nhập theo hướng đi lên trong khu vực nông nghiệp và việc làm chính thức,

dịch chuyển lao động khỏi nông nghiệp, và tăng tốc chính thức hoá thị trường lao động. Khuôn khổ chính sách nhằm thúc đẩy việc làm có năng suất và mang tính bao trùm gồm ba yếu tố: chống bất ổn kinh tế vĩ mô nhưng không hy sinh tính bao trùm của tăng trưởng; nâng cao hiệu suất thông qua hội nhập quốc tế kết hợp với tăng tốc cải cách nội địa; và nâng cao năng lực về sẵn sàng công nghệ và nuôi dưỡng đổi mới.

Để chuyển đổi thành công cũng cần xử lý các vấn đề về phân phối thu nhập do gia tăng khoảng cách thành thị-nông thôn, khoảng cách vùng miền, khoảng cách lợi nhuận từ ý tưởng, kỹ năng và vốn so với từ lao động kỹ năng thấp. Trong không gian chính sách và tài khoá hiện có, Chính phủ nên đầu tư quyết liệt vào tăng cường dịch vụ xã hội và an sinh xã hội để đảm bảo cơ hội công bằng cả về chất lượng và số lượng. Các ưu tiên bao gồm, trong khi tiến bộ trong cấp giáo dục tiểu học và trung học cơ sở, mở rộng các cơ hội học tập suốt đời; thúc đẩy phát triển tuổi mầm non nhằm xây dựng nền tảng vững chắc cho toàn bộ vòng đời; giải quyết các thiếu hụt và hạn chế về kỹ năng trong giáo dục sau phổ thông; và thúc đẩy một hệ thống y tế hiệu quả và bao trùm hơn. Các yếu tố quan trọng khác bao gồm tiến tới bảo hiểm y tế toàn dân và cải thiện diện bao phủ an sinh xã hội dựa trên kết hợp bảo hiểm xã hội và trợ giúp xã hội.

Khuôn khổ chính sách đưa ra trong báo cáo này là phần không thể thiếu trong chương trình nghị sự giúp đưa phát triển con người của Việt Nam lên tầm cao mới, sánh ngang với các nước có thành tích cao trong khu vực, và phù hợp với chính khát vọng của Việt Nam.

Chú thích và tài liệu tham khảo

Y tế
An sinh xã hội
Bình đẳng Giới
Sẵn sàng về công nghệ
Trung lưu bị bỏ sót Y tế
Giới
Tăng trưởng
Đổi mới sáng tạo
Nhóm trung bình
đẳng giới Y tế đẳng
Công nghệ trung bình An sinh xã hội Bình đẳng giới
An sinh xã hội Bình đẳng giới
Tăng trưởng bao trùm
Năng suất lao động Công nghệ An sinh xã hội Bình đẳng giới
Đổi mới sáng tạo Giáo dục Sẵn sàng về công nghệ Đổi mới
Y tế Công nghệ trung lưu bị bỏ sót Giáo dục
Sẵn sàng về công nghệ Năng suất lao động Công nghệ
Trung lưu bị bỏ sót An sinh xã hội
Tăng trưởng bao trùm
Năng suất
Bình đẳng giới An sinh xã hội
Đổi mới sáng tạo Công nghệ
Y tế Giáo dục Năng suất
Sẵn sàng về công nghệ Đổi mới
Tăng trưởng bao trùm
Trung lưu bị bỏ sót An sinh xã hội Sẵn sàng về công nghệ Đổi mới
Năng suất lao động Xã hội Trung lưu bị bỏ sót Lao động
Bình đẳng giới Giáo dục An sinh xã hội Bình đẳng giới Y tế
Đổi mới sáng tạo Công nghệ trung bình Đổi mới sáng tạo
Năng suất lao động Tăng trưởng bao trùm
Giáo dục Lao động An sinh xã hội Bình đẳng giới
Sẵn sàng về công nghệ Đổi mới sáng tạo Công nghệ
Trung lưu bị bỏ sót Y tế Giáo dục Năng suất lao động
Đổi mới sáng tạo An sinh xã hội Bình đẳng giới
Tăng trưởng bao trùm Giáo dục Y tế
Đổi mới sáng tạo Công nghệ trung bình
Y tế Giáo dục

Chú thích

- 1 Dân cư được chia thành 5 nhóm thu nhập: nghèo với thu nhập bình quân đầu người một ngày dưới 2 đô la Mỹ; cận nghèo, thu nhập trong khoảng 2-4 đô la Mỹ/ngày; trung lưu lớp dưới, 4-10 đô la Mỹ/ngày; trung lưu lớp trên, 10-13 đô la Mỹ/ngày, và thu nhập cao, trên 13 đô la Mỹ/ngày (tất cả tính theo sức mua tương đương PPP năm 2005).
- 2 Tỷ trọng dân số của nhóm trung lưu lớp dưới (một số nghiên cứu dùng từ "tầng lớp trung lưu" của các nước đang phát triển) tăng nhanh chóng từ 28,4% năm 2004 lên 47,8% năm 2012. Nhóm này trở thành nhóm dân cư đông nhất vào năm 2012, tăng lên từ nhóm đông dân cư thứ ba vào năm 2004.
- 3 Tỷ trọng chung của nhóm trung lưu lớp trên và nhóm thu nhập cao, tương đương với 'tầng lớp trung lưu toàn cầu' (có thu nhập cho một ngày làm việc trong khoảng từ 10 đến 100 đô la Mỹ, tính theo sức mua tương đương PPP năm 2005); tầng lớp này đang có xu hướng phát triển chóng lại, tăng không đáng kể từ 13,4% năm 2010 lên 13,7% năm 2012.

Phần 1

- 1 Báo cáo này sử dụng số liệu từ Báo cáo Phát triển con người toàn cầu để so sánh tiến bộ của Việt Nam với các nước khác. Các chỉ số phát triển con người sử dụng số liệu từ phòng thống kê Liên hợp quốc (nhiều bộ số liệu), Viện Thống kê của UNESCO (số liệu tiếp cận về thành tựu giáo dục dựa trên phương pháp của Barro và Lee) và Ngân hàng thế giới (các số liệu kinh tế tổng hợp) để đảm bảo tính nhất quán giữa các nước. Trong nhiều trường hợp, số liệu toàn cầu có sự khác biệt với số liệu dùng để tính toán các chỉ số phát triển con người quốc gia của Việt Nam do Tổng cục thống kê Việt Nam cung cấp.
- 2 Số năm đi học kỳ vọng: Số năm đi học mà một đứa trẻ ở tuổi đi học có thể được trông đợi sẽ đi học nếu hình thái phổ biến của tỷ lệ nhập học theo lứa tuổi tồn tại trong suốt cuộc đời đứa trẻ. Số năm đi học trung bình: số năm được đi học bình quân mà người dân từ 25 tuổi trở lên được đi học, được chuyển đổi từ trình độ học vấn bằng cách sử dụng thời gian chính thức của mỗi cấp học.
- 3 Cần nhìn nhận rằng, có một sự chênh lệch nhỏ giữa giá trị toàn cầu và giá trị tính toán trong nước về GII. GII được tính toán trong nước là 0,348 năm 2012. Xem Phụ lục 1 về Thống kê để có thêm chi tiết.

- 4 Tính toán mức thu nhập theo tỉnh (cái gọi là "GDP cấp tỉnh" – một thuật ngữ gây nhiều tranh cãi) là khá phức tạp. Một số hoạt động kinh tế khó truy tìm nguồn gốc từ tỉnh hay khó chia cho tỉnh, do đó dẫn đến một số "ngoại lệ" như Bà Rịa-Vũng Tàu và Hòa Bình. Do đó, số liệu cần được đọc và phân tích một cách thận trọng, cũng nên tham khảo các nguồn số liệu khác.
- 5 Chuẩn nghèo của Chính phủ cho năm 2011 và năm 2015 đã được CPI cập nhật, với 530.000 VND/người/tháng cho vùng nông thôn và 660.000 VND/người/tháng cho vùng thành thị.
- 6 Điều này là phù hợp với phát hiện trong Báo cáo Phát triển con người toàn cầu năm 2010 (UNDP, 2010a, trang 98).

Phần 2

- 1 Trong Hình 2.1, chỉ số về phân phối thu nhập có giá trị âm hay dương nếu phân phối thu nhập xấu đi hoặc cải thiện tương ứng.
- 2 Trong các tài liệu, vai trò của tầng lớp trung lưu được nhấn mạnh như là một nguồn của tinh thần kinh doanh chân chính (Acemoglu và Zilibotti 1997), nguồn vốn con người và tích lũy (Doepke và Zilibotti 2007), nền dân chủ (Banerjee và Duflo, 2007) và nguồn chi (Nomura, 2009 và Kharas, 2010).
- 3 Trong tài liệu, thước đo trên cơ sở thu nhập hoặc trên cơ sở tiêu dùng được sử dụng để phân loại các tầng lớp kinh tế. Mỗi tầng lớp có cả lợi thế lẫn bất lợi, và những khác biệt giữa hai tầng lớp là rất ít ở mức thu nhập và tiêu dùng thấp hơn (Kapsos và Bourmpoula, 2013). Trong nhiều nghiên cứu phân tích quy mô và tính năng động của tầng lớp trung lưu ở cấp độ toàn cầu, cách phân loại theo thu nhập và tiêu dùng của các tầng lớp dân cư có thể được sử dụng để thay thế nhau, bởi mỗi trường hợp được áp dụng cho các nhóm nước khác nhau. Sự lựa chọn thu nhập cho cách tính toán của chúng tôi được thực hiện để so sánh tốt hơn với thước đo thu nhập GNI sử dụng trong cách tính toán và phân tích HDI tại Chương 2.
- 4 Ba ngưỡng đầu tiên (nhóm nghèo <USD 2, nhóm cận nghèo US\$ 2-4 và nhóm trung lưu lớp dưới US\$ 4-10 – tất cả đều tính theo PPP năm 2005) được sử dụng trong một số nghiên cứu như Chun (2010) và Ngân hàng Phát triển châu Phi (2011). Nghiên cứu thứ nhất cũng gọi nhóm US\$ 4-10 là "tầng lớp trung lưu của thế giới đang phát triển".

- Tuy nhiên, các nghiên cứu đặt ra mức cao hơn US\$ 20 cho nhóm trung lưu lớp trên. Giới hạn US\$ 13 cho tầng lớp trung lưu được sử dụng (Ravalion, 2009) và (Kapsos và Bourmpoula, 2013), nghiên cứu sau cũng sử dụng US\$ 4 ở giới hạn thấp hơn và US\$ 2-4 làm ngưỡng cho nhóm cận nghèo.
- 5 Kharas (2010) sử dụng khoảng dao động USD 10-100 (tính theo PPP năm 2005) để định nghĩa cái gọi là “tầng lớp trung lưu toàn cầu”. Ở Việt Nam, tỷ trọng của người dân có thu nhập nhiều hơn US\$ 100/ngày (tính theo PPP năm 2005) là rất ít, với 0,12% năm 2010 và 0,07% năm 2012. Do đó, kết hợp nhóm trung lưu lớp trên và nhóm có mức thu nhập cao có thể được coi là tương đương với tầng lớp trung lưu toàn cầu.
 - 6 Ngưỡng thu nhập US\$ 10/ngày càng được chấp nhận như một điểm mà một cá nhân có được một vị thế đủ chắc chắn để không phải lo lắng về khả năng tự trang trải nhu cầu cơ bản của mình hay rơi trở lại cảnh nghèo cùng cực.
 - 7 Theo phân tích mới của Trung tâm Nghiên cứu PEW sử dụng nguồn số liệu mới nhất có thể, chỉ có 13% dân số trên thế giới có mức thu nhập trên ngưỡng US\$ 10 và do đó có thể được coi là bộ phận thuộc tầng lớp trung lưu toàn cầu. Do đó, “... sự xuất hiện của một tầng lớp trung lưu toàn cầu theo đúng nghĩa hầy còn là một lời hứa hẹn thay vì là một thực tế”. (Kochnar, 2015).
 - 8 Bằng cách áp dụng các phương pháp kinh tế lượng phức tạp hơn sử dụng số liệu bảng của cuộc khảo sát mức sống hộ gia đình 2010-2012 để xem xét các yếu tố chi phối này, trong khi giữ tất cả các yếu tố khác ngang bằng nhau (Vũ Hoàng Đạt 2015).
 - 9 Dựa trên số liệu từ cơ sở dữ liệu chỉ số phát triển thế giới của Ngân hàng thế giới.
 - 10 Bằng chứng về sự trỗi dậy của châu Á nói chung và Trung Quốc nói riêng là tỷ trọng tầng lớp trung lưu đang tăng lên nhanh của họ, một yếu tố quan trọng thúc đẩy tăng trưởng toàn cầu. Kharas (2011) dự báo rằng tỷ trọng của tầng lớp trung lưu châu Á sẽ tăng lên đến 54% năm 2020 và 66% năm 2030 từ chỉ 28% năm 2009, trong khi tầng lớp trung lưu của Trung Quốc sẽ đạt đến 13% năm 2020 và 18% năm 2030 từ tỷ lệ khiêm tốn 4% năm 2009.
 - 11 Theo Báo cáo *Năng lực cạnh tranh toàn cầu 2014-2015 của Diễn đàn Kinh tế thế giới*, về 12 trụ cột, Việt Nam có thứ bậc thấp nhất trong các lĩnh vực này. Trong Báo cáo 2014-2015, xét về tổng thể, Việt Nam được xếp thứ 68 trên tổng cộng 144 nước, nhưng điểm số cho các chỉ số liên quan đến sự sẵn sàng công nghệ còn thấp hơn nhiều (Khả năng tiếp thu công nghệ ở cấp doanh nghiệp: 121; FDI và chuyển giao công nghệ: 93; Độ rộng của chuỗi giá trị: 112; Độ tinh vi của quy trình sản xuất: 116; Chất lượng của các định chế nghiên cứu khoa học: 96; Giáo dục và đào tạo đại học: 96).
 - 12 Việt Nam đã có tỷ lệ tham gia lao động thuận lợi, giữ ở mức ổn định ở khoảng 77% - 78% trong 20 năm qua, theo số liệu của Các chỉ số phát triển thế giới của Ngân hàng Thế giới.
 - 13 Dự báo dân số (dựa vào Điều tra dân số giữa kỳ năm 2014, Tổng cục Thống kê, sẽ công bố) cho thấy rằng tỷ trọng dân cư ở độ tuổi lao động của Việt Nam bắt đầu giảm xuống từ năm 2032.
 - 14 Các chỉ số phát triển thế giới, được đo bằng GDP tính theo US\$ PPP/người lao động năm 2005.
 - 15 Cụ thể, nếu năng suất lao động năm 1994 của Brunei, Singapore, Malaysia, Thái Lan, Indonesia và Philippines tương ứng cao gấp 47,5, 22,5, 8,9, 4,2, 3,4 và 2,8 lần so với của Việt Nam, thì khoảng cách tương đối này vào năm 2012 đã giảm xuống còn tương ứng 18,5, 16, 6,2, 2,8, 2,3 và 1,8 lần.
 - 16 Theo Nguyễn Thắng và nhóm tác giả, 2014, người ta có thể phân tách thay đổi về năng suất lao động thành ba phần: (i) *thay đổi cơ cấu (hay tác động phân bổ lại)* đo lường sự đóng góp của thay đổi cơ cấu được đo bằng tỷ trọng việc làm thay đổi của ba ngành lớn - nông nghiệp, công nghiệp và dịch vụ, vào tổng tăng trưởng năng suất; (ii) *tác động trong nội bộ ngành* đo lường sự đóng góp của năng suất lao động của một ngành vào tổng tăng trưởng năng suất; và (iii) *tác động tương hỗ* đo lường sự đóng góp của sự tương tác trong nội bộ ngành và chuyển tác động đó đến tổng tăng trưởng năng suất.
 - 17 Tác động tương hỗ (hay cũng được gọi là phần dư của quá trình phân tách) là tiêu cực nhưng rất nhỏ chỉ ở mức -2%.
 - 18 Mặc dù có những quan ngại về chênh lệch lương theo giới, Diễn đàn Kinh tế Thế giới (2015) vẫn xếp hạng Việt Nam cao nhất trong số 37 nước thu nhập trung bình thấp.
 - 19 McCaig và Pavnic (2013) cung cấp danh sách đầy đủ các yếu tố.
 - 20 Như được thể hiện bởi số liệu điều tra hộ gia đình tại VHLSS.
 - 21 Số liệu từ khảo sát lực lượng lao động.
 - 22 Khác với tính kinh tế theo quy mô bên trong, vốn cần phải có công ty với quy mô lớn và do đó thường dẫn đến độc quyền, tính kinh tế theo quy mô bên ngoài được tạo ra bởi các công ty, không nhất thiết có quy mô lớn, được đặt gần nhau trong một mạng lưới sản xuất.
 - 23 Khảo sát theo dõi tác động nhanh của cuộc khủng hoảng kinh tế toàn cầu phát hiện ra rằng, chỉ một số ít nhân sự chủ chốt của các doanh nghiệp ở các làng nghề được đăng ký với hệ thống an sinh xã hội, mặc dù những doanh

- ngành này tham gia tích cực vào các hoạt động xuất khẩu và thuê một số lượng người lao động tương đối lớn (CAF, 2009).
- 24 Một phân tích như vậy đánh giá mỗi yếu tố ảnh hưởng như thế nào đến năng suất lao động, trong khi giữ các yếu tố khác không thay đổi và do đó có thể tránh được một vấn đề phân tích mang tính phổ biến khi so sánh táo với cam.
 - 25 Năng suất lao động có thể được chia thành hai hợp phần: (i) cường độ sử dụng vốn, tức là số vốn bình quân trên một người lao động, trong đó vốn được định nghĩa theo nghĩa rộng bao gồm cả đất đai, vốn vật chất, vốn con người; và (ii) năng suất các nhân tố tổng hợp, một thước đo xem xét vốn được sử dụng hiệu quả như thế nào, đến lượt nó phụ thuộc vào công nghệ được sử dụng và cách thức tổ chức doanh nghiệp (do những yếu tố này ảnh hưởng đến hiệu quả của việc kết hợp các loại vốn khác nhau).
 - 26 16 nước được đề cập trong nghiên cứu trên đây của ADB là Băng-la-đét, Bu-tan, CHND Trung Hoa, In-đô-nê-xi-a, Ấn Độ, Nhật Bản, Hàn Quốc, CHDCND Lào, Ma-lay-xi-a, Mông Cổ, Nê-pan, Pa-kít-xtăng, Phi-líp-pin, Xơ-ri Lan-ca, Thái Lan và Việt Nam.
 - 27 Năng suất trong các phân ngành và ở các nông trại được đo bằng giá trị gia tăng trên người lao động nông nghiệp. Nó gồm ba hợp phần: giá trị gia tăng hay giá đầu ra trừ giá đầu vào; năng suất sử dụng đất hay năng suất cây trồng trong trường hợp trồng cây, được đo bằng đầu ra trên một đơn vị đất sử dụng; và đất trên đầu người lao động nông nghiệp. Sự phân tích này khẳng định rằng năng suất có mối liên hệ với việc phát triển thị trường trong nước và đặc biệt là thị trường toàn cầu. Nó cũng bị chi phối bởi tỷ lệ tăng trưởng dân số nông thôn và tốc độ thay đổi cơ cấu của nền kinh tế và thị trường lao động, đặc biệt là sự dịch chuyển của người lao động ra khỏi ngành nông nghiệp.
 - 28 Do nông nghiệp đình đốn trong hai thập kỷ 70 và 80 của thế kỷ XX, sự thay đổi trong năng suất của ngũ cốc trong giai đoạn 1970 và 2000 có thể được sử dụng để đánh giá tác động của quá trình Đổi Mới bắt đầu từ nửa sau của những năm 80.
 - 29 So sánh các chỉ số y tế cơ bản giữa các nước, WHO 2014.
 - 30 Số năm đi học trung bình sử dụng trong hình này là cho nhóm dân cư từ 15 tuổi trở lên, trong khi số năm đi học trung bình sử dụng tại Chương 1.2 và báo cáo HDR thế giới là cho nhóm dân cư từ 25 tuổi trở lên.
 - 31 Trong báo cáo, Việt Nam được xếp thứ 118/144 về sự sẵn có các dịch vụ nghiên cứu và đào tạo và đứng thứ 119 về chất lượng quản lý trường học.
 - 32 Nghiên cứu định tính trong khuôn khổ Khảo sát những cuộc đời trẻ thơ cho thấy môn toán học ở trường giúp ích cho rất nhiều người trong công việc ở các doanh nghiệp đầu tư nước ngoài (Khảo sát Những cuộc đời trẻ thơ 2014).
 - 33 “Những nhận xét về giáo dục đại học ở môn khoa học máy vi tính, kỹ thuật điện và vật lý ở các trường đại học có chọn lọc của Việt Nam” 2006, nghiên cứu về tình hình hiện nay của giáo dục đại học về vật lý và kỹ nghệ do Quỹ các học viện giáo dục Việt Nam tiến hành.
 - 34 Trước năm 2015, chỉ trừ trẻ em dưới 6 tuổi và một số nhóm khác, các khoản phụ thu là một yêu cầu. Khoản phụ thu là 5% đối với các cá nhân được nhận trợ giúp xã hội và hộ nghèo và 20% đối với tất cả các nhóm khác khi được điều trị tại cơ sở y tế ở đó họ được đăng ký.
 - 35 Đề án Cải cách cơ chế tài chính giáo dục của Bộ Giáo dục và Đào tạo 2009-2014.
 - 36 Việt Nam dành gần 12% ngân sách giáo dục cho giáo dục cao học, trong khi trên toàn cầu chi tiêu cho giáo dục cao học thường chiếm 1/4 đến 1/3 tổng chi tiêu.
 - 37 Rất ít người biết liệu các trường học có phải là đối tượng của các cuộc kiểm toán tài chính đầy đủ hay không.
 - 38 Xem trên Dân Trí 2014b.
 - 39 Bao gồm khoản trợ cấp ngân sách trực tiếp cho các cơ sở cung cấp dịch vụ, chi bảo hiểm y tế và hỗ trợ phát triển chính thức liên quan tới lĩnh vực y tế. Khó có thể khẳng định chi tiêu công một cách chính xác. Con số ước tính bao gồm cả chi tiêu cơ bản và chi tiêu thường xuyên nhưng các ước tính khác chỉ gồm chi tiêu thường xuyên. Theo WHO, chi tiêu công cho y tế chiếm 2,8% GDP năm 2012 (WHO, 2014). Mặc dù Bộ Y tế đưa ra con số 1,7% cho năm 2013 nhưng con số này không bao gồm chi tiêu cơ bản cho việc xây dựng hạ tầng trong các chương trình xóa đói giảm nghèo. Điều khác thường là, tập quán kế toán của Việt Nam tính các khoản trả phí cho các cơ sở y tế Nhà nước là chi tiêu chính phủ.
 - 40 Các nghị định này cũng khuyến khích các đơn vị cung cấp dịch vụ công thực hiện ‘mô hình quản lý theo kiểu doanh nghiệp’.
 - 41 Các khoản chi tiêu từ tiền túi là các khoản thanh toán mà hộ phải trả ở thời điểm họ tiếp nhận các dịch vụ y tế. Thông thường các khoản này bao gồm phí tham vấn bác sĩ, tiền mua thuốc và các khoản thanh toán khác cho bệnh viện.
 - 42 Theo báo cáo, các nhà cung cấp dịch vụ chăm sóc sức khỏe tư cung cấp dịch vụ cho 60% tất cả các bệnh nhân ngoại trú ở Việt Nam và 60% tất cả các ca bệnh. Tuy nhiên, số lượng giường bệnh ở các bệnh viện tư rất hạn chế, chỉ chiếm chưa đến 5% tổng số giường bệnh trong cả nước (tài liệu đã dẫn trên đây).

- 43 Ví dụ, trong một bệnh viện năm 2010, 90,4% bệnh nhân nội trú được chỉ định truyền đạm tĩnh mạch và nhiều người được chỉ định các loại thuốc bổ sung như glutathione và arginine. Ở một bệnh viện khác năm 2009, nhiều phụ nữ sinh con bình thường vẫn được chỉ định thuốc Klamentin (một loại thuốc kháng sinh) trong 16 ngày liên tục (tài liệu đã dẫn trên đây). Tình trạng thiếu các cơ chế kiểm soát và điều tiết hiệu quả về việc sử dụng thuốc và thiếu tuân thủ với các quy định về chỉ định thuốc đã được viện dẫn là một trong những lý do sử dụng thuốc bất hợp lý ở Việt Nam (nguồn: PLoS One. 2015; tập 10(3): e0117710. Xuất bản trực tuyến ngày 20/3/2015: 10.1371/journal.pone.0117710; PMID: PMC4368648; Rà soát có tính hệ thống về việc sử dụng thuốc bất hợp lý ở Trung Quốc và Việt Nam; Wenhui Mao, Huyen Vu, Zening Xie, Wen Chen và Shenglan Tang.
- 44 Nhìn tổng thể, chi tiêu công ở Việt Nam, với mức gần 30% GDP, là cao hơn đáng kể so với những gì quan sát được ở hầu hết các nước đang phát triển.
- 45 Chương này dựa chủ yếu vào báo cáo của Kidd và Tareq Abu-el-Haj (sắp ấn hành).
- 46 MOLISA 2015; ILSSA 2014 và ước tính của ILSSA cho việc biên soạn báo cáo MPSAR.
- 47 Theo UNDESA (2005), chỉ số già hóa được tính bằng số người từ 60 tuổi trở lên trên 100 người dưới 15 tuổi. Khi chỉ số này lớn hơn 100, số lượng người già sẽ nhiều hơn dân số trẻ em.
- 48 Tổng cục Thống kê 2010 và Tổng điều tra dân số và nhà ở, 1979, 1989, 1999 và 2009.
- 49 Cần thận trọng khi giải thích những kết quả này, bởi vì nghiên cứu của MICS đã sử dụng một chỉ số tài sản để đo lường sự giàu có, thay vì tiêu dùng. Nếu tiêu dùng được sử dụng, kết quả có thể sẽ khác đi.
- 50 VHLSS 2006 có một phần đặc biệt về khuyết tật mà các bộ số liệu VHLSS khác không có. Mặc dù số liệu là từ năm 2006, nhưng vì không có lý do gì có thể dẫn tới sự thay đổi nhanh chóng trong khuôn mẫu khuyết tật từ thời điểm đó, nên phân tích số liệu năm 2006 vẫn có thể áp dụng được ở một mức độ nhất định. Khuyết tật trong VHLSS 2006 được định nghĩa là có một chút khó khăn ở ít nhất 2 trong 6 chức năng, có nhiều khó khăn hoặc không có khả năng thực hiện ít nhất một trong 6 chức năng; khuyết tật nặng được định nghĩa là có khó khăn đáng kể (nhiều khó khăn và không có khả năng thực hiện ít nhất một trong 6 chức năng).
- 51 Các khu vực thành thị - trừ Hà Nội và TP Hồ Chí Minh - có tỷ lệ cao nhất người trên 80 tuổi được nhận hỗ trợ tiền mặt với tỷ lệ 88,3%, trong khi ở các khu vực nông thôn có 78,3%; Hà Nội và TP Hồ Chí Minh chỉ có 65% (ILO và UNFPA 2014).
- 52 Ngoài những đối tượng được hưởng lợi từ VSS và được nhận lương hưu xã hội, còn có khoảng 41.500 người cao tuổi (từ 60 tuổi trở lên) không có sự trợ giúp và đang được chăm sóc bởi một 'người tình nguyện' trong hộ gia đình nghèo mà lẽ ra họ phải được sống ở Trung tâm bảo trợ xã hội và được nhận khoản hỗ trợ tiền mặt hàng tháng là 450.000 VND (Báo cáo của Bộ LĐTBXH/SPD trước UB Thường vụ Quốc hội, 7/2015). Cũng có thể có một số sai sót trong việc lựa chọn chương trình lương hưu xã hội, với những người ở dưới độ tuổi tiêu chuẩn đang được nhận sự trợ giúp của chương trình. Do đó, diện bao phủ đối với những người trên 80 tuổi trên thực tế có thể ít hơn. Thực ra, bộ số liệu năm 2011 của cuộc điều tra về già hóa dân số ở Việt Nam (VNAS) cho thấy một diện bao phủ hẹp hơn ở mức 64%, trong khi VHLSS 2012 cho thấy một diện bao phủ còn hẹp hơn nữa với chỉ khoảng 45% những người hơn 80 tuổi.
- 53 So với Bộ LĐTBXH/SPD (dự thảo báo cáo MPSAR), nếu sử dụng ước tính của Ngân hàng Thế giới ở mức 15% dân số có khuyết tật (tất cả các loại) có thể lên đến 13-14 triệu người năm 2014.
- 54 Trừ (i) trợ cấp tiền điện, có thể được coi là chương trình trợ cấp người nghèo trên cơ sở hộ gia đình và một số chương trình khác nhằm xử lý những sự cố khẩn cấp trong vòng đời nhưng sử dụng phương pháp đánh giá thu nhập để xác định đối tượng thụ hưởng (xác định đối tượng nghèo).
- 55 Trong đó có các nhóm đối tượng được định nghĩa tại Nghị định 136.
- 56 Somanathan và các tác giả, 2014: Các nhóm thập vị phân dựa trên chi tiêu bình quân đầu người. Người nghèo và người cận nghèo được định nghĩa là ba nhóm thập vị phân nghèo nhất.
- 57 Lương hưu xã hội cho người từ 80 trở lên không có lương hưu chính thức và Chương trình người có công hướng đến các đối tượng thụ hưởng cụ thể ở tất cả các nhóm thu nhập, trong đó có những người thuộc tầng lớp trung lưu. Ngoài ra, như đã bàn thảo ở phần trên, bảo hiểm y tế có diện bao phủ rộng và lựa chọn các phương pháp xác định đối tượng thụ hưởng khác nhau, trong đó hướng tới một số nhóm đối tượng thụ hưởng ở tất cả các nhóm thu nhập. Ngay cả khi đó, thì con số tương đối nhỏ những người thụ hưởng và mức hỗ trợ thấp (trừ Chương trình người có công) cho thấy có "sự bỏ sót tầng lớp trung lưu" đáng chú ý trên thực tế.
- 58 Theo dự thảo báo cáo MPSAR, phương pháp xác định giá trị cơ sở của trợ giúp xã hội thường xuyên đã thay đổi: từ dựa vào gạo (10-13kg gạo/tháng năm 1966, hay 15kg gạo/tháng năm 1985 tương đương 1/3 mức lương tối thiểu) chuyển sang dựa vào tiền mặt (chuyển mức dựa vào gạo thành dựa vào tiền mặt từ năm 1994) có tính đến mức thay đổi giá. Giá trị tiền mặt của trợ giúp xã

