

Báo cáo Phát triển Việt Nam 2004

Nghèo



**Báo cáo chung của các nhà tài trợ tại
Hội nghị Tư vấn các nhà tài trợ cho Việt Nam
Hà Nội, 2-3/12/2003**

QUY ĐỔI TIỀN TỆ

Đơn vị tiền tệ = Đồng
US\$ = 15.337 đồng (11- 2003)

NĂM TÀI CHÍNH CỦA CHÍNH PHỦ

1-1 đến 31-12

CÁC TỪ VIẾT TẮT

ĐTĐSSK	Điều tra dân số và sức khoẻ
ĐTMSDC	Điều tra mức sống dân cư
ĐTMSHGĐ	Điều tra hộ gia đình
ĐTYTQG	Điều tra Y tế quốc gia Việt Nam
ADB	Ngân hàng Phát triển Châu Á
ASEAN	Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á
AusAID	Cơ quan Phát triển Quốc tế Australia
Bộ GT	Bộ giao thông
Bộ KH&ĐT	Bộ Kế hoạch và Đầu tư
Bộ LĐTB&XH	Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội
Bộ GD&ĐT	Bộ Giáo dục và Đào tạo
Bộ KHCN&MT	Bộ Khoa học, Công nghệ và Môi trường
Bộ TC	Bộ Tài chính
BTA	Hiệp định thương mại song phương
CCHCC	Cải cách hành chính công
CEPT	Hiệp định thuế quan ưu đãi có hiệu lực chung
CIE	Trung tâm Kinh tế quốc tế
CMTQG	Cục Môi trường Quốc gia
CPNET	Mạng thông tin của chính phủ
CPRGS	Chiến lược toàn diện về tăng trưởng và giảm nghèo
CRP	Trung tâm Phát triển nông thôn
CTĐTC	Chương trình đầu tư công
DANIDA	Cơ quan Viện trợ Quốc tế Đan Mạch
DATC	Công ty buôn bán nợ và tài sản
DFID	Bộ Phát triển Quốc tế Anh
FDI	Đầu tư nước ngoài
GDP	Tổng sản phẩm quốc nội
GTZ	Cơ quan hợp tác kỹ thuật Đức
HDI	Chỉ số phát triển con người
HIPC	Những nước nghèo mắc nợ nhiều
IMF	Quỹ tiền tệ Quốc tế
JBIC	Ngân hàng Hợp tác Quốc tế Nhật bản
JETRO	Tổ chức ngoại thương Nhật bản
JICA	Cơ quan Hợp tác Quốc tế Nhật bản
MDG	Mục tiêu phát triển thiên niên kỷ
MFN	Tối huệ quốc
MTEF	Khuôn khổ chi tiêu trung hạn
NGO	Tổ chức phi chính phủ
NHCSXH	Ngân hàng Chính sách xã hội
NHNN	Ngân hàng Nhà nước
NHNN&PTNT	Ngân hàng Nông nghiệp và Phát triển nông thôn
NHTMQĐ	Ngân hàng thương mại quốc doanh

NSCERD	Ban chỉ đạo đổi mới và phát triển doanh nghiệp
ODA	Viện trợ phát triển chính thức
OECD	Tổ chức hợp tác và phát triển kinh tế
PPA	Đánh giá nghèo có sự tham gia của người dân
PPP	Sức mua tương đương
PRGF	Khuôn khổ giảm nghèo và tăng trưởng
PRSC	Tín dụng hỗ trợ giảm nghèo
PTF	Nhóm hành động chống nghèo
Quỹ HTPT	Quỹ hỗ trợ phát triển
RDSC	Trung tâm dịch vụ phát triển nông thôn
ROSCA	Tổ chức tín dụng và tiết kiệm quay vòng
RPA	Đánh giá nghèo cấp vùng
SCUK	Quỹ cứu trợ nhi đồng Anh
Sở GDĐT	Sở giáo dục và đào tạo
Sở LĐTB&XH	Sở lao động thương binh và xã hội
TCTK	Tổng cục thống kê
TTKHXH&NV	Trung tâm khoa học, xã hội và nhân văn quốc gia
UBDSGD&TE	Ủy ban dân số, gia đình và trẻ em
UNCTAD	Hội nghị của Liên hiệp quốc về thương mại và phát triển
UNDP	Chương trình phát triển Liên hiệp quốc
UNICEF	Quỹ Nhi đồng Liên hiệp quốc
VAT	Thuế giá trị gia tăng
VDG	Mục tiêu phát triển Việt Nam
VQLKTTU	Viện Quản lý Kinh tế Trung ương
WTO	Tổ chức thương mại thế giới
XĐGN	Xóa đói giảm nghèo

LỜI CẢM ƠN

Báo cáo này được soạn thảo với sự hợp tác của Ngân hàng phát triển Châu Á (ADB), Cơ quan Phát triển Quốc tế Australia (AusAID), Bộ Phát triển Quốc tế Anh (DFID), Cơ quan hợp tác kỹ thuật Đức (GTZ), Cơ quan Hợp tác Quốc tế Nhật bản (JICA), Quỹ Cứu trợ Nhi đồng Anh, Chương trình phát triển Liên hiệp quốc (UNDP) và Ngân hàng Thế giới. Những nhà tài trợ này đóng góp cả về nhân lực và tài chính nhất là trong thực hiện đánh giá nghèo có sự tham gia của người dân tại bảy vùng của Việt Nam vào giữa năm 2003. Các nhà tài trợ cũng định hướng cho nỗ lực chung thông qua Ban chỉ đạo gồm có ông Ramesh Adhikari (ADB), ông Andrew Rowell (AusAID), bà Jane Rintoul (DFID), ông Ngô Huy Liêm (GTZ), ông Amatsu Kuniaki (JICA), ông Yuho Hayakawa (JBIC), ông Bill Tod (SCUK), ông Nguyễn Tiên Phong (UNDP) và ông Martin Rama (Ngân hàng Thế giới). Báo cáo được chuẩn bị với sự tham khảo ý kiến của các nhà nghiên cứu và hoạch định chính sách của Việt Nam. Những ý kiến đóng góp của họ được điều phối thông qua Hội đồng Đánh giá gồm ông Đỗ Hoài Nam và ông Nguyễn Thắng (Trung tâm Khoa học Xã hội và Nhân văn Quốc gia), ông Cao Viết Sinh và ông Phạm Hải (Bộ Kế hoạch và Đầu tư), ông Nguyễn Bá Khoáng và ông Nguyễn Phong (Tổng cục Thống kê), bà Nguyễn Lan Hương và ông Nguyễn Hải Hữu (Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội) và ông Đặng Ngọc Quang (Trung tâm Dịch vụ Phát triển Nông thôn).

Báo cáo này do ông Martin Rama (Phụ trách soạn thảo báo cáo, Ngân hàng Thế giới), bà Nguyễn Nguyệt Nga, ông Rob Swinkels và bà Carrie Turk (Ngân hàng Thế giới) viết với sự đóng góp lớn của ông Ramesh Adhikari (ADB), ông Philippe Auffret (Ngân hàng Thế giới), bà Sarah Bales, ông Đặng Ngọc Quang (Trung tâm Dịch vụ Phát triển Nông thôn), ông Gaurav Datt (Ngân hàng Thế giới), ông Đinh Tuấn Việt (Ngân hàng Thế giới), ông Đoàn Hồng Quang (Viện Kinh tế Thế giới), ông Paul Glewwe (Đại học Minnesota), bà Hoàng Thị Thanh Hương (Đại học Kinh tế Quốc dân), ông Hoàng Thanh Xuân (Công ty Trường Xuân), bà Huỳnh Thị Ngọc Tuyết (Viện Khoa học Xã hội, thành phố Hồ Chí Minh), ông Theo Ib Larsen (Ngân hàng Thế giới), ông Lê Quốc Quân (Vietnam Solutions Co., Ltd), ông Lê Đại Trí (Trung tâm Chăm sóc Sức khoẻ ban đầu, Long An), ông Nguyễn Việt Cường (Đại học Kinh tế Quốc dân), ông Nguyễn Quang Dong (Đại học Kinh tế Quốc dân), bà Nguyễn Lan Hương (Viện Khoa học Lao động Xã hội), ông Nguyệt Tất Quân (ActionAid), ông Phạm Văn Ngọc (ActionAid), ông Phạm Anh Tuấn (Trung Tâm Phát triển Nông thôn), ông Bill Tod (SCUK), ông Trịnh Duy Luân (Viện Xã hội học), và bà Trịnh Hồ Hạ Nghi (Quỹ Cứu trợ Nhi Đồng Anh). Chỉ đạo chung do ông Homi Kharas (Ngân hàng Thế giới), bà Tamar Manuelyan (Ngân hàng Thế giới) và ông Klaus Rohland (Ngân hàng Thế giới). Phản biện cho báo cáo gồm có bà Nisha Agrawal (Ngân hàng Thế giới), ông Peter Lanjouw (Đại học California tại Berkeley) và ông Michael Walton (Ngân hàng Thế giới).

Trợ lý chung cho soạn thảo báo cáo là bà Nguyễn Thu Hằng và bà Nguyễn Thị Minh Hoà. Hỗ trợ biên tập và xuất bản do bà Hoàng Thanh Hà, bà Trần Thị Ngọc Dung, bà Kiều Phương Hoa, bà Phùng Thị Tuyết, bà Trần Kim Chi và bà Arlene Whetter.

MỤC LỤC

Tổng quan

Giới thiệu

Phần I. Người nghèo là ai và Vì sao họ nghèo?

1. Nghèo tới mức nào?

2. Các đặc trưng của người nghèo.....

3. Tài sản và lợi tức.....

Phần II. Chính sách công hiện nay và người nghèo

4. Cải cách kinh tế

5. Cung cấp dịch vụ

6. Đầu tư công

7. Các mạng lưới an sinh

Phần III. Tiến tới chú trọng nhiều hơn đến giảm nghèo trong các chính sách công

8. Thực hiện và giám sát tiến bộ trong thực hiện Chiến lược toàn diện về tăng trưởng và giảm nghèo

9. Triển khai Chiến lược toàn diện về tăng trưởng và giảm nghèo ở cấp tỉnh.....

10. Cải thiện cơ chế xác định đối tượng ưu tiên.....

11. Tăng cường tiếng nói và sự tham gia của người dân

Kết luận và khuyến nghị

Tài liệu tham khảo

Quan hệ đối tác

Phụ lục thống kê

Các khung

Khung 2.1: Những nguyên nhân nghèo được nhận thức ở tỉnh Đắk Lắk.....

Khung 2.2: Quan niệm của người nghèo ở Thành phố Hồ Chí Minh

Khung 2.3: “Làm sạch” đường phố Hà Nội.....

Khung 2.4: Nghèo ở trẻ em

Khung 2.5: Những khủng hoảng về sức khỏe và nghèo.....

Khung 3.1: Tín dụng nhỏ ở Việt Nam: Khía cạnh tài chính.....

Khung 5.1. Tình trạng bỏ học

Khung 5.2: Quyết định 139 về Quỹ khám chữa bệnh cho người nghèo	
Khung 5.3: Một đại dịch đang lan tràn?	
Khung 5.4: Quan điểm về các dịch vụ khuyến nông	
Khung 6.1: Thẩm định đầu tư xét từ giác độ giảm nghèo	
Khung 6.2: Quốc lộ 5 và cầu Mỹ Thuận	
Khung 7.1: Thôn và trưởng thôn	
Khung 7.2: Xác định xã nghèo	
Khung 8.1: Cải thiện chương trình đầu tư công	
Khung 9.1: Tác động của việc sụt giá cà phê đối với các hộ gia đình nông dân nhỏ	
Khung 10.1: Quy trình cấp thẻ hộ nghèo ở Ninh Thuận	
Khung 10.2: Phân loại của địa phương và những người di cư không có hộ khẩu	
Khung 10.3: Vẽ bản đồ nghèo trong bối cảnh di cư ô ạt	
Khung 11.1: Tiếp cận với các chính sách và dịch vụ của nhà nước ở Đồng bằng Sông Cửu Long	
Khung 11.2: Sự tham gia của người dân vào quá trình ra quyết định ở Đắc Lắc	
Khung 11.3: Đánh giá sự tham gia vào quyết định ở tỉnh Ninh Thuận	
Khung 11.4: Quá trình lập kế hoạch cấp xã ở Quảng Ngãi	

Bảng

Bảng 1.1: Tỷ lệ nghèo và khoảng cách nghèo	
Bảng 1.2: Nghèo đối phân theo vùng	
Bảng 1.3: Người nghèo ở đâu?	
Bảng 1.4: Chi tiêu của các ngũ phân vị trong dân số	
Bảng 1.5: Hệ số Gini theo chi tiêu	
Bảng 1.6: Tỷ lệ nghèo theo ngưỡng “1 đô-la / ngày”	
Bảng 1.7: Tỷ lệ nghèo so sánh được ở một số quốc gia được lựa chọn	
Bảng 1.8: Tỷ lệ nghèo và chỉ tiêu bất bình đẳng sau khi “điều chỉnh”	
Bảng 2.1: Các chỉ tiêu xã hội ở vùng dân tộc thiểu số	
Bảng 2.2: Các nhóm dễ tổn thương theo vùng năm 2002	
Bảng 2.3: Dân số sống ở những vùng dễ bị thiên tai năm 2002	
Bảng 3.1: Tình trạng không có đất ở nông thôn	
Bảng 3.2: Diện tích đất trung bình của một hộ gia đình năm 2002	
Bảng 3.3: Thương mại hóa sản phẩm nông nghiệp	
Bảng 3.4: Việc làm chính của người từ 15 tuổi trở lên	
Bảng 4.1: Quá trình chuyển đổi sang một nền kinh tế thị trường	
Bảng 4.2: Hội nhập kinh tế Thế giới	
Bảng 5.1 Chi tiêu công cho các lĩnh vực xã hội	
Bảng 5.2: Tỷ lệ đi học đúng tuổi	
Bảng 5.3: Chi phí cá nhân cho giáo dục năm 2002	
Bảng 5.4: Kết quả về sức khỏe, từ nhóm nghèo đến nhóm giàu năm 2002	
Bảng 5.5: Sử dụng dịch vụ y tế năm 2002	
Bảng 5.6: Chi tiêu cá nhân cho y tế năm 2002	

