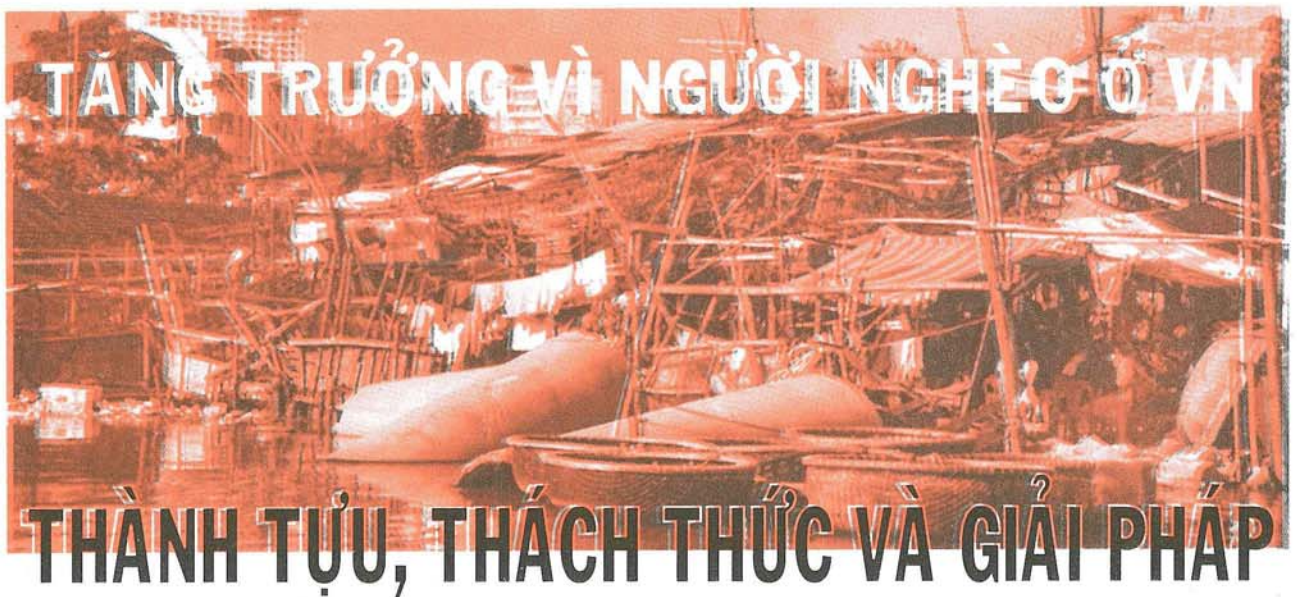


Mối quan hệ giữa tăng trưởng kinh tế và giảm nghèo đang được các nhà nghiên cứu và hoạch định chính sách quan tâm bởi tầm quan trọng của nó đối với việc xây dựng các chính sách. Nếu mối quan hệ này chặt chẽ thì các chính sách nhằm thúc đẩy tăng trưởng kinh tế cao và bền vững sẽ tự động giúp giảm nghèo nhanh. Ngược lại nếu mối quan hệ này lỏng lẻo thì tăng trưởng kinh tế cao chưa chắc đã đảm bảo giảm nghèo nhanh. Khi đó các chính sách cần phải hướng vào việc tạo ra mô hình tăng trưởng vì người nghèo như là phương thức để đạt mục tiêu giảm nghèo. Bài viết này phân tích những thành tựu và thách thức trong tăng trưởng vì người nghèo ở VN và đề xuất một số giải pháp để đảm bảo tăng trưởng vì người nghèo trong thời gian tới.



TS. LÊ QUỐC HỘI

1. Quan niệm về tăng trưởng vì người nghèo

Tăng trưởng vì người nghèo là một mục tiêu mà nhiều nước đang phát triển, đặc biệt là các nước nghèo đang đặt ra. Có một số quan niệm khác nhau về tăng trưởng vì người nghèo.

Theo Kakwani và Pernia (2000), tăng trưởng vì người nghèo được hiểu là tăng trưởng mà trong đó thu nhập của người nghèo tăng nhanh hơn thu nhập của những bộ phận dân cư không nghèo. Định nghĩa này tập trung vào sự thay đổi về phân bố thu nhập trong quá trình tăng trưởng. Tuy nhiên, hạn chế của định nghĩa này là bất bình đẳng gia tăng trong giai đoạn mở rộng toàn bộ nền kinh tế có thể đem đến những lợi ích tuyệt đối lớn tới người nghèo nhưng đây lại không phải là tăng trưởng vì người nghèo. Tương tự, một cuộc suy thoái sẽ được xem là vì người nghèo nếu người nghèo bị ảnh hưởng ít hơn những bộ phận khác,

tuy rằng trên thực tế họ bị nghèo đi hơn.