- hội đã tăng 6 lần, từ 24.000 đồng/tháng (tương đương với 12kg gạo) năm 1994 lên 45.000 đồng/tháng năm 2000, 65.000 đồng/tháng năm 2004, 120.000 đồng/tháng năm 2007, 180.000 đồng/tháng năm 2010 (tương đương 13-15 kg gạo) và lên 270.000 đồng/tháng năm 2015 (tương đương 15-20kg gạo).
- 59 Mức sống tối thiểu được tính là con số chi tiêu hàng tháng/người để đáp ứng nhu cầu tối thiểu của một người để mua lương thực (2.100Kcal) và các mục phi lương thực. Bộ LĐTBXH và Tổng cục Thống kê (dự thảo phương án về mức sống tối thiểu và ngưỡng nghèo) đang đề xuất thông qua trong chu kỳ lập kế hoạch 2016-2020 hai phương án về mức sống tối thiểu. Phương án 1 là 1 triệu đồng cho khu vực nông thôn và 1,3 triệu đồng cho khu vực thành thị. Phương án 2 là 1,3 triệu đồng và 1,6 triệu đồng tương ứng. Cả hai phương án được tính toán trên cơ sở rổ chi tiêu năm 2012, và giá năm 2012 được điều chỉnh lạm phát. Sự khác biệt duy nhất giữa hai phương án là mức tiêu thụ tối thiểu để thỏa mãn 2.100 Kcal và 2.230 Kcal/người/ngày.
- 60 Ngược lại, như đã ghi nhận, giá trị các khoản trợ cấp trong chương trình người có công là tương đối nhỉnh hơn so với mức lương xã hội ở hầu hết các nước đang phát triển và tương đương với mức lương xã hội ở Brazil và Nam Phi.
- 61 Nguồn: Cơ sở dữ liệu của các chương trình trợ cấp người khuyết tật.
- 62 Nguồn: Kidd và Abuelhaj, sắp ấn hành. Giá trị của nhiều khoản trợ cấp cho trẻ em ở châu Âu thường chỉ cho em bé đầu tiên. Đối với những đứa trẻ tiếp theo, thông thường giá trị của những khoản trợ cấp này tăng lên theo từng đứa bé.
- 63 Số liệu tài chính sử dụng trong phần này được lấy từ (i) báo cáo của Bộ LĐTBXH/SPD trước UB Thường vụ Quốc hội, 7/2015); số liệu nền của ILSSA (rút ra từ báo cáo trên đây của Bộ LĐTBXH/SPD, các báo cáo của Bộ GD & ĐT về trợ giúp giáo dục, bảo hiểm y tế, thất nghiệp và xã hội của VSS và số liệu của Bộ Tài chính, với phân tách/phân loại và ước tính của ILSSA cho số liệu ở cấp độ chính sách/chương trình an sinh xã hội và hàng năm) được cung cấp cho việc biên soạn báo cáo MPSAR; và (iii) tính toán/ước tính và phân loại của chính các tác giả báo cáo NHDR sử dụng định nghĩa làm việc về các chương trình an sinh xã hội (như mô tả tại Hộp X) trong khi tập trung vào những chương trình/dự án lớn với diện bao phủ và các khoản chi tiêu tương đối lớn hơn (chấp nhận việc bỏ qua một số chương trình/dự án nhỏ hơn). Có thể tìm thấy thông tin chi tiết hơn về số liệu tài chính an sinh xã hội tại Phụ lục 7.
- 64 Chi tiêu ở đây không bao gồm: (i) các khoản chi bổ sung của chính quyền các địa phương (do tiêu chí và mức trợ cấp 'thay đổi', như trình bày trên đây) cho trợ giúp xã hội/trợ cấp tiền mặt; (ii) trợ cấp của nhà nước (khoảng 1% GDP) cho VSS làm khoản đóng góp cho bảo hiểm xã hội của người lao động; (iii) trợ cấp từ ngân sách nhà nước cho bảo hiểm y tế của VSS làm khoản đóng góp cho bảo hiểm y tế của người lao động; (iv) các khoản trợ giá được tài trợ từ ngân sách nhà nước để bảo hiểm y tế cho người có công; và (v) chi tiêu của nhà nước (cũng như ODA và các nguồn "huy động được" cho các chương trình/dự án hỗ trợ trực tiếp mục tiêu giảm nghèo).
- 65 Theo định nghĩa của Việt Nam, bao gồm: trợ giúp tiền mặt (trợ giúp tiền mặt thường xuyên theo ND 67, 13 và 136); cứu trợ khẩn cấp; chăm sóc xã hội; giáo dục (miễn học phí, trợ cấp sinh hoạt, hỗ trợ trường nội trú, bữa ăn trưa); hỗ trợ tiền điện cho các hộ gia đình nghèo; bảo hiểm xã hội và bảo hiểm thất nghiệp (trợ giá lương hưu cho những người nghỉ hưu trước 1995 và bảo hiểm thất nghiệp); trợ giá bảo hiểm y tế; thị trường lao động (giáo dục và đào tạo nghề, xuất khẩu lao động, chương trình việc làm); các chương trình giảm nghèo (Chương trình mục tiêu quốc gia về giảm nghèo bền vững, chương trình 135P và 30A: Xây dựng cơ sở hạ tầng, hỗ trợ sản xuất và các hợp phần khác) và các chính sách giảm nghèo (trừ giáo dục và y tế).
- 66 VSS dự báo một mức giảm ở những khoản chi trả này bởi những người về hưu này sẽ qua đời trong vòng 10-15 năm tới (Nguồn: Khondaker, Tài liệu về tài khóa để hỗ trợ việc biên soạn Báo cáo MPSAR, sắp ấn hành).
- 67 Pritchett (2005) giải thích rằng không có cái gọi là 'ngân sách cố định'. Nếu một chính sách được lòng dân về mặt chính trị, chính phủ sẽ sẵn sàng tăng ngân sách và giá trị của các khoản trợ cấp bởi chính phủ sẽ được hưởng lợi về mặt chính trị. Chính phủ thường có xu hướng đáp ứng những đòi hỏi của người dân, những người ngày càng mạnh hơn về mặt chính trị. Điều này cũng có thể thấy ở Việt Nam: mặc dù các phương pháp dự báo tài chính và lập ngân sách dường như đi theo phương pháp tiếp cận sử dụng các con số thay thế tăng dần xung quanh các con số 'mục tiêu' của các loại chi tiêu chính phủ khác nhau, nhưng ngày càng có nhiều tài trợ cho lương hưu bảo hiểm xã hội, trợ giá bảo hiểm y tế và hỗ trợ giáo dục cũng như cho chính quyền các địa phương (ở một số tỉnh, thành phố có thể "tự chi trả") chi tiêu ngân sách bổ sung (từ các nguồn thu tự huy động tại địa phương) bằng cách tăng giá trị các khoản trợ cấp và nới lỏng các tiêu chuẩn nhận trợ giúp ở một số chương trình trợ giúp xã hội của trung ương.
- 68 Bao gồm: các chương trình trợ cấp xã hội thường xuyên (lương hưu xã hội, trợ cấp người khuyết tật và các khoản trợ cấp khác cho những người chịu thiệt thòi nhiều nhất như người già cô đơn và trẻ em mồ côi, 0,19% GDP), hỗ trợ giáo dục (miễn học

- phí, trợ cấp sinh hoạt/ bữa ăn trưa và trợ cấp cho trường nội trú, v.v... được trả hàng tháng trong 9 tháng của năm học cho học sinh nghèo nhất, học sinh các dân tộc thiểu số, khoảng 0,23% GDP), hỗ trợ tiền điện hàng tháng cho các hộ nghèo (sử dụng ít hơn 50KWh/tháng, 0,02% GDP), trợ giúp khẩn cấp (0,16%) và chăm sóc xã hội (0,04%).*
- 69 Các khoản chi trả cho Chương trình người có công (1,07% GDP) hướng đến người lớn tuổi có công với nước, con em của người có công và thương bệnh binh có thể được xếp loại là nằm trong những khoản trợ cấp xã hội then chốt. Nếu Chương trình người có công được gộp vào thì mức độ chi tiêu của Việt Nam cho các chương trình trợ cấp xã hội cốt lõi là khoảng 1,71% GDP năm 2013.
 - 70 Nguồn: Cơ sở dữ liệu lương hưu xã hội, tại địa chỉ: <http://www.pension-watch.net/about-social-pensions/about-social-pensions/social-pensions-database/>
 - 71 Theo Luật Bảo hiểm xã hội vừa được thông qua năm 2014, công thức tính chế độ lương hưu sẽ chỉ “tương ứng” với đóng góp cho những người làm việc cho Chính phủ và các doanh nghiệp nhà nước (phần lớn là những người tham gia VSS) vào năm 2025. Tuổi về hưu vẫn là 60 tuổi cho nam giới và 55 tuổi cho nữ giới, mặc dù có tình trạng già hóa dân số.
 - 72 Nhiều khoản chi tiêu này bao gồm các khoản trợ cấp tiền mặt thường xuyên – 9 tháng của mỗi năm học và có thể dự báo trước, và do đó theo định nghĩa được quốc tế thừa nhận, những khoản chi này có thể được phân loại là chi tiêu trợ giúp xã hội.
 - 73 UNDP 2009b cho thấy có hơn 40 chính sách như vậy và hơn 160 văn bản chỉ đạo việc thực hiện những chính sách đó.
 - 74 Thông tin được sử dụng trong phần này được rút ra từ những phát hiện của Khondaker 2015 và ILSSA 2015.
- 6 Tóm tắt trong báo cáo của VASS 2015.
 - 7 Ngân hàng Thế giới 2014 (dựa vào một số bằng chứng từ các dự án do Ngân hàng Thế giới hỗ trợ) cho rằng khả năng chi trả là lý do tại sao tỷ lệ nhập học thấp trong nhóm cận nghèo. Theo Dự án Hỗ trợ Y tế Khu vực Đồng bằng sông Hồng và Đông Bắc bộ của Ngân hàng Thế giới, trợ cấp cho người cận nghèo tăng lên 80-90% và diện bao phủ lên 74%. Theo Dự án Y tế khu vực Đồng bằng sông Cửu Long của Ngân hàng Thế giới, trợ cấp cho người cận nghèo tăng lên 70%. Ở các vùng dự án, diện bao phủ tăng lên 50 phần trăm. Ngược lại, trợ cấp của chính phủ cho người cận nghèo là 50% tính đến 2012, và tỷ lệ bao phủ toàn quốc là 17%.
 - 8 Khoảng chi tiêu thêm được tính theo hai kịch bản dự chủ yếu vào mức độ đóng góp và trợ cấp phần chênh lệch của chính phủ: (i) Đóng góp 4,5%; Lương tối thiểu 1.500.000đ (tăng thêm 30% mỗi năm sau đó); (ii) Trợ cấp phần chênh lệch cho người cận nghèo: 70%, cho sinh viên: 50%, cho nông dân: 30% và (ii) Đóng góp 5%; Lương tối thiểu 1.500.000 (tăng thêm 30% mỗi năm sau đó); Trợ cấp phần chênh lệch cho người cận nghèo: 70%, cho sinh viên: 50%, cho nông dân: 30% vào năm 2012. Phân chi tiêu thêm sẽ lần lượt tăng chi tiêu tổng hợp của chính phủ cho y tế thêm 3,8-4,3 điểm phần trăm và 4,7-8,0 điểm phần trăm so với mức 6,3 phần năm năm 2010.
 - 9 Theo Luật Bảo hiểm Y tế 2014 vừa được thông qua, công thức tính trợ cấp lương hưu sẽ chỉ “ghép” đóng góp cho cán bộ viên chức Chính phủ và doanh nghiệp nhà nước (đối tượng tham gia chủ yếu vào VSS) vào năm 2025, và tuổi nghỉ hưu sẽ vẫn là 60 với nam giới và 55 cho nữ giới bất kể dân số đang già đi.
 - 10 Tác động Chi phí và các Lựa chọn Tài chính, báo cáo sắp ra của Bazlul Khondaker để hỗ trợ xây dựng Đề án Tổng thể cải cách trợ giúp xã hội (MPSAR).
 - 11 Các hành động tương tự được khuyến nghị cho bảo hiểm thất nghiệp: về mặt thiết kế, cũng nhằm đến lao động khu vực chính thức. Việc bao phủ phụ thuộc vào trợ cấp của nhà nước và năng lực thực thi.
 - 12 Dựa vào tiến bộ thực sự của các cấu phần cơ sở hạ tầng của các Chương trình Mục tiêu Quốc gia.
 - 13 1% GDP vẫn thấp hơn mức đầu tư của nhiều nước thu nhập trung bình cho riêng các chương trình lương hưu xã hội, và tương đương với một nước nghèo như Nepal.
 - 14 Xem Khondaker (2015); Đề án Tổng thể Đổi mới Trợ giúp Xã hội Việt Nam (MPSAR) Tác động Chi phí và các Lựa chọn Tài chính. Phần này sử dụng ma trận hạch toán xã hội chuẩn dựa trên các

Phần 3

- 1 Bốn chuyển đổi, như đã nêu trước đây, bao gồm: trong nông nghiệp – từ năng suất và thu nhập thấp hơn lên cao hơn; việc làm từ nông nghiệp sang phi nông nghiệp; việc làm phi nông nghiệp phi chính thức sang chính thức; và trong việc làm chính thức, từ năng suất và thu nhập thấp lên cao hơn.
- 2 Danh sách chung các biện pháp như VASS 2015 và các nghiên cứu khác đưa ra.
- 3 Tóm tắt trong báo cáo của VASS 2015.
- 4 Tóm tắt trong báo cáo của VASS 2015.
- 5 Tóm tắt trong báo cáo của VASS 2015.

- bảng đầu vào-đầu ra mô tả quan hệ và độ co giãn của các biến số trong nền kinh tế nhằm dự đoán kết quả dựa trên dữ liệu của Tổng cục Thống kê.
- 15 Nếu các kế hoạch hỗ trợ giáo dục (với tổng chi tiêu năm 2013 chiếm 0,23% GDP) được chuyển sang/sáp nhập với các kế hoạch trợ giúp xã hội bằng tiền mặt đang được đề xuất thì khoản đầu tư thêm chỉ vào khoảng 0,34% GDP.
 - 16 ILO và UNFPA đưa ra các chi phí khác nhau cho việc mở rộng lương hưu xã hội. Tuy nhiên, mỗi một chi phí lại có giả định khác nhau và nguồn dữ liệu khác nhau. Các giả định ở đây sử dụng số liệu dân số từ cơ sở dữ liệu Dân số Thế giới của LHQ và dữ liệu kinh tế từ cơ sở dữ liệu Chỉ số Kinh tế Thế giới của IMF.
 - 17 Theo Điều tra Mức sống Hộ gia đình 20062, 4% dân số trong tuổi lao động mắc khuyết tật nghiêm trọng.
 - 18 Do không thể biết được tỷ lệ trẻ em bị khuyết tật, nên tỷ lệ trẻ em khuyết tật được ước tính bằng cách dùng hướng dẫn từ Trợ cấp Phụ thuộc Trẻ em ở Nam Phi. Kế hoạch này đưa ra trợ cấp khuyết tật cho 0,6% trẻ từ 0 đến 17 tuổi. Tuy nhiên, kế hoạch này lọc mức độ giàu có nên rất có thể là trợ cấp khuyết tật trẻ em toàn quốc sẽ gồm khoảng 0,86% trẻ em.

Tài liệu tham khảo

- Alesina, D. Rodrik. 1994. **Distributive politics and economic growth**. Quarterly Journal of Economics.
- Acemoglu, D., & Zilibotti, F. 1997. **Was Prometheus unbound by chance? Risk, diversification, and growth**. Journal of Political Economy.
- ADB (Asian Development Bank). 2011. **The Middle of the Pyramids: Dynamics of the Middle Class in Africa**.
- ADB (Asian Development Bank). 2012a. Asian Development Outlook 2012 **Confronting Rising Inequality in Asia**.
- ADB (Asian Development Bank). 2012b. **Framework of Inclusive Growth Indicators 2012**, Key Indicators for Asia and the Pacific: Special Supplement.
- ADB (Asian Development Bank). 2014. **Technical and Vocational Education and Training in the Socialist Republic of Viet Nam – An Assessment**.
- Anwar, S., & Nguyen, L. P. 2014. **Is foreign direct investment productive? A case study of the regions of Vietnam**. Journal of Business Research, 67(7). 1376-1387.
- Auriol, E., & Warlters, M. 2005. **Taxation base in developing countries**. Journal of Public Economics, 89(4). 625-646.
- available at <http://ash.harvard.edu/extension/ash/docs/Apex.pdf>
- Azuma, Y. and Grossman, H.I., 2002. **A theory of the informal sector**. No. w8823. National Bureau of Economic Research.
- Azuma, Y., & Grossman, H. I. 2002. **A Theory of the Informal Sector**. No. w 8823. National Bureau of Economic Research.
- Bach X. Tran; Arianna Waye; Christa Harstall; Lars Lindholm. 2014. **"Socialization of Health Care" in Vietnam: What Is It and What Are Its Pros and Cons?**, Value Health regional issues, May 2014, Volume 3, Pages 24–26.
- Banerjee, A. V., & Duflo, E. 2007. **The economic lives of the poor**. The journal of economic perspectives: a journal of the American Economic Association, 21(1). 141.
- Berg, A. G., & Osrty, J. D. 2013. **Inequality and unsustainable growth: Two sides of the same coin?**. International Organisations Research Journal, 8(4). 77-99.
- Birdsall, N. 2006. **Rising inequality in the new global economy**. International journal of development issues, 5(1). 1-9.
- Birdsall, N. 2010. **The (indispensable) middle class in developing countries; or, the rich and the rest, not the poor and the rest**. EQUITY IN A GLOBALIZING WORLD, Ravi Kanbur and Michael Spence, eds., World Bank.
- Bodewig, C., Badiani-Magnusson, R., & Macdonald, K. 2014. **'Skilling Up in Vietnam: Preparing the Workforce for a Modern Market Economy'**. World Bank Publications.
- Botero, J., Djankov, S. La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F. & Shleifer, A. 2004. **The Regulation of Labor**, Quarterly Journal of Economics 119, no. 4: 1339–82.
- Bray, M., & Lykins, C. 2012. **Shadow Education Private Supplementary Tutoring and Its Implications for Policy Makers in Asia**.
- Briones and Felipe. 2013. **Agriculture and Structural Transformation in Developing Asia: Review and Outlook**. ADB Economics Working Papers Series. No. 363, August 2013.

- CAF (Centre for Analysis and Forecasting). 2009. **Rapid Impact Monitoring of Global Economic Crisis**. Report prepared for UNDP and UNICEF Vietnam. Ha Noi.
- CAF (Centre for Analysis and Forecasting). 2010. **"Rapid Impact Assessment (RIM) 2010"**, Report commissioned by UNDP and MOLISA, Ha Noi.
- CAF (Centre for Analysis and Forecasting). 2014. **Small-Scale Survey on People's Perceptions of Inclusive Growth**. Background Paper prepared for the 2014 Vietnam's National Human Development Report.
- Cameron, Stuart. 2012. **"Education, Urban Poverty, and Migration: Evidence from Bangladesh and Vietnam"** UNICEF Office of Research Working Paper 2012-15.
- Castel et al. 2014. **Background study on social protection for NHDR 2015**. Unpublished.
- CECODES, VFF and UNDP. 2014. **Viet Nam Provincial Governance and Public Administration Performance Index (PAPI) 2014**.
- Cervantes-Godoy, D., & Dewbre, J. 2010. **Economic importance of agriculture for poverty reduction**.
- Chiro, L., & Wilkinson, B. 2010. **The intangibles of excellence: governance and the quest to build a Vietnamese apex research university**. New School, Harvard Kennedy school/ Fulbright Economics Teaching Program in Ho Chi Minh city. Paper commissioned by UNDP.
- Chiu, W. H., & Madden, P. 1998. **Burglary and income inequality**. Journal of Public Economics, 69(1). 123-141.
- Chun 2010. **Middle Class in the Past, Present and Future: A Description of Trends in Asia**. ADB Economics Working Papers Series No. 217.
- CIEM (Central Institute for Economic Management). 2014. **Strengthening Institutional Reform Towards the Market Economy, 2015-2016 Period**. Report prepared for the Vietnam Development Forum. VDF. Hanoi,
- Cling, J. P., Nguyen, T. T. H., Nguyen, H. C., Phan, T. N. T., Razafindrakoto, M., & Roubaud, F. 2010. **The informal sector in Vietnam: a focus on Hanoi and Ho Chi Minh City**. Hanoi: The Gioi Editions.
- Coady David, Margaret Grosh, John Hoddinott. 2004. **Targeting of Transfers in Developing Countries: Review of Lessons and Experience**. The World bank and IFPRI, Washington. 2004.
- Corak, M. 2013. **'Income Inequality, Equality of Opportunity, and Intergenerational Mobility'**, Journal of Economic Perspectives, Volume 27, Number 3, 79-102.
- Coughlan, S., 2015. **Asia tops biggest global school ranking**. BBC. 13 May 2015 <http://www.bbc.com/news/business-32608772>. Last accessed 1 July 2015.
- Cunningham, W., and Maloney, W. 2001. **Heterogeneity among Mexico's Microenterprises: an application of factor and cluster analysis**, Economic Development and Culture Change 50 no. 1: 131-56.
- Dabla-Norris, Era; Mark Gradstein; and Gabriela Inchauste 2005. **What Causes Firms to Hide Outputs? The Determinants of Informality**, IMF Working Paper 05/160, International Monetary Fund.
- Dan Tri. 2014. **"Sao nhiều khoản thu hộ thế? Bộ Giáo dục cần vào cuộc ngay"**. "Why so many revenue streams? The Ministry of Education needs to get involved", 10 January 2014. <http://dantri.com.vn/giao-duc-khuyen-hoc/sao-nhieu-khoan-thu-ho-the-bo-giao-duc-can-vao-cuoc-ngay-1412650549.htm>
- Dang, H. A. 2011. **A bird's-eye view of the private tutoring phenomenon in Vietnam**. IIAS Newsletter, 56, 26-27.
- Dang, H. A. 2013. **'Private Tutoring in Vietnam: A Review of Current Issues and Its Major Correlates'**, World Bank.

- David A. King 2004. **'The Scientific Impact of Nations'** Nature, 430 no. 6997, July 2004, 311-316.
- Deaton, A. 2013. **'Weak States, Poor Countries'**, commentary <http://www.project-syndicate.org/commentary/economic-development-requires-effective-governments-by-angus-deaton>. Last accessed 1 July 2015.
- Development Pathways. **Disability Benefit Schemes database**. <http://www.developmentpathways.co.uk/resources/disability-benefits-scheme-database>. Last accessed 1 July 2015.
- Director, S. W., Doughty, P., Gray, P. J., Hopcroft, J. E., & Silvera, I. F. 2006. **'Observations on undergraduate education in computer science, electrical engineering, and physics at select universities in Vietnam'**. Washington DC.
- Doepke, M., & Zilibotti, F. 2007. **Occupational choice and the spirit of capitalism**. No. w12917. National Bureau of Economic Research.
- DSD, SASSA and UNICEF. 2012. **The South African Child Support Grant Impact Assessment: Evidence from a survey of children, adolescents and their households**. Pretoria: UNICEF, South Africa.
- Dutta, I., Madden, P., & Mishra, A. 2014. **Group Inequality and Conflict**. The Manchester School, 82(3). 257-283.
- Friedman, E., Johnson, S., Kaufman, D. and Zoido-Lobaton, P. 2000, **Dodging the Grabbing Hand: The Determinants of Unofficial Activity in 69 Countries**, Journal of Public Economics 76, no. 3: 459-92.
- Friedman, T.L., 2000. **The Lexus and the olive tree: Understanding globalization**. Macmillan.
- Giang, Thanh Long. 2010. **'Toward an ageing population: mapping the reform process in the public service delivery of social protection services in Viet Nam'**, background paper, Viet Nam 2011 National Human Development Report. Ha Noi, UNDP-VASS.
- Giles, D., and Tedds, L. 2002, **Taxes and the Canadian Underground Economy**, Canadian Tax Paper No. 106. Toronto: Canadian Tax Foundation.
- Gill, I. S., Kharas, H. J. 2007. **An East Asian renaissance: ideas for economic growth**. World Bank Publications.
- Government of Viet Nam. 2015. **Resolution 14/2005/NQ-CP (2 November 2005) on the fundamental and comprehensive reform of Vietnamese university education during 2006-2010 (Nghị quyết về đổi mới cơ bản và toàn diện giáo dục đại học Việt Nam giai đoạn 2006-2010)**.
- Government of Viet Nam. 2015. **Viet Nam 2015 MDG Report**, Ha Noi, 2015.
- Government of Viet Nam. 2015. GOVN Report on **implementation of Five Year 2011-2015 Socio-economic Development Plan to National Assembly**. Ha Noi, October 2015.
- GSO (General Statistics Office). 2015. Statistical Data (on HDI, GDI, MPI) for 2015 NHDR.
- GSO (General Statistics Office). 2010. **'Population projections for Viet Nam, 2009-2049'**, monograph, Ha Noi, Viet Nam.
- GSO Population and Housing censuses 1979, 1989, 1999 and 2009.
- GSO (General Statistics Office). Various years, Viet Nam Living Standard Surveys (2002, 2004, 2006, 2008, 2010, 2012), Ha Noi, Viet Nam.
- Haan, A. and Thorat, S. 2013. **'Inclusive Growth: More than Safety Nets'**, IDRC/SIG Working Paper 2013/1 p.2.
- Hausmann, R., Pritchett, L., & Rodrik, D. 2005. **Growth accelerations**. Journal of Economic Growth, 10(4). 303-329.
- Health Strategy and Policy Institute. 2008. **Assessment of hospital overload at some**

- hospitals in Hanoi and Ho Chi Minh cities and recommended solutions.** Ministry of Health, Hanoi.
- Help Age International (2014). **Pension coverage in China and the expansion of the New Rural Social Pension**, Pensions Watch Briefing No.11.
- Help Age International. Pensions Watch Social Pension Database. <http://www.pension-watch.net/about-social-pensions/about-social-pensions/social-pensions-database>. Last accessed 1 July 2015.
- Hoddinott, J., Maluccio, J. A., Behrman, J. R., Flores, R., & Martorell, R. 2008. **Effect of a nutrition intervention during early childhood on economic productivity in Guatemalan adults.** *The Lancet*, 371(9610). 411-416.
- Holzmann R. et al. 2005. **Old-age Income Support in the 21st Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform.** World Bank. 2005.
- International Development Research Centre (IDRC). 2013. Arjan de Haan, International Development Research Centre, Ottawa Sukhadeo Thorat, Jawaharlal Nehru University, New Delhi. **Inclusive Growth: More than Safety Nets.**
- ILO/UNFPA 2014. **Income security for older people in Viet Nam: Social pensions.** Policy Brief. Hanoi.
- ILSSA (Institute of Labour Science and Social Affairs). 2014. **Social Insurance.** Policy brief n. 2. December 2014.
- ILSSA, 2015, **ILSSA reports of field studies for MPSAR.** Ha Noi.
- Inchauste, M.G., Gradstein, M.M. and Dabla-Norris, M.E., 2005. **What Causes Firms to Hide Output? the Determinants of Informality** (No. 5-160). International Monetary Fund (IMF).
- IPSARD (Institute of Policy and Strategy for Agriculture and Rural Development). 2015. **'Agriculture and the rural economy: Challenges and opportunities for inclusive growth'**, background paper for Viet Nam 2014 National Human Development Report, Ha Noi, UNDP/VASS.
- IRC, CAF, IPPM and CDES (unpublished) **'Parental Spending for Education in Vietnam'**, funded by Belgium Development Agency (BTC).
- Issacs, J. B. 2008. **Economic mobility of families across generations.** The Brookings Institution. <http://www.brookings.edu/research/papers/2007/11/generations-isaacs>. Accessed 2 August 2014.
- Jenkins, H. 2006. **Convergence culture: Where old and new media collide.** NYU press.
- Johnson, S., Kaufmann, D., and Shleifer, A. 1997. **The unofficial economy in transition. Brookings papers on economic activity**, pp.159-239.
- Johnson, S., Kaufmann, D., Shleifer, A., Goldman, M. I., & Weitzman, M. L. 1997. **The unofficial economy in transition.** Brookings papers on economic activity, 159-239.
- Jourdain, D., Boere, E., van den Berg, M., Dang, Q. D., Cu, T. P., Affholder, F., & Pandey, S. 2014. **Water for forests to restore environmental services and alleviate poverty in Vietnam: A farm modeling approach to analyze alternative PES programs.** *Land Use Policy*, 41, 423-437.
- Kanbur, R. 2009. **Conceptualising informality: regulation and enforcement.** *Indian Journal of Labour Economics* 52 (1):33-42.
- Kapsos, S., & Bourmpoula, E. 2013. **Employment and economic class in the developing world.** ILO.
- Karoly, L.A., S.S. Everingham, J. Hoube, R. Kilburn, C.P. Rydell, M. Sanders, and P.W. Greenwood. 1997. **'Benefits and Costs of Early-Childhood Interventions: A Documented Briefing'** RAND Corporation, Santa Monica, CA.

