



Chương trình phát triển Liên Hợp Quốc (UNDP) là mạng lưới phát triển của Liên Hợp Quốc (LHQ) rộng khắp trên 130 nước, gắn kết tri thức, kinh nghiệm, và nguồn lực giữa các quốc gia khác nhau.

Chương trình khu vực Châu Á - Thái Bình Dương về Kinh tế vĩ mô của Giảm nghèo là chương trình của Văn phòng Châu Á - Thái Bình Dương, UNDP. Chương trình đề cập vấn đề giảm nghèo trong các khuôn khổ kinh tế quốc gia và đưa ra các lựa chọn chính sách thực tiễn nhằm hỗ trợ để cho quá trình bình ổn, cơ cấu lại nền kinh tế và tăng trưởng trở nên vì người nghèo hơn trong khu vực.

Dưới ảnh hưởng của nghiên cứu trường hợp đầu được tiến hành vào năm 2001 tại Mông Cổ, Chương trình hiện nay đang được tiến hành trên 12 quốc gia: Bangladesh, Cambodia, Trung Quốc, Ấn Độ, Indonesia, Iran, Mông Cổ, Myanmar, Nepal, Samoa, Sri Lanka and Việt Nam.

Nhằm hỗ trợ cổ vũ cho các chính sách kinh tế vĩ mô có tác động tích cực tới người đói thông qua đạt được bình đẳng và tăng trưởng, Chương trình áp dụng ba bước: nghiên cứu chính sách; nâng cao năng lực học tập và xây dựng chính sách trong khu vực; và chia sẻ chính sách, vận động và cung cấp khuyến nghị chính sách. Để có thêm thông tin, xin truy cập trang web của Chương Trình: www.asiapropoor.net

Ấn phẩm này là một phần trong một sê ri ấn phẩm nhằm chia sẻ các phát hiện của các nghiên cứu đang được tiến hành của Chương Trình để hỗ trợ việc chia sẻ ý tưởng về chính sách kinh tế vì người nghèo. Một mục tiêu của sê ri nghiên cứu này là cung cấp các phát hiện càng sớm càng tốt cho các nhà hoạch định chính sách và những người quan tâm khác kể cả khi các nghiên cứu đó chưa hoàn chỉnh/trau chuốt. Các báo cáo nghiên cứu có ghi tên các tác giả để dùng cho việc trích dẫn. Các phát hiện, cách diễn giải và kết luận trong các nghiên cứu này là hoàn toàn của các tác giả, và không nhất thiết là thể hiện quan điểm của UNDP.

CHÍNH SÁCH VÀ TĂNG TRƯỞNG VÌ NGƯỜI NGHÈO

Kinh nghiệm Châu Á



Chương trình khu vực Châu Á - Thái Bình Dương
về Kinh tế vĩ mô của Giảm nghèo,
UNDP, Nhà UN, GPO box Số 107
Kathmandu
Phone: 977-1-5542682/5542817
Fax: 977-1-5542863
www.asiapropoor.net

**Hafiz A. Pasha
T. Palanivel**

CHÍNH SÁCH VÀ TĂNG TRƯỞNG VÌ NGƯỜI NGHÈO

KINH NGHIỆM CHÂU Á

Hafiz A . Pasha
T. Palanivel

Bản quyền © 2004, Chương trình Khu vực Châu Á - Thái Bình Dương về Kinh tế vĩ mô của Giảm nghèo, Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc (LHQ).

Ấn phẩm này trình bày một số phát hiện chính của Chương trình Khu vực Châu Á - Thái Bình Dương về Kinh tế vĩ mô của Giảm nghèo, Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc (UNDP).

Hafiz A. Pasha là Trợ lý Tổng Thư ký LHQ và Trợ lý Tổng Giám đốc UNDP, và là Giám đốc Văn phòng Châu Á - Thái Bình Dương, UNDP. T. Planivel là Điều phối viên Chương trình khu vực Châu Á - Thái Bình Dương về Kinh tế vĩ mô của Giảm nghèo, UNDP.

CAM KẾT TRÁCH NHIỆM

Các tác giả chịu hoàn toàn trách nhiệm về các ý kiến trình bày trong ấn phẩm này. Việc xuất bản ấn phẩm không có nghĩa là Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc và các cơ quan của hệ thống Liên Hợp Quốc xác nhận các ý kiến này.