Để khắc phục hạn chế này, Ravallion và Chen (2003) đã đưa ra một định nghĩa khác rằng tăng trưởng vì người nghèo là tăng trưởng mà gắn với giảm nghèo. Định nghĩa này lại tập trung vào những vấn đề ảnh hưởng tới người nghèo. Mức độ tăng trưởng vì người nghèo phụ thuộc vào việc tỷ lệ nghèo giảm bao nhiêu. Tuy nhiên, giữa hai định nghĩa trên đều có một mục tiêu chung là giảm đói nghèo và liên quan đến hai mặt của một vấn đề cần kết hợp với nhau là tăng trưởng cao hơn (cải thiện tuyệt đối) và công bằng hơn (cải thiện tương đối).

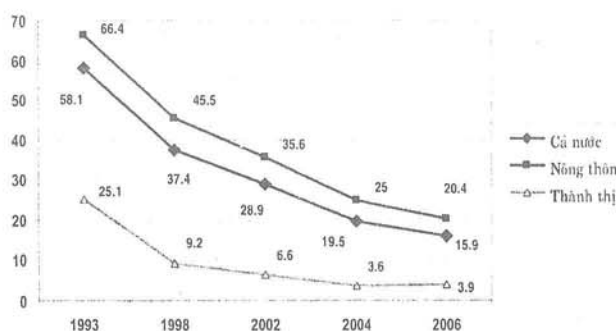
Có hai chỉ tiêu để đo lường tăng trưởng vì người nghèo. Chỉ tiêu thứ nhất là xem xét độ co giãn của nghèo với thu nhập: Tỷ lệ phần trăm thay đổi của tỷ lệ nghèo so với tỷ lệ phần trăm thay đổi trong thu nhập bình quân đầu người. Chỉ tiêu thứ

hai là độ co giãn của nghèo với bất bình đẳng: tỷ lệ phần trăm thay đổi của tỷ lệ nghèo so với tỷ lệ phần trăm thay đổi trong bất bình đẳng được đo lường bằng hệ số GINI. Ngoài ra để đánh giá tăng trưởng vì người nghèo, chúng ta có thể dựa vào những chỉ tiêu như chỉ tiêu và đầu tư của Chính phủ cho người nghèo và xóa đói giảm nghèo cùng với các hệ quả tích cực về xã hội từ tăng trưởng kinh tế cho người nghèo như giáo dục, y tế v.v..

2. Thành tựu tăng trưởng vì người nghèo ở VN

• *Tăng trưởng kinh tế cao và ổn định tác động trực tiếp đến xóa đói giảm nghèo trên diện rộng.*

Hình 1: Tỷ lệ nghèo ở VN trong giai đoạn 1993-2006



Nguồn: Điều tra mức sống hộ gia đình các năm 1993, 1998, 2002, 2004 và 2006

Hình 1 cho thấy VN đã đạt được những thành tích rất ấn tượng về giảm nghèo trong thời kỳ đổi mới. Tỷ lệ nghèo cả nước năm 2006 đã giảm gần bốn lần so với năm 1993 (từ 58,1% năm 1993 xuống chỉ còn 15,9% năm 2006), một sự cắt giảm 32,6 điểm phần trăm trong vòng mười ba năm. Thành tựu này gắn với việc VN duy trì tốc độ tăng trưởng kinh tế ở mức khá cao, trung bình khoảng 7,5% trong thời kỳ 1993-2006 đã cho thấy sự kết hợp giữa tăng trưởng gắn với xóa đói giảm nghèo. Thu nhập bình quân của 20% nhóm nghèo nhất năm 1994 là 63.000 đồng/người/năm, đến năm 2001 đạt 107.000 đồng/người/năm và tăng lên 184.300 đồng/người/năm vào năm 2006. Bên cạnh đó, chất lượng cuộc sống của người dân ở các vùng nghèo, xã nghèo được nâng cao. Các vùng miền núi và trung du Bắc Bộ, Bắc Trung Bộ và Tây Nguyên là những vùng có thu nhập bình quân đầu người thấp nhất, nhưng số hộ tự đánh giá là có mức sống khá lên là khá cao (lần lượt là 57,78%; 58,44% và 49,46%). Điều này chứng tỏ thành quả của tăng trưởng đã được phân bổ đến tầng lớp dân cư nghèo.

