

TỪ CHẶNG ĐƯỜNG CUỐI ĐẾN CHẶNG ĐƯỜNG KẾ TIẾP

ĐÁNH GIÁ
THỰC TRẠNG NGHÈO
CỦA VIỆT NAM
NĂM 2022

TỔNG QUAN

Báo cáo này là sản phẩm của cán bộ Ngân hàng Thế giới với sự đóng góp của chuyên gia bên ngoài. Những phát hiện, diễn giải và kết luận được nêu trong báo cáo này không nhất thiết phản ánh quan điểm của Ban Giám đốc Điều hành hoặc của Chính phủ được họ đại diện. Ngân hàng Thế giới không đảm bảo về độ chính xác của dữ liệu sử dụng trong sản phẩm này. Các đường ranh giới, màu sắc, tên gọi và thông tin khác trên bất kỳ bản đồ nào của sản phẩm này không hàm ý về nhận định bất kỳ từ phía Ngân hàng Thế giới về tình trạng pháp lý của bất kỳ lãnh thổ nào hoặc sự đồng ý hoặc chấp nhận về các đường ranh giới đó.

Không có nội dung nào ở đây cấu thành hoặc được coi là hạn chế hoặc khước từ những đặc quyền và quyền miễn trừ của Ngân hàng Thế giới, toàn bộ các quyền cụ thể đó đều được bảo lưu.

Tác quyền và cho phép sử dụng



Sản phẩm này được công bố theo Giấy phép về Quyền Sử dụng Sản phẩm Sáng tạo Công cộng 3.0 IGO (CC BY 3.0 IGO) <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo>. Theo Giấy phép về Quyền Sử dụng Sản phẩm Sáng tạo Công cộng này, người sử dụng được tự do sao chép, phân phối, truyền tải và chỉnh lý sản phẩm này, bao gồm cho các mục đích thương mại, với những điều kiện như sau:

Ghi nhận khi sử dụng — Đề nghị trích dẫn sản phẩm này như sau: Ngân hàng Thế giới. 2022. Từ chặng đường cuối đến chặng đường kế tiếp - Đánh giá thực trạng nghèo và bình đẳng của Việt Nam năm 2022 - Tổng quan (Tiếng Việt). Washington, DC: Ngân hàng Thế giới. Giấy phép: Sử dụng Sản phẩm Sáng tạo Công cộng CC BY 3.0 IGO

Dịch thuật — Nếu người sử dụng tạo bản dịch của sản phẩm này, đề nghị bổ sung tuyên bố miễn trừ trách nhiệm sau để ghi nhận khi sử dụng: Bản dịch này không phải của Ngân hàng Thế giới và không nên được coi là bản dịch chính thức của Ngân hàng Thế giới. Ngân hàng Thế giới không chịu trách nhiệm về bất kỳ nội dung hoặc sai sót nào trong bản dịch này.

Chỉnh lý — Nếu người sử dụng tạo ra bản chỉnh lý của sản phẩm này, đề nghị bổ sung tuyên bố miễn trừ trách nhiệm sau để ghi nhận khi sử dụng: Đây là bản chỉnh lý sản phẩm gốc của Ngân hàng Thế giới. Những quan điểm và nhận định được nêu trong bản chỉnh lý này hoàn toàn thuộc trách nhiệm của tác giả hoặc các tác giả của bản chỉnh lý và những nội dung đó chưa được sự đồng ý của Ngân hàng Thế giới.

Nội dung của bên thứ ba — Ngân hàng Thế giới không nhất thiết sở hữu từng phần nội dung của sản phẩm này. Vì vậy, Ngân hàng Thế giới không đảm bảo việc sử dụng bất kỳ phần hoặc thành phần nào thuộc về bên thứ ba trong sản phẩm này sẽ không vi phạm tác quyền của bên thứ ba đó. Rủi ro đòi hỏi quyền lợi do sự vi phạm đó hoàn toàn thuộc về người sử dụng. Nếu bạn muốn sử dụng lại một phần của sản phẩm này, trách nhiệm của bạn là xác định xem có cần xin phép sử dụng lại hoặc xin phép sử dụng của chủ sở hữu tác quyền hay không. Ví dụ về các phần nội dung đó có thể bao gồm, nhưng không hạn chế ở, các bảng biểu, biểu đồ hoặc hình ảnh.

Mọi câu hỏi về quyền và giấy phép cần gửi đến Nhà xuất bản Ngân hàng Thế giới, Nhóm Ngân hàng Thế giới, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA; thư điện tử: pubrights@worldbank.org.

Thiết kế trang bìa: Saengkeo Touttavong

TỪ CHẶNG ĐƯỜNG CUỐI ĐẾN CHẶNG ĐƯỜNG KẼ TIẾP

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

TỔNG QUAN
(TIẾNG VIỆT)

Lời cảm ơn

Ban Nghèo và Bình đẳng thuộc Khối Nghiệp vụ về Thể chế, Tài chính và Tăng trưởng Công bằng (EFI) chủ trì soạn thảo báo cáo này. Các thành viên trong Nhóm gồm: Bà Judy Yang (Chuyên gia Kinh tế Cao cấp), ông Matthew Wai-Poi (Chuyên gia Kinh tế Trưởng), bà Trần Thị Bảo Ánh (Chuyên gia Tư vấn Dài hạn), ông England Rhys Can (Chuyên gia Tư vấn), và bà Aisha Mohammed Abubakar (Chuyên gia Tư vấn). Báo cáo này được thực hiện với sự tài trợ bởi đối tác chiến lược Chính phủ Úc – Nhóm Ngân Hàng Thế Giới tại Việt Nam, Giai đoạn 2+ (ABP2+).

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

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

Báo cáo được thực hiện dưới sự chỉ đạo của:

- Ông Hassan Zaman (Giám đốc Khu vực Đông Á – Thái Bình Dương, Ban Thể chế, Tài chính và Tăng trưởng Công bằng (EFI))
- Bà Carolyn Turk (Giám đốc Quốc gia tại Việt Nam)
- Bà Rinku Murgai (Trưởng ban Nghèo và Bình Đẳng, khu vực Đông Á – Thái Bình Dương)

Bà Leslie Hunter chịu trách nhiệm biên tập và bà Saengkeo Touttavong chịu trách nhiệm thiết kế báo cáo. Chúng tôi cũng cảm ơn ông Nguyễn Hồng Ngân (Cán bộ Đối ngoại Cao cấp), bà Lê Thị Quỳnh Anh (Cán bộ đối ngoại), bà Đoàn Thanh Hà (Chuyên gia Tư vấn) và bà Nguyễn Châu Hoa (Trợ lý Chương trình). Báo cáo đã được dịch sang Tiếng Việt bởi bà Vũ Diệu Hằng và ông Trần Thành Nam.

Ngoài đội ngũ đồng đảo đã tham gia đóng góp, Báo cáo Đánh giá Thực trạng Nghèo còn kế thừa nền tảng phong phú gồm các sản phẩm tri thức của Ngân hàng Thế giới (NHTG) được phát hành trong thập kỷ vừa qua kể từ kỳ Báo cáo Đánh giá Thực trạng Nghèo năm 2012 dưới tiêu đề *Khởi đầu tốt, nhưng chưa phải đã hoàn thành (Well Begun, Not Yet Done)*.

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

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

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

Nội dung

Lời cảm ơn

vi

Quy đổi tiền tệ

viii

Giới thiệu

Tổng quan	1
Phần I. Một thập kỷ tiến bộ đáng kể nhưng vẫn còn những thách thức ở chặng đường cuối	3
Phần II. Chặng đường kế tiếp là con đường phía trước	10
Chính sách cho thời gian tới	17
Tham khảo	20
Chú giải	21

Danh mục hình

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

Quy đổi tiền tệ

Tỷ giá, bình quân năm 2020

Đơn vị tiền tệ = đồng Việt Nam (VND)

1 US\$ = 23.208,37 đồng

Tổng quan

Giới thiệu

Việt Nam là quốc gia năng động đang trong quá trình chuyển đổi. Các chỉ số cho thấy quốc gia đang đi đúng hướng, với nhiều chuyển biến tích cực về kinh tế, xã hội. Việt Nam đã đạt được những tiến triển chưa từng có trong vòng chưa đầy nửa thế kỷ qua kể từ sau khi kết thúc chiến tranh. Nhưng đồng thời, Việt Nam là quốc gia thu nhập trung bình ở ngưỡng thấp đang phải đối mặt với chặng đường đầy thách thức và bỡ ngỡ trong thời gian tới để đạt tới các ngưỡng của quốc gia thu nhập trung bình cao và quốc gia thu nhập cao trong bối cảnh nền kinh tế và khí hậu toàn cầu đang có nhiều thay đổi.

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

Nhưng đồng thời, bên cạnh những tiến bộ đáng kể, tình trạng nghèo vẫn là mối quan ngại hàng đầu của người dân. Theo một khảo sát cư dân, từ năm 2015 đến năm 2020, nghèo/đói được chọn là vấn đề chính cần được chính phủ giải quyết (Hình O.2). Khi được hỏi tại sao vấn đề nghèo là mối quan tâm chính, nhiều người tỏ ra lo ngại về khả năng tái nghèo, nhưng còn có nhiều người hơn cho rằng tình trạng nghèo là lực cản chung đối với nền kinh tế và làm giảm uy tín quốc gia (dựa trên số liệu của UNDP PAPI 2018). Trong số những người cho rằng đói và nghèo là quan ngại hàng đầu, một nửa có thu nhập trên 8 triệu đồng mỗi tháng,¹ qua đó

cho thấy người dân vẫn quan ngại về khả năng được đảm bảo an ninh kinh tế, kể cả trong số những người có thu nhập khá.

Sự lo ngại về tình trạng nghèo trong bối cảnh tăng trưởng kinh tế cao không phải là một điều gì mâu thuẫn; về tổng thể, nó thể hiện mức sống đang tăng lên tuyệt đối và có tính bao trùm, nhưng vẫn còn một bộ phận người dân đang tìm cách được đảm bảo an ninh kinh tế và có khát vọng vươn lên. Những thay đổi nhanh chóng do sự phát triển kinh tế khiến một số người bị tụt hậu, không có cơ hội tham gia vào các lĩnh vực năng động nhất của nền kinh tế, đồng thời tạo ra một bộ phận lớn người dân ở trong tình trạng không còn nghèo nhưng chưa phải là giàu. Khoảng 85% hộ gia đình cho biết điều kiện sống của họ vào năm 2020 tốt hơn so với năm 2016 (Khảo sát Mức sống Dân cư và Hộ gia đình). Mặt khác, dữ liệu trong Chỉ số Hiệu quả Quản trị và Hành chính Công Cấp Tỉnh (PAPI) của UNDP chỉ ra rằng 63% hộ gia đình cảm thấy điều kiện kinh tế của họ vào năm 2018 tốt hơn so với 5 năm trước. Như vậy, cảm nhận của hộ gia đình về sự chuyển biến trong điều kiện kinh tế có bi quan hơn một chút so với cảm nhận của họ về sự chuyển biến trong điều kiện sống; trong cả hai trường hợp, mức độ cải thiện được nhận định là ít chứ chưa phải là nhiều²