Bảng 5.7: Nước và Vệ sinh, từ nghèo đến giàu năm 2002	
Bảng 5.8: Chi phí cá nhân cho nước sạch năm 2002	
Bảng 5.9: Các dịch vụ khuyến nông ở cấp xã năm 2002	
Bảng 6.1: Tác động của đầu tư vào thủy lợi.....	
Bảng 6.2: Chi tiêu công cho nông thôn và sản lượng nông nghiệp	
Bảng 6.3: Chi tiêu công ở nông thôn và giảm nghèo	
Bảng 7.1: Tiếp cận với các trợ giúp ưu tiên năm 2002	
Bảng 7.2: Tác động của những trợ giúp từ chương trình XĐGN	
Bảng 8.1: Các mục tiêu phát triển của Việt Nam.....	
Bảng 9.1: Phân bố diện tích cây trồng ở vùng núi nông thôn miền Bắc	
Bảng 9.2: Việc làm chính của chủ hộ ở Đồng bằng sông Hồng	
Bảng 9.3: Tình hình giáo dục ở vùng Bắc Trung bộ năm 2002	
Bảng 9.4: Trồng cà phê ở Tây Nguyên năm 2002	
Bảng 10.1: Tương quan giữa các cách phân loại nghèo ở cấp hộ	
Bảng 10.2: Sự tương quan giữa các tỷ lệ nghèo ở cấp xã	
Bảng A.1: Quan hệ đối tác trong đánh giá nghèo theo vùng	

Hình

Hình 1.1: Phân bố nghèo theo vùng địa lý những năm cuối thập kỷ 90	
Hình 1.2: Nghèo đói và phát triển kinh tế giữa các nước.....	
Hình 1.3: Phân bố chi tiêu của hộ.....	
Hình 1.4: Điều tra hộ so với tài khoản quốc gia	
Hình 2.1: Khác biệt về chi tiêu theo đầu người theo các đặc điểm của hộ năm 2002	
Hình 2.2: Tỷ lệ nghèo của các nhóm dân tộc thiểu số năm 2002	
Hình 2.3: Tỷ lệ nghèo của các dân tộc thiểu số theo vùng	
Hình 3.1: Độ mở cửa và lợi ích của giáo dục.....	
Hình 3.2: Hoạt động kinh tế từ nghèo đến giàu năm 2002	
Hình 3.3: Việc làm và chi tiêu của hộ gia đình năm 2002	
Hình 4.1: Tỷ lệ tăng trưởng và giảm nghèo của các nước	
Hình 4.2: Tăng trưởng và giảm nghèo giữa các tỉnh, 1993 đến 2002	
Hình 4.3: Dự báo về tỷ lệ nghèo đến năm 2010	
Hình 5.1: Chu chuyển ngân sách và tỷ lệ nghèo giữa các tỉnh năm 2002	
Hình 6.1: Đầu tư công và tỷ lệ nghèo giữa các tỉnh	
Hình 7.1: Khoản trợ cấp mất việc được sử dụng như thế nào?	
Hình 7.2: Hoạt động kinh tế sau khi thôi việc	
Hình 7.3: Đánh giá chủ quan về phúc lợi sau khi thôi việc	
Hình 8.1: Chỉ số phát triển con người năm 2001	
Hình 8.2: Chỉ số phát triển con người và tỷ lệ nghèo.....	
Hình 10.1: Xác định hộ nghèo ở thôn Linh Thượng	
Hình 10.2: Tỷ lệ nghèo cấp tỉnh và khoảng biến thiên năm 2002	
Hình A.1: Những xã được tiến hành Đánh giá nghèo có sự tham gia của người dân	

TÓM TẮT TỔNG QUAN

Những thành tựu của Việt Nam trong lĩnh vực xoá đói giảm nghèo là một trong những câu chuyện thành công nhất trong quá trình phát triển kinh tế. Phải công nhận rằng không có định nghĩa duy nhất nào về nghèo đói, và vì vậy không có chỉ số chính xác để đo được những thay đổi về nghèo theo thời gian. Nghèo đói là tình trạng kiệt quệ bao gồm nhiều khía cạnh, từ thu nhập hạn chế đến tính dễ bị tổn thương khi gặp phải những tai ương bất ngờ và ít có khả năng tham gia vào quá trình ra quyết định chung. Song, phương pháp dựa vào chi phí để tính các chỉ số về nghèo đã cho một hướng giải quyết hợp lý, cho phép so sánh giữa các vùng khác nhau theo thời gian. Dựa trên phương pháp này và sử dụng ngưỡng nghèo theo tiêu chuẩn quốc tế, thì thành công trong giảm nghèo của Việt Nam rất đáng ghi nhận. Năm 1993 vẫn còn 58% dân số sống trong nghèo đói so với 37% năm 1998 và 29% năm 2002. Điều này dẫn đến giảm một nửa tỷ lệ dân số sống dưới ngưỡng nghèo trong vòng chưa đầy một thập kỷ. Hoặc nói một cách khác, hầu như 1/3 tổng dân số đã được thoát khỏi nghèo đói trong chưa đầy 10 năm vừa qua. Con số chính xác có thể thay đổi nếu như những tiêu chí khác được sử dụng để xác định và đo mức nghèo đói, song tiến bộ đạt được chắc chắn vẫn rất rõ ràng.

Thành tựu cũng đáng kể khi xem xét những thước đo về nghèo đói khác, ngoài tiêu chí mức chi tiêu. Mục tiêu phát triển của Việt Nam, tên của Mục tiêu phát triển thiên niên kỷ, cho thấy mức tiến triển liên tục của những chỉ số xã hội, từ số lượng học sinh được đi học đến tỷ lệ tử vong của trẻ sơ sinh. Mặc dù ở một vài vùng và một số nhóm dân số có thành tựu cao hơn những nhóm khác, Việt Nam vẫn tiếp tục giảm được mức đói nghèo nhanh hơn những nước khác ở cùng mức độ phát triển tương tự. Trong đầu những năm của thập kỷ 90, tỷ lệ đói nghèo của Việt Nam cao hơn dự tính, xét về mức độ phát triển kinh tế của nước này. Trong nửa đầu của những năm 90, Việt Nam đã đuổi kịp các nước “trung bình” ở cùng mức độ phát triển và đã vượt xa vào năm 2002.

“Câu chuyện” đằng sau thành tựu xoá đói giảm nghèo phần nào có thay đổi qua thời gian. Trước đây, những thành tựu đạt được là nhờ việc phân đất đai nông nghiệp cho các hộ vùng nông thôn, trong bối cảnh cải cách kinh tế tạo ra những động lực đúng đắn để tăng sản xuất nông nghiệp. Song, lợi ích của những cải cách này gần như đã phát huy hết tác dụng. Trong mấy năm gần đây, lực lượng thúc đẩy xoá đói giảm nghèo lại là việc tạo ra công ăn việc làm trong khu vực tư nhân và việc tăng cường hội nhập của nền nông nghiệp vào kinh tế thị trường.

Đại đa số dân số trong độ tuổi lao động của Việt Nam trên thực tế đều làm việc và tỷ lệ tham gia thị trường lao động thuộc diện cao nhất thế giới. Những gì đã thay đổi không phải ở chỗ hoạt động hay không mà là cơ cấu ngành nghề của lao động. Trong 4 năm qua, tỷ lệ người tham gia lao động trên các trang trại của mình giảm từ 2/3 xuống ít hơn một nửa. Thay vào đó, nhiều người đang tham gia vào các ngành nghề có trả công: 30% số đó đang làm những công việc được trả công trong năm 2002, so với 19% trước đó 4 năm. Nhờ sự thay đổi này, đến năm 2002, khu vực kinh tế tư nhân đã chiếm khoảng 2,5 triệu người, lớn hơn toàn bộ khu vực kinh tế Nhà nước. Song, còn rất nhiều những nghề nghiệp khác nữa đã được khu vực kinh tế tư nhân không chính thức tạo ra.

Mức thu nhập ngày càng tăng từ nông trại trong vài năm qua cũng rất quan trọng đối với thành tựu xoá đói giảm nghèo ở vùng nông thôn. Các hộ gia đình ở các trang trại tại Việt Nam đã bắt đầu chuyển hướng vào sản xuất cho thị trường hơn là sản xuất cho tiêu thụ trong gia đình. Hiện nay, họ đang bán 70% sản phẩm nông nghiệp của mình cho thị trường, so sánh với 48% cách đây 9 năm. Điều này không hề ảnh hưởng đến mức chi tiêu để đảm bảo an ninh lương thực hay đủ chất dinh dưỡng, vì cả hai chỉ số này đều đã tăng lên qua thời gian. Đa dạng hoá ngành nghề cũng giúp cho nông dân giảm được mức dễ bị tổn thương khi gặp chuyện không may.

Sâu xa hơn, xoá đói giảm nghèo ở Việt Nam gắn liền với mức tăng trưởng kinh tế cao. Những chính sách công có thể đến được với người nghèo thông qua những hỗ trợ có mục tiêu và họ cũng có thể tăng được tài sản của mình, đặc biệt là về mặt giáo dục và chăm sóc sức khoẻ. Các chương trình mục tiêu và những chính sách phát triển nguồn nhân lực không thể thực hiện được nếu không có tăng trưởng kinh tế bền vững. Với quan điểm đó, thành tựu của Việt Nam từ khi có chính sách đổi mới là tuyệt vời. Ngoại trừ một số nước đang phục hồi từ nội chiến hoặc có xáo động kinh tế trong thập kỷ qua, chỉ có Trung Quốc và Ai-xơ-len là có mức tăng trưởng GDP tính theo đầu người cao hơn Việt Nam.

Việt Nam đạt được những thành tựu này là do công tác quản lý kinh tế vĩ mô tốt và đưa áp dụng một cách có hệ thống những lực lượng kinh tế thị trường vào phục vụ nền kinh tế. Song, chiến lược phát triển đã không dựa vào tước bỏ tài sản quốc gia khổng lồ mà lại dựa vào việc chuyển đất đai nông nghiệp. Hiện nay, có khoảng 5.000 doanh nghiệp Nhà nước, và một chương trình chuyển đổi sở hữu các doanh nghiệp hoạt động trong các ngành phi chiến lược đang được thực hiện. Những cố gắng tăng năng suất trong khu vực Nhà nước dựa vào tính cạnh tranh ngày càng tăng trong thị

trường hàng hoá và dịch vụ, và ở một mức độ thấp hơn nhằm củng cố những khó khăn về ngân sách mà các doanh nghiệp Nhà nước hiện đang gặp phải.

Nhìn vào tương lai, “câu chuyện” đằng sau thành tựu xoá đói giảm nghèo có thể được duy trì bằng một chiến lược cải cách của Việt Nam chủ yếu thể hiện trong Chiến lược xoá đói giảm nghèo và tăng trưởng toàn diện. Tài liệu về chính sách tầm chiến lược này sẽ giúp kết hợp việc hoàn thành tiến trình quá độ sang nền kinh tế thị trường với những chính sách xã hội nhằm duy trì sự phát triển hòa nhập, nhằm cố gắng xây dựng một hệ thống quản trị Nhà nước hiện đại.

Thực hiện chiến lược xoá đói giảm nghèo và tăng trưởng toàn diện không phải không có khó khăn. Trên bình diện cấu trúc, khu vực chính sách cần nhiều cải cách, tiến bộ nhất là việc hội nhập với nền kinh tế thế giới. Quyết định mới đây của Chính phủ cố gắng ra nhập Tổ chức Thương mại thế giới (WTO) khẳng định cam kết của Nhà nước trong việc tăng cường mở cửa. Mặt khác, tiến độ chậm trong lộ trình cơ cấu lại các doanh nghiệp quốc doanh và cải cách khu vực tài chính có thể gây những trở ngại nhất định cho xã hội Việt Nam. Việc không có khả năng thắt chặt những ràng buộc ngân sách mà các doanh nghiệp Nhà nước sẽ phải chấp hành cho thấy rằng một phần của sự tăng trưởng kinh tế ngày hôm nay sớm muộn sẽ mất đi do phải giải quyết các khoản nợ tồn đọng và bảo vệ tình trạng bất ổn tài chính của các tổ chức tài chính. Trên bình diện quản trị Nhà nước, việc lạm dụng công quyền vì mục đích trục lợi cá nhân đã gây phiền toái cho đời sống hàng ngày khi nó xảy ra ở các cấp thấp và dẫn đến phân bổ sai lệch nguồn lực và lãng phí, khi nó tác động đến quá trình ra quyết định của tập thể. Giải quyết những khó khăn chính trên hai bình diện này là chìa khoá cho Việt Nam để duy trì câu chuyện thành công về lâu về dài. Trong khi tăng trưởng chắc chắn sẽ còn mạnh mẽ trong thời gian trước mắt, nếu không giải quyết được những khó khăn trên có thể dẫn tới việc xuất hiện một biến thể của chủ nghĩa tư bản mà ta đã thấy đâu đây, chứ không phải là sự phát triển của một nền kinh tế thị trường năng động với định hướng xã hội chủ nghĩa.