Để đánh giá tác động trực tiếp của tăng trưởng kinh tế đối với xóa đói giảm nghèo, chúng ta sử dụng hệ số co giãn của nghèo đối với tăng trưởng. Số liệu ở Bảng 1 cho thấy hệ số co giãn của nghèo đối với tăng trưởng ở VN đã có sự tăng lên từ 0,95 trong thời kỳ 1993-1998 lên 1,32 trong 1998-2004 và 1,35 thời kỳ 2004-2006. Những con số này cũng cao hơn ở các nước châu Á. Điều này cũng chứng tỏ rằng mẫu hình tăng trưởng có lợi cho người nghèo ở VN.

Bảng 1: Độ co giãn của nghèo đối với tăng trưởng kinh tế ở VN

Thời kỳ	Hệ số co giãn của nghèo đối với tăng trưởng	Tỷ lệ nghèo giảm 1% điểm so với tăng 1% GDP bình quân đầu người
1993-1998	0,95	0,55
1998-2004	1,32	0,49
2004-2006	1,35	0,40

Nguồn: Báo cáo cập nhật 2006 " Nghèo và giảm nghèo ở VN 1993-2004" và tính toán của tác giả.

• *Tăng trưởng kinh tế cao và ổn định đảm bảo tài chính cho xóa đói giảm nghèo.*

Chỉ tiêu công là một công cụ quan trọng của Chính phủ nhằm đạt mục tiêu tăng trưởng vì người nghèo. Mô hình có lợi cho người nghèo trong chỉ tiêu công của VN cho thấy các vùng giàu đóng góp nhiều vào ngân sách trong khi các vùng nghèo luôn nhận được hỗ trợ ngân sách từ Chính phủ, trong đó một số vùng có mức hỗ trợ là khá lớn. Cụ thể, trong những năm gần đây vùng Tây Bắc, mức hỗ trợ ngân sách tính theo đầu người bằng hai phần ba chuẩn nghèo. Tây Nguyên là vùng nhận được hỗ trợ ngân sách theo đầu người đứng thứ hai.

Ngoài ra, nhờ duy trì tăng trưởng cao, Nhà nước cũng đã dành nguồn lực đáng kể để đầu tư cho chương trình mục tiêu xóa đói giảm nghèo trong giai đoạn 2001-2005 với kinh phí đạt 40.950 tỷ đồng, trong đó ngân sách trung ương đầu tư trực tiếp đạt 15.449 tỷ đồng (chiếm 37,7%), ngân sách địa phương 5.435 tỷ đồng (13,3%), huy động từ cộng đồng 5.501 tỷ đồng (13,4%), huy động từ quốc tế 2.965 tỷ đồng (7,2%) và vốn tín dụng 11.600 tỷ đồng (28,3%). Chương trình này hỗ trợ người nghèo tiếp cận các dịch vụ hỗ trợ sản xuất thông qua tín dụng ưu đãi hộ nghèo, định canh định cư ở các xã nghèo cũng như hỗ trợ người nghèo tiếp cận các dịch vụ xã hội cơ bản thông

qua hỗ trợ người nghèo về y tế, giáo dục, nhà ở...

• **Thực hiện các chính sách xã hội có lợi cho người nghèo**

Các chương trình an sinh xã hội cho người nghèo không thể thực hiện được nếu không có tăng trưởng cao và bền vững. So sánh số liệu điều tra hộ gia đình năm 1998, 2004 và 2006 ở Bảng 2 cho thấy độ bao phủ của bảo hiểm y tế đã tăng trong tất cả các nhóm thu nhập và chính sách phân phối lại thông qua cấp thẻ bảo hiểm y tế miễn phí là đặc biệt có lợi cho người nghèo. Nhóm nghèo nhất có sự gia tăng nhanh nhất về tỷ lệ phần trăm người có bảo hiểm y tế, từ 6,22% năm 1998 lên 22,69% năm 2004 và 66,3% năm 2006. Nhóm nghèo nhất cũng đã vượt lên đứng đầu về mức độ bao phủ về bảo hiểm y tế 2006.