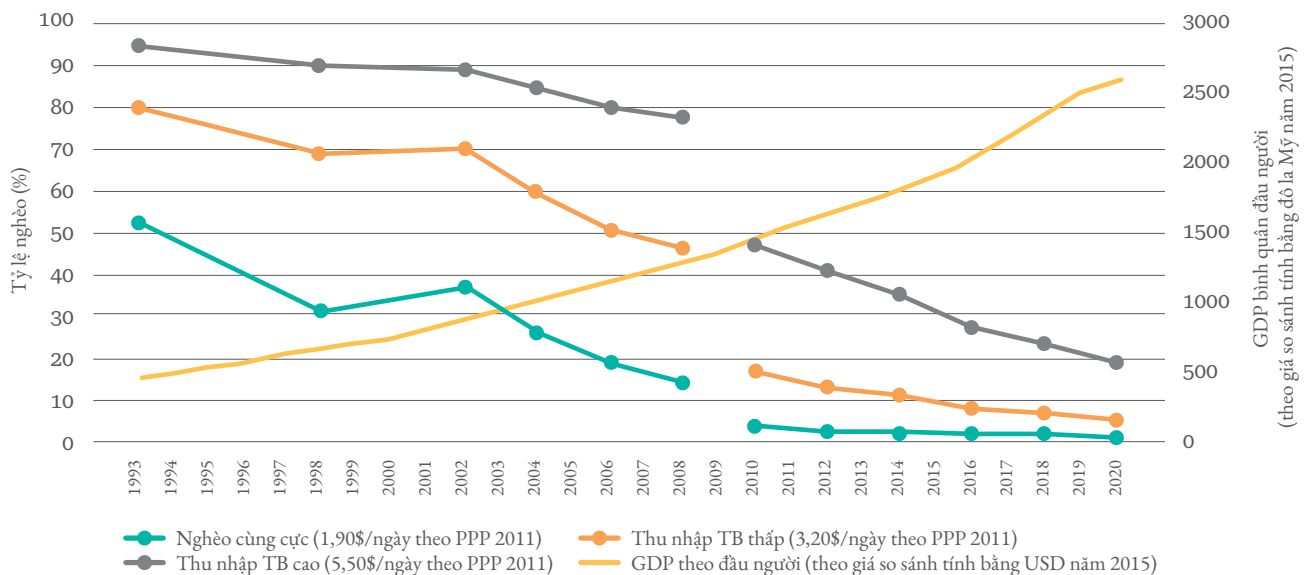
Những quan ngại và nguyện vọng trên phản ánh nhu cầu phải đồng thời xử lý những thách thức nghèo kinh niên trong chặng đường cuối, đồng thời đảm bảo lộ trình dịch chuyển kinh tế có tính bền vững của quốc gia trong chặng đường kế tiếp để hoàn thành khát vọng trở thành quốc gia thu nhập trung bình cao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

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

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

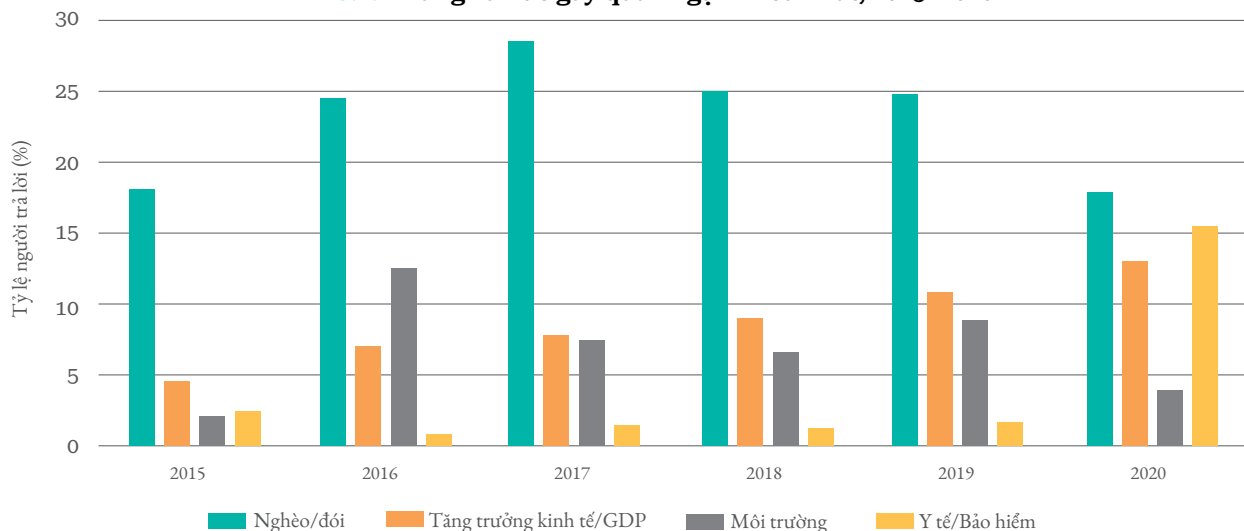
cao mức sống, đem lại cơ hội kinh tế tốt hơn cho đông đảo dân số trẻ tham gia vào lực lượng lao động. Mặc dù vậy, tỷ lệ nghèo ở các hộ nông thôn, hộ dân tộc thiểu số và hộ thuần nông vẫn cao hơn đáng kể (Chương 3). Những nhóm này đang phải đối mặt với thách thức dài hạn do vốn nhân lực thấp hơn, chất lượng dịch vụ công ở địa phương thấp hơn, khoảng cách tiếp cận tới các cơ hội kinh tế xa hơn, và cơ hội tiếp cận với tài chính và đào tạo cũng ít hơn. Hiện đã có chính sách được thiết kế tốt nhằm xử lý tình trạng nghèo kinh niên trong Chặng đường cuối; đó là ba Chương trình MTQG sẽ được thực hiện trong Giai đoạn Phát triển Kinh tế Xã hội 2021–2025.

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



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

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



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

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

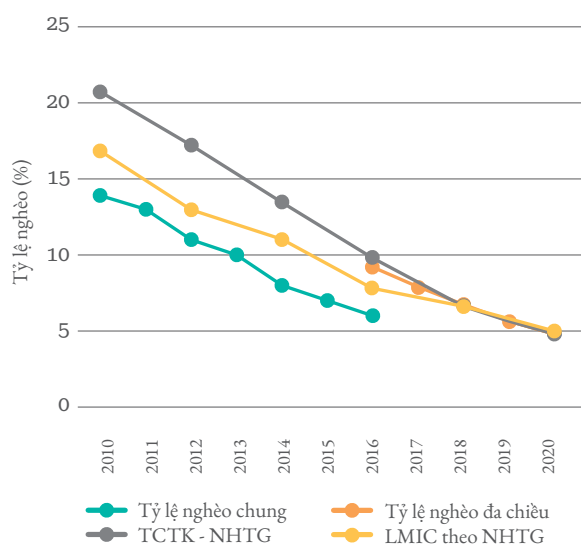
và kỹ năng (Chương 5). Hơn nữa, trong một thế giới đầy rủi ro và thách thức khó lường, các chính sách thúc đẩy chuyển dịch kinh tế theo hướng đi lên phải được bổ sung bằng các chiến lược nhằm phòng vệ và bảo toàn thành quả. Hệ thống an sinh xã hội hiện nay chưa bảo vệ đầy đủ cho tất cả các hộ gia đình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

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

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

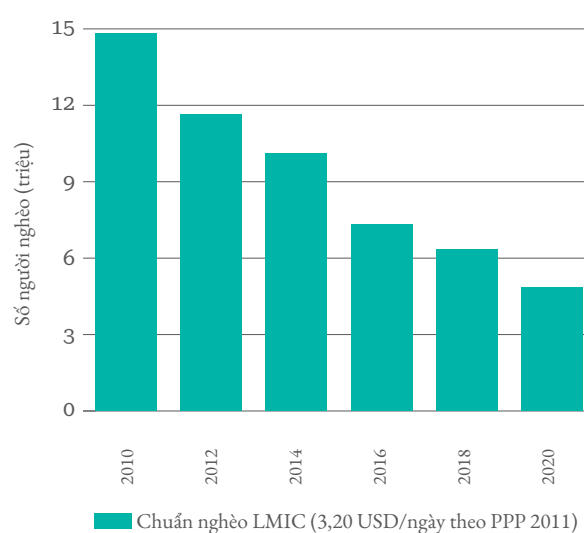
Trong thập kỷ vừa qua, công cuộc giảm nghèo đã đạt được các kết quả đầy ấn tượng. Tính trung bình, mức tiêu dùng hộ gia đình đạt tăng trưởng cao, ở mức khoảng 5% mỗi năm. Căn

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



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

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

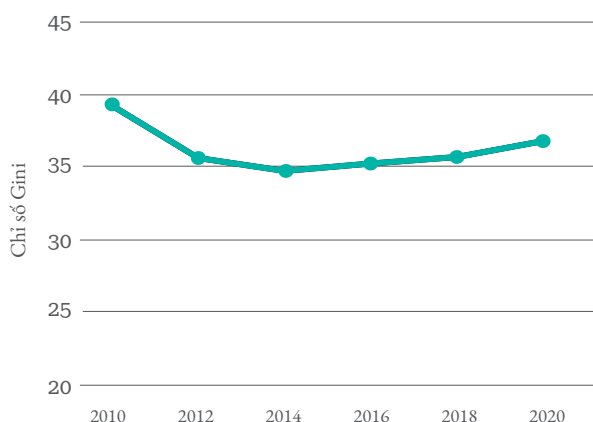


Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG.

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

Mặt khác, bất bình đẳng tăng nhẹ trong nửa cuối của thập kỷ. Chỉ số Gini lên đến mức cao nhất vào đầu thập kỷ, cùng thời điểm diễn ra cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu, nhưng sau đó đảo chiều nhanh chóng (Hình O.5). Bất bình đẳng giảm khi các hộ gia đình nằm ở phân bố phúc lợi thấp hơn đạt tốc độ phát triển cao hơn trung bình trong giai đoạn từ năm 2010 đến năm 2014 (Hình O.6). Tuy nhiên, trong nửa sau của thập kỷ, tiêu dùng của các hộ gia đình giàu tăng cao hơn so với các hộ nghèo, dẫn đến chênh lệch âm về thịnh vượng chung⁴ làm tăng bất bình đẳng. Trong thập kỷ qua, vì các hộ nghèo nhất ngày càng tập trung vào các hoạt động nông nghiệp có thu nhập thấp nên những nhóm này có nguy cơ bị tụt hậu xa hơn và trở nên thiếu kết nối hơn với các lĩnh vực phát triển năng động của nền kinh tế.

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



Nguồn: Ngân hàng Thế giới, PovcalNet.

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

Bản đồ tình trạng nghèo cấp huyện được lập trong một thập kỷ qua cho thấy có những tiến triển tổng thể, nhưng vẫn còn tồn tại những điểm nghèo kinh niên.

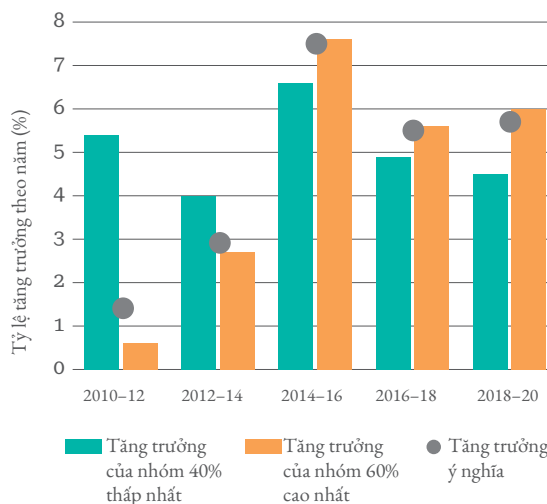
Bản đồ tình trạng nghèo năm 2009 cho thấy tình trạng nghèo tập trung ở các vùng miền núi thuộc miền Bắc và miền Trung của đất nước. Trong thập kỷ qua, giảm nghèo đạt kết quả ấn tượng nhưng tình trạng nghèo vẫn tồn tại ở các vùng bị tụt hậu tại các khu vực Tây Bắc và Tây Nguyên. Vùng đạt kết quả giảm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

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

Xu hướng giảm nghèo trong thập kỷ qua có mối liên hệ chặt chẽ với tăng trưởng kinh tế.