Nhưng liệu sự tăng trưởng kinh tế nhanh có đủ để xoá đói giảm nghèo trong vài năm tới nữa hay không? Mặc dù bản chất có lợi cho người nghèo của sự phát triển kinh tế tại Việt Nam trong thập kỷ qua đã cho ta lý do để lạc quan, cũng đã có những dấu hiệu rõ ràng rằng, sự phát triển đang trở nên kém hòa nhập. Một điều không lấy làm ngạc nhiên là các hộ gia đình quy mô lớn hơn, đặc biệt là các hộ nào có đông con, có nhiều người già, hoặc không có vợ/chồng thì có xu hướng chi tiêu ít hơn. Trình độ giáo dục cũng có tác động đáng kể và ngày càng rõ hơn. Những chênh lệch giữa các vùng, đặc biệt là giữa thành thị và nông thôn còn đáng ngạc nhiên hơn. Trong điều

kiện như nhau, một hộ ở vùng đô thị có mức chi tiêu cao hơn 85% so với một hộ ở vùng nông thôn. Tác động này lấn át tất cả những tác động khác, kể cả những tác động liên quan tới giáo dục. Trong khi các mối quan hệ tương hỗ không phải là các mối quan hệ nhân quả, sự chênh lệch này nêu bật những loại hình áp lực đô thị hoá mà Việt Nam có thể phải đương đầu trong những năm tới. Nhìn thấy khả năng cuộc sống của họ có thể khá lên đáng kể, rất nhiều hộ gia đình nông thôn sẽ lựa chọn di cư đến các thành phố, và những trở ngại về hành chính, dù khó khăn đến đâu cũng không làm họ nản chí. Việc cải thiện nhanh chóng đời sống ở các vùng nông thôn có lẽ là giải pháp duy nhất để làm giảm tốc độ của làn sóng di cư đang tăng nhanh.

Sự nghèo đói có đặc thù rõ nét theo vùng địa lý ở Việt Nam. Trong khi chúng ta đều thấy có sự phát triển ở tất cả các vùng, tỷ lệ nghèo đói khác nhau giữa các vùng và tốc độ giảm nghèo cũng khác nhau. Nhìn chung, Tây Nguyên là vùng nghèo nhất trong cả nước, tiếp sau là miền núi phía Bắc và vùng ven biển miền Trung. Song, việc xếp hạng này có thể phải xem xét lại trên cơ sở là vùng miền núi phía Bắc là vùng khá đa dạng và vùng Tây Bắc trong thực tế là vùng nghèo nhất. Tỷ lệ nghèo đói cao ở hai vùng châu thổ và ở vùng duyên hải miền Trung, song tỷ lệ nghèo chỉ bằng một nửa so với những vùng nghèo nhất. Vùng Tây Nguyên cũng nổi bật bởi tốc độ giảm nghèo quá chậm trong 4 năm qua. Tỷ lệ nghèo về lương thực hầu như không thay đổi trong cả một thập kỷ qua, trái ngược với những tiến bộ đạt được ở nhiều vùng khác.

Có thể kết luận khác đi nếu như xem xét đến mật độ của nghèo chứ không phải chỉ là tỷ lệ nghèo. Từ quan điểm này, nghèo đói tập trung cao ở hai vùng châu thổ và ở các vùng duyên hải. Xét về mức độ nào đó, mật độ nghèo đói cao, đơn giản phản ánh mật độ dân số chung cao trong những vùng này. Song, sự tương phản giữa mật độ nghèo đói và tỷ lệ nghèo đói đã chỉ ra một thách thức quan trọng về chính sách: Giảm nghèo đói tại các vùng có tỷ lệ nghèo cao có thể rất tốn kém vì những vùng đó không có đủ đông dân số để minh chứng cho những đầu tư đáng kể. Một số người khác có thể dùng sự tương phản này như một lý do để không đầu tư vào những vùng mà tỷ lệ nghèo đói cao hơn vì đó không phải là nơi có nhiều người nghèo sinh sống. Song, sự diễn giải này sẽ không hoàn toàn đúng bởi vì sự phân bố theo vùng địa lý của người nghèo cũng đang thay đổi. Những vùng có mật độ dân cư cao hơn ngày nay cũng là những vùng mà mức độ nghèo đói không nghiêm trọng. Trái lại, những nơi có tỷ lệ nghèo cao hơn sẽ vẫn còn nằm trong tình trạng nghèo trong nhiều năm tới.

Các nhóm dân tộc thiểu số là những nhóm người sẽ vẫn còn ở trong tình trạng nghèo trong tương lai dài. Dân tộc Kinh và Hoa đã được hưởng lợi khá nhiều từ sự phát triển. Các dân tộc thiểu số thì tiến bộ chậm hơn. Một ước tính trong tương lai dài

về tỷ lệ nghèo cho thấy vào năm 2010, Việt Nam vẫn còn 21% dân nghèo. Khoảng 37% những người nghèo lúc đó sẽ vẫn là những người dân tộc thiểu số, gấp ba lần tỷ lệ của họ trong dân số Việt Nam. Tới năm 2010, khoảng 1/2 số người nghèo lương thực (chi phí thấp hơn ngưỡng nghèo lương thực) vẫn có thể là những người dân tộc thiểu số. Trong khi nghèo đói giảm đều trong các nhóm dân tộc thiểu số của vùng châu thổ sông Cửu Long và miền núi phía Bắc, thì mức đói giảm rất ít ở Bắc Trung bộ và Duyên hải miền Trung, và trong thực tế lại tăng ở Tây Nguyên. Xu hướng thứ hai này phần nào có thể là do sụt giá cà phê. Nhưng nhìn chung, công bằng mà nói, đối với các dân tộc thiểu số thì tăng trưởng là chưa đủ. Cần phải có những chính sách đặc biệt dành cho họ. Những chính sách này có thể bao gồm việc tăng cường cơ sở hạ tầng ở địa phương, đến việc phân bổ lại đất đai mà hiện nay các lâm trường đang nắm giữ, đến việc công nhận về mặt pháp lý các hình thức canh tác ở cộng đồng, đến việc phát triển những dịch vụ xã hội bằng ngôn ngữ địa phương. Những chính sách này cũng bao gồm những biện pháp để tăng mức đại diện của các nhóm dân tộc thiểu số trong quá trình hoạch định chính sách tại địa phương và xây dựng hệ thống quản trị Nhà nước tốt tại những vùng xa xôi hẻo lánh.

Những người di cư từ nông thôn ra vùng thành thị là một nhóm người nữa có nhiều khả năng bị rủi ro. Nhìn thoáng qua, những thành viên của nhóm này có vẻ như làm ăn tốt. Tuy nhiên, sự phát triển không đầy đủ của cơ sở hạ tầng đô thị và cơ chế hành chính hiện nay đã làm hạn chế sự linh hoạt của dân số và có thể làm cho nhiều người di cư vẫn bị nằm trong vòng nghèo đói. Một môi trường bị ô nhiễm, hạn chế tiếp cận những dịch vụ xã hội trong trường hợp của những người di cư không đăng ký hộ khẩu, việc thiếu đặc trưng mạng lưới xã hội mạnh của làng bản Việt Nam, là những hạn chế mà việc tăng chi tiêu không thể bù đắp được. Thậm chí nếu chỉ một phần của những người di cư từ nông thôn ra thành phố không thành công thì con số tuyệt đối cũng có thể rất lớn vì mỗi năm có khoảng một triệu người di cư đến các thành phố. Thẳng thắn công nhận vấn đề này thông qua việc đánh giá tình hình của các nhóm dân di cư từ nông thôn ra thành phố (có hộ khẩu và không có hộ khẩu) sẽ là một bước đầu tiên cơ bản cần làm. Việc này có thể là động tác chuẩn bị cho lập kế hoạch thích hợp về các hoạt động công, từ những chính sách phân vùng đất đai đến tăng cường phát triển cơ sở hạ tầng đô thị và cung cấp các dịch vụ xã hội.

Mặc dù tỷ lệ dân không nghèo đã tăng đáng kể và đều đặn ở Việt Nam, rất nhiều hộ gia đình vẫn nằm trong tình trạng dễ bị rơi vào tình trạng nghèo. Trong số những cú sốc mà họ hay gặp phải nhất là có người bị ốm, thất bát mùa màng hoặc rủi ro đầu tư (như đàn gia súc gia cầm bị chết), giảm giá những mặt hàng nông sản chính,

các cơ hội việc làm không ổn định, và hay xảy ra thiên tai. Tùy vào các ước tính, có khoảng 5-10% dân số Việt Nam vẫn nằm trong diện dễ bị rơi vào vòng nghèo đói.

Nhìn chung, có xu hướng bất bình đẳng tăng lên, mặc dù với tốc độ chưa quá cao. Tỷ trọng trong tổng chi tiêu của khoảng 78% những người nghèo nhất đã giảm trong thời gian qua, trong khi đó thì tỷ trọng trong tổng chi tiêu của 20% giàu nhất lại tăng lên. Xu hướng này trong thực tế còn có thể nghiêm trọng hơn. Chi phí của các hộ gia đình đo được qua các cuộc điều tra hộ thấp hơn mức tiêu dùng đo được qua các tài khoản quốc gia và chênh lệch này tăng theo thời gian. Tùy thuộc vào ai - người giàu hay người nghèo thường hay khai thấp mức chi phí của họ hơn, mức bất bình đẳng có thể cao hơn hoặc thấp hơn so với mức tính được dựa vào số liệu khảo sát hộ gia đình. Ở Việt Nam, mức bất bình đẳng có vẻ cao hơn. Trong năm 2002, tỷ lệ quan sát được giữa chi phí bình quân theo đầu người của nhóm hộ giàu nhất và nhóm hộ nghèo nhất là 6,03. Song, tỷ lệ này có thể cao tới mức 8,84 nếu sử dụng các số liệu đã được điều chỉnh cho những trường hợp báo cáo thấp hơn mức chi thực tế.

Xu hướng bất bình đẳng ngày càng tăng đòi hỏi phải xem xét kỹ hơn các chương trình chi tiêu và đầu tư công. Việc điều hòa ngân sách đã phần nào có lợi cho các tỉnh nghèo hơn, song những quy trình và quy định về điều hòa ngân sách vẫn còn mang tính chất tình huống. Cần phải có các cơ chế phân bổ ngân sách công bằng, đặc biệt các ngành xã hội. Những sự kiện gần đây như việc tạo các quỹ chăm sóc sức khỏe cho người nghèo ở cấp tỉnh là một bước quan trọng trong hướng đi đúng đắn này. Đầu tư của Nhà nước, mặt khác lại có lợi cho các tỉnh giàu. Việc lựa chọn này có thể được luận chứng trên cơ sở rằng đầu tư vào các vùng năng động và đông dân hơn sẽ có năng suất hơn, và việc điều hòa ngân sách có thể được sử dụng để phân phối lại. Tuy nhiên, không có gì đảm bảo tính bền vững về lâu về dài của một cơ chế như vậy. Khi khoảng cách giữa các tỉnh giàu và các tỉnh nghèo tăng lên thì mức điều hòa ngân sách cũng phải tăng theo. Việc các tỉnh giàu có sẵn lòng duy trì mức trợ cấp hàng năm cho các tỉnh nghèo hay không, khi mà sự lạc hậu tương đối của các tỉnh này làm cho mức chi phí đắt đỏ hơn, vẫn là một câu hỏi.

Chất lượng của chi tiêu công cũng cần phải được xem xét lại. Việt Nam đã có những tiến bộ đáng kể trong việc tăng số học sinh đi học, thậm chí cả cho trẻ em nghèo. Tỷ lệ học sinh học tiểu học đúng tuổi giờ đây đã vượt quá 90% cho tất cả các nhóm chính, trừ nhóm các dân tộc thiểu số và nhóm người nghèo nhất (hai nhóm này có sự trùng chéo). Ở cấp trung học, việc tăng tỷ lệ học sinh đến trường trong thập kỷ qua cũng đáng khâm phục. Song, tốc độ tăng là khác nhau giữa người giàu và người nghèo. Chi phí trực tiếp cho giáo dục là một trở lực lớn đối với việc đi học. Nó bao

gồm cả học phí chính thức, mà các cơ quan hữu quan thu và những khoản đóng góp không chính thức khác.