- Kazemzadeh, R. B., Sepehri, M. M., & Jahantigh, F. F. (2012, February). **Design and analysis of a health care supply chain management**. *Advanced Materials Research* (Vol. 433, pp. 2128-2134).
- Khan, Mushtaq. 2015. **'The Role of Industrial Policy: Lessons from Asia'**. In: Bailey, David and Cowling, Keith and Tomlinson, Philip R., (eds.. *New Perspectives on Industrial Policy for a Modern Britain*. Oxford: Oxford University Press, pp. 79-98.
- Kharas, H. 2010. **The emerging middle class in developing countries**.
- Kharas, H., & Kohli, H. 2011. **What is the middle income trap, why do countries fall into it, and how can it be avoided?**. *Global Journal of Emerging Market Economies*, 3(3). 281-289.
- Khondaker. 2015. **Vietnam Master Plan for Social Assistance Reform (MPSAR) Costing Implication and Financing Options**.
- Khuong V., M. 2014. **'Boosting Labor Productivity as a Strategic Approach to Deepening Economic Reforms'**. P. 80.
- Kidd et al. 2015. **Social Assistance in Viet Nam: a review and proposals for reform**. Technical report commissioned by UNDP and MOLISA under the Support Social Assistance Reform project. Ha Noi.
- Kidd, S. 2015. **The Political Economy of "Targeting" of Social Security Schemes**. *Development Pathway* Oct./2015.
- Kidd, S., Barrett. 2015. **"The design and management of cash transfer programmes: an overview"**, *Materials on Development Financing*, No. 3, March 2015. KfW Development Bank.
- Kidd, S., Abuelhaj, T. A. Forthcoming. **'Overview of poverty, insecurity and social transfers in Viet Nam'**, Report commissioned by UNDP and MOLISA under the Support Social Assistance Reform project. Ha Noi.
- Kidd, S., Wylde E. 2011. **Targeting the poorest: An Assessment of the proxy means test methodology**. AusAid.
- Klasen, S. 2010. **'Measuring and Monitoring Inclusive Growth: Multiple Definitions, Open Questions, and Some Constructive Proposals'**, Asian Development Bank, Sustainable Development Working Paper 12.
- Kochhar, R. 2015. **'A Global Middle Class Is More Promise than Reality'**. Pew Research Center. <http://www.pewglobal.org/2015/07/08/a-global-middle-class-is-more-promise-than-reality/#why-the-middle-matters>. Last accessed on 11 October 2015.
- Krugman, P. (2011). **"Currency Wars" and the Impossible Trinity (Wonkish)**. http://krugman.blogs.nytimes.com/2011/05/09/currency-wars-and-the-impossible-trinity-wonkish/?_r=0. Last accessed on 11 October 2015.
- Kuznets S. 1955. **'Economic growth and Income Inequality'**, *The American Economic Review* Vol XLV, March 1955, Number One.
- La Porta, R., & Shleifer, A. (2014) **Informality and Development**, *Journal of Economic Perspectives*, 28(3): 109-26.
- La, Hai Anh and Nguyen, Kim Thai (2015). **'Spatial Distribution of Employment Opportunities in the New Context'**, Policy Paper for the Mekong Economic Research Network (MERN).
- Levenson, A.R. and Maloney, W.F. 1998. **The informal sector, firm dynamics and institutional participation**. World Bank Policy Research Working Paper.
- Lipton, M. 1997. **Editorial: Poverty—are there holes in the consensus?**. *World Development*, 25(7). 1003-1007.
- Malesky, E. & Taussig, M. 2009. **Out of the Gray: The Impact of Provincial Institutions on Business Formalization in Vietnam**, *Journal of East Asian Studies*, 9: 249-290.

- Malesky, E., 2007. **The Vietnam Provincial Competitiveness Index, 2007: Measuring Economic Governance for Private Sector Development**. Vietnam Chamber of Commerce and Industry.
- Malesky, E.J., 2008. **Vietnam Provincial Competitiveness Index 2008**. Vietnam competitiveness initiative policy paper. (13).
- Maloney, W. F., Nunez, J., Cunningham, W., Fliess, N., Montenegro, C., Murrugarra, E., ... & Sepulveda, C. 2001. **Measuring the Impact of minimum wages : evidence from Latin America**, Policy Research Working Paper Series 2597, The World Bank.
- Mao W, Vu H, Xie Z, Chen W, Tang S (2015) **Systematic Review on Irrational Use of Medicines in China and Vietnam**. PLoS ONE 10(3): e0117710.
- Marcouiller, D., Ruiz de Castilla, V. and Woodruff, C. 1997. **Formal measures of the informal-sector wage gap in Mexico**, Economic Development and Culture Change, Vol. 45, Iss. 2, pp. 367-392.
- Marcouiller, D. and Young, L., 1995. **The black hole of graft: the predatory state and the informal economy**. The American Economic Review, pp.630-646.
- McCaig, B., & Pavcnik, N. (2013). **Moving out of agriculture: structural change in Vietnam** (No. w19616. National Bureau of Economic Research.
- McCulloch, N., Malesky, E., & Duc, N. N. 2013. **Does better provincial governance boost private investment in Vietnam?**. IDS Working Papers, 2013(414). 1-27.
- Meyer, K. E., & Nguyen, H. V. 2005. **Foreign Investment Strategies and Sub-national Institutions in Emerging Markets: Evidence from Vietnam**. Journal of management studies, 42(1). 63-93.
- Mkandawire 2005. **'Targeting and Universalism in Poverty reduction'**, Social Policy and Development Paper Number 23, United Nations Research Institute for Social Development Programme.
- MOET (Ministry of Education and Training). 2005, **Higher Education Reform Agenda, 2006-2020** [Đề án Đổi mới Giáo dục Đại học, giai đoạn 2006-2020].
- MOET (Ministry of Education and Training). 2009. **'Proposal to renovate education finance 2009-2014'**, Ha Noi, Viet Nam.
- MOH (Ministry of Health). 2010. **'Five Year Health Sector Development Plan (2011-2015)'**, Ha Noi, Viet Nam.
- MOH (Ministry of Health). 2013. **Joint Annual Health Review 2013**, Health Partnership Group, Ha Noi, Viet Nam.
- MOH (Ministry of Health). 2014. **Report of Health care sector 2014**, Ha Noi, Viet Nam.
- MOLISA (Ministry of Labour, Invalids and Social Affairs). 2015. MOLISA/SPD Report to National Assembly's Standing Committee, July 2015.
- MPI (Ministry of Planning and Investment). 2015. **'Labor Productivity in Viet Nam: Current Status and Solutions'**. Năng suất lao động của Việt Nam: Thực trạng và Giải pháp. Hanoi.
- Mukoyama 1999. **'Promotion of Small Business Development in Korea'**. The Japan Research Institute Working Paper. June 1999. <http://www.jri.co.jp/english/periodical/rim/1999/RIMe199903korea/> Accessed on 27 November 2015.
- NA (National Assembly of Viet Nam). 2004. **Resolution 37/2004/NQ-QH11 of the National Assembly**, Ha Noi.
- Nguyen Dinh Tai. 2006. **'Promoting Private Sector Development in Viet Nam: Policy Effectiveness'**. Presented at the 2006 International Forum on Economic Transition.
- Nguyen Ngoc Anh et al. 2015. **Global and Regional integration and Inclusive Foreign**

Direct Investment', background paper for Viet Nam 2014 National Human Development Report, Ha Noi, UNDP/VASS.

Nguyen Thang et al. 2014. **'Labour Productivity in Vietnam: Performance and Determinants'**, Background Paper under the ONE UN/ILO Project "Enhancing Employment Policies, Economic Stabilization and Restructuring for an Inclusive, Effective and Sustainable Growth Model for Viet Nam", Centre for Analysis and Forecasting.

Nguyen Thi Tue Anh. 2009. **Foreign Direct Investment and Technology Transfer in Vietnam: A Case Study of Que Vo Industrial Park, Bac Ninh Province**, Paper prepared for the World Bank.

Nguyen Viet Cuong 2009. **Can Vietnam Achieve Millennium Development Goal on Poverty Reduction and Economic Stagnation?** Working Paper 01. Development and Policies Research Center (DEPOCEN). Vietnam.

Nguyen X. Thanh; Nguyen, A. N., & Nguyen, T. 2008. **Foreign direct investment in Vietnam: Is there any evidence of technological spillover effects.** SSRN 1117202.

Nguyen, Thi Phuong Mai et al. 2015. **'Modelling the determinants of job satisfaction'**. Research paper for the Mekong Economic Research Network (MERN).

Nguyen, Viet-Cuong, & Van den Berg, M. 2014. **Informal Credit, Usury, or Support? A case study for Vietnam**, The Developing Economies 52, no. 2: 154-78.

Noy and Vu. 2009. **The Economics of Natural Disasters in a Developing Country: The Case of Vietnam**; Ilan Noy (Department of Economics University of Hawai'i at Mānoa) and Tam Bang Vu (College of Business and Economics University of Hawai'i at Hilo); Working Paper No. 09-3 May 2009.

OECD 2014a. **'Changing the Conversation on Growth: Going Inclusive'**, February 2014. Ford Foundation. New York.

OECD 2014b. **'Social Policies in Vietnam' Social Cohesion Policy Review of Viet Nam**. May 2014.

OECD 2014c. **"Social Cohesion at a Crossroads: Evolving Challenges in Vietnam"** Social Cohesion Policy Review of Viet Nam..

OECD 2015. **All on Board: Making Inclusive Growth Happen**, OECD Publishing, Paris.

Ohno, K. 2009. **'Avoiding the Middle-Income Trap – Renovating Industrial Policy Formulation in Vietnam'** ASEAN Economic Bulletin 26.

Olsen, W., Nomura, H. 2009. **Poverty Reduction: Fuzzy Sets vs. Crisp Sets Compared**, Sociological Theory and Methods.

P Aghion, E Caroli, C Garcia-Penalosa. 1999. **'Inequality and economic growth: the perspective of the new growth theories'**. Journal of Economic literature.

Pension Watch Social Pension Database at: <http://www.pension-watch.net/about-social-pensions/about-social-pensions/social-pensions-database/>.

Pham, Minh Thai 2015. **'Determinants of Labor Productivity: Evidence from GSO's Household Business Survey 2012'**. Paper commissioned by ONE UN/ILO project "Enhancing employment policies, economic stabilization and restructuring for an inclusive, effective and sustainable growth model for Viet Nam".

Pham, Minh Thai and Vu, T. Van Ngoc. 2015. **'Migration and Inclusive Growth in Vietnam: Recent Trends and Policy Implications'**. Policy paper. Mekong Economic Research Network (MERN).

Pham, T. T. T. 2015. **Does Exporting Spur Firm Productivity?: Evidence from Vietnam**. Journal of Southeast Asian Economies (JSEAE). 32(1). 84-105.

Phan, D., & Coxhead, I. 2013. **Education In Southeast Asia: Investments, Achievements,**

- And Returns.** Routledge Handbook of Southeast Asian Economics. Draft version 24/7/2013.
- Pomfret, R., Le Quoc Hoi 2010. **Foreign direct investment and wage Spillovers in Vietnam: Evidence from firm level data.** Asean economic bulletin, 27(2) 159-172.
- Porta, R. L., & Shleifer, A. 2014. **Informality and development.** (No. w20205). National Bureau of Economic Research.
- Pritchett, L. 2005. **'The Political Economy of Targeted Safety Nets'**, Social Protection Unit Human Development Network The World Bank.
- R. Briones, J. Felipe 2013. **Agriculture and Structural Transformation in Developing Asia: Review and Outlook** August 2013. Asian Development Bank Economics Working Paper Series No. 363.
- Rand, J., & Torm, N. 2012. **The benefits of formalization: Evidence from Vietnamese manufacturing SMEs.** World development, 40(5). 983-998.
- Ravallion, M. 2009. **The Developing World's Bulging (but Vulnerable) Middle Class.** Policy Research Working Paper No. 4816, the World Bank, Development Research Group.
- Razavi, S. 2012. **World Development Report 2012: gender equality and development—a commentary.** Development and Change, 43(1). 423-437.
- Rodrik, D. 2010. **The Return of Industrial Policy.** <https://www.project-syndicate.org/commentary/the-return-of-industrial-policy>. Last accessed on 15 July 2015.
- Rodrik, D. 2014. **'The Past, Present and Future of Economic Growth'**. Challenge, 57(3). 5-39.
- Samson, M. 2007. **'Social Cash Transfers and Pro-poor growth'** In Promoting Pro-Poor Growth: Social Protection, pp. 43-59. OECD.
- Saxena N.C. et al. 2009. **Report of the expert group to advise the ministry of rural development on the methodology for conducting the Below Poverty Line (BPL) census for 11th Five Year Plan.** Government of India, Ministry of rural development. Krishi Bahvan, New Delhi. August 2009.
- Soares, S.; Ribas, R. P.; and Osório, R. G. 2010) **"Evaluating the Impact of Brazil's Bolsa Família: Cash Transfer Programs in Comparative Perspective"**, Latin American Research Review, Vol. 45(2). pp. 173-190. African Social Security Agency Publication, South Africa.
- Somanathan, A., Tandon, A., Dao, H. L., Hurt, K. L., & Fuenzalida-Puelma, H. L. (2014). **Moving toward Universal Coverage of Social Health Insurance in Vietnam: Assessment and Options.** World Bank Publications.
- Stiglitz, J. 2012. **The Price of Inequality – How Today's Divided Society endangers our Future'**, Penguin UK.
- Straub, S. 2005. **Informal sector: the credit market channel.** Journal of Development Economics, 78(2). 299-321.
- Subramanian A, Devesh R. 2001. **'Who Can Explain the Mauritian Miracle: Meade, Romer, Sachs, or Rodrik'**, IMF.
- Tai, N. D. 2006. **Promoting private sector development in Vietnam from the effectiveness of supporting policies** (No. 22840. East Asian Bureau of Economic Research.
- Tenev, S., Carlier, A., Chaudry, O. and Nguyen, Q.T., 2003. **Informality and the playing field in Vietnam's business sector.** Washington, DC: World Bank and the International Finance Corporation.
- Tenev, S., Carlier, A., Chaudry, O., & Nguyen, Q. T. 2003. **Informality and the playing field in Vietnam's business sector.** Washington, DC: World Bank and the International Finance Corporation.
- Thanh, N. X., Tran, B. X., Waye, A., Harstall, C., & Lindholm, L. 2014. **'Socialization of Health**

Care" in Vietnam: What Is It and What Are Its Pros and Cons?' Value in Health Regional Issues, 3, 24-26.

Tien, T. V., Phuong, H. T., Mathauer, I., & Phuong, N. T. K. 2011. **'A health financing review of Viet Nam with a focus on social health insurance'**. Geneva: World Health Organization.

To Trung Thanh et al. 2015. **Occupational selection in Viet Nam: business owner or wage worker? Determinants and policy implications**. Research paper for the Mekong Economic Research Network (MERN).

Tran, Thi Bich and Hai Anh, La. 2015. **'Under-sized Firms in Vietnam: Prevalence and Explanations'**, Policy Paper for the Mekong Economic Research Network (MERN).

UN (United Nations) 2012. **The future we want**, UN Conference on Sustainable Development Rio+20, outcome document.

UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development). 2014. **Growth with structural transformation: A post-2015 development agenda'**. Chapter 3: From MDGs to SDGs: Reconnecting Economic and Human development.

UNDESA (United Nations Department of economic and social affairs), Population Division. 2002. **World Population Ageing: 1950-2050**; United Nations. New York.

UNDESA (United Nations Department of economic and social affairs), Population Division. 2015, **World Population Prospects: the 2015 Revision**. United Nations, New York.

UNDP (United Nations Development Programme). 1990. Human Development Report 1990, **'Concept and Measurement of Human Development'**. New York.

UNDP (United Nations Development Programme). 2009a. **Global Human Development Report 2009**, New York.

UNDP (United Nations Development Programme). 2009b. **'A mapping exercise –**

Poverty Reduction programs and policies in Viet Nam', Hanoi.

UNDP (United Nations Development Programme). 2010a. Human Development Report 2010, **'The Real Wealth of Nations: Pathways to Human Development'**. New York.

UNDP (United Nations Development Programme). 2010b. **"Urban Poverty Survey in Ha Noi and HCMC"**, Ha Noi.

UNDP (United Nations Development Programme). 2012. **"Urban Poverty Survey in Ha Noi and HCMC"**, Ha Noi.

UNDP (United Nations Development Programme). 2013. **'Mapping Inclusive Growth'**. Working Paper Number 105. International Policy Centre for Inclusive Growth.

UNDP (United Nations Development Programme). 2014a. Human Development Report 2014. **'Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience'**. New York.

UNDP (United Nations Development Programme). 2014b. **Humanity Divided: Confronting Inequality in Developing Countries**. New York.

UNDP (United Nations Development Programme). 2014c. **Green growth and fossil fuel fiscal policies in Viet Nam: Recommendations on a roadmap for policy reform**.

UNDP (United Nations Development Programme). 2015. Global Human Development Report 2015 **"Work for Human Development"**. New York.

UNDP (United Nations Development Programme). 2015b. **The Viet Nam Provincial Governance and Public Administration Performance Index: Measuring citizen's experiences (PAPI 2014)**, Ha Noi April 2015.

UNFPA (United Nations Population Fund). 2011. **Ageing and elderly people in Viet Nam**. Factsheet.

- UNICEF (United Nations Children's Fund). 2011. **Key Findings Report**, Multiple Indicator Cluster Survey 2011. Ha Noi.
- UNICEF (United Nations Children's Fund). 2014. **Key Findings Report**, Multiple Indicator Cluster Survey 2014. Ha Noi.
- UNICEF/UN Women. 2013. **Addressing Inequalities: Synthesis Report of Global Public Consultation**. Global Thematic Consultation on the Post-2015 Development Agenda. UNICEF.
- Van Minh, H., Phuong, N. T. K., & Saksena, P. 2012. **'Assessment of financial protection in the Viet Nam Health system: Analyses of Viet Nam Living Standard Survey Data 2002-2010'**, World Health Organization and Hanoi Medical University, Hanoi.
- Van Minh, Hoang, et al., 2013. **Out-of-School Children in Viet Nam: A Country Study**, Financial burden of household out-of pocket health expenditure in Viet Nam: Findings from the National Living Standard Survey 2002–2010. *Social science & medicine* 96 (2013): 258-263.
- VanThanh, H., & Hoang, P.T. 2010. **Productivity Spillovers from Foreign Direct Investment: The Case of Vietnam**.
- VASS (Viet Nam Academy of Social Sciences). 2015. **Kinh tế Việt Nam và thế giới 2014-2015: Nỗ lực phục hồi để chuyển sang quỹ đạo tăng trưởng mới (The World and Vietnamese Economies: Accelerating Recovery towards a New Growth Strategy)**.
- Veras, F.; Peres, R. and Guerreiro, R. (2007) **"Evaluating the Impact of Brazil's Bolsa Familia: Cash Transfer Programmes"**, Comparative Perspective, International Poverty Centre Evaluation Note No. 1, International Poverty Centre: Brasilia, Brazil.
- Vilela A. 2013. **Pension coverage in China and the expansion of the New Rural Social Pension**, Pension watch briefing no. 11, London, HelpAge International, Vol. 24 (2. 219-246.
- Vu Hoang Dat. 2015. 'Inclusive Growth Index in Vietnam: An Analysis', Policy Paper for the Mekong Economic Research Network (MERN).
- Vu Hoang Linh and Paul Glewwe. 2009. **Impacts of Rising Food Prices on Poverty and Welfare in Vietnam**. *Journal of Agricultural and Resource Economics in Vietnam*. Working Papers 13. Development and Policy Research Center (DEPOCEN). Vietnam.
- WHO (World Health Organization) and HMU (Ha Noi Medical University) Research Report. 2012 **Assessment of Financial Protection in the Viet Nam Health System: Analyses of Viet Nam Living Standards Survey Data 2002-2010**; Hoang Van Minh, Nguyen Thi Kim Phuong, and Priyanka Saksena; Ha Noi- July 2012; Page 17.
- Whyte, M., 2010. **Myth of the social volcano: Perceptions of inequality and distributive injustice in contemporary China**. Stanford University Press.
- Wilkinson, R., & Pickett, K. 2010. **The spirit level: why equality is better for everyone**. Penguin UK.
- Wittenbaum, et al. 2004. **From cooperative to motivated information sharing in groups: Moving beyond the hidden profile paradigm**. *Communication Monographs*, 71(3). 286-310.
- World Bank. 1994. **Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth**. A World Bank policy research report. Oxford Press. 1994.
- World Bank. 2003. **Poverty**, Vietnam Development Report 2004. Hanoi.
- World Bank. 2008. **Social Protection**, Vietnam Development Report 2008. The World Bank.
- World Bank. 2009. **What is Inclusive Growth**, note, 10 February 2009, available at <http://siteresources.worldbank.org/INTDEBTDEPT/Resources/468980-1218567884549/>

- WhatIsInclusiveGrowth20081230.pdf (last accessed 01 September 2014).
- World Bank. 2011. Private Tutoring in Vietnam: A Review of Current Issues and Its Major Correlates. Hai Anh Dang, World Bank, September 2011.
- World Bank. 2012a. 'Corruption from the Perspective of Citizens, Firms and Public Officials', 51.
- World Bank. 2012b. 'World Development Report 2012 : Gender Equality and Development'. Washington, DC.
- World Bank. 2013. 'World Development Report 2013 : Jobs'. Washington, DC.
- World Bank. 2014a. 'Taking Stock: An Update on Vietnam's Recent Economic Developments'. Hanoi, pp. 52-53.
- World Bank. 2014b. 'Well Begun, But Not Yet Done'. Hanoi, p. 228.
- World Bank. Various years. *Doing Business Report*, Washington DC.
- World Bank/ILSSA. 2014. *Qualitative study on the Vietnamese people's perceptions of inequality*.
- World Economic Forum. 2014. *The Global Competitiveness Report 2014-2015*. Switzerland.
- World Economic Forum. 2015. *The Global Competitiveness Report 2015-2016*. Switzerland.
- Young Lives. 2012a. Bob Baulch, Vu Hoang Dat and Nguyen Thang. *Do Vietnamese Schools Provide the Right Education for an Industrialising Country?* Young Lives Working Paper 87. Oxford.
- Young Lives. 2012b. Le Thuc Duc, Boc Baulch 'Do extra classes improve cognitive test scores? Evidence from Viet Nam'. Young Lives working paper n. 89. Oxford.
- Young Lives. 2013. Caine Rolleston et al. *Making Progress: Report of the Young Lives School Survey in Vietnam*. Young Lives Working Paper 100. Oxford.
- Young Lives. 2013. Le Thuc Duc & Tran Ngo Minh Tam. *Why children in Viet Nam drop out of school and what they do after that*. Young Lives Working Paper 102. Oxford.
- Young Lives. Forthcoming. Wilson E. and Pells K. *How do children enrolled in national health insurance schemes seek health care in Vietnam and Peru? Evidence from a mixed method study*. Young Lives Working Paper, Oxford.
- Yusuf, S. 2014. *Evolving Global Value Chains: Policy Implications for Vietnam*.

Phụ lục



Y tế

An sinh xã hội

Bình đẳng Giới

Sẵn sàng về công nghệ

Trung lưu bị bỏ sót Y tế

Tăng trưởng bao trùm

Năng suất lao động Công nghệ

Đổi mới sáng tạo Giáo dục

Y tế Công nghệ trung

Sẵn sàng về công nghệ

Trung lưu bị bỏ sót

An sinh xã hội

Tăng trưởng

bao trùm

Giáo dục

Công nghệ

An sinh

Xã hội

Y tế

Giới

Giới

Tăng trưởng

Đổi mới sáng tạo

Công nghệ trung bình Y tế

An sinh xã hội Bình đẳng giới

Sẵn sàng về công nghệ Đổi mới

Trung lưu bị bỏ sót Giáo dục

Năng suất lao động Công nghệ

Năng suất

Bình đẳng giới An sinh

Đổi mới sáng tạo Công nghệ

Y tế Giáo dục Năng suất

Tăng trưởng bao trùm

Sẵn sàng về công nghệ Đổi mới

Trung lưu bị bỏ sót Lao động

An sinh xã hội Bình đẳng giới Y tế

Công nghệ trung bình Đổi mới sáng tạo

Tăng trưởng bao trùm

Giáo dục Lao động

Sẵn sàng về công nghệ Đổi mới sáng tạo Công nghệ

Trung lưu bị bỏ sót Y tế Giáo dục Năng suất lao động

Đổi mới sáng tạo An sinh xã hội Bình đẳng giới

Tăng trưởng bao trùm Giáo dục Y tế

Đổi mới sáng tạo Công nghệ trung bình

Y tế Giáo dục

nhóm trung bình

đẳng giới Y tế đẳng

Công nghệ trung bình An sinh

An sinh xã hội Bình đẳng giới

Tăng trưởng

bao trùm

Giáo dục Năng suất lao động

An sinh xã hội Đổi mới

Sẵn sàng về công nghệ

Trung lưu bị bỏ sót

Công nghệ trung bình

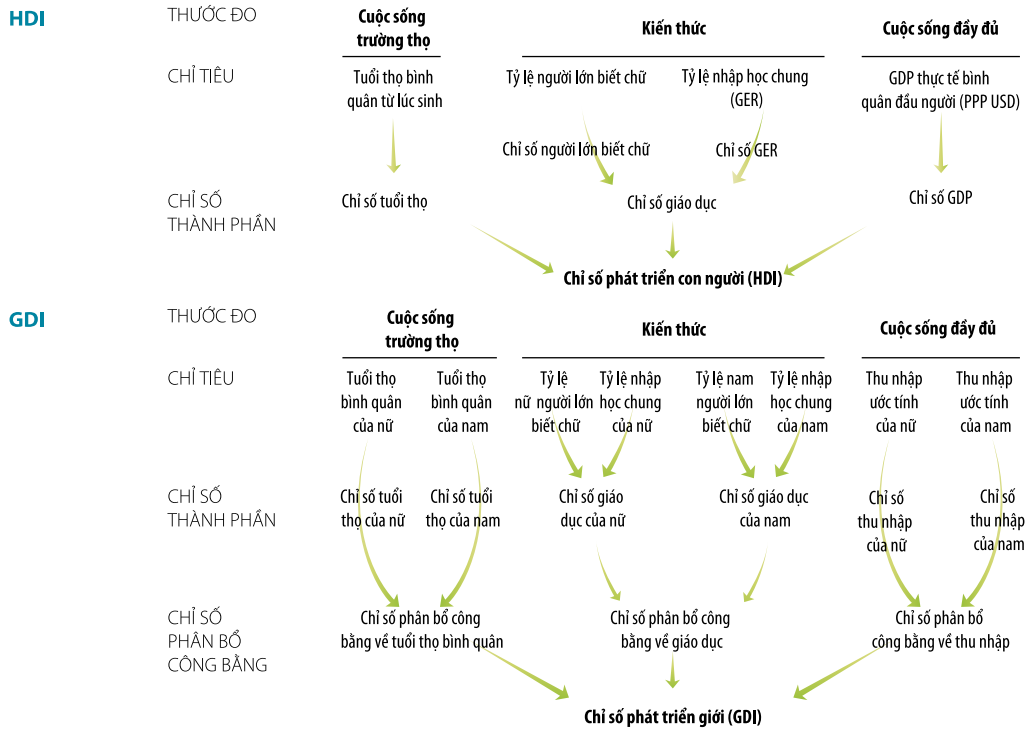
Giáo dục Lao động

Y tế

Giới

PHỤ LỤC 1: CHÚ THÍCH KỸ THUẬT VỀ CÁCH TÍNH TOÁN CÁC CHỈ SỐ PHÁT TRIỂN CON NGƯỜI VÀ CÁC BẢNG THỐNG KÊ

A. Cách tính các chỉ số phát triển con người dựa vào phương pháp trước năm 2010 (Nguồn: UNDP 2009a)



1. Chỉ số phát triển con người

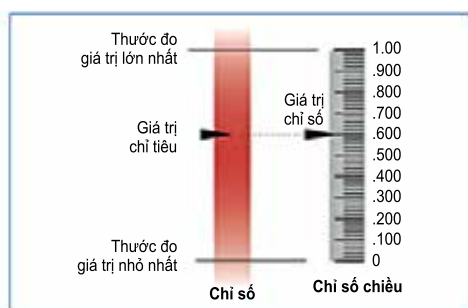
Thành tích ở từng chiều được thể hiện dưới hình thức một giá trị từ 0 đến 1 bằng cách áp dụng công thức chung sau đây:

$$\text{Chỉ số chiều} = \frac{\text{Giá trị thực tế} - \text{giá trị tối thiểu}}{\text{Giá trị tối đa} - \text{giá trị tối thiểu}}$$

Chỉ số phát triển con người (HDI) sau đó được tính toán là con số bình quân đơn giản của các chỉ số chiều.