Giấy phép xuất bản số 20/5/2004 105/XB-QLXB ngày của Cục Xuất bản -
Bộ Văn hoá-Thông tin Nước CHXHCN Việt Nam

1.

GIỚI THIỆU

Quan hệ giữa tăng trưởng kinh tế và thay đổi tỉ lệ nghèo vừa phức tạp vừa đa dạng. Hiểu được quan hệ này và những yếu tố xác định quan hệ đó là mấu chốt trong việc xây dựng chiến lược giảm nghèo thành công. Nếu có thể chỉ ra rằng tăng trưởng kinh tế nhanh bao giờ cũng đi kèm với giảm nghèo nhanh, do hiệu ứng "lan toả", thì chiến lược giảm nghèo chỉ cần tập trung vào việc đạt tăng trưởng nhanh hơn. Xong, nếu điều đó không nhất thiết là đúng, việc theo đuổi tăng trưởng phải đi kèm với nỗ lực đạt được tăng trưởng vì người nghèo thông qua việc tái phân bổ tài sản và thu nhập trong nền kinh tế. Và điều này có ý nghĩa lớn trong việc xác định bản chất của chiến lược chống đói nghèo.

Có một số nghiên cứu cố gắng phân tích quan hệ giữa tăng trưởng kinh tế và tỉ lệ nghèo giữa các nước và qua các thời kì (xem Ravallion và Chen 1997), Bruno, Ravallion và Squive (1998) và Adams (2003). Người ta ước lượng rằng, trung bình, cứ tăng một điểm phần trăm của tốc độ tăng trưởng thu nhập đầu người thì tỉ lệ dân số sống dưới chuẩn nghèo có thể giảm được tới hai phần trăm, tất nhiên là nếu quá trình thay đổi thu nhập có đặc tính là trung tính về phân bổ. Xong bất bình đẳng có xu hướng thay đổi ở hầu hết các tình huống, một số quốc gia có tốc độ giảm nghèo hạn chế trong khi có thành tích tăng trưởng kinh tế đầy ấn tượng, còn một số quốc gia khác lại có tốc độ giảm nghèo cao trong khi tăng trưởng kinh tế là tương đối thấp.

Kinh nghiệm của các nước Châu Á về vấn đề này rất đa dạng. Các quốc gia Đông Á đạt được tốc độ tăng trưởng trung bình đặc biệt cao về thu nhập đầu người là 6.4% trong những năm 1990, trong khi tốc độ này ở nhóm các nước Nam Á chỉ đạt 3.3 %. Nghèo đói giảm mạnh ở nhóm các quốc gia Đông Á với tốc độ 6.8% một năm, trong khi tới tốc độ giảm nghèo ở Nam Á chỉ ở mức tương đối thấp hơn là 2.4%. Nếu tính cả khu vực, tốc độ tăng trưởng thu nhập đầu người tăng một điểm phần trăm thì nghèo đói chỉ giảm được 0.9%. Rõ ràng là bất bình đẳng đã trở nên trầm trọng hơn trong khu vực vào thập kỉ 90, và trong khi đạt

được tốc độ tăng trưởng kinh tế cao thì thành tựu giảm nghèo lại rất hạn chế do không có tăng trưởng vì người nghèo.