Việc chuyển đổi kinh tế đã mang lại những thay đổi quan trọng đối với lĩnh vực y tế. Cũng giống như trong ngành giáo dục, thành tựu của Việt Nam trong lĩnh vực y tế tốt hơn hẳn những nước khác có mức phát triển tương tự. Tuy nhiên, có sự chênh lệch lớn giữa người giàu và người nghèo. Người nghèo ít khi tự khai là bị ốm, song bệnh tật của họ thường trầm trọng hơn. Một trong những sự khác biệt đáng chú ý nhất giữa người giàu và người nghèo chính là tình trạng sức khoẻ của trẻ em. Xác suất bị còi trong nhóm 20% dân nghèo nhất cao gấp 3 lần so với trẻ em của nhóm 20% dân giàu nhất. Đối với trẻ em dưới 5 tuổi, tỷ lệ còn cao hơn đối với xác suất trẻ em bị nhẹ cân. Những khoản thanh toán bằng tiền túi bất kể là chính thức hay không chính thức đã trở thành một đặc trưng nổi bật trong bức tranh về y tế tại Việt Nam. Đây là một trong những nguyên nhân làm cho người nghèo ngày càng ít sử dụng các dịch vụ y tế chuyên nghiệp.

Hiện nay, chi đầu tư và chi thường xuyên có sự mất cân đối dẫn đến các công trình cơ sở hạ tầng không được duy tu bảo dưỡng đầy đủ. Một phương pháp tiếp cận mới trong tính toán chi tiêu công cần phải được hỗ trợ thông qua việc xây dựng một khuôn khổ chi tiêu trung hạn, đặc biệt là trong các ngành có vai trò chủ chốt đối với xoá đói giảm nghèo, như giáo dục, y tế, nông nghiệp và giao thông vận tải. Chương trình đầu tư công về cơ bản là đưa ra những dự án mà các cấp chính quyền ưa thích mà không cần tính đến tiềm năng hỗ trợ phát triển kinh tế và hướng tới xoá đói giảm nghèo. Tỷ lệ hoàn vốn cho các dự án lớn cần phải được tính toán, những tác động xoá đói giảm nghèo tiềm tàng của dự án cần phải được đánh giá trước. Bằng chứng hiện có cho thấy những khác biệt lớn trong tác động giữa các ngành, từ mức thấp trong trường hợp cơ sở hạ tầng ngành thủy lợi, tới mức cao trong trường hợp xây dựng đường sá. Với thực tế là chương trình đầu tư công chiếm khoảng 1/5 GDP của Việt Nam, việc lựa chọn những dự án dựa trên tiềm năng tăng trưởng kinh tế và tác động xoá đói giảm nghèo có thể giúp làm giảm số người nghèo nhiều hơn bất cứ một chương trình mục tiêu nào hoặc hệ thống an sinh nào.

Điều này nói lên rằng các chương trình xoá đói giảm nghèo mục tiêu không phải là không thích hợp, và ở Việt Nam một số chương trình chứng tỏ là có hiệu quả. Đặc biệt đó là trường hợp về miễn giảm học phí trong giáo dục. Sự phụ thuộc vào các nguồn thu tăng lên ở địa phương khi quốc gia đang trong quá trình ngày càng phân cấp, và sự bùng nổ của các nguồn lực thị trường (cả chính thức lẫn phi chính thức) trong các ngành xã hội đã dẫn đến mức tăng đáng kể các khoản chi tiền túi. Kết quả

là, dịch vụ chăm sóc sức khỏe chuyên nghiệp và việc đi học đã trở thành một gánh nặng ngày càng lớn đối với các gia đình nghèo, khi mà họ đơn giản là không chịu được các chi phí đó. Một cơ chế để làm giảm gánh nặng này là miễn học phí đang trợ giúp được 1/7 số người nghèo. Việc miễn giảm học phí này gắn với mức tăng 10% số học sinh đi học là con em của những người được hưởng lợi và giảm bớt đáng kể các chi phí đi học. Những thẻ khám bệnh, cho phép tiếp cận các dịch vụ y tế với chi phí giảm, cũng tỏ ra có những tác động tích cực. Việc cải tiến cơ chế cung cấp dịch vụ, thông qua các quỹ khám chữa bệnh cho người nghèo cũng có thể tăng tính hiệu quả. Những tác động của các chương trình tín dụng trợ cấp đến được 6% người nghèo không rõ lắm. Song, lại một lần nữa, việc Ngân hàng Chính sách xã hội vừa mới thành lập gần đây có thể mở rộng diện bao phủ và dẫn tới một nền tảng tín dụng tốt hơn.

Nhìn chung, chương trình xoá đói giảm nghèo, một chương trình bao trùm nhiều loại trợ giúp khác nhau cần được thực hiện tập trung hơn vào một số lượng nhất định những loại trợ giúp tỏ rõ có tính hiệu quả. Những trợ giúp cũng nên được thiết kế theo cách tăng diện bao phủ cho người nghèo, và thúc đẩy việc theo dõi và đánh giá, đặc biệt thông qua xây dựng những cơ sở thông tin so sánh thích hợp.

Một điều cũng quan trọng không kém là đảm bảo rằng các chương trình mục tiêu này, và rộng hơn là việc điều hòa ngân sách đến được những người cần nhất. Những thành công ngoạn mục của Việt Nam trong giảm nghèo đã được thực hiện trong khi chưa có một phương pháp để đo mức nghèo hoặc xác định người nghèo dựa trên những tiêu chuẩn quốc tế. Việc phân chia đất đai nông nghiệp cho các hộ nông thôn trong những năm đầu thập kỷ 90, một quá trình rõ ràng dễ bị các cán bộ địa phương thâm tóm, đã rất công bằng. Việc cung cấp các dịch vụ xã hội cho người nghèo cũng khá hiệu quả với thực tế là các chỉ số xã hội của Việt Nam về cơ bản đều cao hơn những chỉ số của các nước khác có cùng mức độ phát triển tương tự. Tuy nhiên, ý tưởng xác định người nghèo dựa trên số liệu về chi tiêu vẫn chưa được áp dụng ở các cấp địa phương. Nó vẫn còn xa lạ đối với cấp địa phương. Song, để giữ cho tăng trưởng tiếp tục phục vụ người nghèo trong giai đoạn phát triển mới, Việt Nam đang cần phải có cải tiến trong những phương pháp đo lường và xác định đối tượng ưu tiên. Những tiến bộ trong tiến trình phân cấp sẽ cần có sự điều hòa ngân sách nhiều hơn từ các tỉnh giàu sang các tỉnh nghèo, vì vậy cần thiết phải có một cách thức đo mức độ nghèo đáng tin cậy ở cấp tỉnh. Vai trò ngày càng tăng của các lực lượng thị trường và những khoản thanh toán cá nhân trong các lĩnh vực xã hội sẽ làm cho các chương trình miễn giảm học phí và thẻ y tế trở nên rất thiết yếu đối với người

nghèo. Việc đảm bảo rằng các xã cần hỗ trợ nhất sẽ nhận được đủ nguồn lực để chi trả cho những chi phí của những hỗ trợ đó cũng cần phải có những phương pháp tin cậy để đo lường mức độ nghèo đói. Điều cuối cùng nhưng không kém phần quan trọng là cần có một cơ chế hiệu quả để xác định những hộ nghèo nhất trong từng xã, tạo cơ sở cho việc phân bổ các khoản hỗ trợ tại địa phương như miễn học phí và thẻ khám bệnh ở các cấp địa phương.

Hiện nay, có nhiều phương pháp đang được sử dụng để đo mức nghèo và xác định người nghèo ở Việt Nam. Việc so sánh cẩn thận ưu nhược điểm của những phương pháp này sẽ gợi cho ta một phương pháp trong tương lai kết hợp giữa các phương pháp thống kê với phương pháp có sự tham gia của người dân ở địa phương. Về mặt thống kê, những tiến bộ to lớn đã đạt được tại Việt Nam trong việc sử dụng các cuộc khảo sát hộ gia đình để tính mức độ nghèo dựa trên số liệu chi tiêu hoặc thu nhập. Một bản đồ nghèo đầu tiên, có khả năng tính được mức độ nghèo đói tại cấp huyện và cấp xã mới đây đã được ban hành. Phương pháp này không phải không có những hạn chế, và việc áp dụng trong bối cảnh di cư ồ ạt từ nông thôn ra thành thị, khi mà các cuộc tổng điều tra dân số làm cơ sở cho các bản đồ này nhanh chóng bị lạc hậu chỉ ra những thách thức quan trọng. Nhưng những thách thức này có thể khắc phục được bằng việc sử dụng một cách phù hợp số liệu quản lý hành chính về di cư. Và bất chấp những hạn chế đó, những bản đồ dựa trên các chỉ tiêu nghèo tính theo thu nhập hoặc chi tiêu có thể cho ra những kết quả đáng tin cậy hơn là những con số về nghèo đói chính thức hiện đang sử dụng tại Việt Nam.

Song, khả năng của các phương pháp thống kê không có tác dụng ở cấp thôn bản. Việc phân loại thực tế các hộ gia đình do các cuộc họp làng, thôn quyết định dưới sự chỉ đạo của các trưởng bản, trưởng thôn và có sự hỗ trợ của các cấp chính quyền địa phương đã cho những kết quả rất chính xác. Ở cấp thôn, người dân biết ai là người nghèo mà không cần phải tính toán tới mức thu nhập hoặc chi tiêu. Hơn nữa, cấp thôn cũng là một nền tảng vững chắc cho những sáng kiến dân chủ cấp cơ sở. Một cơ chế trong đó các cuộc khảo sát hộ và những bản đồ nghèo tương ứng được sử dụng để phân bổ nguồn lực cho những xã cần nhất, còn việc phân bổ những nguồn lực này được quyết định dựa trên sự tham gia của người dân trong các làng tại từng xã, có khả năng giữ được nhịp độ phát triển hòa nhập ở Việt Nam. Tiềm năng của cơ chế này có thể được tăng cường hơn nữa nếu các nguồn lực được điều hòa dưới các dạng thức mang lại những lợi ích dễ thấy nhất, ví dụ như miễn giảm học phí, thẻ khám chữa bệnh miễn phí, tùy thuộc vào tỷ lệ nghèo của từng xã. Lợi ích dễ thấy này sẽ khuyến

khích người dân tham gia vào việc phân bổ các khoản trợ giúp, và như vậy sẽ giảm được nguy cơ lãng phí và sử dụng không đúng mục đích.

Có được sự nhất trí về các cơ chế tốt nhất để tính mức nghèo và xác định người nghèo mới chỉ là một bước (mặc dù rất quan trọng) trong quá trình xây dựng một hệ thống chỉ số để giám sát và đánh giá chiến lược toàn diện về tăng trưởng và giảm nghèo. Những mục tiêu phát triển của Việt Nam là một tầng chỉ số cơ bản tiếp sau. Song, Chiến lược toàn diện về tăng trưởng và giảm nghèo thậm chí còn tham vọng hơn, vì nó bao gồm cả một danh mục toàn diện những chỉ số giám sát bao gồm cả các chỉ số về thể chế và xã hội, bên cạnh các chỉ số về hoạt động kinh tế vĩ mô. Việc xác định một cách thức thích hợp nhất để tính những chỉ số này, tần suất tính toán và cơ quan phụ trách, sẽ tạo cơ sở để hoạch định chính sách dựa trên căn cứ vững chắc. Hiện nay, những chỗ hổng lớn nhất còn lại là trong việc giám sát các mục tiêu về quản trị Nhà nước. Việc xây dựng được các chỉ số thích hợp để sử dụng ở cấp ngành và cấp tỉnh lại là một nhiệm vụ quan trọng khác. Với những khó khăn hiện nay về năng lực ở cấp tỉnh, việc chỉ lựa chọn những chỉ tiêu thích hợp là hết sức quan trọng để giảm bớt gánh nặng cho đội ngũ cán bộ ở địa phương.

Những chỉ tiêu phát triển kinh tế và xã hội cấp tỉnh là một đầu vào quan trọng trong tiến trình “triển khai” chiến lược toàn diện về tăng trưởng và giảm nghèo xuống các tỉnh. Việc phân cấp ngày càng tăng có nghĩa rằng các nguồn thu tại địa phương đang có vai trò ngày càng cao trong chi tiêu công ở cấp địa phương. Khả năng của các chính quyền cấp tỉnh trong việc thúc đẩy tăng trưởng và giảm nghèo phụ thuộc rất nhiều vào việc sử dụng có hiệu quả những nguồn lực địa phương này. Việc gắn các hoạt động lập kế hoạch và phân bổ ngân sách với các mục tiêu phát triển địa phương chắc chắn là một khái niệm mới đối với nhiều cán bộ cấp tỉnh. Cần có một nỗ lực mới để “triển khai” phương pháp của chiến lược toàn diện về tăng trưởng và giảm nghèo xuống các cấp địa phương. Điều này không nhất thiết có nghĩa là phải soạn ra những phiên bản cấp địa phương của chiến lược toàn diện về tăng trưởng và giảm nghèo. Nó chỉ có nghĩa là xác định được tầm nhìn chiến lược, xác định được những mục tiêu tương ứng, xây dựng các chính sách, sắp xếp phân bổ các nguồn lực cho thực hiện các mục tiêu và chính sách, giám sát và đánh giá kết quả, và việc sử dụng có hệ thống công tác tham vấn với người dân. Chính phủ dự định sẽ hoàn thành quá trình này, vào năm 2008 và nó có thể giúp để thúc đẩy việc xoá đói giảm nghèo tại các tỉnh kém phát triển.