Các thước đo mục tiêu để tính toán HDI

Chỉ số	Giá trị tối đa	Giá trị tối thiểu
Tuổi thọ (năm)	85	25
Tỷ lệ biết chữ ở người lớn (%)*	100	0
Tổng tỷ suất nhập học (%)	100	0
GDP trên đầu người (tính theo PPP US\$)	40.000	100



Thước đo mục tiêu để tính tỷ lệ biết chữ ở người lớn là 100%. Trên thực tế, HDI được tính toán với giá trị ngưỡng trên 99%.

Trước khi HDI được tính toán, cần tạo ra một chỉ số cho từng chiều. Để tính toán các chỉ số chiều này - các chỉ số về tuổi thọ, giáo dục và GDP - các giá trị tối thiểu và tối đa (các thước đo mục tiêu) được lựa chọn cho từng chỉ số.

2. Chỉ số phát triển giới

Việc tính toán Chỉ số phát triển giới (GDI) gồm ba bước. Thứ nhất, các chỉ số nữ giới và nam giới ở từng chiều được tính toán theo công thức chung sau đây:

$$\text{Chỉ số chiều} = \frac{\text{Giá trị thực tế} - \text{Giá trị tối thiểu}}{\text{Giá trị tối đa} - \text{Giá trị tối thiểu}}$$

Thứ hai, các chỉ số nữ và nam ở từng chiều được kết hợp theo một cách thức có tính đến những khác biệt về thành tích giữa nam và nữ. Chỉ số kết quả, được gọi là Chỉ số công bằng giữa nam và nữ, được tính toán theo công thức chung sau đây:

$$\text{Chỉ số công bằng nam - nữ} = \left\{ \left[\text{Tỷ trọng dân số nữ (chỉ số nữ}^{1-\epsilon}) \right] + \left[\text{Tỷ trọng dân số nam (chỉ số nam}^{1-\epsilon}) \right] \right\}^{1/1-\epsilon}$$

ϵ đo lường độ chống đối bất bình đẳng. Trong GDI $\epsilon = 2$. Do đó, phương trình chung trở thành:

$$\text{Chỉ số công bằng nam - nữ} = \left\{ \left[\text{Tỷ trọng dân số nữ (chỉ số nữ}^1) \right] + \left[\text{Tỷ trọng dân số nam (chỉ số nam}^1) \right] \right\}^{-1}$$

Từ đó cho giá trị trung bình chung của các chỉ số giữa nam và nữ.

Thứ ba, GDI được tính toán bằng cách kết hợp cả ba chỉ số công bằng nam - nữ trong một giá trị bình quân chưa tính trọng số.

Các thước đo mục tiêu để tính chỉ số GDI

Toán chỉ số GDI	Giá trị tối đa	Giá trị tối thiểu
Tuổi thọ của phụ nữ (năm)	87,5	27,5
Tuổi thọ của nam giới (năm)	82,5	22,5
Tỷ lệ biết chữ ở người lớn (%)	100	0
Tổng tỷ suất nhập học (%)	100	0
Ước tính mức thu nhập (tính theo PPP US\$)	40.000	100

Ghi chú: Giá trị tối đa và giá trị tối thiểu (các thước đo mục tiêu) cho tuổi thọ là 5 năm nhiều hơn cho phụ nữ để tính đến tuổi thọ dài hơn của họ. Để duy trì mối quan hệ giữa giá trị nữ và giá trị

nam của từng chỉ số, các giá trị thu nhỏ được tính toán và sử dụng thay cho các con số ở đó cả giá trị nữ và giá trị nam đều không vượt qua ngưỡng (trong trường hợp tỷ lệ biết chữ ở người lớn, một giá trị ngưỡng mang tính thực tiễn là 99% được sử dụng). Việc thu nhỏ được thực hiện bằng cách nhân các giá trị nữ và giá trị nam với giá trị ngưỡng thực tế, chia cho giá trị tối đa được báo cáo cho nữ giới hoặc cho nam giới.

B. Tính toán các chỉ số HDI dựa vào phương pháp mới áp dụng từ năm 2010

(Nguồn: UNDP 2010)

1. Chỉ số phát triển con người

Các hợp phần giáo dục và thu nhập trong HDI truyền thống đã được thay thế bằng các chỉ số sau đây:

- *Số năm đi học trung bình – theo phương pháp UIS & Barro & Lee*
- *Số năm đi học kỳ vọng – UNESCO UIS; và*
- *GNI trên đầu người (tính theo PPP US\$ năm 2005) – WB & IMF, UNSD và UNDESA*

Hai chỉ số giáo dục mang tính sáng tạo có thể phản ánh tốt hơn trình độ học vấn và những thay đổi gần đây nhất. GNI là một thước đo chính xác hơn về mức độ giàu có kinh tế của một nước, bởi nó thể hiện mức thu nhập cộng dồn cho người dân của nước đó, bao gồm các dòng vốn quốc tế và không kể mức thu nhập được tạo ra trong nước nhưng không được chuyển ra nước ngoài.

HDI được rút ra theo phương pháp năm 2010 có hình thức là con số trung bình hình học của các chỉ số chiều thu được từ các chỉ số bằng cách bình thường hóa dựa trên giá trị cực tiểu và giá trị cực đại được quan sát thấy trong giai đoạn ở đó HDI được tính toán và báo cáo. Như vậy, “chiếc mũ” trước đây chụp lên hợp phần thu nhập đã được thay thế bằng “giá trị cực đại quan sát thấy” về mức thu nhập trên đầu người. Áp dụng số trung bình hình học đưa đến những giá trị chỉ số thấp hơn, với những thay đổi lớn hơn xảy ra ở các nước với sự phát triển không đồng đều giữa các chiều. Số trung bình hình học chỉ có tác động vừa phải lên thứ bậc HDI.

Không giống HDI cũ, HDI mới dựa trên số trung bình hình học có tính đến những khác biệt về thành tích giữa các chiều. Thành tích kém ở bất kỳ chiều nào bây giờ cũng được phản ánh trực tiếp trong HDI mới mà HDI này phản ánh thành tích của một nước tốt đến mức nào giữa ba chiều. Thành tích thấp ở một chiều không còn được bù đắp theo tuyến tính bởi thành tích tốt hơn ở một chiều khác. Số trung bình hình học góp phần giảm thiểu mức độ thay thế giữa các chiều, đồng thời bảo đảm rằng sự giảm sút 1% ở bất kỳ chỉ số nào đều có cùng tác động đến HDI giống như sự giảm sút ở bất kỳ chỉ số nào khác. Là một cơ sở để so sánh các thành tích, phương pháp này tôn trọng những khác biệt mang tính nội tại giữa các chiều nhiều hơn bất kỳ con số bình quân đơn giản nào khác.

Để phục vụ báo cáo này, chỉ số HDI mới đã được tính toán cho năm 2010 và 2012 chỉ ở cấp độ quốc gia. Nó cũng được so sánh với số liệu toàn cầu cho Việt Nam.

2. Chỉ số bất bình đẳng giới

Chỉ số bất bình đẳng giới (GII) phản ánh những bất lợi trên cơ sở giới ở ba chiều - sức khỏe sinh sản, trao quyền và thị trường lao động - cho nhiều nước chừng nào số liệu có chất lượng hợp lý cho phép. Chỉ số này cho thấy sự lãng phí tiềm năng phát triển con người do tình trạng bất bình đẳng giữa thành tích của nam giới và của nữ giới ở ba chiều này. Giá trị của chỉ số thay đổi

từ 0 - tức là điểm mà nam giới và nữ giới có thành tích ngang bằng nhau, và 1 - tức là điểm mà một trong hai giới có thành tích tối tệ nhất có thể ở tất cả các chiều được đo lường.

Chỉ số GII dựa trên:

- Tỷ suất tử vong ở bà mẹ;
- Tỷ lệ sinh ở vị thành niên;
- Dân số nữ và dân số nam có ít nhất học vấn ở bậc trung học;
- Tỷ trọng nữ và nam có ghế trong quốc hội;
- Tỷ lệ tham gia lực lượng lao động của nữ và nam.

Chỉ số GII đã được tính toán chỉ ở cấp độ quốc gia cho hai năm 2010 và 2012 để phục vụ Báo cáo này. Nó cũng được so sánh với số liệu toàn cầu cho Việt Nam.

C. Tính toán Chỉ số nghèo đa chiều (Nguồn: UNDP 2010)

Được đưa vào áp dụng năm 2010, Chỉ số nghèo đa chiều (MPI) là sản phẩm của số người nghèo đa chiều (tỷ trọng của những người nghèo đa chiều) và cường độ nghèo của họ (số lượng bình quân những thiếu thốn mà mỗi hộ nghèo đa chiều trải nghiệm). MPI ghi nhận bao nhiêu người phải trải nghiệm những thiếu thốn trùng lặp nhau và bao nhiêu sự thiếu thốn họ phải đối mặt bình quân. Về khía cạnh này, phép đo lường đòi hỏi rằng tất cả các số liệu phải đến từ một cuộc khảo sát và do đó các phương án lựa chọn các chiều cho chỉ số này là rất hạn chế ở Việt Nam.

Báo cáo này giới thiệu MPI đã được điều chỉnh cho phù hợp với bối cảnh tình hình địa phương, có sử dụng bộ số liệu của VHLSS 2010 và VHLSS 2012. Để bảo đảm rằng MPI thực tế phản ánh được những thiếu thốn đa chiều ở các hộ gia đình Việt Nam, các chỉ số MPI trong Báo cáo này đã được điều chỉnh và mở rộng thêm hai chiều (xem bảng dưới đây). Chỉ số này tương đối giống với đề xuất quốc gia của Việt Nam so với Báo cáo Phát triển con người quốc gia 2011 của Việt Nam. Do tình trạng thiếu thông tin về y tế trong bộ số liệu VHLSS đầy đủ, nên chỉ một chỉ số y tế được sử dụng.

Phương pháp để tính toán MPI sử dụng những bước sau đây:

- **Bước 1:** Chọn đơn vị phân tích. MPI được tính toán ở cấp hộ gia đình.
- **Bước 2:** Chọn các chiều. 5 chiều đã được lựa chọn phù hợp với các quy định chi tiết quốc gia đề xuất cuối cùng: đó là y tế, giáo dục, nhà ở, nước sạch và vệ sinh môi trường, và khả năng tiếp cận thông tin.
- **Bước 3:** Chọn các chỉ số. Sẽ là tốt nhất nếu chọn các chỉ số không liên quan quá chặt chẽ với nhau. MPI cho Việt Nam sử dụng 9 chỉ số: 1 chỉ số cho chiều y tế và 2 chỉ số cho mỗi chiều của 4 chiều còn lại. Một trọng số bằng nhau được áp dụng cho cả 9 chỉ số để việc tính toán được đơn giản.
- **Bước 4:** Đặt ra các ngưỡng nghèo. Một điểm giới hạn nghèo được đặt ra cho từng chiều (xem bảng dưới đây). Sau đó, mỗi người có thể được xác định là bị thiếu thốn hay không bị thiếu thốn ở từng chiều.
- **Bước 5:** Áp các ngưỡng nghèo. Trong bước này, các hộ gia đình với một điểm thiếu thốn được gán một trọng số ít nhất là 33,3% được coi là nghèo đa chiều.
- **Bước 6:** Tính toán chỉ số nghèo đếm đầu (H). Đem chia số người nghèo cho tổng số người dân.

- **Bước 7:** Tính toán độ sâu nghèo đói (A). A là số thiếu hụt bình quân của những thiếu thốn. A được tính toán bằng cách cộng tỷ lệ tổng các thiếu thốn của một người nghèo, chia cho tổng số người nghèo.
- **Bước 8:** Tính toán MPI (hay M0) = H*A. Tổng hợp lại, MPI đại diện cho tỷ trọng dân cư được coi là nghèo đa chiều, được điều chỉnh bằng cường độ những thiếu thốn phải chịu đựng.

Xử lý với nhóm dân cư liên quan trong từng chỉ tiêu

Hai chỉ số giáo dục không áp dụng cho toàn bộ dân số, do tỷ lệ đến trường của trẻ em chỉ có liên quan đến các hộ gia đình có trẻ em trong độ tuổi đến trường. Do đó, quy trình là xếp vào diện không bị thiếu thốn những thành viên gia đình mà một chỉ số nào đó không có liên quan. Các hộ gia đình mà chỉ số là có liên quan nhưng thiếu các giá trị được coi là do thiếu thông tin và do đó bị loại ra khỏi mẫu lựa chọn.

Danh mục cuối cùng các ngưỡng và chỉ số MPI cho Báo cáo Phát triển con người 2015 của Việt Nam:

5 chiều (giáo dục, y tế, nhà ở, nước sạch và vệ sinh môi trường, và khả năng tiếp cận thông tin) có tổng cộng 9 chỉ số. Các chỉ số được gán trọng số như nhau.

Chiều	Chỉ số	Điểm giới hạn về tình trạng thiếu thốn. Một hộ gia đình được coi là thiếu thốn nếu:	Trọng số	Cơ sở
Giáo dục	Trình độ học vấn của người lớn	Bất kỳ thành viên nào từ 15 đến 30 tuổi không có trình độ học vấn trung học cơ sở và hiện không đi học	1/9	Hiến pháp 2013, Nghị quyết 15/NQ-TW, Nghị quyết 41/2000/QH. Phổ cập bậc trung học cơ sở là một chỉ tiêu quốc gia theo Nghị định Số 20/2014/NĐ-CP
	Tỷ lệ đến trường của trẻ em	Bất kỳ trẻ em nào từ 5-14 tuổi hiện không đi học	1/9	Hiến pháp 2013, Luật Giáo dục 2005, Luật Bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em, Nghị quyết 15/NQ-TW. Phổ cập mẫu giáo cho trẻ em 5 tuổi đến bậc trung học cơ sở được quy định tại Luật Giáo dục 2009.
Y tế	Bảo hiểm y tế	Bất kỳ thành viên nào từ 6 tuổi trở lên mà không có bảo hiểm y tế	1/9	Hiến pháp 2013, Luật Bảo hiểm y tế 2014, Nghị quyết 15/NQ-TW
	Khả năng tiếp cận dịch vụ chăm sóc sức khỏe	Bất kỳ thành viên nào có bệnh nặng mà không thể tiếp cận dịch vụ chăm sóc sức khỏe	-	Hiến pháp 2013, Luật Khám và chữa bệnh
Nhà ở	Chất lượng nhà ở	Sinh sống trong căn nhà: 1. Nhà tạm bợ	1/9	Luật Nhà ở, Nghị quyết 15/NQ-TW, một số vấn đề chính sách xã hội cho giai đoạn 2012-2020
	Diện tích nhà ở	Diện tích bình quân trên đầu người ít hơn 8 m ²	1/9	Luật Nhà ở, Quyết định 2127/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chiến lược phát triển nhà ở đến năm 2020 và tầm nhìn 2030

Chiều	Chỉ số	Điểm giới hạn về tình trạng thiếu thốn. Một hộ gia đình được coi là thiếu thốn nếu:	Trọng số	Cơ sở
Nước sạch và vệ sinh môi trường	Nguồn nước	Không sử dụng các nguồn nước hợp vệ sinh (tức là, sử dụng nước giếng khoan, nước suối, nước mưa và các nguồn nước khác không được bảo đảm)	1/9	Nghị quyết 15/NQ-TW: một số vấn đề chính sách xã hội cho giai đoạn 2012-2020
	Nhà xí	Không sử dụng nhà xí hợp vệ sinh	1/9	
Khả năng tiếp cận thông tin	Khả năng tiếp cận dịch vụ truyền thông	Không sử dụng điện thoại cố định/ di động hay mạng internet	1/9	Có thể được sử dụng làm phương pháp thay thế cho chiều này, do những hạn chế về số liệu
	Phương tiện để tiếp cận thông tin	Không có máy truyền hình, đài phát thanh hay máy tính để bàn/ máy tính xách tay	1/9	

Ghi chú:

- Do thiếu số liệu về “khả năng tiếp cận dịch vụ chăm sóc sức khỏe” trong VHLSS, nên chỉ có 9 chỉ số để tính toán thực sự. Trọng điểm của chỉ số bị thiếu được phân bổ lại cho 9 chỉ số với những số liệu hiện có, dẫn đến kết quả là một trọng số như nhau là 1/9 được áp dụng cho mỗi chỉ số trong 9 chỉ số cần tính toán.
- Trong quy định quốc gia đề xuất cuối cùng, ngưỡng của chỉ số trẻ em đến trường có hơi khác. Chỉ số này nói đến một thành viên bất kỳ trong hộ gia đình, người sinh từ năm 1986 và tương đương với hay nhiều hơn 15 tuổi, không có trình độ học vấn bậc trung học cơ sở và hiện không đi học. Ngưỡng này được dựa vào thực tế là (i) 14 là tuổi đúng để học xong bậc trung học cơ sở và (ii) những người sinh từ 1986 trở đi sẽ là 14 tuổi vào năm 2000 khi Quốc hội ban hành Nghị quyết về phổ cập bậc trung học cơ sở. Những người này sẽ là 30 tuổi vào năm 2016 khi chiến lược giảm nghèo mới 2016-2020 được công bố và bắt đầu áp dụng khái niệm Nghèo đa chiều (MDP) cho các ngưỡng nghèo. Báo cáo này sử dụng giới hạn cố định 15-30 tuổi để phần nào thống nhất với hướng dẫn quốc gia và cũng dựa vào các cuộc tham vấn với các đối tác khác nhau, những người nhất trí rằng giới hạn độ tuổi này là phù hợp nhất cho các can thiệp chính sách.
- Số liệu về chỉ số khả năng tiếp cận dịch vụ chăm sóc sức khỏe không có trong VHLSS cho cấp tỉnh. Do vậy, chỉ số này không được đưa vào tính toán thực tế của Báo cáo này.
- “Hợp vệ sinh” được định nghĩa theo khái niệm Việt Nam (tùy thuộc vào sự sẵn có số liệu trong VHLSS), tương tự như định nghĩa của WHO về các nguồn nước sạch.
- Về định nghĩa “nhà xí”, các loại nhà xí không hợp vệ sinh nói về các loại như hố xí tự hủy/ bán tự hủy, hố xí thấm dột nước, hố xí hai ngăn.
- Trong quy định quốc gia đề xuất cuối cùng, chỉ số về khả năng tiếp cận thông tin cũng bao gồm không có khả năng tiếp cận các chương trình phát thanh qua hệ thống loa phát thanh cấp phường/xã. Do tình trạng thiếu số liệu về khả năng tiếp cận hệ thống loa phát thanh, nên Báo cáo này không xem xét đến hợp phần này.

D. Các bảng thống kê (Nguồn: GSO, 2015)

D.1 Chỉ số phát triển con người cấp tỉnh năm 2012 (HDI)

Xếp hạng HDI		Chỉ số phát triển con người (HDI)	Tuổi thọ kỳ vọng (năm)	Tỷ lệ người lớn biết chữ (từ 15 tuổi trở lên)	Tỷ lệ nhập học các cấp (%)	GDP bình quân đầu người (2011 đôla Mỹ PPP)	Chênh lệch xếp hạng giữa GDP bình quân đầu người và HDI
	Cả nước	0.752	73.05	94.50	63.43	3,979.28	
1	Bà Rịa Vũng Tàu	0.901	75.95	95.90	64.13	36,786.39	0
2	Tp Hồ Chí Minh	0.820	76.22	98.10	72.13	7,147.09	1
3	Đà Nẵng	0.803	75.51	97.70	80.89	4,811.58	2
4	Hà Nội	0.794	75.05	97.30	86.19	3,923.21	8
5	Cần Thơ	0.788	75.33	95.40	59.54	6,260.52	-1
6	Quảng Ninh	0.784	72.85	94.90	58.59	7,834.55	-4
7	Hải Phòng	0.773	74.09	98.10	71.26	3,849.18	6
8	Bắc Ninh	0.771	73.69	97.70	65.25	4,451.41	-2
9	Tiền Giang	0.770	75.55	95.70	67.05	3,781.77	6
10	Long An	0.764	75.29	95.00	61.48	4,012.39	0
11	Vĩnh Phúc	0.764	73.69	97.90	63.86	3,990.61	0
12	Đồng Nai	0.763	76.22	97.00	59.04	3,485.16	8
13	Vĩnh Long	0.757	74.87	93.80	68.12	3,360.01	8
14	Khánh Hoà	0.752	73.33	94.20	59.60	4,180.68	-6
15	Bình Dương	0.751	75.55	97.10	48.59	3,663.54	2
16	Kiên Giang	0.750	74.02	92.30	56.41	4,336.43	-9
17	Bến Tre	0.750	75.16	95.10	63.59	2,978.48	13
18	Hải Dương	0.746	74.27	97.80	67.58	2,513.92	21
19	Quảng Nam	0.745	72.33	95.00	70.28	3,192.34	4
20	Tây Ninh	0.744	74.18	91.80	54.97	4,058.65	-11
21	Hậu Giang	0.743	75.01	95.20	59.17	2,943.84	10
22	Hưng Yên	0.743	73.97	97.50	67.68	2,503.79	18
23	Cà Mau	0.743	74.45	96.00	56.74	3,121.66	1
24	Bạc Liêu	0.742	74.02	94.50	52.83	3,701.98	-8
25	Bình Định	0.742	72.83	95.70	65.38	3,089.10	1
26	Thái Nguyên	0.741	73.08	97.70	69.02	2,547.11	11
27	Thái Bình	0.738	74.84	98.30	66.60	2,090.86	24
28	Thừa Thiên Huế	0.735	71.09	93.50	72.75	3,072.58	-1
29	Lâm Đồng	0.735	72.66	93.60	60.24	3,331.80	-7

Xếp hạng HDI		Chỉ số phát triển con người (HDI)	Tuổi thọ kỳ vọng (năm)	Tỷ lệ người lớn biết chữ (từ 15 tuổi trở lên)	Tỷ lệ nhập học các cấp (%)	GDP bình quân đầu người (2011 đôla Mỹ PPP)	Chênh lệch xếp hạng giữa GDP bình quân đầu người và HDI
30	Bình Phước	0.734	73.27	92.70	54.76	3,606.56	-12
31	Ninh Bình	0.733	73.18	96.90	64.60	2,478.79	10
32	Bình Thuận	0.732	73.83	93.30	56.46	3,090.17	-7
33	An Giang	0.730	73.13	89.10	56.36	3,791.46	-19
34	Phú Yên	0.728	72.83	95.20	63.99	2,541.80	4
35	Nam Định	0.726	73.82	97.80	66.51	1,904.97	21
36	Hà Tĩnh	0.725	72.06	98.40	67.39	2,117.32	14
37	Hà Nam	0.724	74.14	98.00	57.06	2,131.93	12
38	Quảng Ngãi	0.718	71.79	86.00	62.30	3,516.44	-19
39	Đồng Tháp	0.718	74.20	92.90	58.77	2,240.56	7
40	Trà Vinh	0.717	74.03	89.30	57.13	2,662.89	-5
41	Thanh Hoá	0.716	72.76	94.50	56.95	2,434.69	1
42	Quảng Bình	0.716	72.11	96.60	60.58	2,203.01	5
43	Hoà Bình	0.715	72.21	96.00	57.87	2,343.13	2
44	Phú Thọ	0.715	72.93	97.50	61.23	1,916.23	10
45	Sóc Trăng	0.715	73.63	88.20	56.18	2,835.46	-13
46	Nghệ An	0.715	72.33	95.10	57.64	2,379.59	-2
47	Bắc Giang	0.711	72.83	96.90	59.39	1,909.44	8
48	Đắk Nông	0.710	68.77	93.80	61.83	3,000.70	-19
49	Đắk Lắk	0.708	69.95	94.60	60.63	2,555.78	-13
50	Lạng Sơn	0.707	71.57	96.10	56.01	2,201.98	-2
51	Tuyên Quang	0.699	71.78	93.10	60.61	1,948.18	2
52	Quảng Trị	0.696	67.32	92.50	65.14	2,672.10	-18
53	Ninh Thuận	0.695	72.33	86.10	57.21	2,402.34	-10
54	Gia Lai	0.689	68.15	87.90	57.72	3,023.20	-26
55	Bắc Kạn	0.685	71.86	90.80	56.56	1,766.68	4
56	Lào Cai	0.670	68.28	79.80	60.54	2,767.55	-23
57	Yên Bái	0.657	68.48	86.70	54.64	1,845.51	0
58	Kon Tum	0.656	65.72	87.60	59.37	2,075.42	-6
59	Cao Bằng	0.653	69.75	84.70	56.99	1,564.27	2
60	Sơn La	0.634	69.97	74.90	52.20	1,773.90	-2
61	Điện Biên	0.611	66.80	70.80	60.79	1,589.03	-1
62	Hà Giang	0.586	66.79	73.10	52.61	1,083.72	0
63	Lai Châu	0.560	64.65	65.60	55.26	1,081.84	0

D.2 Xu hướng biến động chỉ số phát triển con người cấp tỉnh 1999-2012

Xếp hạng HDI 2012	Chỉ số phát triển con người (HDI)						Xếp hạng chỉ số HDI			Tốc độ tăng trưởng HDI bình quân năm (%)		
	1999	2004	2006	2008	2010	2012	2004	Thay đổi xếp hạng 2004-2012	1999-2008	2008-2012	1999-2012	2004-2012
	0.650	0.700	0.712	0.726	0.740	0.752			1.23	0.90	1.13	0.91
1	Bà Rịa Vũng Tàu	0.822	0.853	0.860	0.866	0.877	1	0	0.57	1.00	0.70	0.68
2	Tp Hồ Chí Minh	0.752	0.779	0.775	0.771	0.816	2	0	0.28	1.57	0.67	0.65
3	Đà Nẵng	0.722	0.757	0.756	0.760	0.798	3	0	0.57	1.40	0.82	0.75
4	Hà Nội	0.714	0.742	0.763	0.766	0.781	4	0	0.78	0.91	0.82	0.85
5	Cần Thơ	0.679	0.697	0.731	0.750	0.775	11	6	1.11	1.24	1.15	1.54
6	Quảng Ninh	0.683	0.719	0.724	0.753	0.786	7	1	1.10	1.02	1.07	1.09
7	Hải Phòng	0.702	0.727	0.740	0.743	0.768	5	-2	0.64	1.00	0.75	0.77
8	Bắc Ninh	0.662	0.697	0.717	0.744	0.762	12	4	1.31	0.89	1.18	1.28
9	Tiền Giang	0.642	0.681	0.699	0.720	0.745	21	12	1.28	1.69	1.41	1.55
10	Long An	0.652	0.685	0.708	0.731	0.756	18	8	1.28	1.10	1.22	1.38
11	Vĩnh Phúc	0.682	0.692	0.711	0.741	0.757	13	2	0.93	0.77	0.88	1.24
12	Đồng Nai	0.699	0.721	0.738	0.744	0.753	6	-6	0.69	0.65	0.67	0.72
13	Vĩnh Long	0.644	0.690	0.704	0.730	0.743	15	2	1.39	0.92	1.24	1.16
14	Khánh Hoà	0.650	0.709	0.716	0.732	0.742	9	-5	1.32	0.67	1.12	0.74
15	Bình Dương	0.729	0.714	0.723	0.722	0.737	8	-7	-0.10	0.97	0.23	0.63