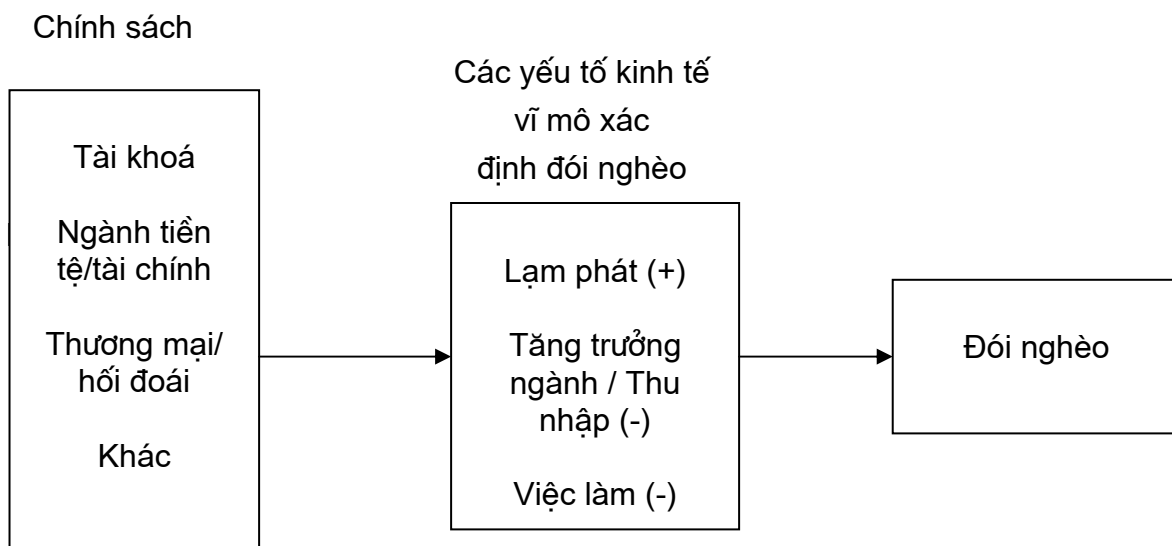
Các mục tiêu phát triển thiên niên kỷ của Liên Hợp Quốc (LHQ) đã cam kết toàn thế giới để tỉ lệ giảm nghèo một nửa vào năm 2015 (so với tỉ lệ nghèo năm 1990). Điều này có nghĩa là, để đạt được mục tiêu này, nghèo đói sẽ phải giảm khoảng 3% một năm. Nếu căn cứ vào tiến bộ trong những năm 1990, Đông Á đã đạt được mục tiêu này nếu không có bước thụt lùi trong những năm tới, và Nam Á hi vọng đạt mục tiêu này vào năm 2015. Cần phải lưu ý rằng kết quả có tính đột phá của Đông Á là hầu hết nhờ vào thành tựu đáng kể về giảm nghèo của Trung Quốc. Và ngược lại, nhiều nước ở Đông Á lại bị thụt hậu trong việc đạt mục tiêu giảm nghèo.

Thập kỷ 90 còn chứng kiến thay đổi về chất trong quá trình tăng trưởng là quá trình này có thể tác động lớn tới mối quan hệ với giảm nghèo. Một số quốc gia mới bắt đầu quá trình chuyển đổi từ một nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung cao độ sang kinh tế thị trường trong khi các quốc gia khác đã đạt đến giai đoạn chín muồi của quá trình đó. Nhiều quốc gia đã bắt đầu hoặc đang gia tăng cường độ thực hiện những cải cách cơ cấu kinh tế khác nhau, đôi khi chỉ trong phạm vi chương trình điều chỉnh cơ cấu của IMF/ Ngân Hàng thế giới, hoặc chương trình tăng trưởng và giảm nghèo (PRGF). Các chương trình này bao gồm tự do hóa thương mại, cải cách khu vực tài chính, tư nhân hoá, giảm điều tiết và xoá bỏ rào cản về đầu tư tư nhân nước ngoài. Trong khi những thay đổi này thể mang lại tăng trưởng kinh tế cao hơn, hệ quả của chúng tới giảm nghèo còn chưa rõ ràng. Ở một số quốc gia, như Pakistan, Philippines và Sri Lanka, quá trình giảm nghèo chậm đi trông thấy. Ở một số quốc gia khác, các thời kì khủng hoảng kinh tế và chính trị (như khủng hoảng tài chính Đông Á) đã làm tăng nghèo đói trong một số trường hợp¹.

Mục đích của cuốn sách này là tập hợp một cách có hệ thống số liệu sẵn có của các nước Châu Á và sau đó phân tích quan hệ giữa tăng trưởng và nghèo đói trong một khoảng thời gian dài. Phần 2 trình bày các xu hướng về tăng trưởng, bất bình đẳng thu nhập và tỉ lệ nghèo của các nước trong các thời kì khác nhau. Các xu hướng này đã bộc lộ sự dao động đáng kể trong mối quan hệ giữa

tăng trưởng và nghèo đói, và sự dao động này sẽ được giải thích trên cơ sở phân tích thay đổi về mức độ bất bình đẳng. Phần 3 sẽ dựa trên cơ sở kỹ thuật thống kê đơn giản để nghiên cứu vai trò của các yếu tố kinh tế vĩ mô tiềm năng xác định đói nghèo trong bối cảnh Châu Áⁱⁱ. Phần 4 phân tích ảnh hưởng của các loại chính sách khác nhau tới các yếu tố xác định nghèo đói và nêu bật sự khác nhau trong cách các nước Châu Á cân nhắc sự đánh đổi chính sách liên quan tới nghèo đói. Cuối cùng, phần 5 sẽ đưa ra những ý kiến kết luận.