Chương trình cải cách hành chính công đã thiết lập được một khuôn khổ cho việc cải thiện cung cấp dịch vụ cho người nghèo. Mô hình một cửa một dấu đã được

áp dụng ở 35 trong tổng số 61 tỉnh, và được đánh giá cao. Khi các hoạt động cải cách hành chính công được tăng cường và sự phân cấp tăng lên, cần có sự giám sát về những thay đổi thể chế. Cần có những cơ chế để đánh giá những bước tiến triển trong lưu chuyển thông tin, tính công khai minh bạch, và kiến thức hiểu biết về quyền lợi cũng như trách nhiệm. Thông tin phản hồi của công dân về việc cung cấp các dịch vụ công cũng rất quan trọng để giữ cho các nỗ lực cải cách hành chính công đi đúng hướng. Song vẫn còn một khoảng cách dài trước khi có được sự tham gia triệt để của người nghèo trong quá trình ra quyết định ở cấp địa phương. Những sáng kiến khuyến khích tăng cường cơ chế dân chủ ở cấp cơ sở phụ thuộc rất nhiều vào các cán bộ ở cấp làng và cấp xã. Trong quá trình chuyển giao nhiều trách nhiệm hơn cho cấp xã (như đang xảy ra hiện nay thông qua các chương trình xây dựng cơ sở hạ tầng phân cấp) một điều quan trọng là phải động viên củng cố vai trò của trưởng thôn và có những biện pháp khuyến khích thỏa đáng đối với cán bộ xã làm việc theo cách thức công khai, minh bạch và biết tham vấn người dân.

GIỚI THIỆU

Thành tựu giảm nghèo của Việt Nam trong là một trong những câu chuyện thành công nhất trong phát triển kinh tế. Một thập kỷ trước, 58% dân số có mức chi tiêu không đủ cho một cuộc sống khỏe mạnh (định nghĩa "khỏe mạnh" dựa trên mức ca-lo tối thiểu một ngày cộng với những nhu cầu phi lương thực cơ bản). Năm năm sau đó, tỷ lệ dân sống dưới ngưỡng nghèo này đã giảm xuống 37%. Tỷ lệ này tiếp tục giảm xuống còn 29% vào năm 2002. Như vậy gần một phần ba dân số, tương đương với trên 20 triệu người đã thoát nghèo trong vòng chưa đầy mười năm. Các con số có thể khác đi nếu sử dụng những tiêu chí khác để định nghĩa và tính toán chuẩn nghèo, nhưng dù sao đây vẫn là một thành tựu.

Tuy tăng trưởng kinh tế góp một phần quan trọng vào giảm nghèo ở thập kỷ qua nhưng một trong những đặc tính nổi bật trong hình thái tăng trưởng của Việt Nam là bản chất vì người nghèo rất rõ rệt. Khi quy mô nền kinh tế tăng lên khoảng gấp đôi trong giai đoạn từ 1993 đến 2002, tỷ lệ dân số sống trong nghèo đói đã giảm một nửa. Nếu tính theo năm, mức tăng sản lượng tính theo đầu người khoảng gần 5,9% đi kèm với mức giảm nghèo cũng vào khoảng 7% có nghĩa là độ "co giãn" của giảm nghèo đối với tăng trưởng kinh tế lớn hơn 1. Điều đó thể hiện quyết tâm của Chính phủ Việt Nam đối với bình đẳng và hòa nhập xã hội, được phản ánh trong văn kiện phát triển là Chiến lược toàn diện về tăng trưởng và giảm nghèo (Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, 2002).

Nhưng Việt Nam có lẽ không nên sớm thỏa mãn với những thành công nổi bật này. Những trái cây ở cành thấp bao giờ cũng dễ hái và được hái trước. Tiếp tục giảm nghèo ở Việt Nam sẽ ngày càng khó khăn hơn vì cần có những biện pháp mạnh hơn để trợ giúp những nhóm dân cư bị thiệt thòi trong quá trình phát triển kinh tế. Hiện nay, các hộ ở nông thôn vẫn chiếm đa số trong những người nghèo. Nghèo đói vẫn sẽ chủ yếu diễn ra ở nông thôn trong nhiều năm tới. Nhưng nó sẽ tập trung nhiều hơn ở những vùng sâu vùng xa, và sẽ ảnh hưởng mạnh đến các dân tộc thiểu số. Mặc dù tăng trưởng trên diện rộng sẽ tiếp tục giảm nghèo ở nông thôn, nhất là ở đồng bằng, nhưng điều đó có thể không đủ để giải quyết những vấn đề của miền núi và vùng sâu vùng xa cũng như những vấn đề đặc thù của các dân tộc thiểu số. Ngược lại, các hộ ở thành thị sẽ ngày càng chiếm tỷ trọng lớn trong số người nghèo. Những mất mát đi kèm với việc buộc phải bán đất, di cư ra thành thị và ven đô, nơi họ không có những dịch vụ cơ bản, trở thành nạn nhân của tội phạm và sự xuống cấp môi trường xung quanh tăng ở mức ngoài tầm kiểm soát v.v. là một số những thách thức mới nổi lên đối với những nỗ lực giảm nghèo ở Việt Nam.

Hình thái tăng trưởng cũng có thể thay đổi. Nền kinh tế có khả năng tăng trưởng với tốc độ nhanh, nhưng sự tăng trưởng này có thể sẽ có lợi ít hơn cho người nghèo. Điểm then chốt trong giảm nghèo nhanh của thập kỷ qua là việc phân phối lại đất nông nghiệp cho các hộ gia đình ở nông thôn. Do tương đối khan hiếm, đất đai là một trong những tài sản có giá trị nhất ở Việt Nam. Việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho các hộ nông thôn ở vùng đồng bằng chính là cách chuyển nhượng của cải trên diện rộng. Sự chuyển nhượng này không chỉ nhằm vào nhóm dân cư nghèo mà còn có tác dụng tạo bình đẳng đáng kể giữa các hộ thuộc nhóm này. Phát triển sản xuất nông nghiệp và tăng xuất khẩu nhờ phân phối lại đất đai cũng rất phi thường. Nó đã giúp hàng triệu hộ thoát nghèo và cũng ổn định một cách tương đối mức độ bất bình đẳng. Dù phát triển kinh tế thị trường đã làm tăng thu nhập ở thành thị nhưng các hộ gia đình ở nông thôn cũng không bị tụt hậu. Việc hoàn thành quá trình phân phối lại đất đai ở vùng cao sẽ tiếp tục giảm nghèo ở nông thôn nếu nó không chính thức hoá sự phân bố bất bình đẳng như hiện nay trong đất trồng cây lưu niên và đất lâm nghiệp. Tuy nhiên, những thành quả do phân phối lại đất đai cho đến nay đã được gặt hái gần hết.

Tình trạng bất bình đẳng rất có thể sẽ gia tăng trong thập kỷ tới ở Việt Nam. Có ba tác nhân chính trong quá trình này. Thứ nhất, tiếp tục hội nhập kinh tế thế giới sẽ làm lợi chủ yếu cho những trung tâm kinh tế của đất nước. Ít nhất trong một khoảng thời gian nhất định, chênh lệch về

thu nhập giữa thành thị và nông thôn, giữa lao động có tay nghề và lao động đơn giản sẽ gia tăng. Những tỉnh có bộ máy hành chính kém hiệu quả và những thủ tục kinh doanh khó khăn cũng sẽ tụt hậu, do khu vực tư nhân ở đó sẽ kém năng động hơn, tạo ít việc làm hơn. Thứ hai, xu hướng phân cấp gia tăng cũng càng đào sâu thêm khoảng cách giữa những vùng giàu và vùng nghèo. Do nguồn thu của địa phương sẽ có tỷ trọng lớn hơn trong chi tiêu công nên những tỉnh huyện và xã giàu sẽ có khả năng chi nhiều hơn cho cơ sở hạ tầng và dịch vụ xã hội so với những địa phương nghèo khác. Cuối cùng, nhưng không kém phần quan trọng là những chi phí cá nhân phải chi trả cho y tế và giáo dục cũng sẽ gia tăng do dựa nhiều hơn vào các lực lượng trên thị trường. Xu hướng này đã xuất hiện trong những năm gần đây và có nhiều khả năng sẽ còn tiếp tục. Mặc dù nó có thể không ảnh hưởng lớn đến khả năng tiếp cận những dịch vụ xã hội cơ bản nhất, nhưng có thể khơi sâu sự bất bình đẳng trong sử dụng những dịch vụ cao cấp hơn như giáo dục đại học và điều trị phức tạp trong y tế.

Ba tác nhân trên có khả năng sẽ tăng cường tác động lẫn nhau. Những vùng bị tụt hậu về tăng trưởng sẽ có ít tiềm lực chi trả cho các dịch vụ xã hội làm cho các hộ gia đình phải dựa vào những nhà cung ứng dịch vụ đắt đỏ hơn. Đầu tư hạn chế vào vệ sinh, y tế hay giáo dục thì lại làm tăng khoảng cách về nguồn nhân lực với những vùng giàu. Những nguyên nhân này sẽ làm giảm sức hấp dẫn của những vùng nghèo hơn đối với đầu tư tư nhân, và dẫn đến việc tạo ra ít công ăn việc làm hơn.

Báo cáo này sẽ nhằm đánh giá hiện trạng nghèo ở Việt Nam. Đánh giá nghèo đói đã được thực hiện cách đây tám và bốn năm (Ngân hàng Thế giới, 1995, 1999) có sử dụng bộ số liệu Điều tra Mức sống Dân cư (ĐTMSDC). Việc có một bộ số liệu mới từ một cuộc điều tra tương tự, với bảng hỏi ngắn hơn, nhưng mẫu điều tra lớn hơn nhiều gọi là Điều tra Mức sống Hộ Gia đình 2002 (ĐTMSHGĐ) đã tạo một cơ hội tốt để cập nhật những hiểu biết thu được từ những cuộc điều tra trước. Tuy nhiên, báo cáo này sẽ không hoàn toàn chỉ dựa vào phân tích số liệu thống kê. Nó còn dựa vào hàng loạt những Đánh giá Nghèo đói có sự tham gia của người dân (PPA) hiện đã được thực hiện ở 47 xã phường thuộc tất cả các vùng. Quy mô mẫu lớn hơn của điều tra ĐTMSHGĐ năm 2002, và phạm vi địa lý rộng của các PPA có nghĩa là lần đầu tiên Việt Nam có thể có được những hiểu biết đáng tin cậy về bản chất khác nhau của tình trạng nghèo ở những vùng khác nhau của đất nước. Do đó, báo cáo này được bổ sung thêm bằng 7 Đánh giá Nghèo cấp vùng được công bố vào đầu năm 2004.

Báo cáo này và 7 báo cáo Đánh giá nghèo cấp vùng sẽ nhằm hỗ trợ thực hiện Chiến lược toàn diện về tăng trưởng và giảm nghèo (CPRGS) ở mọi cấp: cấp quốc gia, cấp ngành, và cấp tỉnh.

CPRGS hàm chứa một cách tiếp cận toàn diện đối với phát triển, tập trung đồng thời trên ba lĩnh vực: hoàn thành chuyển đổi sang kinh tế thị trường, đảm bảo hòa nhập xã hội, và xây dựng nền quản trị nhà nước hiện đại. Nhưng do bản chất rất rộng lớn của cách tiếp cận này, và do những hạn chế trong hiểu biết hiện nay nên không phải lúc nào cũng dễ dàng suy luận từ văn bản CPRGS ra được những biện pháp chính sách then chốt cần tiến hành trong mỗi lĩnh vực hoặc lập được trình tự thực hiện đúng đắn. Bằng cách làm rõ bản chất và những yếu tố quyết định tình trạng nghèo ở Việt Nam, và xem chúng thay đổi như thế nào kể từ đánh giá nghèo lần trước, báo cáo này hy vọng sẽ giúp “biến” CPRGS thành những chính sách và chương trình cụ thể. Về điểm này, báo cáo sẽ làm rõ tầm quan trọng của việc làm phi nông nghiệp và những chính sách góp phần thúc đẩy sự phát triển của khu vực tư nhân ngay cả ở những vùng sâu vùng xa. Báo cáo cũng sẽ khuyến nghị việc xem xét lại cơ cấu chi tiêu công giữa các ngành, và đưa ra những tiêu chí mang tính hệ thống hơn để đánh giá tác động giảm nghèo của các dự án đầu tư công, mà nhờ đó giúp cải thiện Chương trình Đầu tư Công. Báo cáo đề xuất một phương pháp thực tế để kết hợp số liệu thống kê với tham vấn nhằm xác định những xã và hộ nào cần được hưởng lợi từ các chương trình mục tiêu. Đồng thời báo cáo cũng đề xuất những cơ chế cụ thể nhằm thúc đẩy sự tham gia của người dân vào quá trình ra quyết định ở địa phương.