Xếp hạng HDI 2012	Chỉ số phát triển con người (HDI)						Xếp hạng chỉ số HDI			Tốc độ tăng trưởng HDI bình quân năm (%)			
	1999	2004	2006	2008	2010	2012	2004	Thay đổi xếp hạng 2004-2012	1999- 2008	2008- 2012	1999- 2012	2004- 2012	
16	Kiên Giang	0.630	0.684	0.695	0.722	0.729	0.750	19	3	1.54	0.94	1.35	1.16
17	Bến Tre	0.610	0.678	0.701	0.726	0.736	0.750	24	7	1.97	0.78	1.60	1.26
18	Hải Dương	0.662	0.703	0.704	0.721	0.733	0.746	10	-8	0.95	0.85	0.92	0.73
19	Quảng Nam	0.634	0.685	0.689	0.708	0.718	0.745	17	-2	1.24	1.26	1.25	1.05
20	Tây Ninh	0.670	0.675	0.695	0.720	0.726	0.744	27	7	0.80	0.84	0.81	1.23
21	Hậu Giang	0.652	0.652	0.681	0.701	0.723	0.743	41	20		1.49		1.66
22	Hưng Yên	0.659	0.688	0.699	0.716	0.730	0.743	16	-6	0.91	0.94	0.92	0.96
23	Cà Mau	0.635	0.690	0.705	0.724	0.724	0.743	14	-9	1.46	0.63	1.21	0.91
24	Bạc Liêu	0.630	0.681	0.701	0.716	0.730	0.742	22	-2	1.44	0.88	1.27	1.08
25	Bình Định	0.621	0.677	0.693	0.718	0.730	0.742	25	0	1.63	0.82	1.38	1.14
26	Thái Nguyên	0.640	0.666	0.689	0.707	0.735	0.741	36	10	1.12	1.17	1.13	1.34
27	Thái Bình	0.643	0.680	0.698	0.716	0.722	0.738	23	-4	1.21	0.76	1.07	1.04
28	Thừa Thiên Huế	0.630	0.669	0.680	0.693	0.722	0.735	32	4	1.05	1.50	1.19	1.18
29	Lâm Đồng	0.655	0.669	0.698	0.723	0.729	0.735	31	2	1.10	0.42	0.89	1.17
30	Bình Phước	0.648	0.651	0.679	0.700	0.730	0.734	42	12	0.85	1.22	0.96	1.52
31	Ninh Bình	0.646	0.667	0.681	0.713	0.720	0.733	34	3	1.10	0.69	0.98	1.19
32	Bình Thuận	0.645	0.674	0.692	0.710	0.724	0.732	28	-4	1.08	0.76	0.98	1.05
33	An Giang	0.616	0.658	0.677	0.705	0.717	0.730	39	6	1.52	0.88	1.32	1.30

Xếp hạng HDI 2012	Chỉ số phát triển con người (HDI)						Xếp hạng chỉ số HDI			Tốc độ tăng trưởng HDI bình quân năm (%)			
	1999	2004	2006	2008	2010	2012	2004	2012	Thay đổi xếp hạng 2004-2012	1999-2008	2008-2012	1999-2012	2004-2012
34	Phù Yên	0.610	0.648	0.679	0.692	0.709	0.728	44	10	1.40	1.30	1.37	1.47
35	Nam Định	0.639	0.673	0.686	0.704	0.714	0.726	29	-6	1.08	0.80	0.99	0.96
36	Hà Tĩnh	0.639	0.676	0.683	0.716	0.716	0.725	26	-10	1.26	0.32	0.97	0.87
37	Hà Nam	0.641	0.681	0.675	0.705	0.712	0.724	20	-17	1.06	0.69	0.94	0.77
38	Quảng Ngãi	0.580	0.646	0.663	0.688	0.713	0.718	46	8	1.90	1.10	1.65	1.34
39	Đồng Tháp	0.582	0.658	0.670	0.690	0.702	0.718	40	1	1.91	1.00	1.63	1.11
40	Trà Vinh	0.600	0.649	0.655	0.667	0.690	0.717	43	3	1.19	1.82	1.38	1.24
41	Thanh Hoá	0.608	0.663	0.677	0.700	0.708	0.716	37	-4	1.58	0.58	1.27	0.96
42	Quảng Bình	0.610	0.659	0.678	0.700	0.710	0.716	38	-4	1.55	0.54	1.24	1.03
43	Hoà Bình	0.612	0.667	0.672	0.703	0.704	0.715	35	-8	1.55	0.45	1.21	0.88
44	Phủ Thọ	0.625	0.669	0.672	0.685	0.701	0.715	33	-11	1.03	1.09	1.05	0.84
45	Sóc Trăng	0.611	0.643	0.662	0.682	0.695	0.715	48	3	1.23	1.18	1.21	1.32
46	Nghệ An	0.640	0.673	0.687	0.699	0.712	0.715	30	-16	0.97	0.56	0.85	0.76
47	Bắc Giang	0.619	0.642	0.670	0.686	0.706	0.711	49	2	1.15	0.91	1.07	1.28
48	Đắk Nông		0.628	0.660	0.683	0.694	0.710	51	3		0.97		1.54
49	Đắk Lắk	0.599	0.627	0.660	0.692	0.698	0.708	53	4	1.61	0.55	1.29	1.52
50	Lạng Sơn	0.580	0.647	0.671	0.700	0.698	0.707	45	-5	2.10	0.24	1.53	1.10
51	Tuyên Quang	0.622	0.644	0.664	0.683	0.689	0.699	47	-4	1.03	0.61	0.90	1.04

Xếp hạng HDI 2012	Chỉ số phát triển con người (HDI)						Xếp hạng chỉ số HDI		Tốc độ tăng trưởng HDI bình quân năm (%)				
	1999	2004	2006	2008	2010	2012	2004	Thay đổi xếp hạng 2004-2012	1999-2008	2008-2012	1999-2012	2004-2012	
52	Quảng Trị	0.598	0.634	0.648	0.684	0.686	0.696	50	-2	1.51	0.43	1.17	1.16
53	Ninh Thuận	0.595	0.627	0.629	0.652	0.657	0.695	52	-1	1.02	1.59	1.20	1.29
54	Gia Lai	0.518	0.582	0.629	0.665	0.680	0.689	59	5	2.80	0.90	2.21	2.12
55	Bắc Kạn	0.585	0.621	0.635	0.664	0.672	0.685	54	-1	1.41	0.79	1.22	1.23
56	Lào Cai	0.525	0.606	0.603	0.642	0.647	0.670	56	0	2.25	1.07	1.88	1.27
57	Yên Bái	0.579	0.615	0.619	0.627	0.649	0.657	55	-2	0.90	1.16	0.98	0.83
58	Kon Tum	0.533	0.567	0.614	0.635	0.643	0.656	61	3	1.97	0.79	1.61	1.84
59	Cao Bằng	0.540	0.596	0.617	0.653	0.636	0.653	57	-2	2.14	-0.01	1.47	1.15
60	Sơn La	0.524	0.586	0.602	0.638	0.633	0.634	58	-2	2.20	-0.15	1.47	0.99
61	Điện Biên	0.475	0.576	0.574	0.596	0.577	0.611	60	-1		0.62		0.75
62	Hà Giang	0.475	0.517	0.549	0.567	0.578	0.586	62	0	1.98	0.82	1.62	1.57
63	Lai Châu	0.557	0.490	0.499	0.534	0.547	0.560	63	0	-0.46	1.17	0.04	1.68

Chú thích: Số liệu của Hà Tây trước năm 2008 được gộp vào Hà Nội để đảm bảo nhất quán với những năm gần đây.

Năm 1999: Số liệu của Lai Châu bao gồm Điện Biên, Đắk Lắk bao gồm Đak Nông, Cần Thơ bao gồm Hậu Giang.

Số liệu GDP của Hòa Bình bao gồm nguồn thu từ thủy điện, số liệu của Bà Rịa Vũng Tàu bao gồm dầu khí, do đó gần được xem xét là những trường hợp ngoại lệ.

D.3 Chỉ số phát triển giới cấp tỉnh năm 2012 (GDI)

Xếp hạng HDI	Chỉ số phát triển giới (GDI)	Tuổi thọ kỳ vọng (năm)		Tỷ lệ người lớn biết chữ (%)		Tỷ lệ nhập học chung (%)		GDP bình quân đầu người (2011 đôla Mỹ PPP)	
		Nữ	Nam	Nữ	Nam	Nữ	Nam	Nữ	Nam
Cả nước	0.752	75.8	70.4	92.6	96.4	64.8	62.2	3620.7	4345.6
1 Bà Rịa Vũng Tàu	0.899	78.7	73.3	95.3	96.7	66.0	62.4	25349.3	48233.1
2 Tp Hồ Chí Minh	0.831	79.0	73.6	97.6	98.8	71.4	72.8	5916.3	8505.9
3 Đà Nẵng	0.793	78.0	73.1	96.5	99.0	83.7	78.3	4313.1	5323.8
4 Hà Nội	0.811	77.6	72.6	96.2	98.5	87.6	84.8	3723.8	4125.8
5 Cần Thơ	0.771	77.9	72.9	94.3	96.6	60.3	58.9	5382.8	7133.2
6 Quảng Ninh	0.792	75.6	70.2	93.3	96.5	59.6	57.7	6685.7	8920.2
7 Hải Phòng	0.785	76.8	71.6	97.2	99.1	73.1	69.6	3429.5	4274.9
8 Bắc Ninh	0.783	76.4	71.1	96.4	99.0	66.3	64.2	4352.6	4552.7
9 Tiền Giang	0.752	78.1	73.2	94.1	97.3	68.5	65.7	3049.4	4533.1
10 Long An	0.748	77.8	72.9	93.5	96.5	63.6	59.5	3577.5	4453.2
11 Vĩnh Phúc	0.776	76.4	71.1	96.9	99.0	66.0	61.9	3660.7	4328.7
12 Đồng Nai	0.770	79.0	73.6	96.0	98.1	60.7	57.4	3081.2	3904.3
13 Vĩnh Long	0.740	77.4	72.5	91.9	95.9	69.2	67.1	2935.0	3797.5
14 Khánh Hoà	0.741	76.1	70.7	92.7	95.8	63.3	56.0	3355.1	5021.8
15 Bình Dương	0.757	78.1	73.2	96.3	97.9	46.7	50.7	3329.0	4023.7
16 Kiên Giang	0.732	76.7	71.5	90.2	94.4	58.2	54.7	3522.4	5141.5

Xếp hạng HDI	Chỉ số phát triển giới (GDI)		Tuổi thọ kỳ vọng (năm)		Tỷ lệ người lớn biết chữ (%)		Tỷ lệ nhập học chung (%)		GDP bình quân đầu người (2011 đôla Mỹ PPP)	
	Nữ	Nam	Nữ	Nam	Nữ	Nam	Nữ	Nam	Nữ	Nam
17	0.731	0.731	77.7	72.8	93.4	96.8	69.0	58.6	2364.9	3616.0
18	0.758	0.758	76.9	71.8	96.9	98.8	68.0	67.2	2399.6	2632.9
19	0.735	0.735	75.1	69.7	93.0	97.2	71.7	68.9	3003.2	3389.8
20	0.750	0.750	76.8	71.7	90.2	93.4	56.9	53.1	3546.4	4581.9
21	0.726	0.726	77.6	72.6	93.9	96.5	59.4	58.9	2387.5	3490.9
22	0.755	0.755	76.7	71.4	96.3	98.8	70.6	64.9	2465.4	2543.2
23	0.725	0.725	77.1	72.0	95.1	97.0	55.3	58.2	2502.8	3734.6
24	0.724	0.724	76.7	71.5	93.1	96.1	53.4	52.3	2966.7	4446.8
25	0.732	0.732	75.6	70.2	93.5	98.0	67.7	63.1	2679.3	3519.9
26	0.749	0.749	75.8	70.5	96.8	98.6	72.7	65.7	2391.9	2706.2
27	0.750	0.750	77.4	72.4	97.4	99.2	67.7	65.7	1971.5	2218.6
28	0.725	0.725	74.0	68.3	90.6	96.6	75.8	69.8	2794.4	3356.7
29	0.738	0.738	75.4	70.0	92.0	95.3	62.7	57.9	3002.6	3661.9
30	0.741	0.741	76.0	70.7	90.9	94.6	55.9	53.7	3123.7	4080.4
31	0.746	0.746	75.9	70.6	95.5	98.4	68.7	60.9	2286.0	2672.9
32	0.722	0.722	76.5	71.3	92.2	94.4	58.9	54.2	2619.6	3555.7
33	0.713	0.713	75.9	70.5	86.7	91.7	58.3	54.6	3208.0	4380.9
34	0.717	0.717	75.6	70.2	93.0	97.3	66.7	61.6	2090.9	2991.8

Xếp hạng HDI	Chỉ số phát triển giới (GDI)	Tuổi thọ kỳ vọng (năm)		Tỷ lệ người lớn biết chữ (%)		Tỷ lệ nhập học chung (%)		GDP bình quân đầu người (2011 đôla Mỹ PPP)	
		Nữ	Nam	Nữ	Nam	Nữ	Nam	Nữ	Nam
35	0.737	76.5	71.3	96.7	99.1	67.4	65.6	1589.5	2234.1
36	0.715	74.9	69.4	97.7	99.1	70.2	64.9	2022.2	2214.6
37	0.736	76.8	71.6	97.1	98.9	59.8	54.5	1976.4	2294.8
38	0.708	74.6	69.1	81.1	91.1	64.2	60.4	3065.5	3979.7
39	0.702	76.9	71.7	91.5	94.4	60.8	57.0	2058.4	2424.0
40	0.700	76.7	71.5	85.9	93.0	57.2	57.1	2257.3	3080.8
41	0.707	75.5	70.1	91.9	97.2	58.6	55.4	2413.5	2456.4
42	0.706	74.9	69.5	95.5	97.6	62.9	58.4	2107.5	2298.5
43	0.724	75.0	69.6	94.3	97.8	60.1	55.9	2293.9	2393.3
44	0.723	75.7	70.3	96.5	98.6	61.9	60.6	1940.0	1891.7
45	0.697	76.4	71.1	85.6	91.0	57.9	54.6	2318.3	3358.9
46	0.705	75.1	69.7	93.5	96.8	58.6	56.7	2200.0	2561.8
47	0.719	75.6	70.2	95.7	98.2	60.8	58.1	1933.2	1885.2
48	0.712	71.8	65.9	92.2	95.2	63.1	60.7	2798.0	3179.0
49	0.711	72.9	67.1	92.8	96.4	63.6	57.9	2497.9	2612.6
50	0.715	74.4	68.9	95.1	97.0	58.2	54.1	2122.7	2281.4
51	0.708	74.6	69.1	90.5	95.9	63.3	58.2	1984.3	1912.2
52	0.686	70.4	64.5	88.9	96.2	67.0	63.5	2546.1	2800.6

Xếp hạng HDI	Chỉ số phát triển giới (GDI)	Tuổi thọ kỳ vọng (năm)		Tỷ lệ người lớn biết chữ (%)		Tỷ lệ nhập học chung (%)		GDP bình quân đầu người (2011 đôla Mỹ PPP)	
		Nữ	Nam	Nữ	Nam	Nữ	Nam	Nữ	Nam
53	0.684	75.1	69.7	83.6	88.6	58.9	55.7	2052.3	2747.3
54	0.692	71.2	65.3	84.2	91.7	58.7	56.8	2830.0	3208.9
55	0.693	74.7	69.2	88.1	93.4	58.6	54.8	1837.0	1698.4
56	0.677	71.3	65.4	74.0	85.5	62.1	59.0	2780.0	2755.3
57	0.665	71.5	65.6	82.4	91.2	54.6	54.7	1906.1	1785.2
58	0.658	68.8	62.8	82.6	92.1	61.5	57.6	1953.8	2183.5
59	0.661	72.7	66.9	80.0	89.6	57.7	56.4	1616.8	1510.8
60	0.639	72.9	67.2	63.2	86.8	49.2	55.0	1814.5	1733.7
61	0.616	69.8	63.9	59.5	82.4	57.6	63.8	1569.7	1608.3
62	0.591	69.8	63.9	62.6	83.6	51.0	54.1	1150.3	1016.9
63	0.562	67.8	61.7	50.6	80.1	54.0	56.5	1144.9	1021.6

D.4 Chỉ số bất bình đẳng giới của cả nước, 2010-2012 (GII)

	Chỉ số bất bình đẳng giới (GII)	Sức khỏe sinh sản		Trao quyền		Thị trường lao động			
		Tỷ lệ tử vong mẹ (MMR)	Tỷ lệ sinh của nữ vị thành niên (AFR)	Tỷ trọng đại diện trong quốc hội (PR)	Trình độ học vấn đạt được từ trung học phổ thông trở lên (SE)	Tỷ lệ tham gia thị trường lao động (LFPR)			
				Nam	Nữ	Nam	Nữ	Nam	Nữ
2010	0.337	69.00	35.04	0.74	0.26	0.34	0.34	0.82	0.73
2012	0.348	69.00	30.72	0.76	0.24	0.35	0.34	0.82	0.74

D.5 Chỉ số nghèo đa chiều theo tỉnh và mức độ thiếu hụt của hộ nghèo trong từng chỉ tiêu (%) năm 2012

Chỉ số nghèo đa chiều (MPI)	Hộ nghèo đa chiều											
	H*A	Tỷ lệ hộ nghèo	Độ sâu thiếu hụt	Giáo dục		Y tế	Nhà ở	Nước uống và vệ sinh		Tiếp cận thông tin		
	H (%)	A (%)	Tình độ giáo dục ở người lớn	Tỷ lệ nhập học ở trẻ	Tỷ lệ có bảo hiểm y tế	Chất lượng nhà ở	Diện tích nhà ở	Tiếp cận nước uống an toàn	Có hố xí vệ sinh	Khả năng tiếp cận dịch vụ truyền thông	Phương tiện để tiếp cận thông tin	
Cả nước	0.0864	21.3	40.6	11.6	2.1	13.4	10.2	5.0	6.7	16.7	8.3	3.7
Hà Nội	0.0155	4.4	35.0	1.7	1.0	4.2	0.2	1.4	0.4	2.0	2.6	0.4
Quảng Ninh	0.0401	9.6	42.0	6.4	1.1	5.2	3.8	2.9	3.1	6.8	4.7	2.1
Vĩnh Phúc	0.0357	10.2	35.1	3.9	1.1	8.4	0.3	1.7	2.6	7.8	4.6	1.8
Bắc Ninh	0.0174	4.8	35.9	3.4	0.7	4.4	0.1	2.8	0.1	2.1	1.0	0.9
Hải Dương	0.0090	2.7	33.3	0.3	0.3	2.6	-	1.6	0.2	0.6	1.6	0.9
Hải Phòng	0.0172	4.9	35.4	2.6	0.6	4.1	-	3.2	0.5	1.4	2.2	1.0
Hưng Yên	0.0212	5.8	36.8	2.6	0.4	5.2	0.1	2.1	0.3	3.6	3.4	1.3
Thái Bình	0.0168	4.8	34.8	0.6	0.8	4.0	-	1.1	-	3.0	4.1	1.4
Hà Nam	0.0271	7.8	34.8	1.8	0.7	7.0	-	2.2	0.2	6.2	5.0	1.3
Nam Định	0.0224	6.3	35.5	1.4	0.6	5.8	0.2	1.1	0.3	4.5	3.9	2.3
Ninh Bình	0.0460	12.8	35.9	3.7	1.5	10.9	0.2	4.7	0.9	10.7	5.6	3.1
Hà Giang	0.2748	64.3	42.8	44.7	10.6	7.9	51.0	6.1	21.0	62.4	27.6	15.9

Chỉ số nghèo đa chiều (MPI)		Hộ nghèo đa chiều										Tỷ lệ hộ nghèo đa chiều thiếu hụt ở từng chỉ tiêu (%)									
H*A	Hộ nghèo đa chiều	Tỷ lệ hộ nghèo	Độ sâu thiếu hụt	Giáo dục		Y tế	Nhà ở	Nước uống và vệ sinh		Tiếp cận thông tin											
		H (%)	A (%)	Trình độ giáo dục ở người lớn	Tỷ lệ nhập học ở trẻ	Tỷ lệ có bảo hiểm y tế	Chất lượng nhà ở	Diện tích nhà ở	Tiếp cận nước uống an toàn	Có hố xí vệ sinh	Khả năng tiếp cận dịch vụ truyền thông	Phương tiện để tiếp cận thông tin									
0.1817	42.6	42.6	42.6	23.1	3.9	3.7	29.8	2.2	31.7	41.7	16.9	10.5									
0.1324	31.1	42.5	42.5	19.6	2.7	3.9	24.1	2.6	17.2	27.7	13.5	7.9									
0.1727	42.2	41.0	41.0	18.7	2.6	16.5	33.4	4.6	20.3	39.3	12.8	7.2									
0.2080	47.6	43.7	43.7	23.5	3.6	10.1	38.3	4.2	21.8	44.5	32.2	9.1									
0.3389	71.5	47.4	47.4	47.3	8.7	12.0	33.6	18.1	47.2	70.7	44.3	23.2									
0.2822	62.9	44.9	44.9	49.2	7.1	1.5	33.9	22.8	26.0	60.9	33.7	19.0									
0.2308	52.4	44.0	44.0	33.7	5.6	9.2	24.5	11.3	29.3	48.6	29.0	16.6									
0.1909	44.8	42.6	42.6	21.1	1.5	13.7	34.8	8.6	21.7	38.6	21.1	10.7									
0.0972	24.9	39.1	39.1	10.8	1.0	4.0	13.4	6.8	12.3	22.3	13.7	3.2									
0.0459	12.2	37.7	37.7	4.8	1.1	6.5	5.8	2.4	7.3	9.1	3.0	1.3									
0.1704	42.7	39.9	39.9	21.2	2.1	8.2	28.4	2.9	15.4	40.9	22.6	11.7									
0.0457	12.2	37.4	37.4	6.9	1.1	7.0	4.2	4.4	2.2	7.0	5.6	2.8									
0.0566	14.9	38.0	38.0	5.5	1.2	7.7	8.6	2.5	4.5	10.9	6.0	4.1									
0.0691	17.9	38.7	38.7	6.7	0.8	7.8	6.4	6.0	6.4	13.2	12.4	2.6									

Chỉ số nghèo đa chiều (MPI)		Hệ nghèo đa chiều										Tỷ lệ hộ nghèo đa chiều thiếu hụt ở từng chỉ tiêu (%)		
H*A	Tỷ lệ hộ nghèo	Độ sâu thiếu hụt	Giáo dục		Y tế	Nhà ở	Nước uống và vệ sinh		Tiếp cận thông tin					
	H (%)	A (%)	Tình độ giáo dục ở người lớn	Tỷ lệ nhập học ở trẻ	Tỷ lệ có bảo hiểm y tế	Chất lượng nhà ở	Diện tích nhà ở	Tiếp cận nước uống an toàn	Có hố xí vệ sinh	Khả năng tiếp cận dịch vụ truyền thông	Phương tiện để tiếp cận thông tin			
Nghệ An	0.0667	16.0	8.3	1.5	6.8	7.0	3.2	6.9	13.9	8.5	3.8			
Hà Tĩnh	0.0351	9.1	2.2	0.4	6.7	5.1	1.0	2.7	5.7	4.2	3.6			
Quảng Bình	0.0804	20.5	9.5	1.7	11.7	5.7	3.1	6.7	15.9	15.3	2.8			
Quảng Trị	0.0964	22.2	10.6	3.9	9.7	6.4	14.5	9.5	18.1	11.0	3.1			
Thừa Thiên Huế	0.0489	12.5	6.7	1.3	6.5	1.9	4.5	4.9	8.7	6.2	3.3			
Đà Nẵng	0.0071	1.9	0.9	0.2	1.6	0.2	0.8	0.5	0.2	1.1	0.9			
Quảng Nam	0.0715	18.1	9.2	1.3	7.1	7.2	4.5	5.8	13.7	11.7	3.8			
Quảng Ngãi	0.0871	21.5	11.4	1.7	9.8	3.3	7.3	8.3	18.5	13.8	4.1			
Bình Định	0.0703	18.8	8.7	1.1	14.3	1.3	3.0	6.4	17.3	7.4	3.7			
Phú Yên	0.0752	19.8	11.5	2.7	17.0	2.1	5.8	3.0	16.2	7.0	2.5			
Khánh Hòa	0.0655	17.1	11.1	2.1	11.7	3.7	6.6	5.2	9.1	6.5	3.0			
Ninh Thuận	0.1194	28.7	20.6	4.2	15.6	4.2	15.3	14.2	17.4	12.3	3.7			
Bình Thuận	0.0800	20.0	13.9	5.1	16.8	3.4	7.6	4.0	13.1	5.7	2.5			
Kon Tum	0.2038	44.8	30.0	5.8	7.0	18.2	22.0	23.8	43.2	28.2	5.2			

Chỉ số nghèo đa chiều (MPI)		Hộ nghèo đa chiều										Tỷ lệ hộ nghèo đa chiều thiếu hụt ở từng chỉ tiêu (%)									
H*A	Hộ nghèo đa chiều	Tỷ lệ hộ nghèo	Độ sâu thiếu hụt	Giáo dục		Y tế	Nhà ở	Nước uống và vệ sinh		Tiếp cận thông tin											
		H (%)	A (%)	Trình độ giáo dục ở người lớn	Tỷ lệ nhập học ở trẻ	Tỷ lệ có bảo hiểm y tế	Chất lượng nhà ở	Diện tích nhà ở	Tiếp cận nước uống an toàn	Có hố xí vệ sinh	Khả năng tiếp cận dịch vụ truyền thông	Phương tiện để tiếp cận thông tin									
Gia Lai	0.1425	33.8	42.1	25.4	3.7	10.8	5.7	15.8	9.1	32.4	18.8	6.5									
Đắk Lắk	0.1328	32.9	40.3	19.0	3.6	19.6	8.5	12.7	11.0	30.8	9.2	5.1									
Đắk Nông	0.1647	41.4	39.8	22.1	3.7	28.5	26.4	9.8	7.0	35.1	10.2	5.4									
Lâm Đồng	0.0830	21.2	39.1	13.0	1.1	12.8	9.2	7.7	6.0	16.6	5.7	2.6									
Bình Phước	0.1407	33.5	42.1	19.6	3.2	29.9	14.2	5.5	10.0	28.7	10.6	5.0									
Tây Ninh	0.1246	31.5	39.5	18.6	3.9	27.5	18.1	5.3	1.0	26.4	7.0	4.5									
Bình Dương	0.0459	12.2	37.5	9.5	2.4	10.6	2.2	8.2	0.2	2.8	3.1	2.4									
Đồng Nai	0.0449	11.4	39.4	6.8	1.1	8.6	3.5	4.6	1.8	6.1	4.6	3.4									
Bà Rịa Vũng Tàu	0.0340	8.8	38.5	6.9	1.9	7.9	2.0	3.0	0.5	3.5	3.5	1.3									
TP Hồ Chí Minh	0.0358	9.9	36.1	6.9	1.5	9.4	1.1	6.2	2.2	0.5	2.7	1.7									
Long An	0.0849	21.9	38.8	13.9	1.3	18.2	12.9	2.0	2.1	18.9	5.0	2.2									
Tiền Giang	0.0876	23.3	37.6	12.9	1.5	20.1	12.3	3.0	2.9	18.3	4.5	3.4									
Bến Tre	0.1516	37.7	40.2	17.2	2.2	32.0	20.4	2.4	14.8	35.3	8.9	3.3									
Trà Vinh	0.1814	45.9	39.6	22.5	4.5	27.9	36.1	4.0	2.9	42.4	13.6	9.4									

Chỉ số nghèo đa chiều (MPI)		Hộ nghèo đa chiều										Tỷ lệ hộ nghèo đa chiều thiếu hụt ở từng chỉ tiêu (%)			
H*A	Tỷ lệ hộ nghèo	Độ sâu thiếu hụt	Giáo dục		Y tế	Chất lượng nhà ở	Diện tích nhà ở	Tiếp cận nước uống an toàn	Có hố xí vệ sinh	Khả năng tiếp cận dịch vụ truyền thông	Phương tiện để tiếp cận thông tin	Nước uống và vệ sinh		Khả năng tiếp cận dịch vụ truyền thông	Phương tiện để tiếp cận thông tin
	H (%)	A (%)	Trình độ giáo dục ở người lớn	Tỷ lệ nhập học ở trẻ	Tỷ lệ có bảo hiểm y tế	Chất lượng nhà ở	Diện tích nhà ở	Tiếp cận nước uống an toàn	Có hố xí vệ sinh	Khả năng tiếp cận dịch vụ truyền thông	Phương tiện để tiếp cận thông tin	Nước uống và vệ sinh		Khả năng tiếp cận dịch vụ truyền thông	Phương tiện để tiếp cận thông tin
Vĩnh Long	0.1675	41.8	40.1	15.4	1.6	32.9	19.3	2.6	30.7	36.9	7.3	36.9		7.3	4.0
Đồng Tháp	0.2185	51.5	42.5	24.3	3.2	38.8	31.8	5.6	33.1	45.7	10.6	45.7		10.6	3.5
An Giang	0.1946	44.1	44.1	24.7	5.5	36.1	28.4	11.2	22.3	23.7	15.0	23.7		15.0	8.4
Kiên Giang	0.2254	52.6	42.9	30.4	5.8	44.3	40.5	6.1	6.3	47.3	15.2	47.3		15.2	7.0
Cần Thơ	0.1399	32.1	43.6	20.2	3.5	27.6	20.0	5.3	13.2	26.1	6.8	26.1		6.8	3.2
Hậu Giang	0.2081	49.8	41.8	26.9	4.1	37.0	32.9	5.0	17.1	46.6	11.7	46.6		11.7	6.0
Sóc Trăng	0.2169	52.2	41.6	29.0	6.6	40.4	35.7	4.8	5.0	47.7	19.1	47.7		19.1	7.0
Bạc Liêu	0.2311	54.7	42.2	31.2	4.2	47.9	37.4	2.5	-	51.2	29.8	51.2		29.8	3.7
Cà Mau	0.1932	47.8	40.4	28.8	6.6	40.6	36.4	7.5	0.5	41.5	6.7	41.5		6.7	5.3

PHỤ LỤC 2: PHƯƠNG PHÁP ĐO LỆCH KHỎI MỨC CHUNG (nguồn: UNDP, 2010, tính toán của UNDP Việt Nam)

Tiến bộ đạt được ở cấp quốc gia về phát triển con người có thể được đo lường bằng nhiều cách và nước nào được phân loại là nước đi đầu tùy thuộc vào chuẩn mực được sử dụng để đánh giá sự thay đổi. Báo cáo này sử dụng “**phương pháp đo lệch khỏi mức chung**” - tức là mức độ mà một nước đi lệch khỏi sự cải thiện được kỳ vọng của mình, xét theo HDI ban đầu của nước đó và mức độ cải thiện của các nước khác có cùng điểm xuất phát - làm thước đo tiến bộ mà một nước đạt được theo thời gian. Phương pháp này giúp loại bỏ ảnh hưởng của các điểm xuất phát khác nhau gắn liền với các trình độ phát triển khác nhau. Báo cáo sử dụng nó để dự báo thành tích quốc tế tương đối của Việt Nam và tiến bộ về HDI đạt được ở các tỉnh của Việt Nam.