HÌNH 1 : KHUÔN KHỔ PHƯƠNG PHÁP LUẬN



Hình 1 đưa ra mô hình về phương pháp tiếp cận được sử dụng trong nghiên cứu này. Theo khuôn khổ đó, có một số chính sách tác động tới các yếu tố kinh tế vĩ mô xác định đói nghèo: lạm phát có thể sẽ dẫn đến tăng đói nghèo, trong khi tăng trưởng thu nhập và việc làm được kì vọng là giảm nghèo. Chính sách thành công là chính sách dẫn đến giảm nghèo.

2.

TĂNG TRƯỞNG, BẤT BÌNH ĐẲNG VÀ GIẢM NGHÈO

Trước khi lượng hoá quan hệ tăng trưởng và nghèo đói trong các điều kiện khác nhau, chúng tôi sẽ tiến hành mô tả số liệu. Bộ mẫu bao gồm 9 nước Đông Á (Cambodia, Trung Quốc, Inđonêsi, CHDCND Lào, Malaysia, Mông Cổ, Philipin, Thái Lan, Việt Nam) và 5 nước Nam Á (Bangladesh, Ấn Độ, Nê pan, Pakistan, và Sri Lanka). Các quốc gia này chiếm 97% dân số và 77% tổng thu nhập của cả vùng Châu Á - Thái Bình Dương. Tất cả các nước có số liệu cho những năm 90, phần lớn các nước có số liệu cho những năm 80 và một vài nước có số liệu cho những năm 70. Những thay đổi được đo lường thập kỷ để loại bỏ ảnh hưởng của yếu tố ngẫu nhiên và để xác định quan hệ trong khoảng thời gian dài. Chúng ta có thể quan sát tất cả là 72 "trường hợp", trong đó mỗi trường hợp là một quốc gia trong một thập kỷ nhất định 14 trường hợp là trong thập kỷ 90, 10 trong thập kỷ 80 và 8 trong thập kỷ 70.

Ước tính về nghèo đói sử dụng chuẩn nghèo quốc gia đã được dùng trong các phân tích. (Về lý do tại sao lại dùng chuẩn nghèo quốc gia thay vì dùng chuẩn nghèo quốc tế 1 đô la Mỹ (PPP - sức mua tương đương) - đề nghị xem phụ lục 1. Tốc độ thay đổi tỉ lệ đói nghèo hàng năm được tính theo thập kỷ và được trình bày cùng tốc độ tăng trưởng thu nhập đầu người trong bảng 1. Thú vị nhận thấy rằng trong 32 trường hợp có số liệu, chỉ có 9 trường hợp nghèo đói gia tăng. Điều này khẳng định thành công của các quốc gia Châu Á về giảm nghèo tính trung bình trong 3 thập kỷ qua. Xong cũng cần ghi nhận rằng hầu hết các trường hợp đói nghèo gia tăng là xảy ra trong thập kỷ 90. Điều này chỉ ra rằng giảm nghèo ở các quốc gia khác nhau trong thập kỷ vừa qua là rất khác nhau.

BẢNG 1
TỐC ĐỘ TĂNG TRƯỞNG THU NHẬP ĐẦU NGƯỜI VÀ THAY ĐỔI TỈ LỆ
NGHÈO CỦA CÁC QUỐC GIA NGHIÊN CỨU TRONG CÁC THẬP KỈ KHÁC
NHAU (%)