Tiền lương tăng, tỷ lệ việc làm chính thức ngày càng tăng và sự di chuyển ra khỏi khu vực sản xuất nông nghiệp năng suất thấp dẫn đến thu nhập của người lao động được nâng cao. Nhờ lợi thế cơ cấu dân số – với đồng đảo dân số trẻ bước vào độ tuổi lao động – nên lực lượng lao động tăng ròng 4,5 triệu lao động trong giai đoạn từ năm 2010 đến năm 2020, kể cả sau khi xét đến một tỷ lệ lớn thoát li nông nghiệp. Về tổng thể, lao động trong lĩnh

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



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

vực chế tạo và dịch vụ tăng ròng thêm lần lượt 5,8 triệu và 4,8 triệu lao động. Việc làm nông nghiệp chỉ giảm ở nửa sau của thập kỷ, với lực lượng lao động giảm từ 24,5 triệu vào năm 2015 xuống 17,7 triệu vào năm 2020.

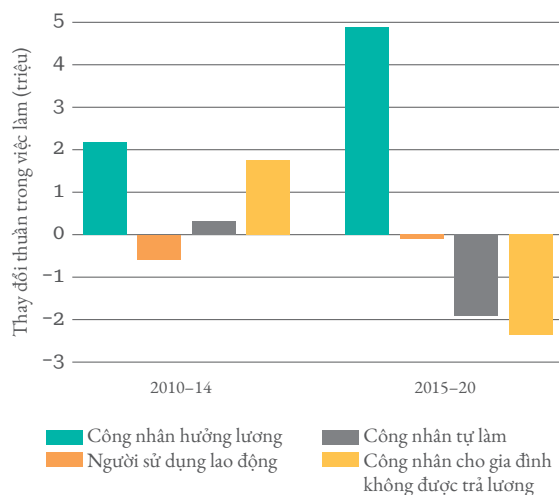
Điều quan trọng là các việc làm mới được tạo ra hầu hết đều tốt hơn so với việc làm của các thế hệ trước đó (Hình O.7). Trong nửa đầu thập kỷ, số lượng việc làm tăng nhanh trong khu vực dịch vụ nhưng phần lớn là những việc làm không đòi hỏi kỹ năng (Hình O.8). Xu hướng đó thay đổi vào giữa thập kỷ khi nhiều việc làm đòi hỏi kỹ năng trung bình được tạo ra trong các lĩnh vực chế tạo và dịch vụ. Đầu tư trực tiếp nước ngoài đóng vai trò quan trọng trong chuyển đổi việc làm vì hầu hết việc làm trong các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài là việc làm chính thức có mức lương cao hơn so với các doanh nghiệp trong nước. Khu vực dịch vụ cũng được tiếp thêm sinh lực khi số lượt khách quốc tế tăng từ 5 triệu lượt năm 2010 lên 18 triệu lượt vào năm 2019, phần lớn là khách du lịch. Tiền lương trong nửa đầu thập kỷ cũng tăng cao hơn so với nửa cuối, tương đồng với việc tốc độ giảm nghèo chậm hơn trong nửa cuối thập kỷ.

Trên góc độ giới, cơ hội việc làm chủ yếu có tính chất bao trùm. Tỷ lệ nữ lao động có việc làm ở Việt Nam là 73%, cao hơn nhiều so với mức bình quân của khu vực cũng như mức bình quân của các quốc gia thu nhập trung bình thấp, trung bình cao và cao, qua đó đóng góp đáng kể cho tăng trưởng bền vững đến thời điểm này. Tuy nhiên, do nữ giới phải đảm nhiệm nhiều trách nhiệm chăm sóc theo các chuẩn mực xã hội, nên

nữ giới ít được tự do theo đuổi những ngành nghề thâm dụng lao động hơn, trong khi thu nhập kinh doanh hộ gia đình của nữ lại thấp hơn của nam do số giờ làm việc ít hơn. Các loại việc làm dành cho nữ giới có sự khác biệt với nam giới và ngay cả khi nam giới và nữ giới đều đủ điều kiện trên góc độ văn hóa, xã hội và pháp lý, các nhà tuyển dụng vẫn có xu hướng ưu tiên ứng viên nam trong các quảng cáo tuyển dụng.

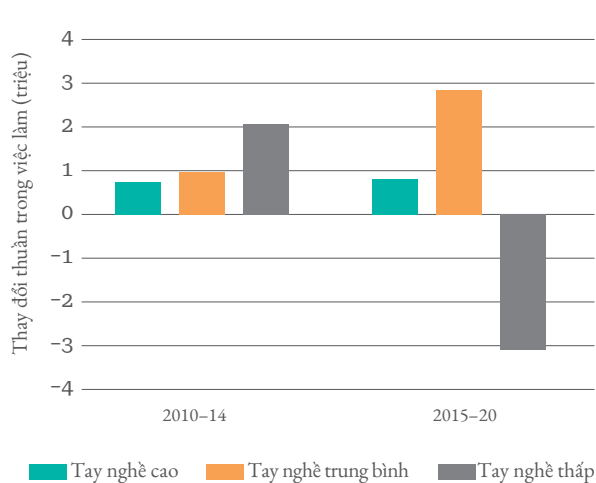
Thu nhập từ lương của các hộ gia đình tăng đáng kể, với mức tăng danh nghĩa (chưa điều chỉnh theo lạm phát) lên đến gần 100 triệu đồng, nghĩa là gần gấp ba lần trong thập kỷ vừa qua. Thu nhập từ lương của hộ gia đình ở nhóm 20% thu nhập thấp nhất cũng tăng gấp ba lần, nhưng mức tăng tuyệt đối chỉ hơn 50 triệu đồng. Thu nhập từ nguồn tự sản xuất kinh doanh trong hộ gia đình tăng mức tương đương, nhưng các hộ nghèo ít có điều kiện tự sản xuất kinh doanh. Ví dụ, chỉ 16% hộ gia đình ở nhóm ngũ phân vị ở đáy (nhóm 20% thu nhập thấp nhất) có thu nhập từ các hoạt động tự sản xuất kinh doanh trong hộ gia đình so với 73% có thu nhập làm công ăn lương vào năm 2020. Tỷ lệ các hộ gia đình có thu nhập từ lương tăng từ 64% lên 70% trong thập kỷ vừa qua. Đặc biệt, tỷ lệ tham gia các công việc hưởng lương đòi hỏi kỹ năng trung bình và phi nông nghiệp đã và đang tăng lên, mang lại thu nhập cao hơn và ổn định hơn cho các hộ gia đình. Trong nhóm 10% nghèo nhất, tỷ lệ hộ gia đình tham gia việc làm ở các lĩnh vực chế tạo và chế biến tăng từ 26,7% năm 2010 lên 35,8% năm 2020. Tỷ lệ hộ gia đình tham gia việc làm ở các lĩnh vực dịch vụ cũng tăng tương đương (9,4% lên 15,2%), nhưng thấp hơn ở nhóm hộ nghèo.

Hình O.7. Thay đổi về số việc làm hưởng lương, 2010–2020



Nguồn: TCTK, Điều tra lực lượng lao động.

Hình O.8. Số lượng việc làm theo mức kỹ năng, 2010–2020



Nguồn: TCTK, Điều tra lực lượng lao động.

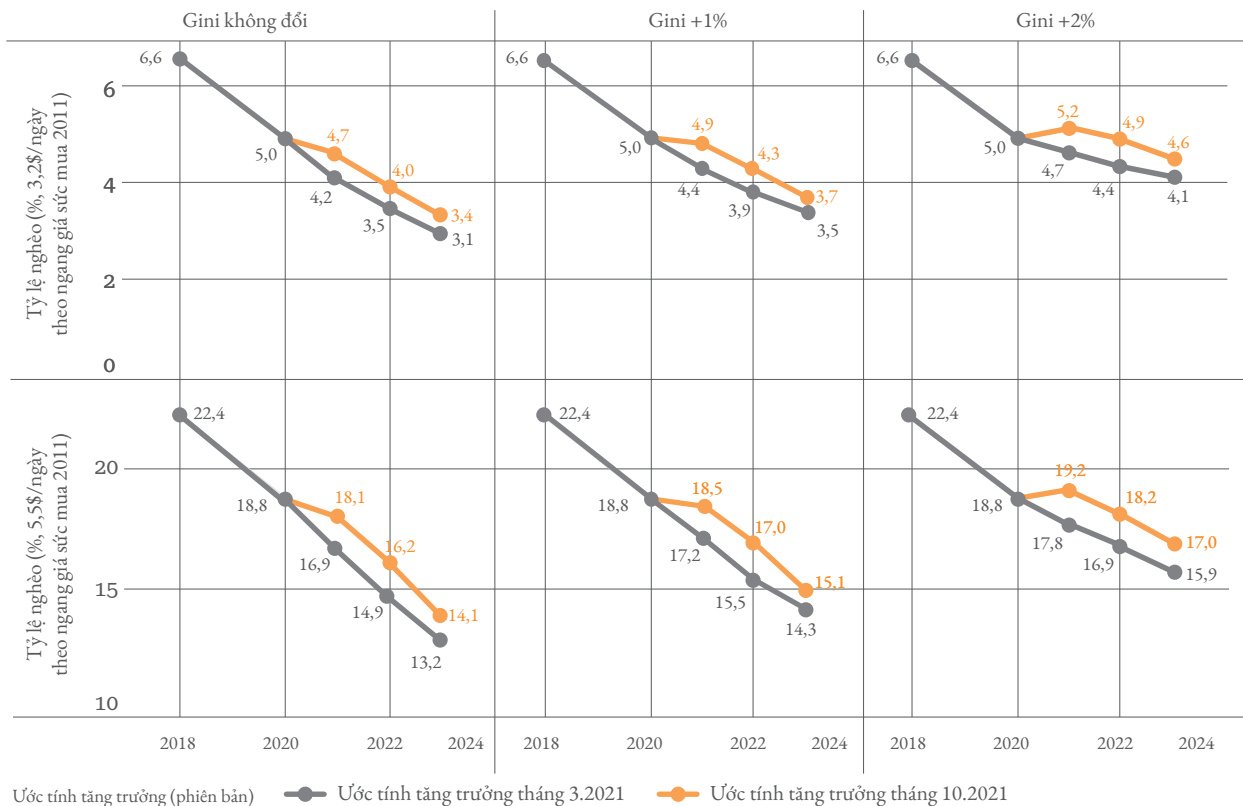
Dịch COVID-19 đột ngột bùng phát vào cuối thập kỷ khiến cho tốc độ tăng lương và cải thiện chất lượng việc làm bị chững lại. Đến cuối năm 2020, tốc độ lây lan của COVID-19 vẫn trong khả năng kiểm soát, nhưng thị trường lao động vẫn chứng kiến quá trình chuyển sang việc làm phi chính thức và giảm toàn dụng lao động.⁵ Đến quý 4 năm 2020, khoảng 830.000 người không có đủ việc làm, nhất là trong lĩnh vực nông nghiệp; tỷ lệ đó tăng lên khi lao động trong các lĩnh vực chế tạo, chế biến và dịch vụ bị mất việc hoặc ngừng việc ở các thành phố dịch chuyển về quê. Tỷ lệ việc làm phi chính thức đến cuối năm 2020 là 56,2%, là sự gia tăng sau khi đã giảm liên tục từ năm 2016 đến năm 2019 (TCTK, 2021). Theo số liệu thống kê chính thức, 9,1 triệu lao động (12,8% tổng số lao động) bị mất việc làm hoặc bị giảm lương trong quý một năm 2021, và thu nhập bình quân của lao động bị giảm 2,3% so với năm trước (Hà và Minh, 2021). Tỷ lệ thất nghiệp cũng tăng, nhất là với nữ giới. COVID-19 gây thiệt hại lớn cho nữ giới tham gia lực lượng lao động, nhiều người trong số họ đang làm việc trong lĩnh vực dịch vụ phi chính thức, chịu ảnh hưởng nặng nề nhất trong các đợt giãn

cách xã hội liên quan đến COVID-19. Do trường học bị đóng cửa và với trách nhiệm chăm sóc, nữ giới có xu hướng rơi vào tình trạng phải giảm giờ làm hoặc phải nghỉ việc.

