



TỔ CHỨC LAO ĐỘNG  
QUỐC TẾ



CƠ QUAN HỢP TÁC PHÁT TRIỂN  
QUỐC TẾ THỤY ĐIỂN



CHƯƠNG TRÌNH PHÁT TRIỂN  
LIÊN HỢP QUỐC



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

Hà Nội, tháng 10/2004

## LỜI CẢM ƠN

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

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

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

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

# MỤC LỤC

## Mở đầu

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

## Kết luận

### Tài liệu tham khảo

### Bảng, Hình và Hộp

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

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

## Tóm tắt

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

## MỞ ĐẦU

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

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

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

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

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

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

Nhiều nhà tài trợ hiện nay đang có những nỗ lực nhằm thúc đẩy mẫu hình tăng trưởng có lợi cho người nghèo<sup>1</sup> và sự phát triển có sự tham gia và hưởng lợi của mọi người dân, trong đó bao gồm cả người nghèo<sup>2</sup> nhằm đạt được những Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ. Quan hệ giữa tăng trưởng kinh tế và giảm nghèo đang là vấn đề nổi bật trong các chương trình nghiên cứu và thảo luận chính sách toàn cầu bởi tầm quan trọng của nó đối với việc xây dựng các chính sách. Nếu mối liên hệ này chặt chẽ, thì các chính sách nhằm thúc đẩy tăng trưởng kinh tế cao và bền vững sẽ tự động giúp giảm nghèo nhanh. Ngược lại, nếu mối quan hệ này lỏng lẻo thì tăng trưởng kinh tế cao chưa chắc đã đảm bảo giảm nghèo nhanh. Khi đó các chính sách nên hướng vào việc tạo ra mẫu hình tăng trưởng có lợi cho người nghèo như là phương thức để đạt mục tiêu giảm nghèo và các Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ quan trọng khác.

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

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

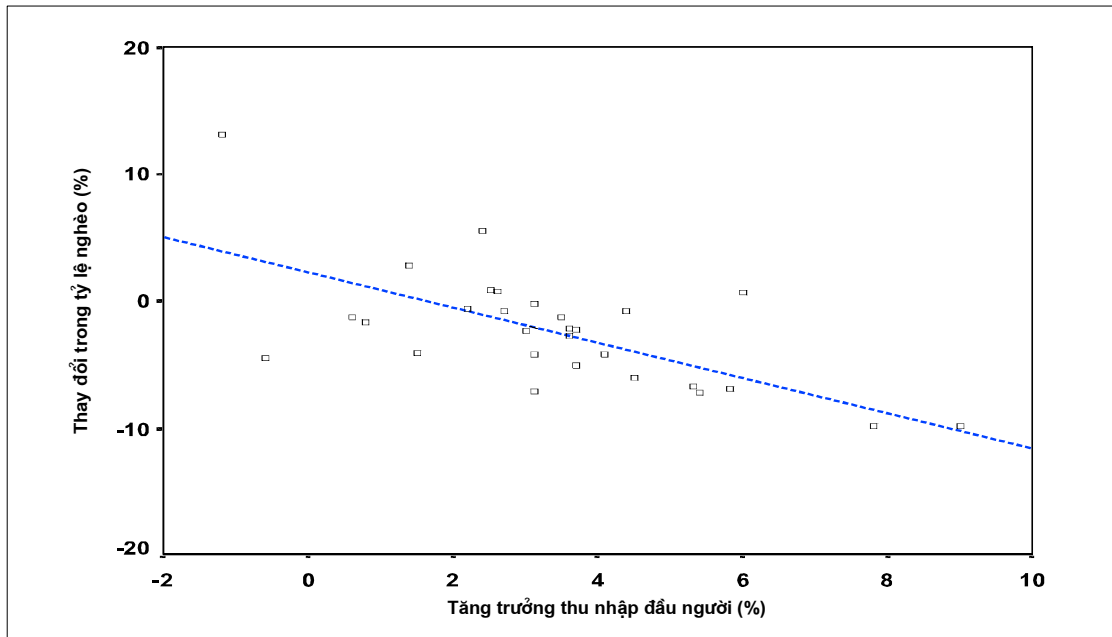
Như trong nghiên cứu này cho thấy, ở Việt Nam trong thập niên 90 và đầu những năm 2000, tăng trưởng kinh tế cao song hành với giảm nghèo nhanh. Tuy nhiên, mức độ tác động của tăng trưởng kinh tế đến giảm nghèo có xu hướng giảm đi trong thời gian gần đây. Một phần trăm tăng trưởng trong GDP trong giai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

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

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

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

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



Nguồn: UNDP 2004b, tr. 7.

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

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

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



năm 2000. Hệ số bất bình đẳng Gini<sup>3</sup> tính theo chi tiêu dùng tăng đến 0,37 trong 2002, trong khi đó năm 1998 là 0,35 và năm 1993 chỉ là 0,33. Chỉ số Gini tính theo thu nhập tăng đến 0,42, gần bằng chỉ số Gini của Trung Quốc, trong khi Việt Nam có mức thu nhập đầu người thấp hơn nhiều (thường thu nhập tăng thì bất bình đẳng cũng tăng lên). Xét về chi tiêu phi thực phẩm, hệ số Gini tăng đến 0,49 phản ánh mức độ bất bình đẳng cao hơn.<sup>4</sup> Một điều khác cũng đáng lưu ý là có sự khác biệt lớn giữa các vùng đối với các chỉ tiêu phúc lợi khác nhau như dinh dưỡng trẻ em, sức khỏe bà mẹ và tiếp cận đến nguồn nước sạch (UNDP 2003, tr. iv).

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*Nguồn:* UNDP 2004a tr. 22-26.