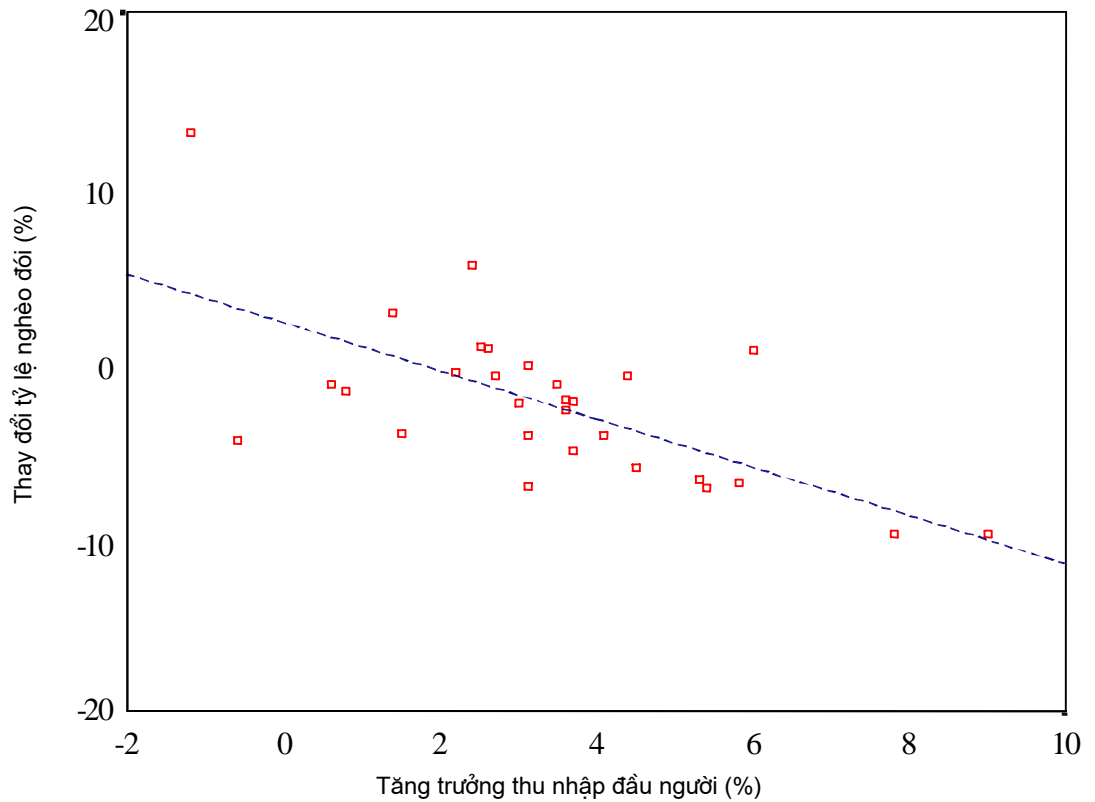
Quốc gia	Thập kỉ 1970		Thập kỉ 1980		Thập kỉ 1990	
	Tốc độ tăng trưởng thu nhập đầu người	Tốc độ thay đổi tỉ lệ nghèo	Tốc độ tăng trưởng thu nhập đầu người	Tốc độ thay đổi tỉ lệ nghèo	Tốc độ tăng trưởng thu nhập đầu người	Tốc độ thay đổi tỉ lệ nghèo
Cambodia	-	-	-	-	24	5.5
Banhladeh	-	-	2.2	-0.6	3.0	-2.4
Trung Quốc	04.4	0.8	7.8	-9.8	9.0	-9.8
Ấn Độ	0.8	-1.7	3.6	-2.2	3.6	-2.8
Indonesia	5.4	-7.2	4.5	-6.1	2.9	2.1
CHDCND Lào	-	-	-	-	-	-
Malaysia	5.3	-6.7	3.1	-4.2	4.6	2.9
Mông Cổ	-	-	-	-	-	-
Nê Pal	-	-	-	-	-	-
Pakistan	1.5	-4.1	3.5	-1.3	1.4	2.8
Philippines	3.1	-0.2	-0.6	-4.5	0.6	-1.3
Sri Lanka	2.7	-0.8	+3.1	-7.1	.3.9	4.8
Thái Lan	4.1	-4.2	6.0	0.6	-3.7	2.3
Việt Nam	-	-	-	-	5.8	-6.9

Nguồn : (i) Tốc độ tăng trưởng thu nhập đầu người: Ngân hàng thế giới (2003), chỉ số phát triển thế giới (ii) Tỉ lệ nghèo : từ bảng A-1 (phụ lục số liệu thống kê).