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

Đại dịch COVID-19 đã và đang làm cho tiến độ giảm nghèo bị tụt lùi. Tại Việt Nam, COVID-19 khiến cho một thập kỷ gia tăng tiền lương bị chững lại, mặc dù tiến độ giảm nghèo vẫn được duy trì vào năm 2020, khi so sánh trong giai đoạn hai năm với năm 2018. Đây là một kết quả tốt hơn so với hầu hết các nước đang phát triển trong khu vực và trên toàn cầu (Ngân hàng Thế giới, 2020a). Một số tác động vẫn đang gây ảnh hưởng nặng nề, như tỷ lệ nghèo ở người Kinh và ở khu vực thành thị tăng nhẹ vào năm 2020 so với năm 2018. Hơn nữa, sự xuất hiện của biến thể Delta vào giữa năm 2021 dẫn tới sự tụt lùi sâu hơn. Theo dự báo cập nhật về tăng trưởng năm 2021 sau sự xuất hiện của biến chủng Delta, tỷ lệ

Hình 0.9. Dự báo về tỷ lệ nghèo với độ nhạy theo phân phối ở Việt Nam, 2018–2023



Lưu ý: Tỷ lệ nghèo năm 2018 và 2020 dựa trên số liệu điều tra. Tỷ lệ nghèo từ năm 2021 trở đi là dự báo. Mô phỏng những thay đổi về bất bình đẳng nếu có được giả định sẽ bắt đầu vào năm 2021. Các phương pháp mô phỏng độ nhạy theo phân bố dựa trên Lakner và cộng sự (Năm 2020). Xem Phụ lục 1.4 để biết thêm chi tiết.
Nguồn: Ước tính của chuyên gia Ngân hàng Thế giới sử dụng Bộ dữ liệu khảo sát mức sống dân cư, 2018, 2020.

nghèo dự kiến tăng khoảng 0,5 điểm phần trăm và tiến trình giảm nghèo có thể bị chậm lại vào năm 2021 với kịch bản bất bình đẳng tăng thêm 1% (Hình O.9).

COVID-19 cho thấy rõ tình trạng bất bình đẳng đã tồn tại từ trước và khác biệt trong cách ứng phó và thích ứng. Kể cả trước đại dịch COVID-19, những dấu hiệu về bất bình đẳng gia tăng đã bắt đầu xuất hiện. Chênh lệch về mức tiêu dùng bình quân đầu người hàng năm theo số tuyệt đối giữa nhóm 10% nghèo nhất và giàu nhất tăng từ 48,5 triệu đồng trong năm 2010 lên 123,8 triệu đồng trong năm 2020. Trong nửa cuối của thập kỷ qua, tốc độ tăng tiêu dùng hộ gia đình của nhóm 40% nghèo nhất vẫn thấp hơn tốc độ tăng bình quân của cả nước. Kết quả giáo dục ở Việt Nam cũng có sự khác biệt theo tình trạng kinh tế xã hội của hộ gia đình,⁶ và tiến triển về giảm suy dinh dưỡng thể thấp còi cũng chững lại. Nữ giới, làm việc ở khu vực phi chính thức, và các hộ gia đình thuộc nhóm 20% nghèo nhất có thu nhập hộ gia đình phục hồi chậm nhất trong khoảng thời gian từ tháng 6 năm 2020 đến tháng 3 năm 2021 (Ngân hàng Thế giới, 2021a). Về ứng phó với COVID-19, hộ nghèo phụ thuộc nhiều hơn vào các nguồn bên ngoài như vay nợ, trong khi hộ giàu có khả năng ứng phó tốt hơn nhờ các phương tiện họ vốn có, như tiền tiết kiệm.

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

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

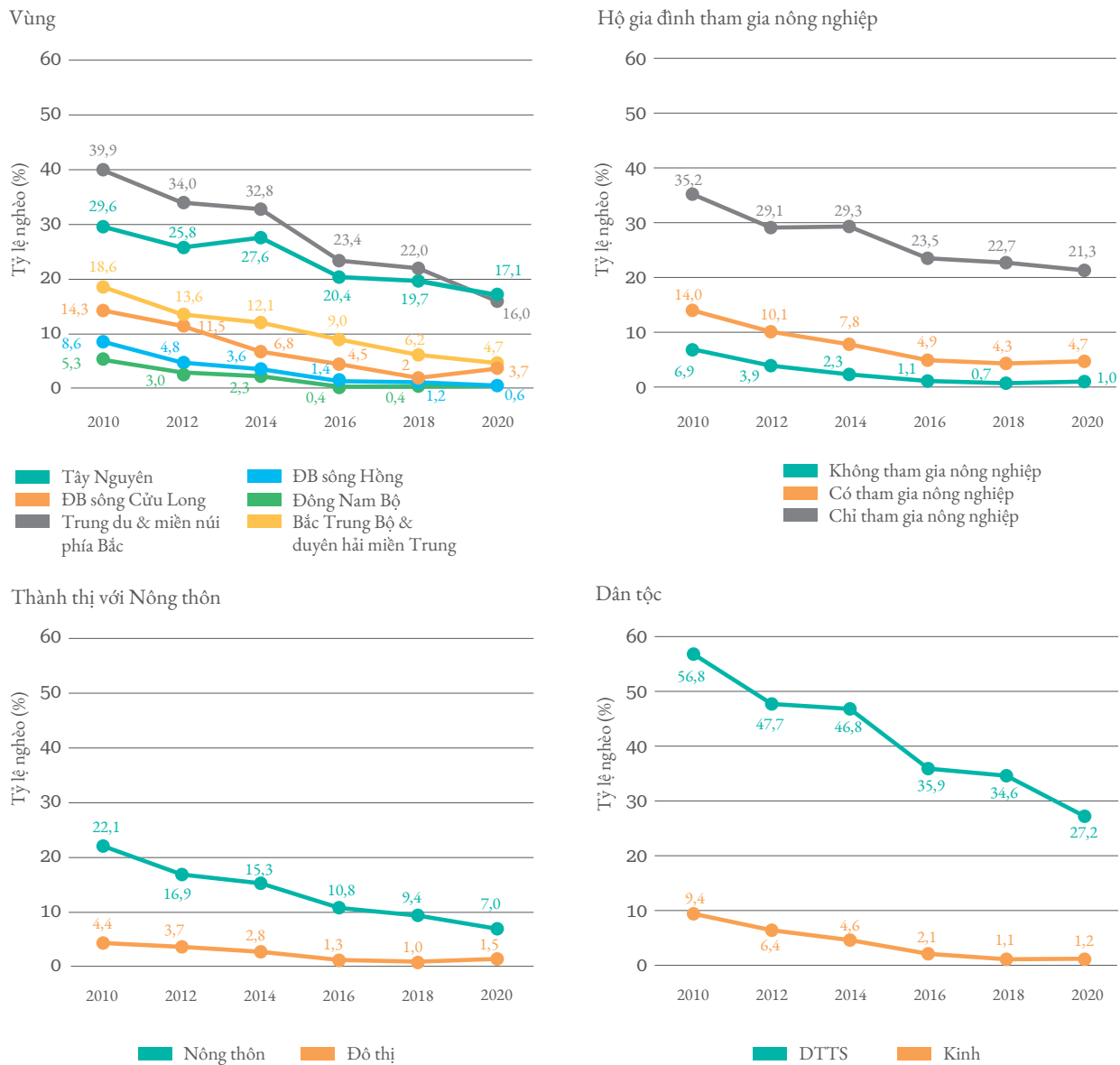
Đặc điểm dân tộc, nghề nông, địa bàn lâu nay vẫn có mối quan hệ bền vững với tỷ lệ nghèo cao ở Việt Nam. Địa bàn miền núi, vùng sâu, vùng xa, nơi tập trung nhiều người nghèo chủ yếu là người dân tộc thiểu số, cũng là nhóm có tỷ lệ làm nông cao hơn nhiều so với dân tộc Kinh chiếm đa số. Những địa bàn vùng sâu vùng xa đó nằm cách xa các trung tâm kinh tế, và một phần do địa hình không thuận lợi nên nông nghiệp ở đó cũng có năng suất kém hơn. Trong số những người vẫn còn nghèo vào năm 2020, các nhóm trên chiếm tỷ lệ rất cao: 79% người nghèo là người dân tộc thiểu số (chiếm 15% dân số), và 66% chỉ làm việc thuần nông (chiếm 16% dân số). Khu vực Tây Nguyên và khu vực Trung du & Miền núi phía Bắc lần lượt chiếm 6% và 13% dân số cả nước, nhưng lại là nơi sinh sống của 21% và 42% số người nghèo.

Đến cuối thập kỷ, tỷ lệ nghèo ở người dân tộc thiểu số vẫn cao hơn so với tỷ lệ nghèo của người Kinh ở đầu thập kỷ mặc dù khoảng cách này đang được thu hẹp (Hình O.10). Tỷ lệ nghèo của người Kinh ở mức thấp là 9% vào năm 2010, giảm xuống gần bằng 0 vào năm 2020, trong khi tỷ lệ nghèo ở người dân tộc thiểu số vẫn ở mức 27%. Tuy nhiên, khoảng cách tuyệt đối về tỷ lệ nghèo đã được thu hẹp đáng kể, từ 47,4 điểm phần trăm trong năm 2010 xuống còn 26 điểm phần trăm trong năm 2020, do tỷ lệ nghèo ở người dân tộc thiểu số đã giảm so với mức 57% năm 2010.

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

Một số khu vực cho thấy thu nhập tăng với tốc độ thấp hơn, nhất là khu vực Tây Nguyên, là khu vực có việc làm từ lương theo hợp đồng chưa phổ biến bằng các nơi khác. Hơn nữa, đây là khu vực duy nhất có tình trạng tỷ lệ tham gia công việc có hưởng lương, tự sản xuất kinh doanh và làm nông nghiệp trong gia đình giảm trong giai đoạn từ 2010 đến 2020. Ngược lại, khu vực Trung du và Miền núi phía Bắc chứng kiến sự tăng trưởng mạnh về tỷ lệ hộ gia đình tham gia công việc hưởng lương. Những diễn biến về thu nhập đó cũng phù hợp với diễn biến gần đây về tỷ lệ nghèo theo khu vực trong năm 2020. Khu vực Tây Nguyên có mức độ tiến

Hình 0.10. Tỷ lệ nghèo theo các phương diện thể hiện thực trạng nghèo kinh niên



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

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

bộ thấp nhất, dẫn đến bị tụt hạng, đến nay khu vực này còn nghèo hơn so với khu vực Trung du và Miền núi phía Bắc, dù mức chênh lệch nhỏ. Khu vực đồng bằng sông Cửu Long có tỷ lệ nghèo năm 2020 tăng so với năm 2018, do tình trạng hạn hán nghiêm trọng và việc gián đoạn trong ngành nông nghiệp.