Trong bối cảnh các lực lượng thị trường có thể làm gia tăng bất bình đẳng giữa các vùng, thì những nỗ lực nhằm đảm bảo cho sự phát triển mang tính hoà nhập sẽ phải dựa nhiều vào các khu

vực xã hội. Các kế hoạch thực hiện CPRGS cũng có chú trọng đặc biệt đến y tế, giáo dục, phát triển nông thôn và giao thông, do chính sách trong những lĩnh vực này có tác dụng lớn trong giảm nghèo. Cần có y tế và giáo dục để tăng thêm tài sản cho người nghèo. Cần phát triển nông thôn và cơ sở hạ tầng để thúc đẩy sự phát triển của khu vực tư nhân và tạo việc làm. Trong vài năm tới, dự kiến xây dựng Khuôn khổ chi tiêu trung hạn cho những ngành này sẽ được 4 bộ tương ứng xây dựng. Báo cáo này có thể có những đóng góp hữu ích cho những nỗ lực này bằng cách đánh giá xem chi tiêu công đến được với người nghèo và làm tăng phúc lợi cho họ ở mức độ nào. Sự đồng thuận trong việc tính toán mức nghèo cũng có thể giúp sửa đổi lại các định mức phân bổ ngân sách trong những ngành này để hướng dẫn phân bổ nguồn lực giữa các tỉnh. Sự đồng thuận trong việc xác định những xã nghèo và hộ nghèo trong xã cũng củng cố thêm các chương trình mục tiêu giảm nghèo. Đánh giá kỹ lưỡng về tác động của những dự án hạ tầng quy mô lớn lên tăng trưởng kinh tế và giảm nghèo cũng sẽ giúp hiệu chỉnh lại chiến lược tổng thể ngành giao thông vận tải.

Báo cáo này và 7 báo cáo đánh giá nghèo cấp vùng cũng sẽ mang lại những chính sách công tốt hơn ở cấp tỉnh. Một sáng kiến đầy tham vọng là thực hiện CPRGS ở cấp tỉnh đã được Bộ Kế hoạch & Đầu tư khởi xướng vào đầu năm 2003. Mục tiêu là nhằm dần dần đưa việc soạn thảo ngân sách tỉnh từ cách làm kiểu mệnh lệnh sang cách làm dựa trên xác định các mục tiêu ở cấp địa phương và hỗ trợ việc đạt mục tiêu thông qua bằng chứng thực tế và tham khảo ý kiến rộng rãi. Dự kiến đến 2008 tất cả 61 tỉnh sẽ chuyển sang cách làm mới này. Các nhà tài trợ cũng ủng hộ sáng kiến này và xem xét hỗ trợ mỗi năm khoảng hơn một chục tỉnh chuyển sang cách làm này. Điều quyết định thành công của sáng kiến này là các tỉnh phải xác định được mục tiêu dựa trên những phân tích về xu hướng và nguyên nhân nghèo đói phù hợp với địa phương. Các vấn đề nghèo đói ở các tỉnh miền núi phía Bắc và Tây Nguyên sẽ khác xa so với của các tỉnh miền Đông Nam bộ hay Đồng bằng sông Cửu Long. Do đó những biện pháp chính sách cũng sẽ khác nhau. Bảy báo cáo đánh giá nghèo cấp vùng bổ sung cho báo cáo này dự kiến sẽ là công cụ then chốt trong nỗ lực thực hiện CPRGS ở cấp tỉnh.

Xét từ góc độ phương pháp luận, báo cáo này là nỗ lực nhằm kết hợp những điểm mạnh của phương pháp thống kê với phương pháp có sự tham gia của người dân trong đánh giá nghèo đói và những yếu tố quyết định nghèo đói. Báo cáo sẽ dựa vào cả phân tích chi tiết các số liệu điều tra hộ và sử dụng nhiều các Đánh giá nghèo có sự tham gia của người dân (PPA). Nhưng những phát hiện từ hai cách tiếp cận này sẽ không được bàn đến một cách riêng rẽ. Chúng được kết hợp ngay từ đầu, vì hầu hết những xã có tiến hành PPA đều nằm trong mẫu điều tra hộ, và những giả thuyết được sử dụng trong phân tích thống kê là dựa vào thông tin từ các PPA. Ngoài phân tích số liệu thống kê và PPA, báo cáo này cũng dựa vào một loạt những đóng góp cụ thể, từ các nghiên cứu đánh giá tác động của chi tiêu công và các chương trình đầu tư, đến đánh giá xem việc tăng cường mở cửa cho thương mại và đầu tư trực tiếp nước ngoài ảnh hưởng thế nào đến thu nhập từ lao động.

I. Người nghèo là ai và vì sao họ nghèo?

1. NGHÈO TỚI MỨC NÀO?

Không có một định nghĩa duy nhất về nghèo, và do đó cũng không có một phương pháp hoàn hảo để đo được nó. Nghèo là tình trạng bị thiếu thốn ở nhiều phương diện. Thu nhập hạn chế, hoặc thiếu cơ hội tạo thu nhập, thiếu tài sản để đảm bảo tiêu dùng trong những lúc khó khăn, và dễ bị tổn thương trước những đột biến bất lợi, ít có khả năng truyền đạt nhu cầu và những khó khăn tới những người có khả năng giải quyết, ít được tham gia vào quá trình ra quyết định, cảm giác bị xỉ nhục, không được người khác tôn trọng, v.v., đó là những khía cạnh của nghèo. Nhưng đo được từng khía cạnh đó một cách nhất quán là điều rất khó, còn gộp tất cả những khía cạnh đó vào thành một chỉ số nghèo hay thước đo nghèo đối duy nhất là chuyện không thể. Song vẫn cần có các chỉ tiêu về nghèo nhằm thông tin cho các chính sách công, và để đánh giá được mức độ thành công của các chính sách đó. Liệu cải cách và hội nhập kinh tế thế giới có thành công trong việc giảm nghèo không? Đã phân bổ đủ kinh phí cho những vùng và tỉnh nghèo nhất chưa? Các hộ nghèo có được tiếp cận với các dịch vụ xã hội và được hưởng quyền lợi của mình không? Để trả lời những câu hỏi này, cần có sự đồng thuận trong việc làm thế nào để đo được mức độ nghèo. Chương này cập nhật các đo lường về nghèo ở Việt Nam và thảo luận một số phương pháp đo lường có liên quan.

Các chỉ tiêu về nghèo

Một loạt các chỉ tiêu về nghèo đói và phát triển xã hội hiện đang được sử dụng ở Việt Nam. Bộ Lao động-Thương binh-Xã hội (BLĐ-TB-XH) dùng phương pháp dựa trên thu nhập của hộ. Các hộ được xếp vào diện nghèo nếu thu nhập đầu người của họ ở dưới mức chuẩn được xác định, mức này khác nhau giữa thành thị, nông thôn và miền núi. Tỷ lệ nghèo được xác định bằng tỷ lệ dân số có thu nhập dưới ngưỡng nghèo. Tổng cục Thống kê (TCTK) thì dựa vào cả thu nhập và chi tiêu theo đầu người để tính tỷ lệ nghèo. TCTK xác định ngưỡng nghèo dựa trên chi phí cho một giỏ tiêu dùng bao gồm lương thực và phi lương thực, trong đó chi tiêu cho lương thực phải đủ đảm bảo 2100 ca-lo mỗi ngày cho một người. Các hộ được coi là thuộc diện nghèo nếu mức thu nhập và chi tiêu không đủ để đảm bảo giỏ tiêu dùng này. Trung tâm Khoa học, Xã hội và Nhân văn tính chỉ số phát triển con người (HDI) ở cấp tỉnh (TTKHXH-NVQG, 2001). Chỉ số phát triển con người đo thành tựu của đất nước ở ba khía cạnh của phát triển con người: tuổi thọ, tri thức, và mức sống thoả đáng. Tuổi thọ được tính bằng số tuổi kể từ khi sinh, tri thức được tính bằng cách kết hợp giữa tỷ lệ biết chữ của người lớn với tỷ lệ kết hợp giữa đi học tiểu học, trung học và đại học, còn mức sống được tính bằng tổng sản phẩm quốc nội (GDP) đầu người. Sự nhất trí đã đạt được về các Mục tiêu Phát triển của Việt Nam (MTPTVN), những chỉ báo liên quan chặt chẽ tới tình trạng nghèo, và sẽ làm mục tiêu định hướng cho các quyết định chính sách (Nhóm Hành động chống nghèo, 2002). Và một loạt các chỉ tiêu bao trùm hơn đang được xây dựng để theo dõi và đánh giá quá trình thực hiện CPRGS. Nhiều trong số các chỉ tiêu này cũng liên quan đến nghèo đói.

Chương 10 của báo cáo này sẽ so sánh các phương pháp đánh giá nghèo này. Việc phân tích kết hợp giữa số liệu thống kê tổng hợp với các phương pháp phân tích có sự tham gia ở các cấp thấp sẽ có khả năng cao nhất để đưa ra được những chỉ tiêu nghèo đói đáng tin cậy, và do đó trả lời được những câu hỏi đặt ra trên đây. Lập luận này dựa trên khả năng so sánh giữa các phương pháp khác nhau với những quan niệm trực tiếp về nghèo rút ra từ các PPA thực hiện trong cả nước vào mùa hè năm 2003. Tất nhiên là không có phương pháp nào là lý tưởng, phù hợp một cách hoàn hảo với những quan niệm trực tiếp của người nghèo theo như các đối tác có nhiều hiểu biết về địa phương tiến hành PPA cho biết. Điều này không có gì lạ do tính chất đa diện của nghèo đói. Nhưng phương pháp đo nghèo đói bằng chỉ tiêu tỏ ra là một phép đo tốt. Đó cũng là biện

pháp được sử dụng trong chương này để tính mức độ nghèo, nhưng ta vẫn cần lưu ý rằng đó chỉ là một thước đo.

Các chương tiếp theo sẽ hoàn thiện thêm thước đo này khi xét đến những quan niệm của người nghèo, và nhiều chỉ tiêu thống kê khác. Chương này cũng nêu rõ rằng kể cả những chỉ tiêu về nghèo đói dựa vào chi tiêu cũng đưa ra những thông điệp khác nhau, tùy vào những giả định chính trong cách diễn đạt số liệu. Nhưng khả năng đưa ra những giả định khác nhau, và kiểm định những hệ quả của chúng trên thực tế lại là một trong những điểm mạnh cơ bản của phương pháp tính toán nghèo đói dựa vào chi tiêu. Các nhà phân tích và hoạch định chính sách có thể thảo luận về những giả định đó. Họ có thể kiểm tra để đảm bảo rằng cùng những giả định như nhau sẽ được sử dụng thống nhất trong cả nước để tỷ lệ nghèo dựa trên những tiêu chí có thể so sánh được. Việc điều chỉnh giả định một cách đúng đắn cũng cho phép đánh giá tình trạng nghèo ở Việt Nam so với các nước khác.

Điều tra ĐTMSHGĐ 2002 cung cấp một cơ sở đáng tin cậy để cập nhật những chỉ tiêu về nghèo đói ở Việt Nam. ĐTMSHGĐ tận dụng những điểm mạnh của ĐTMSDC 1993 và 1998. Mặc dù những điều tra trước có mẫu tương đối nhỏ, nhưng có chất lượng cao và phỏng vấn cùng nhóm hộ tại hai thời điểm (nói theo thuật ngữ thống kê là "điều tra mảng"), nên các nhà nghiên cứu thường hay dùng. ĐTMSHGĐ cũng giống với ĐTMSDC ở nhiều mặt, nhưng có một số khác biệt cần được làm rõ. Khác với ĐTMSDC, ĐTMSHGĐ hoàn toàn do Tổng cục Thống kê thực hiện, và từ nay sẽ được thực hiện hai năm một lần. Mặc dù ĐTMSHGĐ 2002 không phỏng vấn cùng nhóm hộ gia đình như trong ĐTMSDC 1993 và 1998, song dự kiến các vòng điều tra tiếp theo sẽ có tính chất điều tra mảng. Hơn nữa, quy mô của mẫu ĐTMSHGĐ lớn hơn nhiều so với ĐTMSDC trước đây. Các số liệu chi tiết về chi tiêu được thu thập từ 30.000 hộ, và số liệu thu nhập lấy từ 45.000 hộ nữa, so với 4.800 hộ trong điều tra 1993 và 6.000 hộ trong điều tra 1998.

Các chỉ tiêu về nghèo đói dựa vào phương pháp chi tiêu được trình bày trong Bảng 1.1. Phần trên của bảng cho thấy tỷ lệ dân số không trang trải được giỏ tiêu dùng gồm lương thực và phi lương thực để đảm bảo 2100 ca-lo một ngày cho mỗi người. Tỷ lệ dân số này từ nay được gọi là tỷ lệ nghèo, còn chi phí cho một giỏ tiêu dùng được gọi là ngưỡng nghèo. Thành phần của giỏ tiêu dùng được lấy từ chính ĐTMSHGĐ. Nó phản ánh cách thức phân bổ chi tiêu của những hộ không quá thiếu thốn hoặc những hộ không quá khá giả. Người ta đã dồn nhiều công sức để tính giá trị ca-lo của mỗi hạng mục trong giỏ tiêu dùng này. Phần giữa của bảng là bộ phận dân cư quá nghèo nên không có khả năng mua đủ phân lương thực trong giỏ tiêu dùng kể cả khi không chi tiêu gì cho những hạng mục phi lương thực. Chi phí cho giỏ này được gọi là ngưỡng nghèo lương thực, và số dân không đủ khả năng đạt ngưỡng này được gọi tắt là "nghèo lương thực". Rõ ràng là kể cả những hộ nghèo cũng phải chi cho những hạng mục phi lương thực. Những hộ không có khả năng mua đủ lương thực trong giỏ tiêu dùng sẽ không đảm bảo đủ 2100 ca-lo một ngày một người. Phần cuối cùng của Bảng 1.1 cho thấy "khoảng cách nghèo". Đây chính là phân chênh lệch giữa mức chi tiêu thực tế của hộ so với ngưỡng nghèo, được tính bằng tỷ lệ phần trăm so với ngưỡng nghèo. Chỉ tiêu này được tính bằng số trung bình của tất cả các hộ nghèo với mức nghèo được xác định trong phần đầu của bảng.