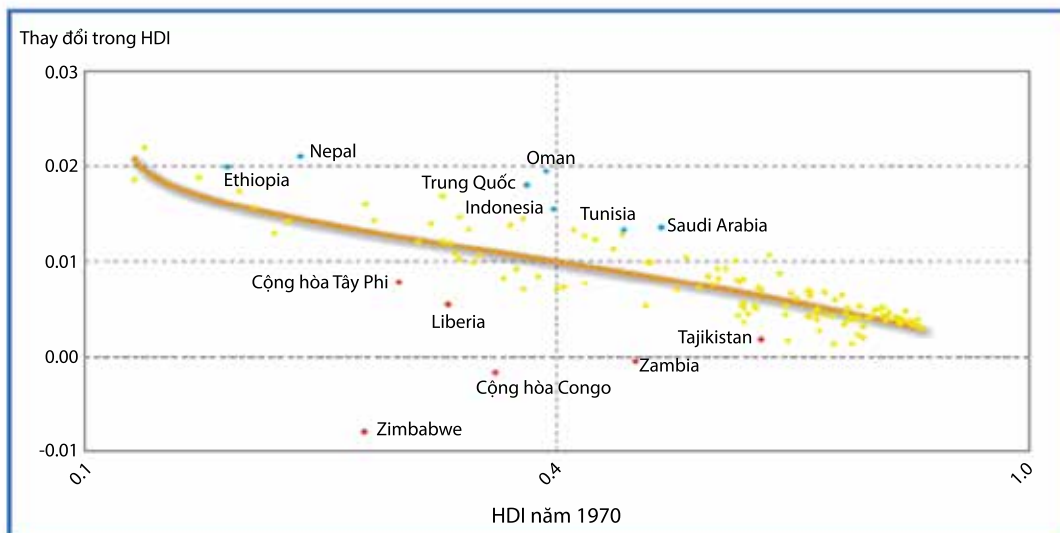
Phương pháp đo lệch khỏi mức chung đã được sử dụng trong Báo cáo Phát triển con người toàn cầu 2010. Hình A2.1 dưới đây

được trích ra từ báo cáo đó, minh họa bằng đồ họa về cách thức vận hành của phương pháp này. Nó lựa chọn các nước mà mức cải thiện là xa nhất ở phía trên và phía dưới của mức độ được kỳ vọng, có tính đến trình độ phát triển ban đầu của các nước đó. Đường minh họa chiều hướng mô tả mức độ trung bình giữa các mức độ cơ sở trong HDI (năm 1970). Phép đo lường này dựa vào và phát huy nghiên cứu trước đó của Gustav Ranis và Frances Stewart, những người đã đánh giá tiến bộ của một đất nước so với nhóm HDI của mình.

Từ hình này, các nước đi đầu bao gồm một số nước ở Đông Á và Nam Á và các nước A-rập (thuộc vùng Bắc Phi cũng như vùng Vịnh nhiều dầu mỏ). Oman - một nước được hưởng lợi từ các phát hiện dầu mỏ vào đầu giai đoạn - đứng đầu danh sách, tiếp đó là Trung Quốc, Nepal và Indonesia.

Hình A2.1: Ví dụ về việc áp dụng phương pháp đo lệch khỏi mức chung

Các nước thuộc топ đầu và cuối về tiến bộ HDI theo phương pháp lệch khỏi mức chung



Chú thích: Các giá trị HDI năm 1970 tính theo giá trị log.
Nguồn: tính toán và cơ sở dữ liệu của văn phòng báo cáo PTCN

Về mặt kỹ thuật, phương pháp này áp dụng kỹ thuật hồi quy cho phép so sánh các nước có các điểm xuất phát phát triển khác nhau. Nó sử dụng phần dư trong một hồi quy lô-ga-rít của những thay đổi trong chỉ số HDI trên lô-ga-rít của mức HDI ban đầu để đo *khoảng cách của một nước nào đó so với mức trung bình của nhóm nước đó*. Phép đo này là để đo lường một nước có thành tích tốt như thế nào so với các nước có cùng điểm xuất phát.

Báo cáo này đã được biên soạn sau một quá trình ước tính theo ba giai đoạn (cho các nước và cho các tỉnh của Việt Nam):

1. Sử dụng hồi quy lô-ga-rít của tỷ lệ tăng trưởng bình quân hàng năm (AAGR) trên lô-ga-rít HDI của năm cơ sở. Kết quả này được ước tính bằng hồi quy đa thức bậc hai.
2. Sử dụng các thông số ước tính của hồi quy đa thức, các giá trị kỳ vọng của lô-ga-rít AAGR cho cả giai đoạn được ước tính cho từng nước.
3. Phần dư - mức chênh lệch của lô-ga-rít AAGR quan sát thấy và lô-ga-rít AAGR kỳ vọng - được tính toán cho từng nước.

Những phần dư này là độ lệch khỏi mức chung. Một mức lệch dương có nghĩa là một nước hay một tỉnh có thành tích tốt hơn mức kỳ vọng, trong khi một mức lệch âm có nghĩa ngược lại. Các nước được phân thứ bậc để mức lệch dương nhiều nhất được gán giá trị 1.

Để **so sánh quốc tế** (Chương 1.2), Báo cáo đã sử dụng 141 nước và ba giai đoạn nhỏ 1990-2000, 2000-2008 và 2008-2013 để phép hồi quy xác lập các kết quả lệch khỏi mức chung. Nó chỉ cho thấy thứ bậc của Việt Nam so với các nước châu Á khác (xếp thứ bậc lần thứ hai).

Đối với **các tỉnh của Việt Nam** (Chương 1.2), Báo cáo đã sử dụng số liệu của cả 63 tỉnh/ thành cho giai đoạn 2004-2012. Báo cáo liệt kê cả các thứ bậc lẫn các giá trị. Những kết quả này được trình bày so với mức HDI nhằm phân loại thành tích của các tỉnh theo 4 cách, như được thể hiện trong báo cáo chính. Dưới đây là danh sách của các tỉnh/ thành dựa vào thứ bậc về độ lệch khỏi mức chung của các tỉnh, so với thứ bậc của các tỉnh đó dựa vào tốc độ tăng trưởng bình quân hàng năm. Trong một số trường hợp, có khoảng cách đáng kể giữa bậc xếp hạng.

Danh sách của các tỉnh dựa vào thứ bậc về độ lệch khỏi mức chung 2004-2012	HDI (2012)	Độ lệch khỏi mức chung: về (AAGR)- (AAGR) kỳ vọng	Xếp thứ bậc (số càng nhỏ thì càng tốt)	Xếp thứ bậc (theo AAGR)
Cần Thơ	0,788	0,428239	1	7
Gia Lai	0,689	0,424275	2	1
Tiền Giang	0,770	0,3821	3	6
Hậu giang	0,743	0,360264	4	4
Long An	0,764	0,279129	5	12
Bình Phước	0,734	0,270999	6	10
Kon Tum	0,656	0,248096	7	2
Bắc Ninh	0,771	0,24055	8	19
Phú Yên	0,728	0,230863	9	11

Danh sách của các tỉnh dựa vào thứ bậc về độ lệch khỏi mức chung 2004-2012	HDI (2012)	Độ lệch khỏi mức chung: về (AAGR)- (AAGR) kỳ vọng	Xếp thứ bậc (số càng nhỏ thì càng tốt)	Xếp thứ bậc (theo AAGR)
Đắk Nông	0,710	0,216694	10	8
Đắk Lắk	0,708	0,20472	11	9
Vĩnh Phúc	0,764	0,197407	12	23
Thái Nguyên	0,741	0,191485	13	13
Bà Rịa-Vũng Tàu(1)	0,901	0,189408	14	61
Bến Tre	0,750	0,166387	15	21
Quảng Ninh	0,784	0,161171	16	36
An Giang	0,730	0,138469	17	16
Tây Ninh	0,744	0,133637	18	24
Quảng Ngãi	0,718	0,129417	19	14
Vĩnh Long	0,757	0,122415	20	31
Sóc Trăng	0,715	0,109158	21	15
Kiên Giang	0,750	0,102145	22	30
Ninh Bình	0,733	0,076849	23	26
Bắc Giang	0,711	0,074973	24	18
Thừa Thiên Huế	0,735	0,074098	25	27
Bình Định	0,742	0,067986	26	33
Lâm Đồng	0,735	0,066362	27	28
Trà Vinh	0,717	0,065227	28	22
Lai Châu	0,560	0,049389	29	3
Ninh Thuận	0,695	0,037797	30	17
Bạc Liêu	0,742	0,022172	31	37
Quảng Nam	0,745	0,009499	32	38
Hà Giang	0,586	0,005223	33	5
Hà Nội	0,794	-0,00953	34	50
Thái Bình	0,738	-0,01617	35	40
Bắc Cạn	0,685	-0,02573	36	25
Đồng Tháp	0,718	-0,02706	37	34
Bình Thuận	0,732	-0,03172	38	39
Lào Cai	0,670	-0,03487	39	20

Danh sách của các tỉnh dựa vào thứ bậc về độ lệch khỏi mức chung 2004-2012	HDI (2012)	Độ lệch khỏi mức chung: về (AAGR)- (AAGR) kỳ vọng	Xếp thứ bậc (số càng nhỏ thì càng tốt)	Xếp thứ bậc (theo AAGR)
Quảng Trị	0,696	-0,04446	40	29
Lạng Sơn	0,707	-0,06046	41	35
Hưng Yên	0,743	-0,07245	42	46
Đà Nẵng	0,803	-0,08463	43	57
Quảng Bình	0,716	-0,09112	44	42
Cà Mau	0,743	-0,11518	45	47
Nam Định	0,726	-0,1181	46	44
Tuyên Quang	0,699	-0,13089	47	41
TP. Hồ Chí Minh	0,820	-0,14697	48	62
Thanh Hóa	0,716	-0,14764	49	45
Cao Bằng	0,653	-0,15483	50	32
Hải Phòng	0,773	-0,16376	51	54
Hà Tĩnh	0,725	-0,20603	52	49
Hòa Bình(1)	0,715	-0,22786	53	48
Đồng Nai	0,763	-0,25263	54	60
Phú Thọ	0,715	-0,26683	55	51
Khánh Hòa	0,752	-0,27083	56	58
Hải Dương	0,746	-0,2972	57	59
Hà Nam	0,724	-0,31472	58	53
Sơn La	0,634	-0,3336	59	43
Nghệ An	0,715	-0,3571	60	55
Bình Dương	0,751	-0,41111	61	63
Yên Bái	0,657	-0,4308	62	52
Điện Biên	0,611	-0,63017	63	56

Bộ số liệu đầy đủ cho các hai kết quả tính toán sẽ được cung cấp theo yêu cầu gửi đến Văn phòng UNDP Việt Nam.

PHỤ LỤC 3: MỐI QUAN HỆ GIỮA TĂNG TRƯỞNG KINH TẾ VÀ BẤT BÌNH ĐẲNG

Các cuộc tranh luận về mối quan hệ nhân quả giữa tăng trưởng kinh tế và bất bình đẳng vẫn đang diễn ra lâu nay. Một lập trường phổ biến đó là một số dạng bất bình đẳng là thiết yếu để tạo động lực trong một nền kinh tế thị trường. Do đó, tồn tại một sự đánh đổi - một số dạng bất bình đẳng là có lợi cho tăng trưởng kinh tế. Tuy nhiên, ngay từ đầu, các nhà kinh tế học cấu trúc đã phản đối quan điểm này, thông qua việc chỉ rõ phân phối sai tài sản và đất đai có thể là trở ngại lớn đối với năng suất như thế nào.

Kuznets (1955) chỉ ra bằng chứng thực nghiệm rằng có mối quan hệ hình chữ U ngược giữa bất bình đẳng và tăng trưởng. Do đó, bất bình đẳng tăng lên trong giai đoạn đầu và giữa của quá trình phát triển, và giảm xuống ở những giai đoạn tiếp theo. Kuznets giải thích tình trạng phân phối xấu đi trong giai đoạn đầu là do sự bất bình đẳng về cơ hội và những nút thắt xảy ra khi thay đổi cấu trúc, và những cải thiện tích cực sau đó khi sự thiên lệch giảm xuống. Ví dụ, lúc đầu chỉ có một số lượng hạn chế người lao động có tay nghề được hưởng đặc quyền tiếp cận với các cơ hội, nhưng sau đó lợi thế này giảm xuống khi số lượng lao động tăng lên cùng với quá trình phát triển. Do đó, bất bình đẳng là kết quả tự nhiên của quá trình tăng trưởng. Khía cạnh này của tranh luận là ngược lại với một số quan điểm, trong đó có nhà kinh tế học Kaldor với ý kiến trái chiều, lập luận rằng bất bình đẳng cao hơn có xu hướng có lợi thúc đẩy tăng trưởng cao hơn thông qua tăng tổng tiết kiệm.

Tuy nhiên, tình trạng bất bình đẳng ngày càng xấu đi ở một số nước phát triển từ năm 1970 trở lại đây, trong khi một số 'con hổ' Đông Á lại duy trì được mức bất bình đẳng tương đối thấp đã làm dấy lên những mối nghi ngờ lớn. Những quan điểm phê phán dùng kinh tế lượng, vốn không tin vào những kết quả của Kuznets, tạo thêm hỗ trợ cho những người đã đặt dấu hỏi về tác động tích cực của bất bình đẳng đối với tăng trưởng kinh tế.

Vào những năm 90, một loạt các nhà tư tưởng đã đi xa hơn, khi phát hiện ra rằng bất bình đẳng làm giảm tăng trưởng, đặc biệt là ở các nước đang phát triển. Ý tưởng của họ là nền tảng cho việc nhấn mạnh mới đến tăng trưởng bao trùm. Họ tập trung vào 2 kênh lớn. Kênh thứ nhất là tác động của bất bình đẳng đến những ràng buộc tín dụng trên thị trường vốn (Aghion và các tác giả, 1999), và do đó, việc phân phối và tích lũy vốn con người (Lipton, 1997). Kênh thứ hai liên quan tới những căng thẳng kinh tế chính trị và một loạt các thất bại thể chế trong phạm vi các quốc gia bất bình đẳng (Alesina và Rodrik, 1994).

Trong khi các cuộc tranh luận vẫn tiếp tục, quan điểm thống nhất nhìn chung đã có sự thay đổi. Bất bình đẳng thấp hơn (đặc biệt trong việc phân phối tài sản) có mối quan hệ cùng chiều với tăng trưởng kinh tế trong dài hạn, với điều kiện là các đặc điểm cụ thể của quốc gia vẫn có tầm quan trọng.

PHỤ LỤC 4: TẦM QUAN TRỌNG CỦA VIỆC ỨNG DỤNG CÔNG NGHỆ TRUNG BÌNH ĐỐI VỚI TĂNG TRƯỞNG BAO TRÙM

Các chính phủ có thể đảm bảo rằng tăng trưởng là bao trùm hơn thông qua việc tạo điều kiện thuận lợi hơn cho việc phát triển các ngành mới, tạo ra các cơ hội kinh doanh và việc làm có năng suất cho một bộ phận lớn hơn dân cư trong xã hội. Tuy nhiên để bền vững, những chiến lược này phải đảm bảo hỗ trợ cho sự xuất hiện của các doanh nghiệp và hoạt động cạnh tranh, và đảm bảo họ có thể tồn tại và phát triển sau khi hỗ trợ chính sách lúc đầu đã kết thúc.

Ở các nước đang phát triển, các ngành có khả năng nhiều nhất để thúc đẩy tăng trưởng bao trùm nằm trong nhóm công nghệ trung bình. Đó thường là các ngành có độ phức tạp công nghệ ở mức trung bình. So với các ngành công nghệ cao, các ngành công nghệ trung bình đòi hỏi ít vốn hơn và tạo ra nhiều việc làm hơn, trong khi tạo ra mức lương và tốc độ tăng lương cao hơn so với các ngành công nghệ thấp.

Các ngành công nghệ trung bình bao gồm nhiều 'ngành công nghiệp hỗ trợ' cung cấp đầu vào cho các nhà sản xuất và lắp ráp sản phẩm cuối cùng có mức độ phức tạp lớn hơn, thường là các công ty đa quốc gia. Nếu thiếu các cụm ngành hỗ trợ trong nước, các công ty đa quốc gia với các ngành công nghệ cao hơn sẽ không đến đầu tư, hoặc nếu có, họ thường sẽ nhập khẩu phần lớn linh kiện cần thiết từ nước ngoài, do đó không có nhiều cơ hội tạo việc làm và kinh doanh trong nước.

Để thực hiện một chiến lược tăng trưởng bao trùm ở những nước như Việt Nam, điều cơ bản là phải tích cực thúc đẩy các ngành công nghệ trung bình có khả năng cạnh tranh, đặc biệt là các cụm sản xuất linh phụ kiện. Tầm quan trọng của điều này sẽ tăng lên khi Việt Nam ngày càng hội nhập sâu hơn vào nền kinh tế khu vực và thế giới.

Nguồn: Mushtaq Khan (2015).

PHỤ LỤC 5: CÁC CHƯƠNG TRÌNH LỚN VỀ HỖ TRỢ TRẺ EM VÀ TRỢ CẤP TIỀN MẶT CHO NGƯỜI KHUYẾT TẬT NĂM 2014

Chương trình	Tiêu chí lựa chọn	Số lượng các đối tượng thụ hưởng	Giá trị hỗ trợ (VND/tháng) ¹
Hỗ trợ trẻ em			
Trẻ em không nơi nương tựa	Không nơi nương tựa ² và a) dưới 4 tuổi, b) từ 4-16 tuổi và c) từ 16-22 tuổi và đang đi học	58.650 ³	250.000 (<4 tuổi) và 180.000 (4 tuổi +)
Trẻ em sống chung với HIV	Trẻ em sống chung với HIV (trong diện hộ nghèo)	Được gộp vào số 3.703 trẻ em và người sống chung với HIV	250.000
Trẻ em khuyết tật	Theo luật về người khuyết tật	Được gộp vào 9.000 trẻ em và người cao tuổi được nhận trợ cấp người khuyết tật	450.000
Hỗ trợ chi phí học tập/ miễn học phí (Nghị định 49 và 74)	Học sinh và trẻ em trong diện hộ nghèo	4.868.280	70.000 (9 tháng/năm)
Hỗ trợ chi phí học tập cho học sinh cấp hai (Quyết định 12)	Trẻ em các dân tộc thiểu số và trẻ em nghèo dân tộc Kinh học cấp hai	139.130	460.000 (9 tháng/năm)
Hỗ trợ chi phí học tập trường nội trú (Quyết định 82)	Trẻ em các dân tộc thiểu số và trẻ em nghèo dân tộc Kinh học cấp hai	45.224	115.000 (9 tháng/năm)
Hỗ trợ bữa ăn trưa cho học sinh (Quyết định 239, 60 và 85)	Sinh viên-học sinh thuộc diện hộ nghèo	1.231.683	Khoảng VND 1 triệu/năm (năm học)

1. Đây là các giá trị theo chính sách quốc gia. Một số tỉnh có bộ thu ngân sách còn cấp phát mức trợ giúp có giá trị cao hơn trong khi một số cá nhân và hộ gia đình có thể có hệ số cao hơn.
2. Các nhóm trẻ em không nơi nương tựa theo Nghị định số 136/2013.
3. Có khoảng 5.000 hộ gia đình nhận nuôi trẻ em bị bỏ rơi dưới 4 tuổi được hưởng trợ cấp "chăm sóc xã hội" với mức VND 540.000/tháng và 10.000 hộ gia đình nhận nuôi trẻ em bị bỏ rơi trên 4 tuổi được nhận VND 360.000/tháng (Molisa 2015).

Chương trình	Tiêu chí lựa chọn	Số lượng các đối tượng thụ hưởng	Giá trị hỗ trợ (VND/tháng) ¹
Trợ cấp người khuyết tật			
Trợ cấp người khuyết tật	Bị tàn tật nặng và bị tàn tật không có khả năng lao động	796.521 ⁴	Bị tàn tật nặng 360.000 (người lớn tuổi và trẻ em 450.000); bị tàn tật không có khả năng lao động, 250.000
Chế độ cho người bị bệnh tâm thần nghiêm trọng	Được chẩn đoán mắc bệnh tâm thần nghiêm trọng	183.471	360.000

Nguồn: Molisa 2015, cho các chương trình hỗ trợ giáo dục và Báo cáo 2014 của Bộ GD-ĐT và ước tính của ILSSA.

4. Bao gồm 9.000 trẻ em và người lớn tuổi được hưởng chế độ đối với Nhóm trẻ em và người lớn tuổi được trợ cấp cho người khuyết tật (được đề cập ở diện hỗ trợ cho trẻ em). Theo Báo cáo của Bộ LĐTBXH/SPD trước UB Thường vụ Quốc hội tháng 7/2015, có 194.000 hộ gia đình có 1 người bị khuyết tật nặng và 5.491 hộ có từ 2 người trở lên bị khuyết tật nặng được hưởng tương ứng VND 180.000 và 360.000/ tháng tiền hỗ trợ chăm sóc.

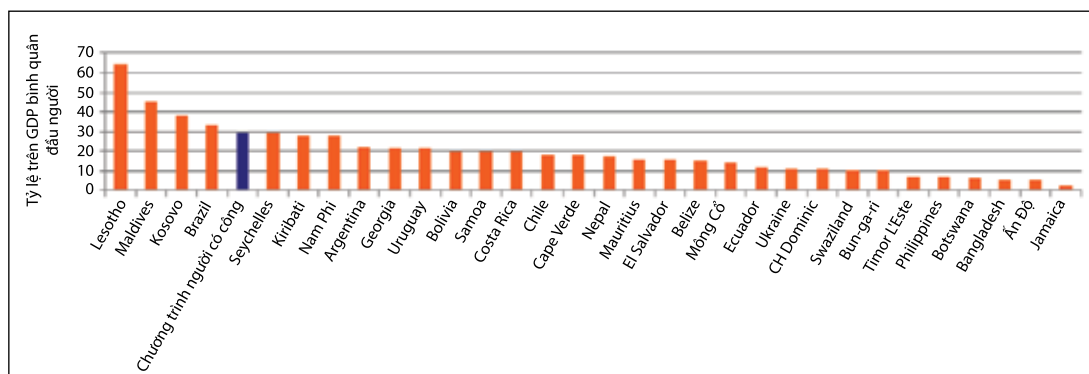
PHỤ LỤC 6: CHƯƠNG TRÌNH NGƯỜI CÓ CÔNG (Nguồn: Kidd và Abu-el-Haj, sắp xuất bản)

Ở một số nước có xung đột vũ trang có thể có chế độ cấp lương hưu và các khoản trợ cấp tiền mặt khác cho các cựu quân nhân và nạn nhân của nạn bạo hành hàng loạt. Ví dụ, ở Timor-Leste, khoản đầu tư chủ yếu cho an sinh xã hội được dành cho việc hỗ trợ các chiến sĩ từng chiến đấu vì tự do từ cuộc chiến tranh giành độc lập, trong khi Rwanda cấp hỗ trợ cho các nạn nhân của nạn diệt chủng.

Ở Việt Nam, chương trình người có công và nạn nhân chất độc da cam luôn là một ưu tiên chính sách chủ chốt, như được ghi nhận tại Nghị quyết số 15 của Đảng về bảo trợ xã hội. Trong khi chương trình này đã và đang được nhiều người làm chính sách ở Việt Nam coi là một chương trình đặc biệt, được đặt dưới sự quản lý của một cục chuyên trách của Bộ LĐTBXH, tách biệt khỏi các chương trình bảo trợ xã hội khác, nó có nhiều đặc điểm của một chương trình trợ giúp/trợ cấp xã hội.

Phần lớn các khoản chi trả cho người có công mang tính thường xuyên và có thể dự báo trước, về bản chất là tương tự như các khoản trợ cấp xã hội, trong khi một số khoản khác có tính chất đặc biệt hoặc một lần. Chương trình được thiết kế theo vòng đời, cung cấp chế độ hỗ trợ cho người có công lớn tuổi, người có công có khuyết tật (thương, bệnh binh) các loại khác nhau và người thân còn lại của các cựu chiến binh từng chiến đấu vì tự do, trong đó có vợ góa và con cô. Có khoảng 1 triệu người được hưởng chế độ người có công thường xuyên, nhưng không có thông tin về số lượng về từng loại (Castell và nhóm tác giả, 2014). Các khoản chi trả mang tính thường xuyên và có thể dự báo trước cho người có công có giá trị VND 870.000/tháng năm 2012, là một khoản lương hưu tương đối cao cho người cao tuổi và tương đương với chế độ ở các nước có mức thu nhập trung bình như Brazil và Nam Phi.

Hình A6.1: So sánh giá trị của các khoản trợ cấp người có công ở Việt Nam với lương hưu xã hội ở các nước đang phát triển

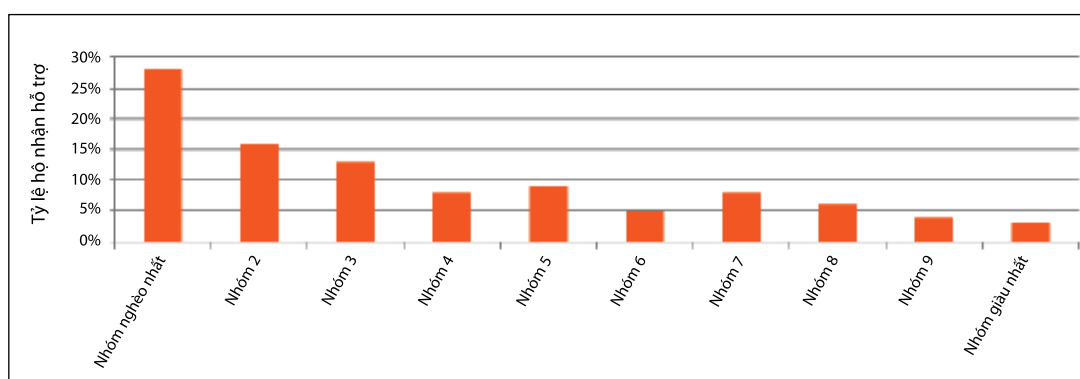


Nguồn: <http://www.pension-watch.net> (trích trong báo cáo sắp xuất bản của Kidd và Abu-el-Haj)

Mặc dù nhiều người cho rằng chế độ người có công được cấp cho các thành viên giàu có hơn trong xã hội nhưng thực tế dường như không phải như vậy. Hình "Tỷ lệ xác định đúng đối tượng người có công" cho thấy tỷ lệ này là rất tiến bộ, với phần lớn các đối tượng thụ hưởng đều thuộc các nhóm thập vị phân nghèo nhất: 65% đối tượng thụ hưởng nằm trong số 40% dân cư nghèo nhất, như vậy so sánh rất thuận với nhiều chương trình giảm

nghèo ở các nước đang phát triển. Điều đó có thể là do khoản trợ cấp người có công đang được cấp cho những người có khuyết tật mà những người này, nếu không có các khoản trợ cấp, sẽ rất khó có được một khoản thu nhập độc lập. Thực tế, sự hiện diện của họ trong gia đình có thể gây căng thẳng cho nguồn thu nhập nếu họ cần được chăm sóc cẩn thận, có nghĩa là các thành viên khác trong gia đình sẽ không có khả năng tìm việc làm.

Hình A6.2: Tỷ lệ xác định đúng đối tượng người có công



Chú thích: sử dụng số liệu VHLSS 2012. Đồ thị này mô tả các nhóm thập vị phân về tiêu dùng trước khi nhận trợ giúp. Nguồn: báo cáo sắp xuất bản của Kidd và Abu-el-Haj

Phân tích số liệu VHLSS 2012 cho thấy các khoản trợ cấp người có công đã góp phần giảm tỷ lệ nghèo quốc gia 2,9%. Tỷ lệ nghèo có thể là 17,68% nếu không có các khoản trợ cấp này, thay vì 17,2%. Chế độ người có công cũng có tác động tích cực đối với người cao tuổi. Việc được hưởng các khoản trợ cấp đã dịch chuyển một tỷ lệ đáng kể người cao tuổi ra khỏi nhóm thập vị phân thấp nhất, trong khi những người khác dịch chuyển lên các nhóm tiêu dùng trung bình lớp trên. Phần lớn sự dịch chuyển này là nhờ một thực tế là các khoản trợ cấp có giá trị hợp lý.