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

Nhận thức về các phương diện nghèo đa chiều kinh niên đã trở nên rõ hơn và hỗ trợ cho các nhóm có tỷ lệ nghèo cao đã được phản ánh rõ trong các ưu tiên chính sách. Trong Kế hoạch phát triển kinh tế xã hội (KTXH) giai đoạn 2021–2025 có ba chương trình MTQG hướng đến các cá nhân, hộ gia đình và các địa bàn theo các phương diện được nêu trong chương này (nông thôn, nông nghiệp và dân tộc thiểu số). Các chương trình MTQG đầu tư nhiều cho các xã, với gần 560 nghìn tỷ đồng (tương đương 25 tỷ đô-la Mỹ) được dành cho các chương trình cấp xã trực thuộc các Chương trình MTQG từ năm 2010 đến 2019.

Phương thức thiết kế, lựa chọn đối tượng và phân bổ tài chính trong các chương trình MTQG có thể được hoàn thiện thêm nhằm tăng cường tác động và kết quả. Theo kết quả khảo sát các dự án được triển khai thuộc Chương trình MTQG về Nông thôn Mới (2016-2020), chương trình này đầu tư mạnh ở cấp xã, nhưng chỉ một phần nhỏ đến được với các xã nghèo nhất, vì những xã này phụ thuộc nhiều hơn vào hỗ trợ trực tiếp của trung ương và ít có các phương án huy động tài chính bên ngoài (Pimhidzai và Niu, 2020). Phần lớn chi tiêu của chương trình MTQG dành cho đầu tư cơ sở hạ tầng kinh tế - xã hội, thay vì chi cho các dịch vụ xã hội cơ bản khác. Tuy nhiên, các chương trình ở cấp độ hộ gia đình xác định đúng đối tượng có thể sẽ hiệu quả trong việc giúp người nghèo thoát nghèo. Chẳng hạn, trong năm 2020, số tiền ước tính để đưa tất cả người nghèo⁷ vượt qua ngưỡng nghèo là 15 nghìn tỷ đồng. Như vậy, chi phí hỗ trợ bằng tiền mặt để đưa người nghèo vượt qua ngưỡng nghèo có lẽ là nhỏ hơn so với tổng ngân sách của chương trình MTQG.

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

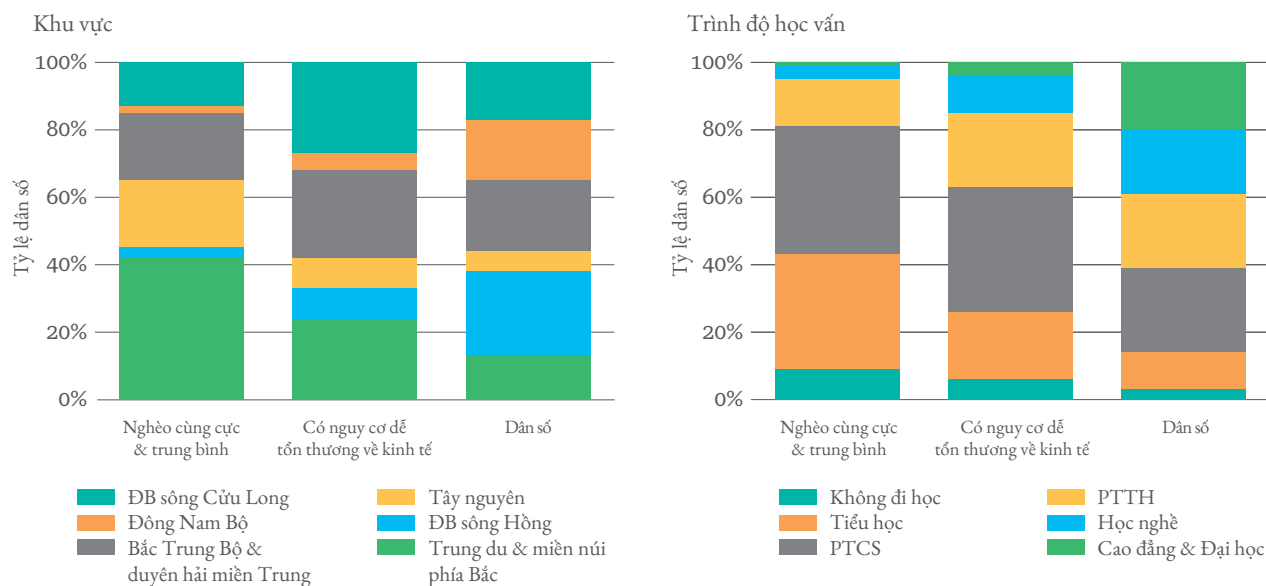
Sự tăng trưởng kinh tế nhanh chóng đã giúp đưa nhiều người Việt Nam ra khỏi tình trạng nghèo, nhưng vẫn còn nhóm lớn trong dân số dễ bị tổn thương về kinh tế. Tốc độ thay đổi nhanh chóng do kinh tế phát triển khiến

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

Khi đất nước mong muốn có được sự thịnh vượng hơn, tiêu chuẩn về mức sống tối thiểu phải được nâng cao hơn. Chuẩn nghèo tiền tệ hiện nay của cả nước mới chỉ đạt ra khái niệm về nhu cầu cơ bản tối thiểu - vừa đủ để tồn tại - chứ chưa phải mức tiêu dùng tối thiểu nâng cao hơn phù hợp với một quốc gia đang khát vọng đạt mức sống cao hơn. Trong Kế hoạch phát triển KTXH giai đoạn 2021–2025, Bộ LĐTB&XH đã nâng đáng kể chuẩn nghèo tính bằng tiền tệ để xác định nhóm nghèo và cận nghèo (lần lượt ở mức 1,5 và 2 triệu đồng/tháng), qua đó ghi nhận khát vọng lớn hơn và mức sống cao hơn. Các chuẩn nghèo bằng tiền tệ được nâng cao này ở mức gần hơn so với chuẩn nghèo của nhóm các quốc gia thu nhập trung bình thấp (5,50 đô-la Mỹ/ngày ngang giá sức mua năm 2011, tương đương 1,8 triệu đồng/tháng). Với chuẩn nghèo nói trên, tỷ lệ nghèo được nâng lên mức 18,8%, tương đương 18,3 triệu người.

Nhóm dân số dễ bị tổn thương về mặt kinh tế⁸ cao gấp đôi quy mô của nhóm dân số nghèo. Hơn nữa, nhóm này có sự khác biệt, đòi hỏi cần các chính sách khác để duy trì phúc lợi ở mức cao hơn cho họ. Sự phân bố dân cư theo địa bàn cho thấy những người dễ bị tổn thương về kinh tế thường nằm ngoài các khu vực nghèo truyền thống ở miền núi, trong đó tỷ trọng nhóm dễ bị tổn thương về mặt kinh tế so với tỷ trọng nhóm nghèo có chênh lệch lớn nhất ở khu vực đồng bằng sông Cửu Long (Hình O.11). Tỷ lệ có trình độ học vấn cao trong nhóm dễ bị tổn thương về mặt kinh tế cũng lớn hơn so với trong nhóm nghèo. Sự đa dạng về thành phần dễ bị tổn thương về kinh tế cũng tạo thêm thách thức trong quá trình hoàn thành những khát vọng của Chặng đường kế tiếp.

Hình O.11. Phân bố người nghèo có sự khác biệt theo các chuẩn nghèo khác nhau



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

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

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

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

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

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

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

cứu so sánh gồm 50 quốc gia đang phát triển (D'Souza, Gatti và Kraay, 2019).

Tỷ lệ hoàn thành bậc học có sự khác biệt tùy theo đặc điểm hộ gia đình, đặc biệt là đặc điểm dân tộc và tình trạng kinh tế (đo lường bằng chỉ tiêu hộ gia đình trên đầu người theo nhóm ngũ phân vị). Chi tiêu cá nhân cho giáo dục có sự khác nhau đáng kể theo hoàn cảnh gia đình, ngay cả ở các cấp học bắt buộc trong các trường công lập. Trong năm 2020, các hộ gia đình ở nhóm ngũ phân vị giàu nhất chi tiêu cho học thêm của trẻ ở bậc tiểu học và trung học cơ sở công lập cao hơn 5,6 lần so với các hộ ở nhóm ngũ phân vị nghèo nhất (Hình O.12). Người Kinh chi tiêu cho giáo dục nhiều gấp bảy lần so với người dân tộc thiểu số. Ở cấp trung học phổ thông, khoảng cách còn cao hơn nữa khi chi tiêu cho học thêm của nhóm ngũ phân vị giàu nhất cao hơn gấp 10 lần, và đến 80% trẻ thuộc nhóm này theo học đến những năm đầu của độ tuổi 20, so với hầu như tỷ lệ gần bằng không của nhóm ngũ phân vị nghèo nhất, và so với chỉ 20% trong nhóm ngũ phân vị thứ hai và thứ ba.

Khác biệt về tài chính hộ gia đình là cách lý giải nhất quán cho phần lớn chênh lệch về tỷ lệ hoàn thành bậc học đúng độ tuổi của trẻ em ở những hoàn cảnh khác nhau. Xét theo bậc học, tình hình tài chính hộ gia đình đóng vai trò lớn nhất đối với việc trẻ có hoàn thành các bậc học cao đúng độ tuổi hay không. Mối liên hệ giữa việc học tập của học sinh và các đặc điểm của hộ gia đình được xác định rõ ràng ở cả các nước phát triển và đang phát triển qua chênh lệch về kết quả học tập của trẻ em giữa điều kiện kinh tế xã hội cao và thấp.⁹ Ở Việt Nam, kết quả giáo dục của trẻ so với cha mẹ của chúng dường như có sự tương đồng, điều đó cho thấy ít có sự dịch chuyển vươn lên về kinh tế giữa các thế hệ. Chẳng hạn, trong khu vực Đông Á và Thái Bình Dương, Việt Nam có tỷ lệ thấp nhất tính theo những người thuộc thế hệ thập kỷ 1980 vươn lên đến nhóm tứ phân vị cao nhất về tỷ lệ hoàn thành bậc học trong trường hợp cha mẹ trẻ có trình độ học vấn thấp¹⁰ (Narayan và Yang, 2019). Vì vậy, thu hẹp khoảng cách về giáo dục có ý nghĩa quan trọng để hiện thực hóa tiềm năng vốn nhân lực cho học sinh có hoàn cảnh khó khăn.

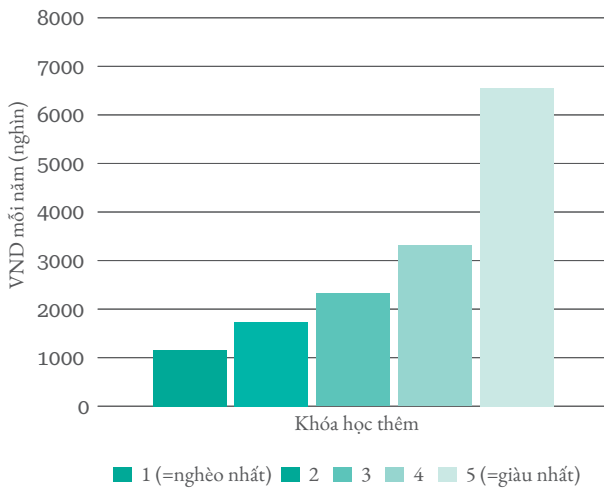
Giáo dục là một con đường thoát nghèo, nhưng COVID-19 đã gây ra những tổn thất lớn trong học tập

COVID-19 làm gia tăng thách thức trong phát triển vốn nhân lực bình đẳng, ảnh hưởng đến kết quả về dinh dưỡng, sức khỏe, khả năng theo học liên tục và kết quả học tập (Ngân hàng Thế giới, 2021a). Từ tháng 9 năm 2020 đến tháng 3 năm 2021, 72% hộ gia đình có con trong độ tuổi từ 6 đến 18 tuổi phải nghỉ học do trường đóng cửa. Trường học bị đóng cửa gây ảnh hưởng nhiều nhất đến học sinh nghèo, người dân tộc thiểu số và học sinh có kết quả học tập thấp, và nhiều em trong số này không có khả năng tiếp cận công nghệ số. Trên 60% hộ gia đình thuộc nhóm ngũ phân vị thấp nhất và người dân tộc thiểu số và gần 59% hộ gia đình sống ở khu vực Trung du và Miền núi phía Bắc, Tây Nguyên và Đồng bằng sông Cửu Long không được học trực tuyến trong thời gian đóng cửa trường học (Hình O.13). Đầu tư công về vốn con người hiện trở nên quan trọng hơn bao giờ hết để ngăn ngừa khả năng những tiến bộ đạt được bị đảo ngược, đồng thời để chuẩn bị cho các thế hệ tương lai trong bối cảnh nền kinh tế đang thay đổi nhanh chóng.