Dựa vào những chỉ tiêu nghèo có thể so sánh quốc tế này, năm 2002, 29% dân số Việt Nam là nghèo, so với tỷ lệ 37% năm 1998 và 58% năm 1993. Việc tiếp tục giảm nghèo là một thành công đáng ghi nhận. Tỷ lệ nghèo đã giảm chính xác một nửa trong vòng chưa đầy một thập kỷ và rất ít quốc gia nào trên thế giới đạt được thành công này. Nhưng Bảng 1.1 cũng cho thấy tỷ lệ nghèo đang giảm chậm hơn. Trong năm năm đầu của thập kỷ này, tỷ lệ nghèo đã giảm trung bình trên 4 phần trăm một năm. Nhưng trong năm năm sau, nó chỉ giảm với tốc độ 2 phần trăm một năm. Hơn nữa, ngày càng có sự chênh lệch giữa thành thị và nông thôn mà ở nông thôn thì tình trạng nghèo của các dân tộc thiểu số là điều đáng lo ngại. Mặc dù tình trạng nghèo về lương thực gần như đã được xoá ở thành thị, nhưng nó vẫn ảnh hưởng đến trên 40% dân tộc thiểu số, và gần như không giảm trong vòng 4 năm qua.

Độ chững lại tương đối trong chỉ số khoảng cách nghèo đối với các dân tộc thiểu số cho thấy rằng "khoảng cách" giữa họ với ngưỡng nghèo đang giảm rất chậm. Ở nông thôn, khoảng cách của nghèo hiện là 8,7%. Điều này có nghĩa là mức tăng thu nhập khoảng 2% một năm, tức là gần bằng với tốc độ tăng trưởng trong nông nghiệp có thể đưa một hộ nghèo trung bình thoát nghèo sau 4 năm. Nhưng để đạt được điều đó đối với một hộ nghèo trung bình thuộc nhóm dân tộc thiểu số có thể phải mất một thập kỷ.

Bảng 1.1: Tỷ lệ nghèo và khoảng cách nghèo

Tính theo phần trăm	1993	1998	2002
Tỷ lệ nghèo	58,1	37,4	28,9
Thành thị	25,1	9,2	6,6
Nông thôn	66,4	45,5	35,6
Người Kinh và người Hoa	53,9	31,1	23,1
Dân tộc thiểu số	86,4	75,2	69,3
Nghèo lương thực	24,9	15,0	10,9
Thành thị	7,9	2,5	1,9
Nông thôn	29,1	18,6	13,6
Người Kinh và người Hoa	20,8	10,6	6,5
Dân tộc thiểu số	52,0	41,8	41,5
Khoảng cách nghèo	18,5	9,5	6,9
Thành thị	6,4	1,7	1,3
Nông thôn	21,5	11,8	8,7
Người Kinh và người Hoa	16,0	7,1	4,7
Dân tộc thiểu số	34,7	24,2	22,8

Ghi chú: Tỷ lệ nghèo được tính bằng tỷ lệ phần trăm dân số. Khoảng cách nghèo đo mức chênh lệch trung bình giữa chi tiêu của người nghèo với ngưỡng nghèo, tính bằng phần trăm so với ngưỡng nghèo.

Nguồn: TCTK.

Tình trạng nghèo theo địa lý

Nghèo có đặc thù rõ rệt về mặt địa lý ở Việt Nam. Bảng 1.2 cho thấy cùng những tiêu chí về nghèo giờ được chia theo vùng. Danh mục các tỉnh trong từng vùng theo năm 2002 được trình bày ở Bảng A.1. Xu hướng giảm nghèo là rõ rệt ở tất cả các vùng. Nhưng tỷ lệ nghèo có khác nhau đáng kể giữa các vùng, và tốc độ giảm nghèo cũng khác nhau. Nhìn chung, Tây Nguyên là vùng nghèo nhất cả nước, tiếp đến là vùng núi phía Bắc và duyên hải Bắc Trung bộ. Tỷ lệ nghèo ở hai vùng châu thổ đều cao, và cả ở vùng duyên hải Nam Trung bộ, nhưng chỉ bằng một nửa so với những vùng nghèo nhất. Tây Nguyên cũng thể hiện rõ hạn chế về khả năng giảm nghèo trong 4 năm qua. Nghèo lương thực ở vùng này gần như không thay đổi trong cả mười năm qua, hoàn toàn tương phản với thành tựu ở những vùng khác.

Tuy nhiên, ta cũng phải lưu ý rằng việc phân vùng thay thời theo thời gian và các tỉnh mới được tạo ra trong quá trình phân vùng này. Đặc biệt, ba tỉnh nghèo của vùng duyên hải miền Trung và Tây nguyên (là Ninh Thuận, Bình Thuận và Lâm Đồng) được nhập vào vùng Đông Nam Bộ giữa các năm từ 1998 đến 2002. Lâm Đồng là tỉnh có tỷ lệ nghèo thấp nhất ở Tây Nguyên năm 1998. Do vậy, việc phân vùng lại này đã làm giảm tốc độ giảm nghèo quan sát được ở cả hai vùng Tây Nguyên và Đông Nam Bộ.

Những vùng được nêu ở Bảng 1.2 được xác định dựa trên việc phân loại các tỉnh theo hành chính, nhưng các vùng này cũng rất đa dạng. Việc phân tách vùng miền núi phía Bắc minh chứng cho điểm này.

Một trong những hạn chế của phương pháp dựa vào chi tiêu để đo nghèo đói là nó đòi hỏi rất nhiều số liệu. Một cuộc điều tra hộ lớn như ĐTMSHGĐ có thể dùng để tính tỷ lệ nghèo ở cấp tỉnh. Tỷ lệ nghèo cấp tỉnh được sử dụng nhiều lần trong báo cáo này mặc dù những sai số cũng đáng kể đối với các tỉnh nhỏ. Nhưng đánh giá nghèo ở cấp thấp hơn đòi hỏi phải sử dụng những kỹ thuật thống kê khác. Vẽ bản đồ nghèo đói, một hình thái của phương pháp tính theo chi tiêu, là một trong những kỹ thuật đó.

Bảng 1.2: Nghèo đói phân theo vùng

Tính theo phần trăm	1993	1998	2002
Tỷ lệ nghèo	58,1	37,4	28,9
Miền núi phía Bắc	81,5	64,2	43,9
Đông Bắc	86,1	62,0	38,4
Tây Bắc	81,0	73,4	68,0
Đồng bằng Sông Hồng	62,7	29,3	22,4
Bắc Trung Bộ	74,5	48,1	43,9
Duyên hải miền Trung	47,2	34,5	25,2
Tây Nguyên	70,0	52,4	51,8
Đông Nam bộ	37,0	12,2	10,6
Đồng bằng Sông Cửu Long	47,1	36,9	23,4
Nghèo lương thực	24,9	15,0	10,9
Miền núi phía Bắc	42,3	32,4	21,1
Đông Bắc	29,6	17,6	15,4
Tây Bắc	26,2	22,1	46,1
Đồng bằng Sông Hồng	24,2	8,5	5,3
Bắc Trung Bộ	35,5	19,0	17,5
Duyên hải miền Trung	22,8	15,9	9,0
Tây Nguyên	32,0	31,5	29,5
Đông Nam bộ	11,7	5,0	3,0
Đồng bằng Sông Cửu Long	17,7	11,3	6,5
Khoảng cách nghèo	18,5	9,5	6,9
Miền núi phía Bắc	29,0	18,5	12,3
Đông Bắc	29,6	17,6	9,6
Tây Bắc	26,2	22,1	24,1
Đồng bằng Sông Hồng	18,3	6,2	4,3
Bắc Trung Bộ	24,7	11,8	10,6
Duyên hải miền Trung	17,2	10,2	6,0
Tây Nguyên	26,3	19,1	16,7
Đông Nam bộ	10,1	3,0	2,2
Đồng bằng Sông Cửu Long	13,8	8,1	4,7

Ghi chú: Tỷ lệ nghèo được tính bằng tỷ lệ phần trăm trong dân số. Khoảng cách nghèo đói đo mức chênh lệch trung bình giữa chi tiêu của người nghèo với chuẩn nghèo, tính bằng phần trăm trong chuẩn nghèo.

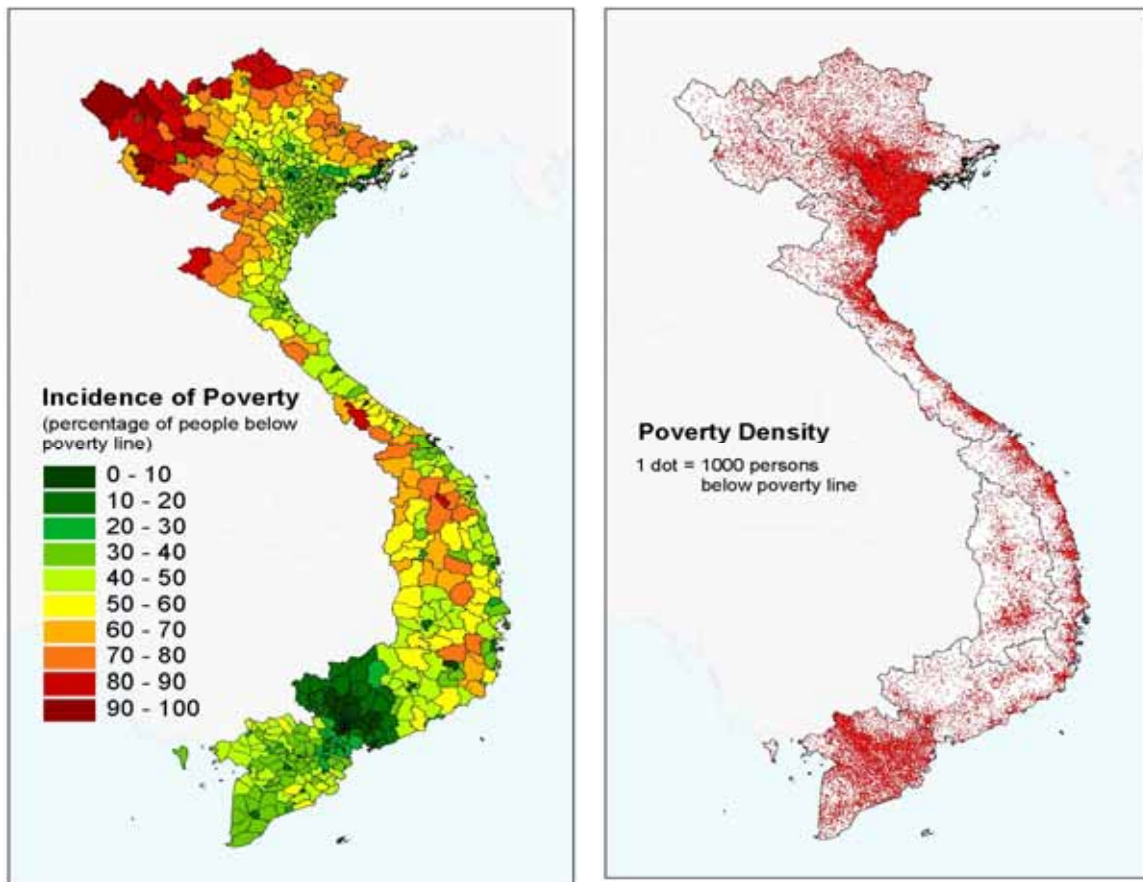
Nguồn: TCTK.

Bản đồ nghèo chi tiết lần đầu tiên cho Việt Nam được hoàn thành vào năm 2003 (Nhóm công tác liên bộ về vẽ bản đồ nghèo, 2003). Bản đồ này kết hợp số liệu từ Tổng điều tra Dân số 1999 với ĐTMSDC 1998. Về mặt này, số liệu có hơi cũ so với ĐTMSHGĐ 2002. Tuy nhiên, tình trạng nghèo dai dẳng ở cấp vùng cho thấy rằng số liệu vẫn còn phù hợp. Hình 1.1 thể hiện hai cách trình bày bằng bản đồ. Bản đồ bên trái cho thấy tỷ lệ nghèo, được tính bằng tỷ lệ phần trăm trong dân số tương ứng. Nó cho thấy rằng miền núi phía Bắc và Tây Nguyên có tỷ lệ nghèo cao nhất. Bản đồ bên phải cho thấy mật độ nghèo, tính bằng ngàn người. Từ góc độ này, nghèo đói tập trung nhiều ở hai vùng châu thổ và ở vùng ven biển. Trong một chừng mực nhất định, mật độ nghèo cao phản ánh mật độ dân cư cao ở những vùng này.

Hình 1.1: Phân bố nghèo theo vùng địa lý những năm cuối thập kỷ 90

Bản đồ tỷ lệ nghèo

Bản đồ mật độ nghèo



Chú thích: Được xây dựng bằng cách áp dụng mối quan hệ chi tiêu của hộ, được tính dựa theo số liệu của ĐTMSDC 1998 vào một phần ba số dữ liệu trong Tổng Điều tra Dân số 1999

Nguồn: Nhóm công tác liên bộ về vẽ bản đồ nghèo (2003), dựa vào số liệu của TCTK.