Bảng 2: Tỷ lệ có bảo hiểm y tế theo các nhóm thu nhập

Nhóm thu nhập	1998	2004	2006
Nhóm nghèo nhất	6,22	22,69	66,3
Nhóm cận nghèo	9,67	23,22	48,9
Nhóm trung bình	13,59	26,15	44,3
Nhóm cận giàu	20,18	34,41	49,1
Nhóm giàu nhất	28,99	44,12	57,1
Tổng số	15,73	29,53	53,2

Nguồn: Điều tra mức sống hộ gia đình năm 1998, 2004 và 2006.

3. Những thách thức đối với tăng trưởng vì người nghèo ở VN

• **Tác động của tăng trưởng đến xóa đói giảm nghèo có xu hướng giảm.**

Phân tích về độ nhạy của giảm nghèo so với tăng trưởng ở Bảng 1 cho thấy một thực tế đáng quan tâm cho việc hoạch định chính sách là: 1% tăng trưởng trong GDP bình quân đầu người sẽ giúp tỷ lệ nghèo giảm xuống 0,55; 0,49 và 0,40 điểm phần trăm tương ứng trong các thời kỳ 1993-1998, 1998-2004 và 2004-2006. Điều này cho thấy rằng, cùng với quá trình giảm nghèo, nếu cần giảm 1 điểm phần trăm tỷ lệ nghèo, mức tăng trưởng GDP bình quân đầu người cần thiết ngày càng cao. Con số này giúp khẳng định thêm một thực tế rằng khi tỷ lệ nghèo càng thấp, cuộc chiến giảm nghèo càng khó khăn hơn.

• **Việc xóa đói giảm nghèo dựa trên tăng trưởng vẫn còn chưa bền vững.**

Thu nhập của một bộ phận lớn dân cư vẫn nằm giáp ranh mức nghèo, do vậy khi có những dao động về thu nhập hoặc chỉ cần những thiên tai, rủi ro, biến động về giá cả thị trường hoặc suy thoái kinh tế cũng khiến họ rơi xuống ngưỡng nghèo và làm tăng tỷ lệ nghèo. Những năm gần đây, việc xoá đói giảm nghèo có xu hướng chậm lại, số hộ tái nghèo lớn (7-10%) và có chiều hướng tăng lên. Đến nay, cả nước vẫn còn 62 huyện có tỷ lệ hộ nghèo chiếm trên 50% tổng số hộ.

• **Tăng trưởng kinh tế theo cơ chế thị trường cũng tạo ra nghèo đói.**

Khi chuyển sang nền kinh tế thị trường, tư liệu sản xuất đã được phân bổ lại cho sở hữu tư nhân. Một mặt, nó tạo ra cơ chế mới cho việc tạo ra thu nhập và việc làm nhờ có quyền sử dụng đất đai, tư liệu sản xuất và tiếp cận tín dụng. Mặt khác nó dẫn đến một hiện tượng mới ở VN đó là nghèo phát sinh do mất hoặc thiếu các tư liệu sản xuất. Bên cạnh đó, tình trạng thiếu thông tin, trang thiết bị sản xuất lạc hậu, khả năng cạnh tranh của sản phẩm thấp và năng lực sản xuất hạn chế đã làm không ít các doanh nghiệp nhỏ và vừa bị phá sản và đẩy công nhân vào cảnh thất nghiệp, họ sẽ buộc phải gia nhập đội ngũ người nghèo.

• **Mô hình tăng trưởng và cơ chế phân bổ nguồn lực trong thời gian qua có ảnh hưởng mạnh đến việc xoá đói giảm nghèo.**

Trong những năm qua, VN tuyên bố theo đuổi mô hình tăng trưởng "thị trường - hướng về xuất khẩu". Tuy nhiên, mô hình được triển khai trên thực tế lại lệch sang xu hướng "thị trường - thay thế nhập khẩu". Gắn với mô hình đó là định hướng ưu tiên phân bổ nguồn lực: (i) cho các ngành và dự án dùng nhiều vốn và ít tạo việc làm mới; (ii) cho các vùng có khả năng tăng trưởng cao (vùng trọng điểm); và (iii) cho các doanh nghiệp nhà nước. Việc áp dụng mô hình tăng trưởng và định hướng phân bổ nguồn lực như vậy có những hệ quả rõ rệt đến mục tiêu xoá đói giảm nghèo và nâng cao công bằng xã hội. Cụ thể là tăng trưởng cao nhưng không mở rộng cơ hội việc làm tương ứng, chi phí tạo ra một việc làm cao, có nghĩa là tăng trưởng cao nhưng tạo ít thu nhập cho người lao động. Vì vậy, lợi ích của tăng trưởng không được phân bổ một cách rộng rãi cho các tầng lớp dân cư.