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

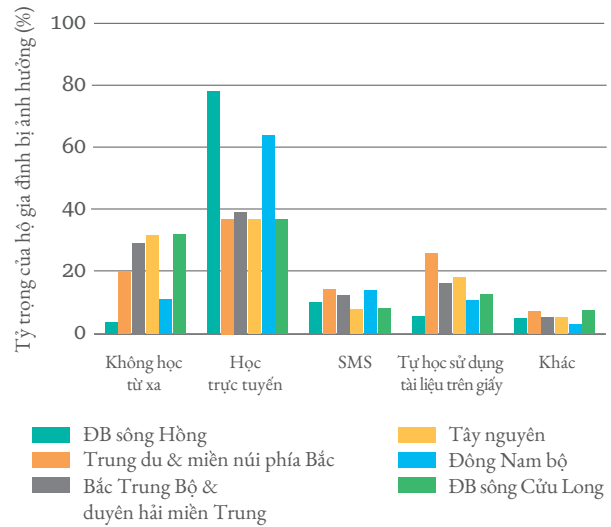
Tiếp tục con đường phát triển nâng cao phúc lợi và thúc đẩy tăng trưởng sẽ đòi hỏi phải nâng cao năng suất của từng người lao động, mới có thể trở thành quốc gia thu nhập cao. Trong điều kiện tỷ lệ tham gia lao động và tỷ lệ có việc làm không thể tăng nhiều so với giai đoạn 2012-2018 và trong điều kiện dân số tiếp tục già hóa theo dự báo, số lượng lao động sẽ giảm và năng suất của những người đang làm việc sẽ cần được tăng lên mới có thể duy trì tăng trưởng. Tăng trưởng GDP bình quân đầu người thực tế từ năm 1991 đến năm 2018 là 5,6%/năm; và tốc độ đó cần được nâng lên mức 6,7% từ nay đến năm 2045 để Việt Nam có thể trở thành quốc gia thu nhập cao. Để đạt được mức đó, tăng trưởng năng suất trên mỗi lao động sẽ cần tăng từ 5,3% mỗi năm trong giai đoạn 2012-2018 - mức tăng cao nhất trong ba thập kỷ qua - lên 6,6% mỗi năm, nghĩa là có mức gia tăng khoảng 20% mỗi năm (Hình O.14). Với tốc độ tăng được duy trì như từ năm 2012 đến năm 2018, Việt Nam sẽ dễ dàng trở thành quốc gia có thu nhập trung bình cao vào năm 2045, nhưng sẽ vẫn còn thiếu khoảng 4.000 đô-la Mỹ so với mức thu nhập cao (Hình O.15).

Hình O.12. Chi tiêu hộ gia đình cho học thêm ở các cấp học bắt buộc tại trường công lập, theo nhóm ngũ vị phân hộ gia đình



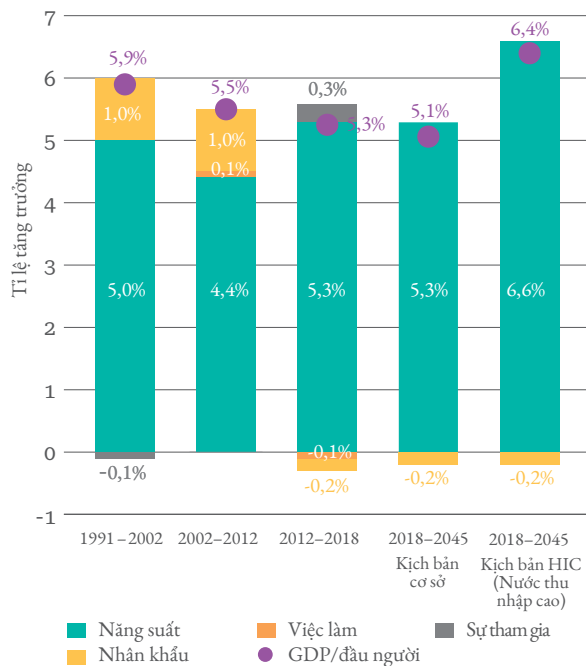
Lưu ý: Phân nhóm theo ngũ phân vị hộ gia đình. Mức chi tiêu bình quân của các hộ gia đình có con học tiểu học hoặc trung học cơ sở công lập.
Nguồn: Tính toán của chuyên gia NHTG sử dụng Bộ dữ liệu Khảo sát Mức sống Dân cư 2020.

Hình O.13. Khác biệt về khả năng theo học liên tục theo vùng tại Việt Nam



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

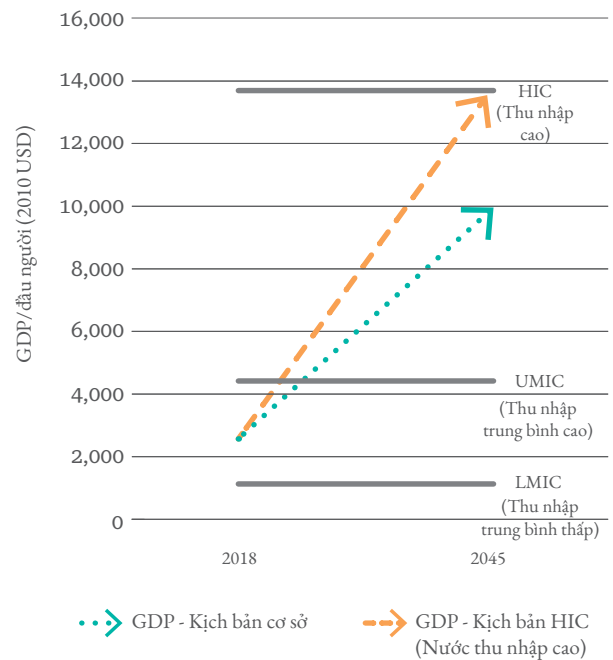
Hình O.14. Tăng trưởng dự báo theo các kịch bản năng suất khác nhau, 1991–2045



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

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

Hình O.15. Thu nhập dự báo theo các kịch bản năng suất khác nhau, 2018–2045



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

Tăng trưởng kinh tế cao tạo ra sự chuyển đổi trong các hộ gia đình, nhưng những thách thức trên thị trường lao động trong thời gian tới có thể ảnh hưởng đến khả năng dịch chuyển vươn lên về kinh tế lên các mức thu nhập cao hơn¹¹ (Bodewig và cộng sự, 2014; Cunningham và cộng sự, 2018; Pimhidzai và Niu, 2020; Mason và Shetty, 2019). Những báo cáo nêu trên minh họa về việc những thay đổi về điều kiện trong nước và toàn cầu đòi hỏi phải có lực lượng lao động có kỹ năng và năng suất cao hơn mới có thể duy trì tăng trưởng. Những thách thức hiện nay bao gồm tỷ lệ tốt nghiệp thấp gia tăng ở các cấp học cao hơn, tỷ lệ lao động trong khu phi chính thức vẫn còn cao, năng suất lao động còn thấp, mức lương thấp, kỹ năng thấp và dân số đang già hóa. Lao động trong khu vực phi chính thức đã giảm nhưng vẫn còn phổ biến: trong năm 2020, chỉ có 23,5% hộ gia đình có thành viên hộ có việc làm theo hợp đồng hưởng lương chính thức. Lao động giá rẻ là một trong những lý do thu hút đầu tư trực tiếp nước ngoài, chủ yếu trong các lĩnh vực chế tạo chế biến. Mặc dù mức lương ở Việt Nam đã tăng gấp đôi từ năm 2010 đến năm 2020 nhưng vẫn thấp, chỉ gần 300 đô-la Mỹ mỗi tháng. Các dự báo ước tính số người ở độ tuổi từ 65 trở lên sẽ tăng từ 10% dân số hiện nay lên 20% vào năm 2045 (Ngân hàng Thế giới, 2021b).

Những thách thức để đạt được tốc độ tăng trưởng năng suất cao hơn được phản ánh trong các đặc điểm của lực lượng lao động trẻ hiện nay. Giới trẻ Việt Nam ngày nay có trình độ học vấn tốt hơn so với các thế hệ trước, nhưng một số chỉ số cho thấy hiện có những thách thức để họ chuyển đổi sang những việc làm có kỹ năng cao hơn nếu không tiếp tục những cải cách về giáo dục, phát triển kỹ năng và chuyển đổi thị trường lao động. Mặc dù có tỷ lệ tốt nghiệp cao đẳng, đại học cao hơn, nhưng nhóm dân số trẻ vẫn chủ yếu làm trong các ngành nghề đòi hỏi kỹ năng trung bình, tỷ lệ này cao hơn so với nhóm dân số trẻ ở các quốc gia khác trong khu vực. Các nhà sử dụng lao động ở Việt Nam cũng cho biết họ gặp khó khăn trong việc tìm kiếm lao động có kỹ năng. Theo Khảo sát Doanh nghiệp về chủ đề Kỹ năng và Đổi mới của Ngân hàng Thế giới năm 2019 tại Việt Nam, 22% cán bộ quản lý cho biết trở ngại lớn nhất mà doanh nghiệp phải đối mặt là lực lượng lao động có đủ trình độ (Ngân hàng Thế giới, 2021d). Mặc dù vậy, thách thức không chỉ nằm ở cung lao động, khu vực tư nhân trong nước phải đối mặt với những thách thức về đổi mới sáng tạo và cạnh tranh.

Những thách thức trên cần được giải quyết để duy trì chuyển đổi kinh tế liên tục nhằm hướng tới thu nhập cao hơn. Chỉ một số ít các nền kinh tế đang phát triển trong nửa thế kỷ qua đã thực hiện thành công bước nhảy vọt lên vị thế thu nhập cao, quá trình đó đòi hỏi phải liên tục chuyển đổi cơ cấu để chuyển sang các lĩnh vực có năng suất cao hơn. Người dân của họ có đủ trình độ học vấn và kỹ năng để đảm nhận những công việc phức tạp hơn, nhưng đem lại năng suất cao hơn; bên cạnh phát triển kinh tế, đó cũng là điều kiện bao trùm để các hộ gia đình dịch chuyển theo hướng vươn lên. Năng suất có thể tăng lên nhờ quản trị tốt hơn và hiệu ứng quần thể trong các vùng đô thị, bên cạnh khả năng chuyển dịch sang hoạt động kinh tế đem lại giá trị gia tăng cao hơn, và sử dụng rộng rãi hơn các công nghệ tiên tiến, tất cả những yếu tố đó đều đã được thừa nhận, nhưng thường gặp phải các thách thức trong quá trình triển khai (Ngân hàng Thế giới, 2021b).