Mặc dù hướng vào một tỷ lệ nhỏ dân cư, nhưng chương trình người có công rất có thể sẽ tiếp tục là một phần hữu cơ và quan trọng của hệ thống an sinh xã hội ở Việt Nam. Nó cho thấy rằng, nếu các khoản trợ cấp được chi trả ở mức độ phù hợp với tập quán tốt quốc tế thì tác động của chúng đối với cuộc sống gia đình sẽ rất có ý nghĩa. Hơn nữa, có thể thực hiện một phương pháp tiếp cận tiến bộ mà không nhất thiết phải nhắm vào các hộ nghèo. Chương trình là ví dụ về toàn bộ hệ thống trợ giúp xã hội và chứng minh tiềm năng của các khoản trợ giúp xã hội trong nỗ lực giảm nghèo và giảm tình trạng thiếu an ninh.

PHỤ LỤC 7: SỐ LIỆU CHI TIÊU CHO BẢO TRỢ XÃ HỘI

Rất khó để có được số liệu đồng bộ về tài trợ cho bảo trợ xã hội từ các nguồn khác nhau, trong đó có Bộ LĐTBXH, các vụ, cục và nguồn của Bộ LĐTBXH cũng như từ Bộ Tài chính. Điều đó thể hiện rõ ràng trong việc thu thập số liệu cho Báo cáo Phát triển con người quốc gia này. Một kết quả phụ của quá trình này là đã xác định được một số nguyên nhân cốt lõi của khó khăn này.

Nguyên nhân thứ nhất liên quan đến sự rõ ràng và tính nhất quán trong việc áp dụng các định nghĩa về bảo trợ xã hội và các hợp phần của khái niệm này. Mặc dù về mặt khái niệm, 4 trụ cột của bảo trợ xã hội - bảo hiểm xã hội, trợ giúp xã hội (với 3 tiểu trụ cột là trợ cấp tiền mặt thường xuyên, cứu trợ khẩn cấp và chăm sóc xã hội), giảm nghèo và các giải pháp về thị trường lao động, và các dịch vụ xã hội cơ bản - như được định nghĩa tại Nghị quyết 15 dường như là phù hợp với khái niệm bảo trợ xã hội được khuyến khích bởi các tổ chức quốc tế, nhưng hiểu biết này lại không được áp dụng trong các chính sách và thiết kế chương trình. Dường như có sự nhầm lẫn trong cách phân loại các khoản chi được coi là “bảo trợ xã hội”, đặc biệt là các khoản liên quan đến trợ giúp xã hội và giảm nghèo, kể cả các khoản chi cho hạ tầng cơ sở và hỗ trợ sản xuất ở các xã nghèo nhất trong khuôn khổ các chương trình mục tiêu quốc gia, tiêm chủng, các khoản hỗ trợ tiền mặt/hiện vật khác cho các hộ nghèo và cộng đồng của họ (như về đất đai và nhà ở, nước sạch và vệ sinh môi trường, tái định cư, trợ giá cho các mặt hàng tiêu dùng thiết yếu, v.v...). Ví dụ, khoản trợ giá cho bảo hiểm y tế (không chuyển tiền mặt trực tiếp cho đối tượng thụ hưởng), miễn học phí/ trợ cấp chi tiêu cho học sinh nghèo (với các khoản trợ cấp tiền mặt trực tiếp và tương đối thường xuyên cho đối tượng thụ hưởng trong 9 tháng/ năm) và các khoản trợ giá tiền điện hàng tháng cho các hộ nghèo sử dụng ít hơn 50KWh được phân loại thuộc trụ cột các dịch

vụ xã hội cơ bản của Nghị quyết 15, thay vì các trụ cột bảo hiểm và trợ cấp tiền mặt/trợ giúp xã hội thường xuyên như lẽ ra phải làm theo định nghĩa quốc tế.

Thứ hai, sự nhầm lẫn này dường như đã góp phần vào và trở nên nghiêm trọng hơn do sự phân loại nhiều khoản chi khác nhau - mặc dù vẫn phù hợp với định nghĩa rộng của các khái niệm/trụ cột của bảo trợ xã hội - tại dòng ngân sách “bảo đảm xã hội” (trong ngân sách của chính quyền địa phương) và (hoặc) được “gói” vào ngân sách của các chương trình đa mục tiêu quốc gia nhằm mục tiêu giảm nghèo, đặc biệt là trước năm 2010. Điều này, cùng với chủ trương phân cấp quản lý kinh phí và cung cấp bảo trợ xã hội cho chính quyền địa phương các cấp mà không thực thi chế độ ghi chép và báo cáo tài chính rõ ràng và được phân loại, làm cho việc thu thập số liệu chính xác ngân sách và chi tiêu phân theo các chương trình và chính sách cũng như theo địa phương, giới tính, dân tộc và đôi lúc theo lứa tuổi, trở thành một nhiệm vụ bất khả thi.

Thứ ba, nhiều chính sách trợ giúp được trung ương ban hành cho phép chính quyền cấp tỉnh tăng diện bao phủ bằng cách thay đổi tiêu chí lựa chọn đối tượng thụ hưởng và tăng chế độ trợ giúp chừng nào điều kiện ngân sách địa phương cho phép. Ví dụ, nhiều tỉnh có thể “tự cân đối ngân sách”, trong việc thực hiện chương trình Lương hưu xã hội, đã giảm tuổi được hưởng chế độ trợ cấp từ 80 tuổi xuống 75 hay 70 tuổi, và nâng chế độ trợ cấp từ VND 180.000/tháng lên khoảng VND 350.000/tháng. Một số tỉnh cũng áp dụng ngưỡng nghèo cao hơn và ngưỡng nghèo này cũng được sử dụng để xác định các đối tượng được hưởng chế độ trợ giúp xã hội và các hình thức bảo trợ xã hội khác. Tình trạng này đã dẫn đến các khoản chi bổ sung cho chính quyền địa phương cho các chương trình trợ giúp xã hội “được điều chỉnh” như

vậy, từ các nguồn ngân sách địa phương nhưng cũng do các tập quán ghi chép, báo cáo và chia sẻ thông tin hiện hành, nên các khoản chi như vậy không được thể hiện một cách chính xác và không có chi tiết đầy đủ ở cấp quốc gia.

Cuối cùng, công tác ghi chép, báo cáo và phổ biến số liệu hiện nay, do việc hiểu và áp dụng không thống nhất các định nghĩa và cách phân loại, không được chuẩn hóa và các công cụ hiện đại không có hoặc không được

sử dụng bởi các chủ thể khác nhau ở các cấp khác nhau.

Những vấn đề này, cùng với những vấn đề khác liên quan đến công tác quản trị hệ thống bảo trợ và cung cấp các dịch vụ xã hội đã làm cho không thể tìm kiếm các số liệu đồng bộ cần thiết để theo dõi chặt chẽ và phân tích tình hình tài chính, hạn chế khả năng đánh giá tác động và bảo đảm tính minh bạch và trách nhiệm giải trình trong các chương trình bảo trợ xã hội và trợ giúp xã hội.

PHỤ LỤC 8: CÁC CƠ CHẾ LỰA CHỌN ĐỐI TƯỢNG THỤ HƯỞNG

Theo Sen (1995), Pritchett (2005), Mkandawire (2005) và Kidd và nhóm tác giả (2014), trên cơ sở các tính toán kinh tế - chính trị, các nước đã thực hiện nhiều phương pháp tiếp cận khác nhau đối với việc lựa chọn các đối tượng thụ hưởng các khoản trợ cấp xã hội. Động lực chính cho việc xác định đối tượng nghèo là chi phí: Các khoản trợ cấp xã hội cho một số lượng nhỏ hơn các đối tượng sống trong cảnh nghèo túng sẽ cần đến một nguồn lực ít hơn so với nguồn lực dành cho số lượng lớn hơn các đối tượng thụ hưởng. Động lực để xác định đối tượng nghèo cũng dựa trên giả định về một ngân sách “hạn chế” (hay cố định).

Động lực chủ yếu cho các chương trình mục tiêu mang tính “phổ cập” hay hướng vào “nhóm đối tượng” với diện bao phủ rộng hơn thường là sự thừa nhận những lợi ích về mặt xã hội và kinh tế của các khoản trợ cấp xã hội cũng như những lợi ích về mặt chính trị mà một diện bao phủ rộng có thể mang lại cho chính phủ do những lợi ích này được lòng dân. Động lực này thường khiến những người làm chính sách - họ chính là những người để xuất các quyền được bảo trợ xã hội của tất cả các công dân, ví dụ như được bảo đảm tại Hiến pháp của Việt Nam, để các chương trình được phê duyệt với ngân sách lớn hơn. Nhiều cái gọi là “chương trình phổ cập” có các đối tượng thụ hưởng, được phân theo các nhóm đối tượng, ngoài nhóm “người nghèo”, như người già trên 80 tuổi, người có công, người thuộc các dân tộc thiểu số, người khuyết tật nặng, trẻ em dưới 6 tuổi hay phụ nữ có thai, v.v... Những chương trình này có thể được gọi là “hướng vào nhóm đối tượng” thay vì “mang tính phổ cập”, do đó có thể gây nên nhầm lẫn. Để tránh nhầm lẫn, báo cáo này đề cập đến các phương pháp xác định “đối tượng nghèo” và “nhóm đối tượng”.

Nhiều nước sử dụng sự kết hợp của hai phương pháp tiếp cận lựa chọn đối tượng

thụ hưởng trong các chương trình, thậm chí trong một chương trình, trợ cấp xã hội của mình. Ở Việt Nam, có các chương trình hướng vào nhóm đối tượng với diện bao phủ rộng và ngân sách lớn, các chương trình trợ cấp xã hội như chương trình lương hưu xã hội hay chương trình người có công và các chương trình hướng vào đối tượng nghèo như miễn học phí/ trợ cấp chi tiêu ở trường học hay trợ giá điện. Thậm chí ngay trong các chương trình hướng vào đối tượng nghèo hay chương trình hướng vào nhóm đối tượng, như Pritchett (2005) cho thấy, trong quá trình thực hiện, chính quyền địa phương vẫn có thể thay đổi cách lựa chọn các đối tượng thụ hưởng để làm cho chương trình được lòng dân hơn về mặt chính trị hay được chấp nhận rộng rãi hơn. Điều này cũng có thể thấy ở Việt Nam nơi một số tỉnh đã đưa ra những thay đổi về tiêu chí lựa chọn đối tượng thụ hưởng và mức độ lợi ích so với các chính sách trung ương. Trong các chương trình hướng vào nhóm đối tượng, có một số yếu tố hướng vào đối tượng nghèo (ví dụ, với những điều kiện có thể loại “người giàu” bằng cách sử dụng các công cụ thẩm tra mức độ giàu có) và ngược lại. Ngoài chính sách hướng vào nhóm đối tượng bảo hiểm y tế không mất tiền cho trẻ em dưới 6 tuổi, trợ cấp bảo hiểm y tế cho các hộ gia đình nghèo và cận nghèo cũng được sử dụng. Cả hai đều nhằm mục đích góp phần vào diện bảo hiểm phổ cập. Trong phương pháp hướng vào đối tượng nghèo này, việc trợ giá bảo hiểm y tế cho người nghèo được thực hiện một cách “phổ cập” ở các xã dân tộc thiểu số nghèo nhất (tức là, tất cả cư dân nghèo và cận nghèo ở các xã nghèo nhất được coi là có đủ tiêu chuẩn để nhận trợ cấp giá bảo hiểm y tế).

Mặc dù các chương trình phổ cập và hướng vào nhóm đối tượng thường có diện bao phủ rộng hơn và ngân sách lớn hơn, và các chương trình hướng vào đối tượng nghèo thường hạn chế hơn ở cả hai khía cạnh đó, cả về mặt lý thuyết và thực tế, nhưng điều đó có

thể không đúng trong trường hợp này. Diện bao phủ và ngân sách của các chương trình trợ cấp xã hội hướng vào đối tượng nghèo có thể được điều chỉnh bằng cách áp dụng ngưỡng nghèo hay tỷ lệ giảm nghèo khác nhau và mức độ lợi ích khác nhau, như trường hợp đã xảy ra ở Việt Nam. Tương tự, diện bao phủ và ngân sách của các chương trình “phổ cập” cũng có thể được điều chỉnh bằng cách định nghĩa các nhóm đối tượng đủ tiêu chuẩn thụ hưởng - như người trên 80 tuổi không có lương hưu chính thức hay người có khuyết tật nặng hay có bệnh tâm thần nghiêm trọng, hay trẻ em dưới 6 tuổi - và các mức độ lợi ích khác nhau. Điều này về cơ bản cho thấy rằng cả hai phương pháp tiếp cận lựa chọn đối tượng thụ hưởng có thể được sử dụng khi phải giải quyết tình trạng hạn hẹp ngân sách, luôn là một vấn đề quan trọng cần tính toán trong việc thiết kế các khoản trợ cấp xã hội ở các nước đang phát triển. Vấn đề then chốt là phương pháp lựa chọn đối tượng thụ hưởng nào và mức độ lợi ích nào sẽ mang lại kết quả tốt nhất về mặt xã hội, kinh tế và chính trị, và giảm thiểu chi phí hành chính của các khoản trợ cấp xã hội. Điều quan trọng là cần hiểu “tính hiệu quả của việc xác định đúng đối tượng” của các phương pháp lựa chọn đối tượng thụ hưởng khác nhau và tính toán việc áp dụng chúng trong mỗi chương trình.⁵

Tính hiệu quả của việc xác định đúng đối tượng của các chương trình hướng vào người nghèo

Ở các nước phát triển, nơi mà hầu hết người dân làm việc ở khu vực chính thức, có thể sử dụng phương pháp thẩm tra năng lực để đo lường mức thu nhập một cách chính xác. Tuy nhiên, ở hầu hết các nước đang phát triển, nơi mà hầu hết người dân làm việc ở khu vực phi chính thức hoặc tự túc tự cấp, không thể xác định một cách chính xác những người sống trong cảnh nghèo túng. Do đó, ở các nước có

mức thu nhập trung bình, tất cả các cơ chế được sử dụng để xác định đối tượng nghèo với các phương pháp khác nhau để định nghĩa hộ nghèo, kể cả phương pháp thẩm tra năng lực thay thế, mặc dù được thực hiện với chi phí hành chính cao, đều có khả năng cao xảy ra sai số. Ví dụ, chương trình *Bolsa Familia* ở Brazil và chương trình *Oportunidades* ở Mexico - cả hai đều được coi là xác định đối tượng chính xác - đã loại ra ngoài tương ứng 49% và 70% dân cư đối tượng của các chương trình này. Cả hai đều có mục tiêu đạt đến khoảng 1/5 các hộ gia đình trên toàn quốc (Veras và nhóm tác giả 2007; Soares và nhóm tác giả 2010).

Ngay cả các chương trình được thẩm ra mức độ giàu có cũng loại ra ngoài những người đạt tiêu chuẩn là đối tượng thụ hưởng. Ví dụ, chương trình Hỗ trợ trẻ em không mất tiền có diện bao phủ khoảng 60% trẻ em năm 2012 nhưng vẫn loại ra ngoài 23,7% trẻ em đạt tiêu chuẩn là đối tượng thụ hưởng (UNICEF và SASSA 2014). Mặc dù chương trình lương hưu tuổi già của Nam Phi đến được 70% dân cư lớn tuổi năm 2004 nhưng nó vẫn loại ra ngoài 13% những người đạt tiêu chuẩn là đối tượng thụ hưởng (Samson và nhóm tác giả 2007). Các nghiên cứu (ví dụ Kidd và Wylde 2011) cho thấy rằng cơ chế xác định đối tượng bằng cách thẩm tra năng lực thay thế, một cách làm đã trở nên phổ biến ở các nước đang phát triển trong những năm gần đây, có tỷ lệ sai số cao được bao gồm vào thiết kế của nó, thường loại ra ngoài hơn 50% các đối tượng thụ hưởng dự kiến ngay cả trước khi nó được thực hiện. Các sai số thường gia tăng trong quá trình lựa chọn và đăng ký. Coady và nhóm tác giả (2004) cho thấy rằng, những sai số về việc đưa vào, ví dụ việc đưa vào những đối tượng không nghèo trong các chương trình cho người nghèo, là hơn 5%, kể cả trong các chương trình đánh giá gia cảnh.

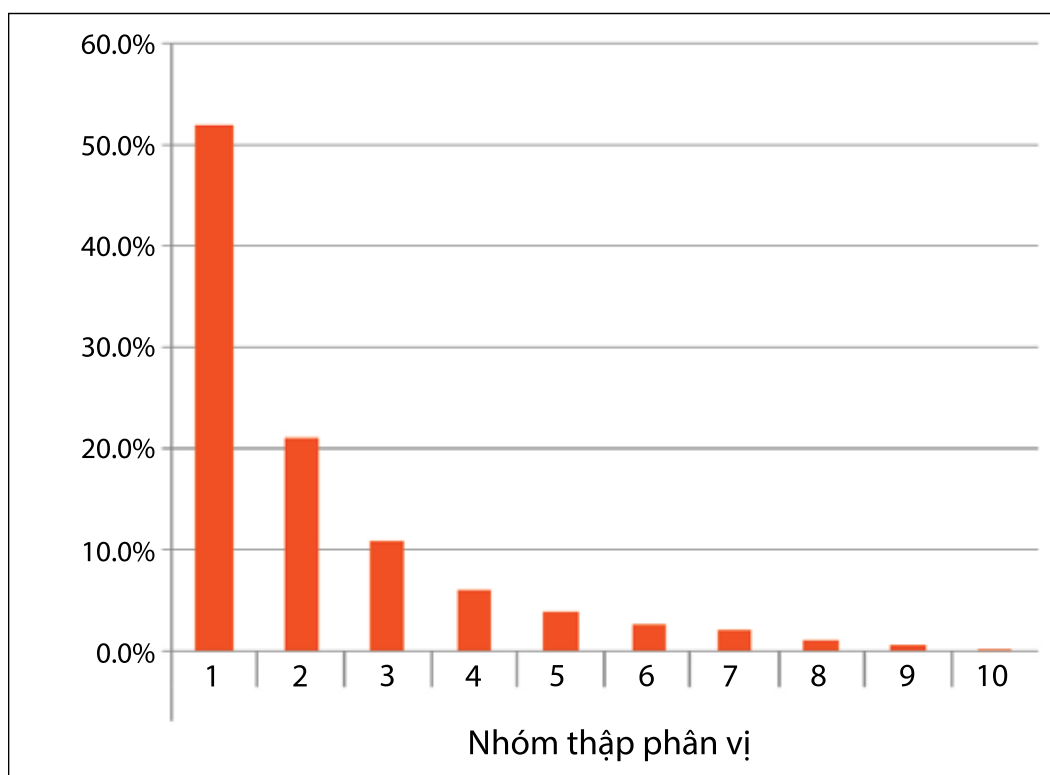
5. Một nhận xét - người phê phán báo cáo tư vấn được Chính phủ Ấn Độ nghiệm thu (của N.C. Saxena và nhóm tác giả, trong đó ngưỡng nghèo thu nhập và phương pháp xác định hộ nghèo được xây dựng) đã đưa ra một điểm quan trọng về sự cần thiết phải xem xét thận trọng khi đưa ra quyết định về việc áp dụng ngưỡng nghèo và phương pháp xác định hộ nghèo trong các chương trình giảm nghèo khác nhau. Lập luận chủ yếu là, sẽ là hiệu quả hơn nếu các công cụ/phương pháp xác định đối tượng nghèo (ví dụ, tự lựa chọn/vận dụng trên cơ sở khu vực địa lý, v.v...), phù hợp với mục tiêu/mục đích của các chương trình và các loại dịch vụ/hỗ trợ khác nhau cho người nghèo - được sử dụng cho các chương trình khác nhau, thay vì sử dụng cùng một ngưỡng nghèo và danh sách các hộ nghèo cho tất cả các chương trình.

Hình A8.1 cho thấy tỷ lệ xác định đúng đối tượng trong danh sách hộ nghèo toàn quốc, được đo bằng tỷ lệ các hộ gia đình được lựa chọn được phát hiện ở từng nhóm thập vị phân về thu nhập. Nhìn tổng quát, danh sách hộ nghèo, đi kèm với danh sách các hộ cận nghèo, có thể được sử dụng để thực hiện chế độ miễn học phí hay các chương trình hỗ trợ sinh kế, bao gồm 11,8% các hộ trong toàn quốc, tức là gần với tỷ lệ nghèo được xác lập bằng ngưỡng nghèo của Bộ LĐTBXH.

Tuy nhiên, cũng giống như các cơ chế lựa chọn đối tượng nghèo ở các nước đang phát triển, một tỷ lệ lớn những hộ nghèo nhất bị loại ra khỏi Danh sách các hộ nghèo. Con số cho thấy khoảng 48% các hộ trong thập vị

phân nghèo nhất đã không được nhận diện là hộ nghèo trong Danh sách các hộ nghèo và, do đó, có thể không được hưởng bất kỳ lợi ích nào từ các chương trình hướng vào người nghèo. Ở thập vị phân thứ hai, trong đó có những người rất có khả năng rơi vào thập vị phân thứ nhất nếu phải đối mặt với một cú sốc, gần 80% các hộ gia đình không được đưa vào Danh sách các hộ nghèo, mặc dù đây chủ yếu là kết quả từ diện bao phủ hẹp của bản danh sách. Danh sách có một mức độ "sai số về việc đưa vào", với khoảng 1/2 các đối tượng thụ hưởng không có tên trong 11,8% những người nghèo nhất của toàn bộ dân số. Hơn nữa, một số người trong các nhóm thập vị phân giàu có nhất về tiêu dùng đã được đưa vào Danh sách các hộ nghèo.

Hình A8.1: Tỷ lệ xác định đúng đối tượng của Danh sách các hộ nghèo, 2012

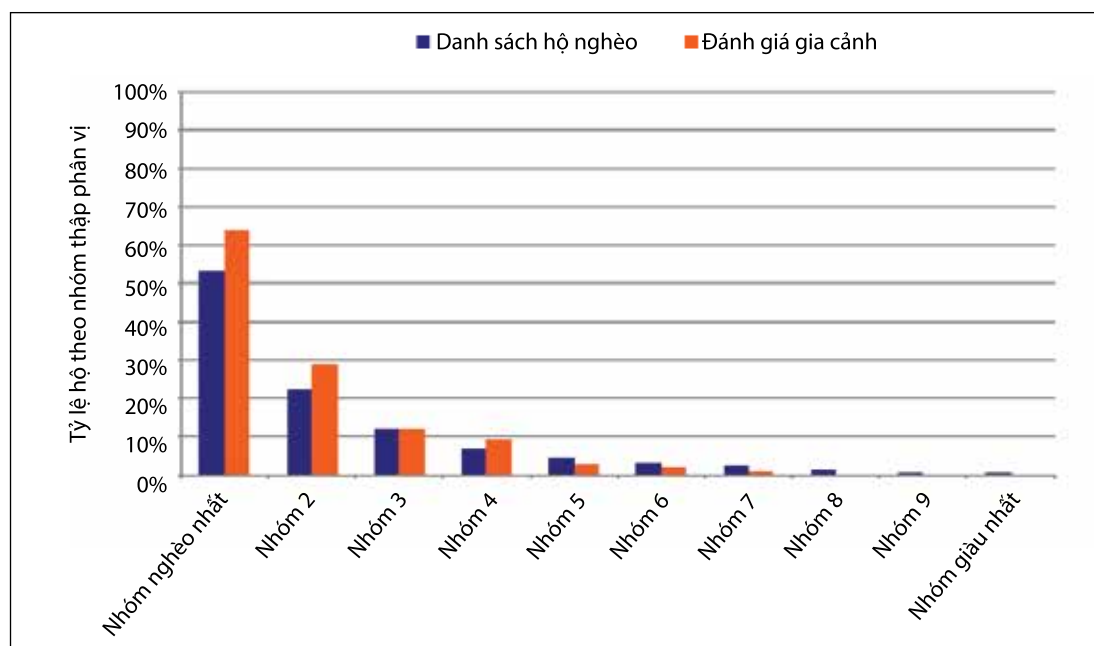


Chú thích: số liệu VHLSS 2012
 Nguồn: báo cáo sắp xuất bản của Kidd và Abu-el-Haj

Một phương pháp thay thế cho Danh sách các hộ nghèo có thể dùng bổ sung đó là phương pháp đánh giá gia cảnh (proxy means test). Hình A8.2 so sánh diện bao phủ của Danh sách các hộ nghèo đối với các nhóm thập vị phân về mức độ giàu có trong Danh sách các hộ nghèo với phương pháp các chỉ số

thay thế về lý thuyết, cho thấy rằng phương pháp sau dường như phần nào hiệu quả hơn Danh sách các hộ nghèo. Tuy nhiên, cũng như những gì xảy ra ở nhiều nước khác, trong quá trình thực hiện, phương pháp các chỉ số thay thế hầu như chắc chắn cho thấy hiệu quả xác định đối tượng kém hơn.

Hình A8.2: So sánh danh sách các hộ nghèo và thử nghiệm đánh giá gia cảnh lý thuyết cho Việt Nam, được đánh giá so với diện bao phủ của các hộ theo nhóm thập vị phân



Chú thích: Bài tập đánh giá gia cảnh được thực hiện sử dụng cùng diện bao phủ với danh sách hộ nghèo, với tỷ lệ 11,8% hộ nghèo. Đánh giá gia cảnh sử dụng số liệu VHLSS 2012.

Nguồn: báo cáo sắp xuất bản của Kidd và Abu-el-Haj

Tính hiệu quả của việc xác định đúng đối tượng cho các chương trình hướng vào các nhóm đối tượng

Các chương trình hướng tới mọi người trong một nhóm đối tượng được lựa chọn thường có sai số về việc loại ra ngoài ở mức tối thiểu, được người dân đồng tình về mặt chính trị và giảm thiểu chi phí hành chính bởi cơ chế lựa chọn là rất đơn giản.⁶ Ngân hàng Thế giới (1994) đã tóm lược lợi thế của phương pháp xác định đối tượng phổ cập, trong trường hợp này, để cập đến chương trình lương hưu xã hội: “Về mặt hành chính, đây là một cấu trúc đơn giản nhất, với chi phí giao dịch thấp nhất, cho trụ cột công

- một lợi thế quan trọng ở các nước đang phát triển với năng lực thể chế hạn chế và hệ thống lưu giữ hồ sơ không hoàn thiện. Nó tránh được sự thiếu động lực làm việc và tiết kiệm vốn có trong các kế hoạch thẩm tra năng lực. Diện bao phủ phổ cập của nó giúp bảo đảm rằng các mục tiêu giảm nghèo được thực hiện và cung cấp mức thu nhập cơ bản cho tất cả người già.” Một báo cáo gần đây hơn (năm 2005) của Ngân hàng Thế giới đã tái khẳng định quan điểm này, cho rằng lương hưu phổ cập cho người già “có thể là cách thức tốt nhất để cấp trợ giúp giảm nghèo cho người cao tuổi. Xét khó khăn trong việc xác định ai là người nghèo trong số những người cao tuổi, lợi thế chủ yếu của chương trình là tính chất

6. Xem Kidd (2013; 2014b) để có thêm thông tin về tính hiệu quả của việc xác định đúng đối tượng phổ cập.

phổ cập của nó đã tránh được vấn đề xác định đối tượng” (Holzmann và nhóm tác giả, 2005, trang 95).

Ở Việt Nam, hai chương trình trợ cấp tiền mặt lớn nhất - Chương trình người có công và chương trình trợ cấp lương hưu xã hội cho người trên 80 tuổi - sử dụng phương pháp xác định nhóm đối tượng. Chương trình thứ nhất cấp trợ cấp cho người cao tuổi, trẻ em và người tàn tật ở các hộ gia đình từng có thành viên tham gia cách mạng và các cuộc kháng chiến. Lương hưu xã hội sử dụng một hình thức thẩm tra lương hưu để xác định tất cả những người già trên 80 tuổi mà không có lương hưu chính thức. Trên thực tế, nó xác định người cao tuổi hơn nhưng có mức thu nhập thấp, bằng cách sử dụng việc nhận một khoản lương hưu làm con số thay thế, từ đó nhìn nhận rằng rất ít người trên 80 tuổi có khả năng lao động và tạo ra nguồn thu nhập của riêng mình.

Tỷ lệ xác định đúng đối tượng của các khoản trợ cấp cho người có công tiến bộ một cách đáng ngạc nhiên. Mặc dù chương trình này không hướng đến các đối tượng sống trong cảnh nghèo túng nhưng nhiều đối tượng thụ hưởng thường thuộc các nhóm thấp vị phân nghèo hơn. Cũng có những phát hiện tương tự đối với chương trình lương hưu xã hội. Những sai số về việc đưa vào hay loại ra⁷, nếu có sai số như vậy trong những chương trình này, ít có khả năng là do những sai số vốn có trong thiết kế hay trong thiết kế xác định đối tượng sai nói chung, bởi vì những chương trình này sử dụng các thẩm tra đơn giản về công trạng (cộng với độ tuổi và tình trạng khuyết tật) và lương hưu (cộng với độ tuổi). Sai số có thể xảy ra bởi các vấn đề gặp phải trong quá trình thực hiện, ví dụ trong chương trình lương hưu xã hội. Những vấn đề này có thể bao gồm thông tin yếu kém,

làm cho người dân không biết áp dụng như thế nào và khi nào với chương trình; những khó khăn về khả năng tiếp cận, làm cho người dân sống ở xa xôi không thể đi lại được; thiếu các loại giấy tờ tùy thân; những khó khăn về hành chính trong quá trình đăng ký; v.v...