Mối quan hệ chặt chẽ giữa tăng trưởng và thay đổi nghèo đói sẽ đã được thể hiện bằng việc quốc gia có tăng trưởng nhanh nhất là Trung Quốc (trong thập kỉ 80 và 90) cũng có tốc độ giảm nghèo cao nhất, trong khi quốc gia có tăng trưởng chậm nhất là Mông Cổ (trong thập kỉ 90) có gia tăng về nghèo đói là lớn nhất. Xong đối với các quốc gia ở giữa hai thái cực đó, như sơ đồ phân tán ở hình

2 chỉ ra, quan hệ giữa tăng trưởng và đói nghèo lại khá đa dạng. Một mặt có một số quốc gia, mặc dù có tăng trưởng thấp hoặc kể cả có giảm về thu nhập đầu người xong lại giảm được nghèo trong một số thời kỳ. Ví dụ như Ấn Độ (trong thập kỉ 70) và Philippins (trong thập kỉ 80 và 90). Mặt khác, chúng ta có thể quan sát được một số trường hợp trong đó có các quốc gia không thể giảm nghèo mặc dù có tốc độ tăng trưởng thu nhập đầu người tương đối cao. Thái lan (trong thập kỉ 80), Malaysia (trong thập kỉ 90) và Sri Lanka (trong thập kỉ 90) là các ví dụ về thất bại này. Tuy vậy trong hai trường hợp cuối (Malaysia và Sri Lanka) nghèo đói gia tăng có thể là do kết quả của khủng hoảng kinh tế hay chính trị.

HÌNH 2: SƠ ĐỒ PHÂN TÁN
MỐI QUAN HỆ GIỮA THAY ĐỔI TỶ LỆ NGHÈO ĐÓI (%) VÀ TĂNG TRƯỞNG THU NHẬP ĐẦU NGƯỜI



Để tập trung vào quan hệ giữa tăng trưởng và nghèo đói và để loại bỏ hiệu ứng ‘dao động’ của mỗi quốc gia, chúng tôi phân loại các trường hợp ra làm hai loại dựa trên cơ sở tốc độ tăng trưởng thu nhập đầu người (trên hay dưới 3.5%)ⁱⁱⁱ. 29 trường hợp được đưa vào phân tích. 3 trường hợp bị loại bỏ vì khủng hoảng kinh tế chính trị trong những thời kì đó^{iv}. Mục tiêu của việc này là để tập trung vào quan hệ dài hạn giữa tăng trưởng và nghèo đói trong tình huống phát triển "bình thường".

Kết quả của việc phân tích đơn giản này được trình bày trong bảng 2. Trong 13 trường hợp tăng trưởng nhanh, trung bình đói nghèo giảm hàng năm là 4,9%, trong khi ở các trường hợp tăng trưởng tương đối chậm thì đói nghèo chỉ giảm nhẹ vào khoảng 0,4%. Rõ ràng là trung bình, tăng trưởng có quan hệ chặt chẽ với giảm nghèo. Trên cơ sở mối quan hệ đó, trung bình mỗi quốc gia cần có tăng trưởng khoảng 3.5% hay hơn để đạt được mục tiêu phát triển thiên niên kỉ là giảm một nửa tỉ lệ đói nghèo trong 25 năm.

BẢNG 2
QUAN HỆ GIỮA TĂNG TRƯỞNG KINH TẾ VÀ NGHÈO ĐÓI (%)

	Số trường hợp	Tốc độ tăng trưởng trung bình về thu nhập đầu người	Tốc độ thay đổi trung bình về tỉ lệ nghèo	Hệ số co giãn trung bình của nghèo đói đối với tăng trưởng
Tăng trưởng nhanh về thu nhập đầu người ($\geq 3,5\%/năm$)	13	5.1	-4.9	-0.96
Tăng trưởng chậm về thu nhập đầu người ($< 3.5\%/năm$)	16	1.9	0.4	-0.21

Nguồn : tính từ bảng 1

Có lẽ cách tốt nhất để thấy được mối quan hệ giữa tăng trưởng và giảm nghèo chặt chẽ thế nào là tính độ co giãn của đói nghèo đối với tăng trưởng. Độ co giãn này thể hiện bằng phần trăm thay đổi tỉ lệ đói nghèo khi có 1% tăng trưởng thu nhập đầu người. Ước tính độ co giãn này cho các quốc gia nghiên cứu