• **Bất bình đẳng về kinh tế đang tăng lên có tác động tiêu cực đến tăng trưởng vì người nghèo.**

Bảng 3: Tác động của bất bình đẳng đến xóa đói giảm nghèo ở VN

	1993-1998	1998-2003	2003-2006
Thay đổi về tỷ lệ nghèo chung	-0,222	-0,075	-0,048
Tác động của bất bình đẳng đến xóa đói giảm nghèo	0,022	0,042	0,049

Nguồn: Klump và Bonschad, 2004 và tính toán của tác giả.

Số liệu ở Bảng 3 cho thấy tác động của bất bình đẳng thu nhập đến xóa đói giảm nghèo là dương. Điều này có nghĩa rằng bất bình đẳng làm tăng nghèo đói ở VN. Nhưng điều đáng quan tâm hơn là tác động của bất bình đẳng tới xóa đói giảm nghèo có xu hướng tăng lên trong các giai đoạn 1993-1998, 1998-2003 và 2003-2006. Điều này đã làm cho thay đổi về tỷ lệ giảm nghèo ở giai đoạn sau thấp hơn giai đoạn trước. Quan hệ ngược chiều giữa bất bình đẳng và xóa đói giảm nghèo bắt nguồn từ các nguyên nhân sau:

- Phân phối thu nhập không được thực hiện một cách đồng đều. Một phần lớn thu nhập được chuyển sang những người sở hữu các nguồn lực khác ngoài lao động thay vì chuyển một phần thỏa đáng cho những người lao động. Hơn nữa, một phần lớn thu nhập được tạo ra và phân bổ tại các trung tâm tăng trưởng lớn, trong khi dân cư các địa phương miền núi và nông thôn, vùng sâu, vùng xa được hưởng lợi ít hơn nhiều từ tăng trưởng. Phân tích tình hình biến đổi về thu nhập của các nhóm dân cư cho thấy mức độ cải thiện thu nhập của người nghèo chậm hơn nhiều so với mức sống chung và đặc biệt so với nhóm có mức sống cao. Do vậy, sự gia tăng chênh lệch thu nhập giữa nhóm 20% giàu nhất và 20% nghèo nhất đã tăng

từ 7,3 lần năm 1993 lên 8,1 lần năm 2002 và 8,3 lần năm 2006 cho thấy tình trạng tụt hậu của người nghèo trong mối tương quan với người giàu.

- Có một nhóm người giàu nhanh nhờ đặc quyền tiếp cận với các nguồn lực phát triển. Cơ chế xin - cho, bao cấp, bảo hộ nhà nước, cộng thêm vào đó là môi trường kinh doanh không bình đẳng, thông tin không minh bạch, cơ hội phát triển của khu vực tư nhân bị hạn chế, hình thành các nhóm lợi ích mạnh, làm méo mó quy hoạch và định hướng phát triển. Bên cạnh đó, trong xã hội có một nhóm người giàu lên nhanh chóng do làm ăn bất chính, tham nhũng; xu hướng thương mại hoá tràn lan trong giáo dục, y tế và các dịch vụ xã hội khác dẫn đến người nghèo khó hoặc không thể tiếp cận, không được hưởng thụ mà lẽ ra họ có quyền được hưởng phúc lợi xã hội, v.v.. Những nhân tố này cũng góp phần làm gia tăng tình trạng bất công bằng trong xã hội và xóa đói giảm nghèo không bền vững.