Việt Nam cũng lồng ghép phương pháp xác định đối tượng theo vùng địa lý vào hệ thống lựa chọn lớn hơn của mình, ví dụ các chương trình giảm nghèo quốc gia hướng tới những huyện và xã nghèo nhất cũng như những xã nghèo vùng ven biển và hải đảo, hay trợ giá bảo hiểm y tế cho các đối tượng nghèo hưởng vào tất cả những người dân sống ở các xã dân tộc thiểu số nghèo nhất. Ở các xã nơi đại bộ phận người dân sống trong cảnh nghèo túng, phương pháp xác định đối tượng theo vùng địa lý có những lợi thế đáng kể trong việc giảm chi phí hành chính và giảm sai số trong việc bỏ sót đối tượng.

Một số chương trình sử dụng phương pháp thẩm tra mức độ giàu có hay xác định đối tượng nghèo đã cho phép người dân đăng ký tham gia các chương trình theo yêu cầu, ở bất kỳ thời điểm nào, ví dụ Chương trình Trợ cấp trẻ em miễn phí ở Nam Phi và Chương trình mục tiêu trợ giúp xã hội ở Georgia. Người dân có thể được đánh giá so với các tiêu chí được thụ hưởng đồng thời với việc đăng ký tham gia chương trình. Mặc dù những chương trình này có thể có sai số đưa vào ít hơn – đồng thời có sai số loại ra, ví dụ do vấn đề thiết kế, nhưng những đối tượng bị loại ra ngoài có thể được coi là “không có yêu cầu” – nhưng một phương pháp tiếp cận như vậy đòi hỏi chính phủ phải thiết lập các văn phòng đại diện thường trực ở cấp địa phương có khả năng tiếp nhận các đơn xin tham gia vào bất kỳ thời điểm nào và do đó làm cho chi phí hành chính tăng lên đáng kể.⁸

7. Điều tra biến động dân số năm 2013 của Tổng cục Thống kê, tổng số dân cư 80 tuổi + là 1,825 triệu người năm 2013. Nếu loại ra ngoài những người 80 tuổi + nhưng không đủ tiêu chuẩn thụ hưởng chương trình lương hưu xã hội (người về hưu 80 tuổi + từ khu vực chính thức đã được hưởng lương hưu từ VSS và người có công) - ước tính 20% của tổng số dân cư từ 80 tuổi trở lên - tổng số người từ 80 tuổi trở lên có đủ tiêu chuẩn được nhận lương hưu xã hội là khoảng 1,46 triệu người (không kể những người dưới 80 tuổi nhưng đang được nhận lương hưu xã hội theo quyết định của một số tỉnh/ thành về việc hạ độ tuổi được hưởng chế độ này). Điều này cùng với con số 1,4 triệu người đang được hưởng lương hưu xã hội cho người 80 tuổi + như Bộ LĐTBXH báo cáo, đã làm cho diện bao phủ của chương trình lên đến gần 96%, có nghĩa là gần như mang tính phổ cập và do đó hầu như không bỏ sót một đối tượng nào.

8. Xem Kidd (2014b) và Kidd & Barrett (2014) để có thêm thông tin về các cơ chế xác định đối tượng theo yêu cầu.

PHỤ LỤC 9: ĐỀ XUẤT CÁC CHƯƠNG TRÌNH TRỢ CẤP XÃ HỘI VÀ MÔ PHỎNG PHÂN TÍCH TÁC ĐỘNG VÀ HIỆU QUẢ CHI PHÍ

(Nguồn: Kidd và Abu-el-Haj, sắp xuất bản)

Đề xuất Các chương trình trợ cấp xã hội

Lương hưu xã hội như là sự mở rộng của chương trình hiện nay về trợ cấp cho người từ 80 tuổi trở lên

Lương hưu xã hội tuổi già được đề xuất cho những người từ 65 tuổi trở lên. Nó có thể được gọi là lương xã hội hay lương công dân, bởi nó có thể được coi là một quyền lợi dành cho tất cả các công dân - và những người có đủ tiêu chuẩn là cư dân - do những đóng góp trong suốt cuộc đời họ cho đất nước. Nó hướng vào chương trình trợ cấp hiện nay cho những người từ 80 tuổi trở lên cũng như những "biến thể" của chương trình này ở cấp địa phương thuộc một số tỉnh/ thành, và đó đó sẽ tiếp tục được thẩm tra về tiền lương, để bảo đảm rằng những người đang được hưởng trợ cấp người có công hay đang nhận lương hưu từ VSS không nhận khoản tiền này. Vào thời điểm năm 2012, điều này có nghĩa là 82,2% những người từ 65 tuổi trở lên lẽ ra đã có đủ tiêu chuẩn được nhận lương hưu xã hội (chú ý những yêu cầu bổ sung dưới đây).⁹

Để giảm thiểu bất kỳ yếu tố nào không khuyến khích những người trong độ tuổi lao động đóng góp vào lương hưu VSS, diện bao phủ phổ cập (tức là, cho tất cả những người từ 65 tuổi trở lên, kể cả những người đang được nhận lương từ VSS và trợ cấp từ Chương trình người có công) và việc áp dụng cách trả giảm dần¹⁰ (ví dụ, cho mỗi VND 100.000 được nhận từ mức lương hưu VSS hay từ mức trợ cấp người có công, mức lương hưu công dân có thể phải giảm đi VND 30.000. Với cách thiết kế như vậy, diện bao phủ phổ cập sẽ được thực hiện thông qua sự kết hợp bổ sung của

lương hưu xã hội, lương hưu bảo hiểm xã hội và trợ cấp người có công.

Giá trị của khoản trợ cấp lương hưu xã hội dự kiến là VND 360.000/tháng. Giá trị này là tương đương với khoản tiền hiện đang được một số tỉnh áp dụng nhưng là tương đối ít ỏi, nếu tính theo tỷ trọng GDP trên đầu người, so với một số nước. Điều đó cho thấy vẫn còn dư địa để tăng thêm giá trị của khoản trợ cấp trong tương lai khi nền kinh tế phát triển hơn và diện thuế tăng lên.

Tổng chi phí của khoản lương hưu xã hội được đề xuất có thể là khoảng 0,49% GDP năm 2005, một khoản chi phí tương đối thấp so với các chương trình lương hưu xã hội khác áp dụng diện bao phủ phổ cập ở nhiều nước có mức thu nhập trung bình, ở đó chi phí của các khoản lương hưu xã hội có xu hướng tăng lên đến 3-4% GDP, khi các nước này phát triển và dân số già hóa. Mặc dù dân số sẽ già hóa trong những thập kỷ tới đây, nhưng chi phí của lương hưu xã hội không nhất thiết phải tăng, với giả định rằng giá trị của khoản lương hưu có tính đến yếu tố lạm phát và tỷ lệ tăng trưởng kinh tế trên đầu người cao hơn tỷ lệ tăng mức lương hưu cho người cao tuổi. Cũng cần chú ý rằng, khả năng mở rộng trong tương lai diện bao phủ của VSS/lương hưu bảo hiểm xã hội chính quy có thể hạn chế chi phí của lương hưu xã hội.

Liên quan đến vấn đề này, tiêu chuẩn được thụ hưởng cũng có thể phụ thuộc vào sự tham gia của trẻ em (không kể trẻ em nghèo và cận nghèo) vào Quỹ bảo hiểm xã hội (VSS), thông qua đóng góp lương hưu mang tính bắt buộc hoặc tự nguyện. Điều này ít có khả năng hạn chế diện bao phủ một cách đáng kể

9. Con số ước tính này được dựa trên VHLSS 2012, bởi vì nó tương đương với khoảng 17,8% của khoản trợ cấp mà những người trên 65 tuổi hiện đang được nhận từ quỹ lương hưu VSS hay từ chương trình người có công.

10. Nếu cách trả giảm dần được sử dụng thì con số này có tiềm năng tăng chi phí của khoản lương hưu xã hội, nhưng chỉ tăng nhẹ.

và do đó hạn chế chi phí, nhưng có thể góp phần thực hiện mục tiêu chính sách chung là bảo đảm diện bao phủ bền vững và rộng rãi của hệ thống an sinh xã hội. Có thể cần có điều khoản đặc biệt cho người cao tuổi không có con và cho những nơi ở đó trẻ em chưa được đưa vào diện miễn học phí cho các đối tượng nghèo và cận nghèo nên từ chối tham gia.

Chế độ trợ cấp người khuyết tật cho người lớn trong độ tuổi lao động như là sự mở rộng của chương trình trợ cấp người khuyết tật hiện nay

Chế độ trợ cấp người khuyết tật được đề xuất cho người lớn tuổi trong độ tuổi lao động có thể gắn với mức lương hưu VSS, theo cùng cách thức như các chương trình lương hưu xã hội và lương hưu chính thức từ VSS. Bước đầu, nó có thể được cấp cho tất cả mọi người đang trong độ tuổi lao động (18-65 tuổi) có khuyết tật nặng, tức là tương ứng với khoảng 2,4% dân số trong độ tuổi lao động, dựa vào số liệu của VHLSS 2006. Chế độ cho người khuyết tật được đề xuất là VND 360.000/tháng, tương tự như mức lương hưu xã hội và là tương đối thấp so với chế độ cho người lớn tuổi khuyết tật ở nhiều nước khác. Ở tuổi 65, những người được nhận khoản trợ cấp này có thể chuyển từ chế độ cho người khuyết tật sang chế độ lương hưu xã hội hoặc lương hưu VSS.

Chế độ trợ cấp tuổi mầm non (0-4 tuổi) như là sự mở rộng và sáp nhập các chương trình hỗ trợ trẻ em hiện nay

Chế độ trợ cấp tuổi mầm non được đề xuất có thể áp dụng cho khoảng 70% trẻ em, với ưu tiên dành cho những hộ gia đình có mức thu nhập thấp hơn. Chế độ này có thể được thẩm tra về sự giàu có và sẽ phải xây dựng một cơ chế lựa chọn đối tượng thụ hưởng để xác định những gia đình có mức thu nhập cao nhất và loại những gia đình này ra khỏi chương trình. Để làm việc này có thể sử dụng hồ sơ về thuế thu nhập cá nhân và các phương tiện khác, trong khi cũng cần chú ý rằng việc thẩm tra

sự giàu có thường dễ dàng hơn và tốt hơn việc thẩm tra năng lực để xác định những hộ gia đình nghèo nhất. Một phương pháp thay thế có thể là cấp phát trợ cấp tuổi thơ cho tất cả trẻ em dưới 4 tuổi, tương tự như bảo hiểm y tế cho tất cả trẻ em dưới 6 tuổi, và hướng vào việc các hộ gia đình giàu có hơn tự loại mình ra khỏi chương trình, bởi họ có thể thấy giá trị của khoản trợ cấp là quá nhỏ nhoi để hấp dẫn họ. Giá trị của khoản trợ cấp trẻ thơ có thể là VND 120.000/tháng, một lần nữa là tương đối thấp so với chế độ hỗ trợ trẻ em của nhiều nước khác thực hiện các chương trình tương tự.

Điều đó cũng có thể đi kèm với việc sáp nhập (do đó, việc rút bỏ) của các chương trình hỗ trợ trẻ em hiện nay. Bởi vì dân số trẻ em có thể giảm xuống trong những thập kỷ tới đây, tổng chi phí của chế độ trợ cấp trẻ em cũng sẽ giảm xuống. Tình hình này sẽ tạo ra một số dư địa tài khóa cho việc mở rộng dần dần độ tuổi được thụ hưởng và (hoặc) tăng dần chế độ của chương trình được đề xuất.

Chế độ trợ cấp trẻ em khuyết tật như là sự mở rộng và sáp nhập các chương trình trợ cấp trẻ khuyết tật và hỗ trợ trẻ em hiện nay

Chế độ trợ cấp trẻ em khuyết tật được đề xuất có thể cấp một khoản trợ cấp hàng tháng cho tất cả trẻ em bị khuyết tật, bắt đầu từ những em bị khuyết tật nặng nhất. Giá trị của khoản trợ cấp có thể là VND 360.000/tháng, bởi vì chi phí để chăm sóc trẻ em khuyết tật thường là tương đối cao. Chi phí của khoản trợ cấp này ở quy mô toàn quốc sẽ ở mức tối thiểu - khoảng 0,02% GDP - nhưng tác động đến cuộc sống của trẻ em và gia đình các em có thể là rất đáng kể.

Mô phỏng tác động và hiệu quả về mặt chi phí của các chương trình được đề xuất¹¹

Mô phỏng tác động

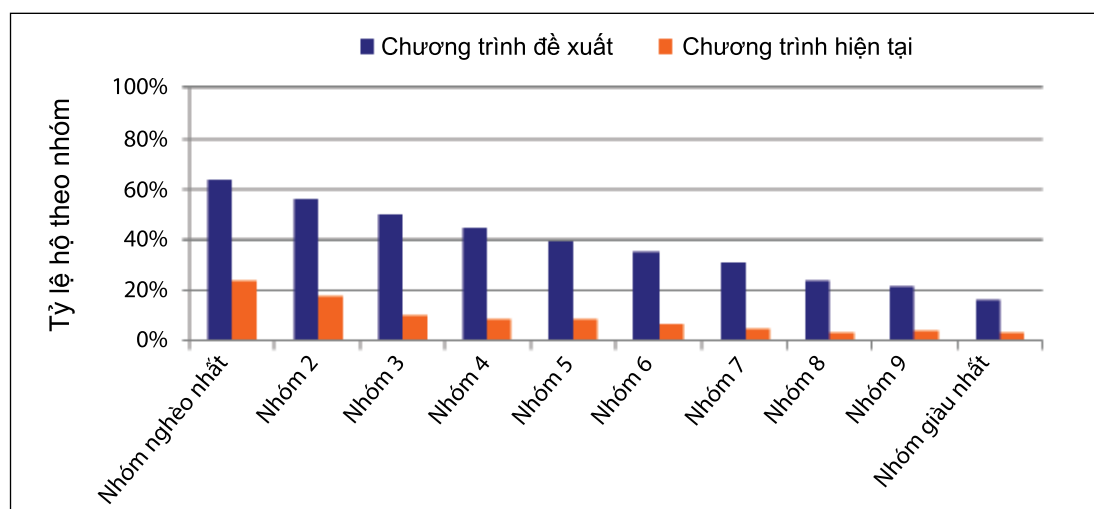
Các chương trình được đề xuất có thể làm tăng đáng kể diện bao phủ của các khoản trợ

11. Chế độ trợ cấp trẻ em khuyết tật không được đưa vào các mô phỏng bởi vì không thể xác định một cách chính xác trẻ em có khuyết tật. Tuy nhiên, do chương trình có quy mô hẹp, nên nó có thể chỉ có tác động tối thiểu đối với kết quả tổng thể.

cấp xã hội tại Việt Nam. Khoảng 42% các hộ gia đình sẽ được nhận ít nhất một khoản trợ cấp, so với diện bao phủ hiện nay là 10,2%. Như Hình A9.1 cho thấy, diện bao phủ của các hộ gia đình sống trong cảnh nghèo túng và bấp bênh có thể là thương đối lớn. Hơn 60% các hộ gia đình ở nhóm thập vị phân nghèo nhất và hơn 50% các hộ gia đình ở ba nhóm thập vị phân nghèo nhất sẽ được nhận một khoản trợ cấp. Khoảng 40% các hộ gia đình ở “tầng lớp trung lưu bị vắng bóng” - nói cách khác, những hộ gia đình

có mức thu nhập bấp bênh - cũng sẽ nhận được ít nhất một khoản trợ cấp xã hội. Diện bao phủ ở tất cả các nhóm thập vị phân về tiêu dùng có thể cao hơn đáng kể so với diện bao phủ của hệ thống hiện hành. Diện bao phủ của các hộ gia đình có thể sẽ tăng hơn nữa bằng cách hạ thấp độ tuổi cho các đối tượng được nhận lương hưu tuổi già, tăng độ tuổi đủ tiêu đủ chuẩn được hưởng trợ cấp tuổi thơ hoặc mở ra cơ hội cấp trợ cấp khuyết tật cho những người có độ khuyết tật nhẹ hơn.

Hình A9.1: Diện bao phủ của các hộ gia đình ở các nhóm thập vị phân theo các chương trình được đề xuất, so với diện bao phủ hiện nay của các khoản trợ cấp xã hội của Bộ LĐTBXH

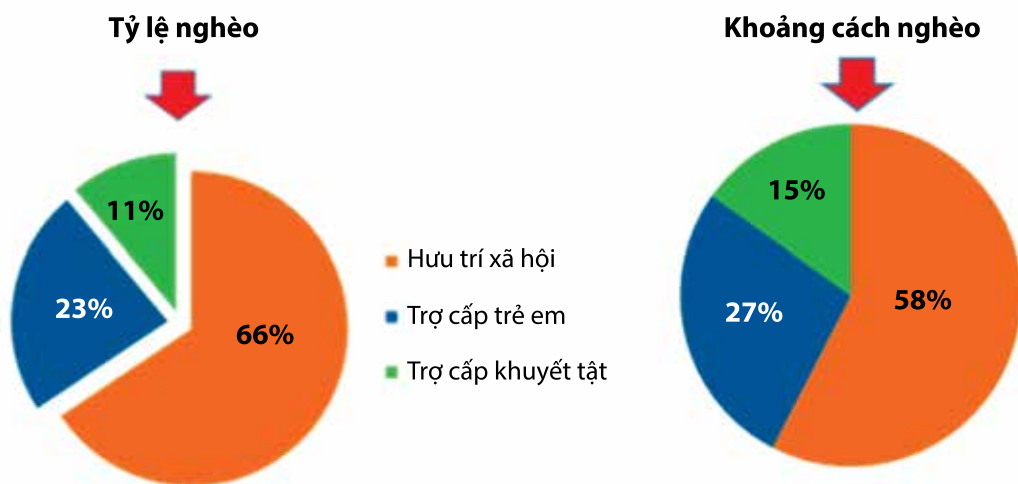


Nguồn: báo cáo sắp xuất bản của Kidd và Abu-el-Haj

Các chương trình được đề xuất sẽ có tác động lớn hơn đối với tình trạng nghèo túng và bất bình đẳng so với hệ thống trợ cấp xã hội hiện hành, nhờ diện bao phủ rộng hơn và giá trị trợ cấp lớn hơn. Các khoản trợ cấp được đề xuất, nếu được thực hiện từ năm 2012, cộng lại đã có thể giảm tỷ lệ nghèo theo ngưỡng của Tổng cục Thống kê/ Ngân hàng Thế giới từ 17,2% xuống còn 15,2%, tức là gần 12% so với tỷ lệ cơ sở, do đó là rất thuận so với tỷ lệ giảm 1,9% được tạo ra bởi các chương trình trợ cấp xã hội hiện hành. Nó có thể làm giảm khoảng cách nghèo cùng cực quốc gia gần 16%, từ 4,5% xuống còn 3,8%.

Hình A9.2 cho thấy mức đóng góp tương đối của các chương trình khác nhau vào tỷ lệ nghèo và khoảng cách nghèo theo chuẩn của Tổng cục Thống kê/ Ngân hàng Thế giới. Không có gì ngạc nhiên, do ngân sách lớn hơn, chế độ trợ cấp người cao tuổi có đóng góp lớn nhất. Tuy nhiên, đóng góp của chương trình này vào giảm tỷ lệ nghèo là tương đối lớn hơn, có thể vì người cao tuổi ở gần với ngưỡng nghèo hơn so với trẻ em.

Hình A9.2: Đóng góp của các chương trình khác nhau vào mức độ giảm tỷ lệ nghèo và khoảng cách nghèo quốc gia



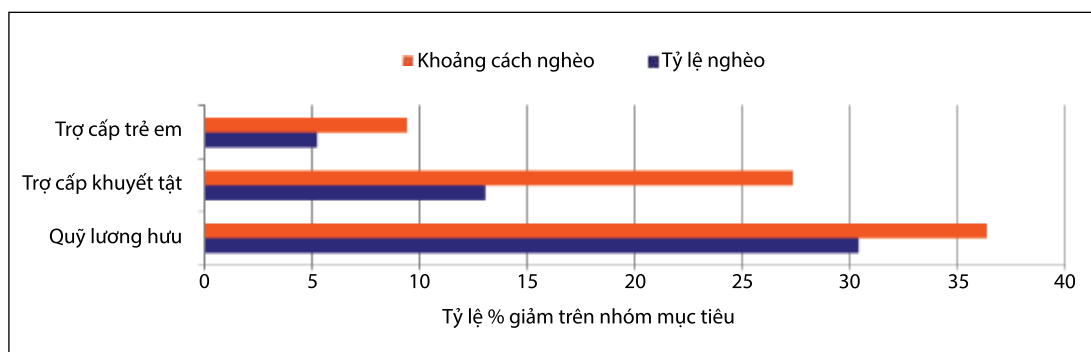
Nguồn: báo cáo sắp xuất bản của Kidd và Abu-el-Haj

Các chương trình cũng góp phần giảm tình trạng bất bình đẳng quốc gia, từ đó giúp cải thiện sự cố kết xã hội. Hệ số Gini có thể giảm từ 0,357 xuống còn 0,349 điểm, tức là giảm khoảng 2%. Mức giảm này là tương đối ít so với mức giảm ở các nước khác, do mức độ đầu tư quốc gia tương đối thấp cho trợ giúp xã hội, do đó tổng mức đầu tư đang được phân bổ lại. Khi chi tiêu cho bảo trợ xã hội tăng trưởng trong tương lai, tác động này cũng sẽ gia tăng.

Tác động của các chương trình lên các nhóm đối tượng là ấn tượng hơn so với tác động ở cấp độ quốc gia, ít nhất đối với lương hưu

xã hội và trợ cấp người khuyết tật. Như Hình A9.3 cho thấy, mức lương hưu công dân có thể giảm tỷ lệ nghèo 30,4% và khoảng cách nghèo 36,4% so với tỷ lệ cơ sở, ở những người trên 65 tuổi, cho thấy ý nghĩa của các khoản trợ cấp cho những đối tượng nghèo nhất. Tương tự, chế độ trợ cấp người khuyết tật có thể làm giảm 13% về tỷ lệ nghèo và 27,3% về khoảng cách nghèo. Tác động của trợ cấp trẻ thơ đối với trẻ em 0-4 tuổi ít hơn, do tỷ lệ nghèo và khoảng cách nghèo lớn hơn, và mức trợ cấp thấp hơn. Tuy nhiên, nó có thể giảm 5,5% về tỷ lệ nghèo và 5,9% về khoảng cách nghèo.

Hình A9.3: Mức giảm khoảng cách nghèo và tỷ lệ nghèo của các chương trình riêng biệt đối với các nhóm đối tượng



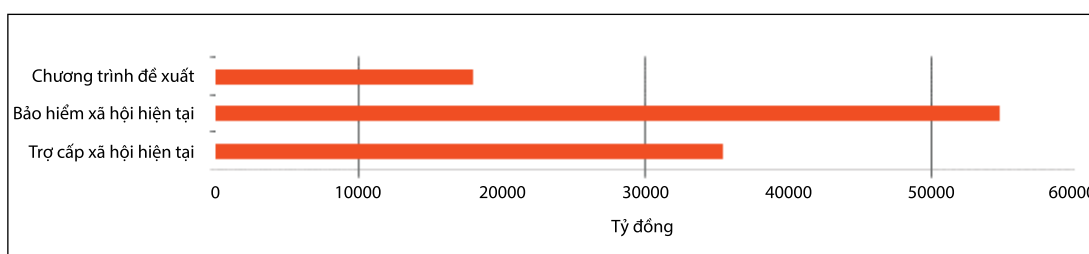
Nguồn: báo cáo sắp xuất bản của Kidd và Abu-el-Haj

Hiệu quả về mặt chi phí của các chương trình được đề xuất

Hiệu quả về mặt chi phí của một số chương trình có thể được ước tính một cách đơn giản, bằng cách tính chi phí của việc giảm tỷ lệ nghèo 1 điểm phần trăm và so sánh mức giảm này với hiệu quả về chi phí của hệ thống an sinh xã hội hiện hành. Kết quả của việc so sánh có tại Hình A9.4. Các chương trình được đề xuất có thể có hiệu quả về

chi phí nhiều hơn đáng kể trong việc giảm 1 điểm phần trăm của mức nghèo quốc gia. Với thiết kế được đề xuất, Chính phủ sẽ đầu tư VND 18.000 tỷ để giảm 1% về tỷ lệ nghèo quốc gia, so với VND 35.000 đầu tư cho hệ thống trợ cấp xã hội hiện hành. Trên thực tế, hiệu quả của việc chi tiêu có thể tăng gấp hai lần theo các đề xuất mới. Hiệu quả về chi phí của một tỷ lệ giảm nghèo tương tự thông qua hệ thống bảo hiểm xã hội là thấp hơn đáng kể.

Hình A9.4: Chi phí để giảm 1 điểm phần trăm tỷ lệ nghèo quốc gia: So sánh giữa các chương trình được đề xuất, các khoản trợ cấp xã hội và bảo hiểm xã hội hiện hành



Nguồn: báo cáo sắp xuất bản của Kidd và Abu-el-Haj

Tóm lại, các chương trình được đề xuất sẽ tăng đáng kể diện bao phủ của các khoản trợ cấp xã hội cũng như tác động của chúng đến tỷ lệ nghèo, khoảng cách nghèo và bất bình đẳng. Chúng cũng sẽ có tác động bổ sung đến phát triển con người, sự tham gia của lực lượng lao động, tăng trưởng kinh tế và sự cố kết xã hội. Nhìn chung, tác động lớn hơn sẽ là nhờ các khoản chi tiêu lớn hơn. Tuy nhiên, bằng cách thực hiện các chương trình hướng vào đa số các nhóm đối tượng, sai sót về việc bỏ sót những người sống trong cảnh nghèo và nghèo cùng cực

sẽ giảm xuống, từ đó sẽ tăng tác động của những chương trình này.

Cuối cùng, phân tích kế toán xã hội đã cho thấy gói cải cách được đề xuất sẽ có tác động tích cực lên tăng trưởng kinh tế khoảng 2% và chi tiêu hộ gia đình hơn 4% (xem Sơ đồ 3.3 và 3.4). Những tác động này là rất thuận so với một dự án hạ tầng cơ sở có cùng ngân sách. Điều quan trọng là cũng phải làm rõ rằng những hiệu quả này chỉ có ý nghĩa ngắn hạn và không bao hàm những tác động dài hạn lên phát triển con người và năng suất lao động.

NHÀ XUẤT BẢN KHOA HỌC XÃ HỘI
26 Lý Thường Kiệt - Hoàn Kiếm - Hà Nội
ĐT: 04.39719073 - Fax: 04.39719071
Website: <http://nxbkhh.vass.gov.vn>
Email: nxbkhh@gmail.com

Chi nhánh Nhà xuất bản Khoa học xã hội
57 Trưng Nguyệt Ánh - Phường Bến Thành - Quận I - TP. Hồ Chí Minh
ĐT: 08.38394948 - Fax: 08.38394948

TẶNG TRƯỞNG VÌ MỌI NGƯỜI

BÁO CÁO PHÁT TRIỂN CON NGƯỜI VIỆT NAM 2015 VỀ TẶNG TRƯỞNG BAO TRÙM

Chịu trách nhiệm xuất bản

Giám đốc LÊ HỮU THÀNH

Chịu trách nhiệm nội dung

Tổng Biên tập NGUYỄN XUÂN DŨNG

Biên tập nội dung: NGUYỄN BẠCH LY

Kỹ thuật vi tính: SONG HIẾU

Sửa bản in: NGUYỄN BẠCH LY

Trình bày bìa: PHAN HƯƠNG GIANG

In 1.000 cuốn, khổ 20,5 x 29 cm, tại Công ty TNHH Thương mại và Phát triển dịch vụ XNK Hương Xuân
Địa chỉ: Số 10, Châu Long, Ba Đình, Hà Nội
Số xác nhận đăng ký xuất bản: 280 - 2016/CXBIPH/12 - 11/KHXH
Số QĐXB: 04/QĐ-NXB KHXH ngày 28/01/2016
In xong và nộp lưu chiểu tháng 2/2016



CHƯƠNG TRÌNH PHÁT TRIỂN LIÊN HỢP QUỐC

304 Kim Mã, Hà Nội, Việt Nam

Tel: (+84 4) 38 500 100

Fax: (+84 4) 37 265 520

Email: registry.vn@undp.org

www.vn.undp.org



VIỆN HÀN LÂM KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM

1 Liễu Giai, Hà Nội, Việt Nam

Tel: (+84 4) 62 730 408

Fax: (+84 4) 62 730 450

Email: icd@vass.gov.vn

www.vass.gov.vn