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

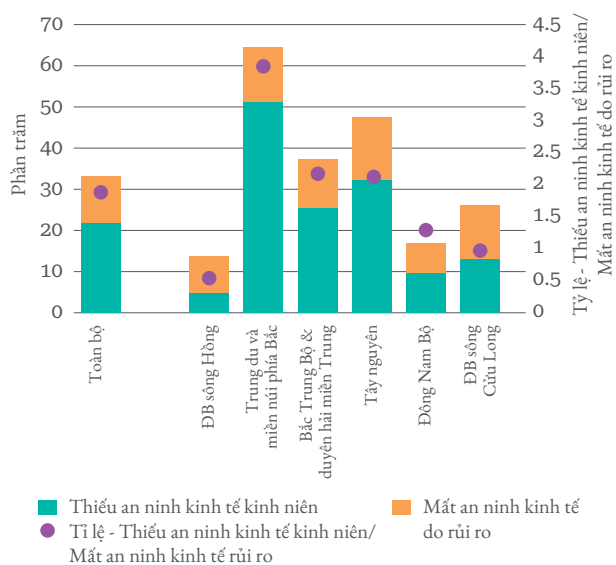
Việt Nam đang phải đối mặt với những nguy cơ dễ tổn thương mới đòi hỏi phải có các hệ thống an sinh xã hội tiên tiến hơn. Khi nền kinh tế ngày càng trở nên toàn cầu hóa và trước sự thay đổi trong xu hướng thương mại toàn cầu và khu vực, hộ gia đình ngày càng trở nên dễ bị tổn thương hơn trước những biến động và cú sốc kinh tế. Bên cạnh đó, rủi ro môi trường tồn tại dưới các hình thức khác nhau trên khắp cả nước; đối với các hộ nghèo, thiên tai hoặc tai nạn có thể trở thành bẫy nghèo, vì khoản tiết kiệm và lương an sinh cá nhân của họ kém nhất. Ngoài ra, đại dịch COVID-19 đã cho thấy rõ những người không được đảm bảo an ninh kinh tế, ngay cả khi họ không phải là người nghèo theo ngưỡng tuyệt đối. Ngay cả với cú sốc tương đối nhỏ trong giai đoạn đầu của dịch COVID-19 ở Việt Nam cũng dẫn đến những tác động kéo dài. Trước khi xuất hiện biến thể Delta vào tháng 3 năm 2021, đã có khoảng 30% hộ gia đình cho biết thu nhập hộ gia đình của họ thấp hơn so với một năm trước đó (Ngân hàng Thế giới, 2021a). COVID-19 cũng là một cuộc khủng hoảng “có sự khác biệt về giới tính”, vì gánh nặng chăm sóc trẻ em bị tăng lên do trường học bị đóng cửa kéo dài gây ảnh hưởng bất cân đối đến công việc của nữ giới. Tất cả những vấn đề này có thể góp phần làm gia tăng bất bình đẳng giới. Đó cũng là cái bẫy đối với một số nhóm trong tình trạng cận nghèo.

Trong khi một số hộ gia đình phải đối mặt với tình trạng chưa đảm bảo an ninh kinh tế kinh niên do thiếu năng lực tạo sinh kế, thì vẫn có những hộ khác bị rơi vào tình trạng chưa được đảm bảo an ninh kinh tế do những rủi ro mà họ phải đối mặt. Ngoài nhu cầu tìm hiểu lý do tại sao một số hộ gia đình vẫn sống trong cảnh nghèo, như trong Phần I của báo cáo, quan trọng không kém là nhu cầu tìm hiểu về những người sống dưới ngưỡng “an ninh kinh tế”, nghĩa là cao hơn ngưỡng nghèo nhưng muốn được đảm bảo hơn về kinh tế (5,50 đô-la Mỹ/ ngày theo ngang giá sức mua năm 2011). Nhóm hộ này lớn hơn nhiều và có thể được chia thành những hộ dưới ngưỡng an ninh kinh tế “kinh niên”, và những hộ dưới ngưỡng an ninh kinh tế “do rủi ro gây ra”. Những hộ chưa được đảm bảo an ninh kinh tế kinh niên là những hộ sinh sống dưới ngưỡng an ninh kinh tế phần lớn thời gian, do họ thiếu vốn nhân lực và tài sản vật chất để có thu nhập đủ sống thậm chí trong những năm thuận lợi. Những hộ này hầu như cần được tiếp cận tốt hơn với các cơ hội kinh tế, cần được hỗ trợ bằng tiền và cần được cung cấp các dịch vụ cơ bản tốt hơn để tạo điều kiện đầu tư vào vốn vật chất và vốn nhân lực. Những người phải đối mặt với tình trạng thiếu an ninh kinh tế do rủi ro gây ra có mức tiêu dùng đủ để sống trên ngưỡng an ninh kinh tế, nhưng mức tiêu dùng của họ có thể biến động đáng kể khi gặp phải các cú sốc đặc thù hoặc cú sốc đồng biến (cú sốc đặc thù ảnh hưởng đến cá nhân hoặc hộ

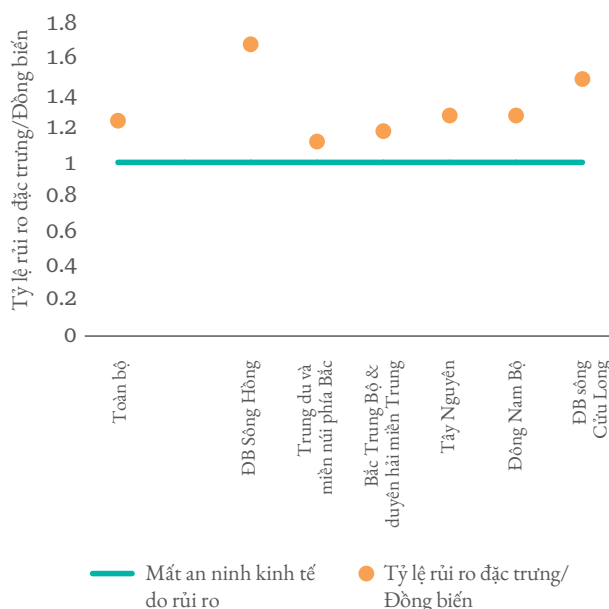
gia đình cụ thể, cú sốc đồng biến ảnh hưởng đến toàn bộ cộng đồng, khu vực hoặc quốc gia), nghĩa là có lúc nào đó, họ bị rơi xuống dưới ngưỡng và trở nên thiếu đảm bảo an ninh kinh tế. Những hộ gia đình này không nhất thiết có nhu cầu đầu tư tương tự về tài sản, nhưng vẫn cần được bảo vệ trước các cú sốc, có nghĩa là cần có các chương trình bảo hiểm để nâng cao khả năng chống chọi.

Khoảng một phần năm người dân Việt Nam thường sống dưới ngưỡng an ninh kinh tế và một phần mười còn lại có nguy cơ đôi lúc bị rơi xuống dưới ngưỡng do các cú sốc gây ra. Ở Việt Nam, tỷ lệ chưa được đảm bảo an ninh kinh tế kinh niên cao gấp đôi tỷ lệ bị mất an ninh kinh tế do rủi ro gây ra, nhưng những tỷ lệ này khác nhau đáng kể theo khu vực. Ngoài ra, rủi ro đặc thù góp phần gây mất an ninh kinh tế nhiều hơn rủi ro đồng biến. Tỷ lệ không được đảm bảo an ninh kinh tế kinh niên lớn hơn 1,9 lần so với tỷ lệ mất an ninh kinh tế do rủi ro (Hình O.16). Kết quả có sự khác biệt lớn giữa các khu vực. Trong khi rất nhiều người chưa được đảm bảo an ninh kinh tế kinh niên ở khu vực Trung du, ngày càng có ít người phải trải nghiệm hoàn cảnh mất an ninh kinh tế do rủi ro gây ra. Ngược lại, ở khu vực Đồng bằng sông Hồng, tỷ lệ chưa được đảm bảo an ninh kinh tế kinh niên chỉ ở mức thấp, nhưng mất an ninh kinh tế do rủi ro gây ra lại phổ biến gấp đôi so với tình trạng chưa được đảm bảo an ninh kinh tế

Hình O.16. Tỷ lệ thiếu an ninh kinh tế kinh niên và mất an ninh kinh tế do rủi ro gây ra theo khu vực, năm 2020



Hình O.17. Tầm quan trọng tương quan giữa của rủi ro đặc thù và và rủi ro đồng biến theo khu vực, năm 2020



Nguồn: Bộ dữ liệu khảo sát mức sống dân cư 2020 và Công cụ về tính dễ bị tổn thương của Ngân hàng Thế giới.

kinh niên. Các khu vực khác có tỷ lệ mất an ninh kinh tế do rủi ro gây ra cao hơn bình quân của cả nước bao gồm khu vực Đông nam bộ và khu vực Đồng bằng sông Cửu Long. Trên toàn quốc, rủi ro đặc thù góp phần gây mất an ninh kinh tế luôn cao hơn hơn 1,2 lần so với mất an ninh kinh tế do rủi ro đồng biến gây ra (Hình O.17). Rủi ro đặc thù có vai trò rất lớn ở khu vực Đồng bằng sông Hồng và Đồng bằng sông Cửu Long (lần lượt là 1,7 và 1,5 lần), trong khi ở khu vực trung du và khu vực Bắc trung bộ và Duyên hải miền Trung, rủi ro đồng biến có vai trò gần tương tự. Những khác biệt này về hiện trạng rủi ro và tình trạng thiếu đảm bảo an ninh kinh tế kinh niên có ý nghĩa quan trọng trong thiết kế và thực thi chính sách.

Hệ thống bảo trợ xã hội chưa bảo vệ đầy đủ tất cả các hộ gia đình trước mọi rủi ro. Hệ thống trợ giúp xã hội còn manh mún và chưa đầy đủ, và còn có các vấn đề về triển khai thực hiện (Nguyen và O’Keefe, 2019). Các chương trình trợ giúp xã hội tập trung vào các nhóm hộ gia đình cụ thể như người cao tuổi, đồng bào dân tộc thiểu số và người khuyết tật. Chính vì vậy, nhiều hộ nghèo không đạt các tiêu chí trên đã bị loại ra. Thay vì triển khai một chương trình bảo trợ xã hội chủ đạo như ở Trung Quốc, Indonesia và Phi-líp-pin, Việt Nam triển khai nhiều chương trình riêng ở quy mô nhỏ hơn, dẫn đến phải sử dụng các hệ thống triển khai thực hiện khác nhau, kém hiệu quả. Mức chi tương đối thấp so với các quốc gia thu nhập trung bình khác càng làm cho hiệu quả kém hơn. Mức chi thấp chủ yếu do mức phúc lợi thấp, dàn trải và vì vậy đem lại tác động tương đối thấp nhằm cải thiện tình trạng nghèo. Ngoài ra, cách ứng phó với đại dịch cũng chỉ ra những điểm yếu trong hệ thống thực hiện, đặc biệt tình trạng thiếu khả năng ứng phó nhanh trước những cú sốc lớn. Gói cứu trợ đầu tiên, dù đặt ra mục tiêu hỗ trợ 5 triệu lao động trong khu vực phi chính thức, nhưng cuối cùng chỉ đạt 1 triệu. Vấn đề quan trọng là thiếu khả năng khai thác dữ liệu quản lý nhà nước và cơ sở dữ liệu định danh quốc gia (hiện đang được số hóa) như nhiều quốc gia khác đã làm. Trong khi đó, bảo hiểm xã hội, vốn được thiết kế để hỗ trợ các cú sốc, lại bị hạn chế bởi mức độ bao phủ không đủ các hộ gia đình, đặc biệt là những hộ có lao động phi chính thức. Phạm vi áp dụng hầu như chỉ dành cho người lao động trong khu vực chính thức—một hạn chế nghiêm trọng do Việt Nam có tỷ lệ lao động phi chính thức cao. Việt Nam đã triển khai chương trình đóng góp bảo hiểm tự nguyện vào năm 2006 nhưng đã không thu hút được nhiều lao động phi chính thức. Hầu hết người lao động nhận được ít hỗ trợ khi phải chịu những cú sốc như thất nghiệp hoặc khuyết tật. Bất cập đó được thể hiện

rõ trong đại dịch COVID-19, khi hàng triệu người không nghèo và chủ yếu là lao động khu vực phi chính thức ở thành thị trong các lĩnh vực như vận tải và du lịch đột nhiên bị mất thu nhập và không có bảo hiểm để giảm bớt tác động lên thu nhập của họ. Nữ giới cũng không được bảo vệ tốt trước các cú sốc, khi các hộ do nữ giới là chủ hộ có xu hướng dễ bị tổn thương hơn so với các hộ do nam giới là chủ hộ. Các lĩnh vực nông nghiệp và dịch vụ có khoảng 73% lao động là nữ giới (ILO, 2021), trong đó nhiều lĩnh vực dịch vụ lại nằm trong khu vực phi chính thức, làm hạn chế khả năng nữ giới tiếp cận hệ thống bảo hiểm xã hội chính thức.