4. Giải pháp để đảm bảo tăng trưởng vì người nghèo ở VN

Thứ nhất, để thực hiện tăng trưởng vì người nghèo cần phải sử dụng đồng thời nhiều chính sách. Chính sách tài khoá giúp nền kinh tế đạt được tiềm năng tăng trưởng của mình và duy trì tốc độ tăng trưởng thông qua tái phân bổ thu nhập để tăng độ co giãn của đói nghèo đối với tăng trưởng. Đầu tư công vào các vùng nghèo là mấu chốt để đạt được các mục đích này vì nó làm tăng năng lực của nền kinh tế và mang lại lợi ích cho người nghèo. Chính sách tiền tệ góp phần ổn định lạm phát qua đó ổn định cuộc sống cho những người nghèo. VN cũng cần thực hiện các chính sách xã hội cho người nghèo như cải thiện hệ thống giáo dục, y tế và bảo hiểm. Thực tế, khi mối quan hệ giữa nghèo đói và tăng trưởng càng gần



kết thì vai trò của chính sách xã hội đối với quá trình tăng trưởng và giảm nghèo cần đặc biệt chú trọng hơn. Do vậy, trong quá trình tăng trưởng kinh tế, cần kiểm soát thường xuyên, chặt chẽ các chỉ tiêu phát triển xã hội, trong đó trọng tâm là xóa đói giảm nghèo, và nhấn mạnh ngày càng nhiều hơn đến yêu cầu giải quyết các nội dung này trong các chính sách và giải pháp tăng trưởng.

Thứ hai, tăng trưởng vì người nghèo phụ thuộc vào mức độ tham gia của người nghèo vào quá trình tăng trưởng. Do vậy, các chính sách của Nhà nước cũng phải hướng vào việc khuyến khích và tạo cơ hội để người nghèo tham gia hưởng lợi từ tăng trưởng kinh tế. Điều này có thể thực hiện qua các chính sách trợ giúp về phát triển cơ sở hạ tầng phục vụ sản xuất, đất đai, vốn tín dụng, khuyến nông, tiêu thụ sản phẩm. Người nghèo cũng cần được tạo cơ hội được tham gia và có tiếng nói của mình đối với các hoạt động lập kế hoạch phát triển kinh tế, giảm nghèo cho bản thân và địa phương. Cải cách thị trường lao động và chính sách tạo việc làm theo hướng linh động theo ngành và địa lý để tăng cơ hội cho người nghèo từ những tỉnh nghèo, vùng nghèo tham gia vào thị trường lao động. Mặt khác, nguồn thu nhập chính của đại bộ phận người nghèo là từ nông nghiệp. Do vậy, cải thiện năng suất và tốc độ tăng trưởng nông nghiệp là một giải pháp quan trọng để xóa đói, giảm nghèo. Nhà nước có thể thực hiện điều này thông qua đầu tư công nghệ cho nông nghiệp. Phát triển các doanh nghiệp nhỏ và vừa ở nông thôn cũng là giải pháp để tạo việc làm và tạo thu nhập cho người nghèo.

Thứ ba, tăng trưởng vì người nghèo đòi hỏi tăng trưởng kinh tế cao đồng thời giảm bất bình đẳng xã hội, thông qua những chính sách phân

phối lại thu nhập và tài sản hướng đến người nghèo. Do vậy, VN cần phải cải cách chính sách phân phối tài sản và thu nhập trong nền kinh tế. Chính sách phân phối thu nhập phải đảm bảo công bằng và tăng cường vai trò điều chỉnh của nhà nước. Hiện tại, có rất nhiều người giàu lên thông qua quan hệ, tham nhũng và đầu cơ đất đai... VN cũng chưa có những giải pháp tài chính để hạn chế bất bình đẳng từ những hiện tượng này. Do vậy, cần nghiên cứu và áp dụng các loại thuế tài sản, thuế thừa kế, thuế đất đai, v.v.. trong thời gian tới ■

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Kakwani and Pernia 2000, "What is pro-poor growth?", *Asian Development Review*, 18.
2. Klump, R and Bonschab, 2004, *Operationalising Pro-poor growth: Case study Vietnam*.
3. Lê Quốc Hội, 2009, "Tác động của tăng trưởng kinh tế và bất bình đẳng thu nhập đến xóa đói giảm nghèo ở VN", Tạp chí *Kinh tế và Phát triển*, số tháng 8/2009.
4. Nguyễn Văn Thường và Nguyễn Kế Tuấn, 2007, *Kinh tế VN năm 2006 - Chất lượng tăng trưởng và hội nhập kinh tế quốc tế*, NXB Đại học kinh tế quốc dân.
5. Ravallion, M and Chen, S. 2003, *Measuring pro-poor growth*, *Economic Letters*, 78 (1).
6. Viện khoa học xã hội VN, 2007, *Báo cáo cập nhật 2006: Nghèo và giảm nghèo ở VN, 1993-2004*, NXB Chính trị quốc gia.