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

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

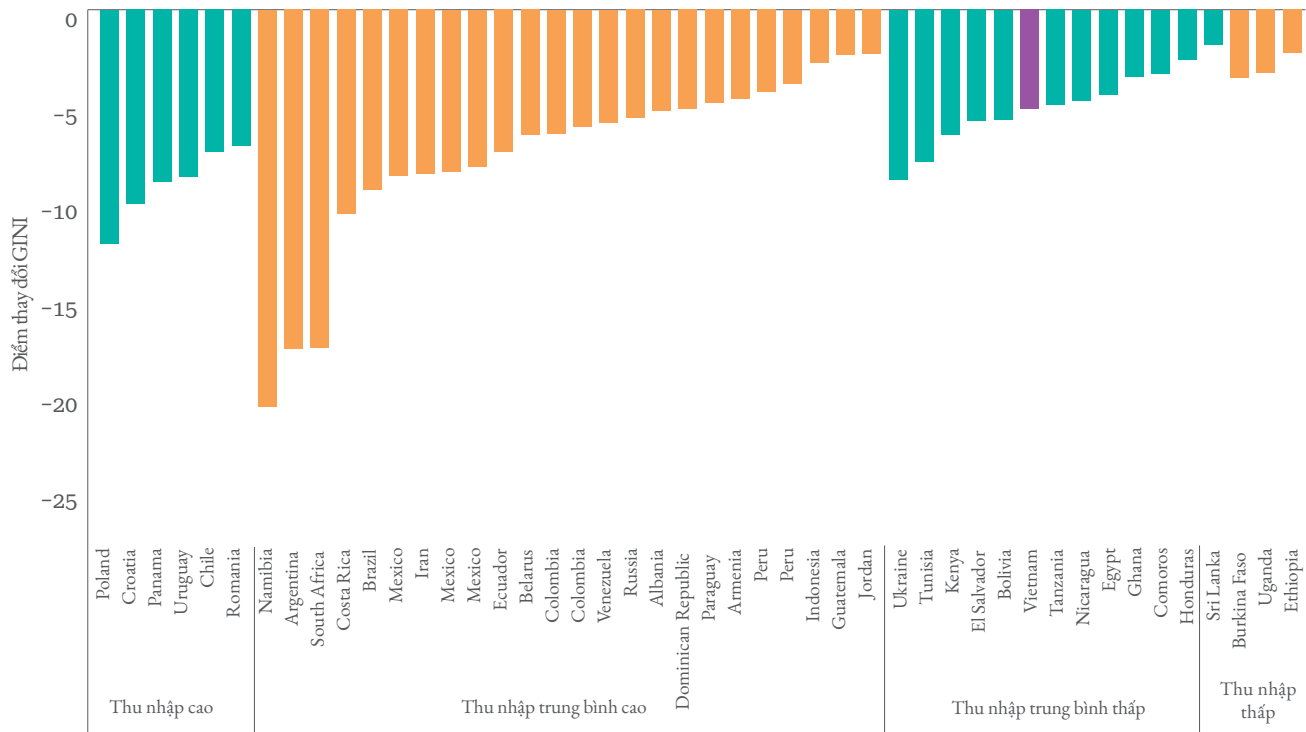
Báo cáo này sử dụng phân tích tác động tài khóa theo Cam kết Bình đẳng nhằm theo dõi về thay đổi thu nhập của hộ gia đình qua nộp thuế và hưởng phúc lợi. Hình O.19 cho thấy nhiều hộ gia đình nghèo được hưởng lợi qua hỗ trợ bằng tiền mặt, qua đó giảm tỷ lệ nghèo thêm 1,05 điểm phần trăm, còn trợ giá điện giúp giảm nghèo thêm 0,15 điểm phần trăm. Tuy nhiên, tiền thuế, đóng góp bằng tiền lương, cụ thể là thuế GTGT, thuế tiêu thụ đặc biệt, đóng góp bảo hiểm xã hội và bảo hiểm y tế, cho thấy mức phúc lợi mà người nghèo nhận được thấp hơn số họ nộp cho hệ thống tài khóa.¹² Tác động đến bất bình đẳng chủ yếu ở mức dương (Hình O.18); các sắc thuế chủ yếu gây tác động trung tính hoặc lũy

Hình O.18. Tác động của chính sách tài khóa đối với bất bình đẳng, 2018



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

Hình O.19. Giảm bất bình đẳng nhờ chính sách tài khóa trong bối cảnh quốc tế



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

tiền (trong trường hợp thuế thu nhập cá nhân và đóng góp bảo hiểm), trong khi chi tiêu cho y tế và đặc biệt là giáo dục cũng tương đối lũy tiến. Chính vì vậy, hệ số Gini đo lường bất bình đẳng giảm 5 điểm sau khi áp dụng chính sách tài khóa.

Mức giảm bất bình đẳng đạt trung bình ở các quốc gia thu nhập trung bình thấp, nhưng nhiều quốc gia có chính sách lũy tiến hơn. Bất bình đẳng giảm 5 điểm (được đo bằng hệ số Gini) đặt Việt Nam vào khoảng giữa về tính chất lũy tiến của chính sách tài khóa trong số các nước thu nhập trung bình thấp (Hình O.19), nhưng Việt Nam rơi vào nhóm một phần ba ở đáy trong số các quốc gia thu nhập trung bình cao.

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

Lộ trình phục hồi kinh tế và tình hình tài khóa sau COVID-19 đòi hỏi phải xử lý bội chi ngân sách đồng thời duy trì hỗ trợ đầy đủ cho các hộ gia đình dễ bị tổn thương và bảo vệ mức chi quan trọng dành cho vốn con người. Trong điều kiện đợt dịch COVID-19 bùng phát lần thứ tư từ tháng 4 năm 2021 vẫn chưa được kiểm soát hoàn toàn và sự xuất hiện của biến thể Omicron vào cuối năm 2021, Việt Nam



Chặng đường cuối

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



Chặng đường kế tiếp

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

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

Các chính sách cho thời gian tới

Các chính sách được thảo luận theo khung tư duy từ Chặng đường cuối đến Chặng đường kế tiếp trong báo cáo này. Trong thập kỷ qua, tăng trưởng kinh tế cao nhìn chung có tính chất bao trùm và sinh kế đã được cải thiện đáng kể ở Việt Nam. Tuy nhiên, tốc độ thay đổi nhanh chóng do kinh tế phát triển khiến cho một số người bị tụt hậu, không

có cơ hội tham gia những lĩnh vực năng động nhất của nền kinh tế và đồng thời tạo ra một tầng lớp những người không còn nghèo nhưng chưa thuộc về tầng lớp trung lưu. Chính vì vậy lộ trình xử lý tình trạng nghèo và bất bình đẳng không chỉ nhằm nâng cao mức sống tối thiểu và xử lý tình trạng nghèo kinh nên, mà còn bao gồm tạo ra lộ trình kinh tế mới và bền vững cho những người dân có khát vọng vươn lên cao hơn. Sự xuất hiện của COVID-19 làm tăng thêm những thách thức vốn có về kỹ năng, năng suất, biến đổi khí hậu và xã hội già hóa.

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

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

Để cải thiện sự tham gia của đồng bào dân tộc thiểu số trong thị trường lao động, luật pháp bảo vệ quyền của người dân tộc thiểu số cần được tăng cường hơn nữa. Luật Dân tộc Thiểu số hiện được thiết kế để thúc đẩy nghị trình chính sách bằng cách công nhận các dân tộc thiểu số, tăng cường công tác bảo tồn ngôn ngữ và văn hóa cho tới nay

vẫn chưa được ban hành (Ngân hàng Thế giới, 2021c). Bộ luật Lao động và các luật liên quan có thể được củng cố để ngăn chặn sự khai thác và phân biệt đối xử đối với các dân tộc thiểu số (Ngân hàng Thế giới, 2021c).

Đạt được những khát vọng trong Chặng đường kế tiếp

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

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

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

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

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

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

Tham khảo

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

Chú giải

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

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

³ Báo cáo này mô tả tình trạng nghèo đói và bất bình đẳng của Việt Nam, chủ yếu sử dụng chuẩn nghèo tuyệt đối toàn cầu của Ngân hàng Thế giới. Xu hướng có thể so sánh dài nhất hiện có là sử dụng chuẩn nghèo toàn cầu của Ngân hàng Thế giới từ năm 2010 đến năm 2020. Dựa trên trình độ phát triển của Việt Nam, lựa chọn tự nhiên cho chuẩn nghèo là Chuẩn nghèo cho quốc gia có thu nhập trung bình thấp (LMIC) (3,20 đô la Mỹ/ngày theo ngang giá sức mua năm 2011). Chuẩn này cũng có ý nghĩa khi quy đổi sang đồng Việt Nam, theo giá cả tháng 1 năm 2020 thì chuẩn này tương đương khoảng 01 triệu đồng/người/tháng. Mức chuẩn nghèo này tương tự như chuẩn cận nghèo tiền tệ của Bộ LĐTBXH (tỷ lệ nghèo chung) trong giai đoạn Phát triển Kinh tế - Xã hội (PTKTXH) 2016 - 2020. Cũng theo hướng này, báo cáo xem xét tỷ lệ nghèo theo Chuẩn nghèo của quốc gia có thu nhập trung bình cao (UMIC) (5,50 đô la Mỹ/ngày theo ngang giá sức mua năm 2011), tương đương với khoảng 1,8 triệu đồng/người/tháng theo giá cả tháng 1 năm 2020. Chuẩn UMIC nằm giữa chuẩn nghèo tiền tệ cho khu vực thành thị và khu vực nông thôn cho giai đoạn PTKTXH 2021-2025 và cũng là thích hợp với các mục tiêu cao hơn.

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

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

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

⁷ Theo định nghĩa của chuẩn nghèo của các quốc gia thu nhập trung bình thấp (LMIC) của Ngân hàng Thế giới (3,20 USD/ngày ngang giá sức mua năm 2011).

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

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

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

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

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

Với sự hỗ trợ của:



Số 8, Đào Tấn, Ba Đình, Hà Nội, Việt Nam

Điện thoại.: (024) 3774 0100

Fax: (024) 3774 0111

Website: www.dfat.gov.au




Số 63, phố Lý Thái Tổ, Hà Nội

Điện thoại.: (024) 3934 6600

Fax: (024) 3935 0752

Website: www.worldbank.org.vn

 @WorldBankVietnam

 @WB_AsiaPacific