Nhưng sự tương phản giữa hai bản đồ trong hình 1.1 cho thấy một thách thức quan trọng về mặt chính sách: giảm nghèo ở những vùng nghèo nhất có thể rất tốn kém bởi lẽ những vùng đó không có nhiều dân cư để yêu cầu những khoản đầu tư lớn. Bản đồ bên phải có thể được dùng như một lý do để không đầu tư vào những vùng mà tỷ lệ nghèo là cao nhất vì đó không phải là nơi người nghèo tập trung nhiều nhất.

Bảng 1.3: Người nghèo ở đâu?

Theo phần trăm	Người nghèo			Dân số
	1993	1998	2002	2002
Nghèo chung	100	100	100	100
Miền núi phía Bắc	23	25	22	15
Đông Bắc	19	20	16	12
Tây Bắc	4	6	7	3
Đông bằng Sông Hồng	24	18	17	22
Bắc Trung bộ	16	18	20	13
Duyên hải Nam Trung bộ	5	8	7	8
Tây Nguyên	3	5	10	6
Đông Nam bộ	11	5	5	15
Đông bằng Sông Cửu Long	17	21	17	21
Nghèo lương thực	100	100	100	100
Miền núi phía Bắc	26	32	28	15
Đông Bắc	22	24	17	12
Tây Bắc	4	7	11	3
Đông bằng Sông Hồng	24	13	11	22
Bắc Trung bộ	18	18	22	13
Duyên hải Nam Trung bộ	5	9	7	8
Tây Nguyên	3	8	16	6
Đông Nam bộ	9	5	4	15
Đông bằng Sông Cửu Long	15	16	13	21

Chú ý: Các con số biểu thị phần trăm người nghèo sống ở từng vùng.

Nguồn: TCTK.

Tuy nhiên, sự lý giải này là không chắc chắn. Bản đồ nghèo ở Hình 1.1 dựa trên số liệu điều tra hộ gia đình năm 1998. Bảng 1.3 cập nhật tỷ trọng người nghèo của từng vùng trong toàn bộ người nghèo của cả nước dựa trên ĐTMSHGĐ 2002. Bảng này cho thấy tỷ trọng nghèo của Đông bằng sông Hồng và sông Cửu Long trong toàn bộ người nghèo của quốc gia đang giảm dần. Vùng có tỷ trọng cao nhất vẫn là vùng núi phía Bắc nhưng con số này gần đây cũng giảm đi nhờ tốc độ giảm nghèo nhanh chóng ở vùng Đông Bắc. Có hai vùng có tỷ trọng nghèo ngày càng tăng ở Việt Nam. Đó là vùng Bắc Trung bộ và Tây Nguyên. Mặc dù Tây Nguyên có mật độ dân số thấp nhưng lại có tỷ trọng là 10% trong tổng mức nghèo ở Việt Nam tăng từ mức 3% năm 1993. Sự thay đổi trong phân bố nghèo theo vùng còn mạnh hơn nếu xem xét tình trạng nghèo lương thực. Hiện tại, ba vùng là vùng núi phía Bắc, vùng Bắc Trung bộ và Tây Nguyên chiếm hơn hai phần ba tổng số người nghèo lương thực ở Việt Nam.

Các chỉ tiêu về bất bình đẳng

Một khái niệm cũng liên quan chặt chẽ đến nghèo đói là bất bình đẳng. Trong trường hợp này, trọng tâm không chỉ là những người có chi tiêu, thu nhập, hay phúc lợi (dù đo bằng cách nào) ở dưới một ngưỡng nào đó mà là toàn bộ dân số, bao gồm cả những người giàu. Đảm bảo phát triển bình đẳng là một trong những mục tiêu của Việt Nam. Trên quan điểm này, cần phải đánh giá thay đổi về bất bình đẳng mặc dù báo cáo này tập chung vào vấn đề nghèo. Trên thực tế, gia tăng mạnh bất bình đẳng sẽ dẫn đến tình trạng xã hội kém đoàn kết hơn, chưa nói đến tình trạng "phân hóa giàu nghèo".

Một cách đơn giản để đo được độ bất bình đẳng là chia dân số ra thành những nhóm có quy mô bằng nhau, từ nhóm nghèo nhất đến nhóm giàu nhất, và tính tỷ trọng của từng nhóm trong tổng chi tiêu. Bảng 1.4 minh họa cách phân chia thường dùng, dựa vào 5 nhóm còn gọi là ngũ phân vị. Bảng này cho thấy xu hướng bất bình đẳng gia tăng liên tục, mặc dù chỉ ở tốc độ khiêm tốn. Tỷ trọng chi tiêu của 80% nghèo nhất trong dân số giảm dần theo thời gian, trong khi tỷ trọng đó của nhóm giàu nhất lại tăng lên. Sự phân hoá này hoàn toàn trùng khớp với phân hoá thành thị và nông thôn ở Việt Nam, vì gần 80% dân số vẫn sống ở nông thôn, trong khi 20% sống ở thành thị.

Bảng 1.4: Chi tiêu theo các ngũ phân vị trong dân số

Phân trăm hoặc tỷ lệ	1993	1998	2002
Nghèo nhất	8,4	8,2	7,8
Gần nghèo nhất	12,3	11,9	11,2
Trung bình	16,0	15,5	14,6
Gần giàu nhất	21,5	21,2	20,6
Giàu nhất	41,8	43,3	45,9
Tổng cộng	100,0	100,0	100,0
Giàu nhất/Nghèo nhất	4,97	5,49	6,03

Chú thích: Các tỷ trọng chi tiêu của các nhóm ngũ phân vị được tính bằng phân trăm trong tổng chi tiêu.

Nguồn: TCTK.

Một chỉ tiêu thường dùng nữa để đo bất bình đẳng là hệ số Gini, tính được bằng cách phân chia dân số ra thành rất nhiều nhóm. Bảng 1.5 cho thấy Việt Nam ở vào hàng tương đối bình đẳng. Nhưng nhìn vào hệ số Gini cũng thấy là bất bình đẳng đang dần gia tăng. Bất bình đẳng ở vùng Đông Nam bộ là lớn nhất nơi có trung tâm đô thị lớn và năng động nhất cả nước (TP Hồ Chí Minh). Bất bình đẳng dường như cũng gia tăng đáng kể ở vùng núi phía Bắc, Đồng bằng sông Hồng và Tây Nguyên.

Bảng 1.5: Hệ số Gini theo chi tiêu

Hệ số từ 0 đến 1	1993	1998	2002
Việt Nam	0,34	0,35	0,37
Thành thị	0,35	0,34	0,35
Nông thôn	0,28	0,27	0,28
Vùng núi phía Bắc	0,25	0,26	0,34
Đồng bằng Sông Hồng	0,32	0,32	0,36
Bắc Trung bộ	0,25	0,29	0,30
Duyên hải miền Trung	0,36	0,33	0,33
Tây Nguyên	0,31	0,31	0,36
Đông Nam bộ	0,36	0,36	0,38
Đồng bằng Sông Cửu Long	0,33	0,30	0,30

Nguồn: TCTK.

So sánh quốc tế

Để đánh giá xem tình trạng nghèo ở Việt Nam là cao hay thấp, một cách tiện lợi là dùng ngưỡng chi tiêu có thể so sánh được giữa các nước. Tỷ lệ nghèo như được bàn ở các phần trên là dựa vào so sánh giữa chi tiêu thực tế với chi phí cho giỏ tiêu dùng nhằm đảm bảo 2100 ca-lo một ngày cho một người. So sánh quốc tế thường dựa vào một ngưỡng chi tiêu khác, được tính bằng đô-la một ngày. Cụ thể hơn, tính ra đô-la, với cùng sức mua như ở Mỹ (còn gọi là đô-la theo sức mua tương đương, viết tắt là PPP). Những ngưỡng thường dùng là một đô-la và hai đô-la PPP một ngày.

Do hàng hoá và dịch vụ ở Mỹ đắt hơn ở hầu hết các nước đang phát triển, nên 1 đô-la theo sức mua tương đương một ngày có giá trị ít hơn nhiều so với 1 đô-la/ngày theo giá hiện hành. Trong trường hợp của Việt Nam, mức "chênh lệch so với PPP" là khoảng 5 lần, có nghĩa là 20 xen ở Việt Nam đủ mua được giá trị tương đương 1 đô-la ở Mỹ. Do đó, những ngưỡng thường được sử dụng trong so sánh quốc tế này có thể được hiểu là bằng 20 xen và 40 xen/ngày. Nhưng khi xem xét những so sánh quốc tế này cần lưu ý rằng những ước tính về chênh lệch so với PPP thay đổi theo giả định như khi ước tính tỷ lệ nghèo, thậm chí còn thay đổi nhiều hơn. Do đó, một ngưỡng nghèo dựa vào chi tiêu cho hàm lượng ca-lo như ngưỡng nghèo được sử dụng trong báo cáo này sẽ hay được dùng hơn là chuẩn nghèo 1 đô-la/ngày, trừ trường hợp để so sánh quốc tế.

Bảng 1.6: Tỷ lệ nghèo theo ngưỡng "1 đô-la/ngày"

	Chi tiêu trung bình đầu người (theo đô la PPP/tháng)	Tỷ lệ dân số sống dưới mức	
		1\$ PPP/ngày	2\$ PPP/ngày
1990	41,7	50,8	87,0
1993	48,9	39,9	80,5
1996	63,7	23,6	69,4
1998	68,5	16,4	65,4
1999	68,0	16,9	65,9
2000	71,3	15,2	63,5
2001	73,8	14,6	61,8
2002	78,7	13,6	58,2
2003	82,0	12,0	55,8
2004	85,5	10,6	53,4

Chú thích: Các số in nghiêng là dựa vào số liệu điều tra hộ thực tế. Những số khác được tính dựa trên tỷ lệ tăng trưởng sản lượng thực tế theo ngành, với giả định là thu nhập của hộ cũng tăng theo tỷ lệ tăng sản lượng trong những ngành hoạt động chính của họ. Các số liệu suy diễn được tính khớp sao cho trùng với những số liệu thực tế trong những năm tiến hành điều tra hộ. Đô-la theo sức mua tương đương được tính theo giá cố định năm 1993.

Nguồn: Ngân hàng Thế giới, Khu vực Châu Á Thái Bình Dương (2003).

Tỷ lệ nghèo có thể so sánh quốc tế được của Việt Nam được trình bày ở Bảng 1.6. Các số liệu cho năm 1993, 1998 và 2002 là dựa vào số liệu về hộ lấy từ 2 cuộc ĐTMSCD và từ ĐTMSCD 2002. Số liệu cho các năm khác được ước tính với giả định rằng chi tiêu của hộ tăng

theo cùng tỷ lệ với sản lượng của ngành chiếm tỷ trọng lớn nhất trong hoạt động kinh tế của hộ. Ví dụ, đối với các hộ nông thôn, giả định rằng chi tiêu tăng theo cùng tỷ lệ với sản lượng nông nghiệp. Do đó, những dự báo ở đây hàm ý giả định rằng không có thay đổi trong bất bình đẳng tương đối trong nội bộ các ngành.

Khi sử dụng ngưỡng nghèo 1 đô-la/ngày thì mức giảm nghèo ở Việt Nam thật là ngoạn mục. Theo ngưỡng nghèo này, tỷ lệ nghèo đã giảm 2/3 trong giai đoạn 1993-2002. Và nếu dự báo dựa vào giá trị danh nghĩa, nó còn giảm 4/5 trong giai đoạn 1990-2004. Mặt khác, nếu mức giảm nghèo lại khiêm tốn hơn nếu dùng chuẩn nghèo 2 đô-la/ngày. Sự tương phản giữa hai xu hướng này là do một bộ phận lớn dân cư Việt Nam không còn nghèo cùng cực nữa nhưng chắc chắn là chưa giàu.

Một so sánh quốc tế có ý nghĩa cần tính đến sự khác biệt về trình độ phát triển giữa các nước. Xét trên giác độ này thì Việt Nam cũng làm rất tốt. Bảng 1.7 cho thấy những ước tính mới nhất về ngưỡng nghèo 1 đô-la/ngày ở một loạt các nước có thể so sánh với Việt Nam vì những nước này thuộc cùng khu vực hoặc là những nền kinh tế mới nổi lên. Bảng này cũng cho biết GDP tính theo đầu người theo đô la PPP. Tuy Việt Nam có tỷ lệ nghèo cao hơn Ma-lai-xia, Thái Lan và In-đô-nê-xia nhưng Việt Nam lại giảm nghèo tốt hơn các nước giàu hơn như Trung Quốc, Ấn Độ và Phi-líp-pin.

Bảng 1.7: Tỷ lệ nghèo so sánh được ở một số quốc gia được lựa chọn

	GDP tính theo đầu người theo đô la PPP	Phần trăm dân số sống với dưới 1 đô la PPP /1 ngày
Ma-lai-xia	8,922	2.0
Thái Lan	6,788	2.0
Nga	7,926	6.1
Sri-Lan-ka	3,447	6.6
In-đô-nê-xia	3,138	7.2
Mê-xi-cô	8,707	8.0
Bra-xin	7,516	9.9
<i>Việt Nam</i>	<i>2,240</i>	<i>13.4</i>
Mông cổ	1,651	13.9
Phi-líp-pin	4,021	14.6
Trung Quốc	4,475	16.1
Lào	1,678	26.3
Ấn Độ	2,571	34.7

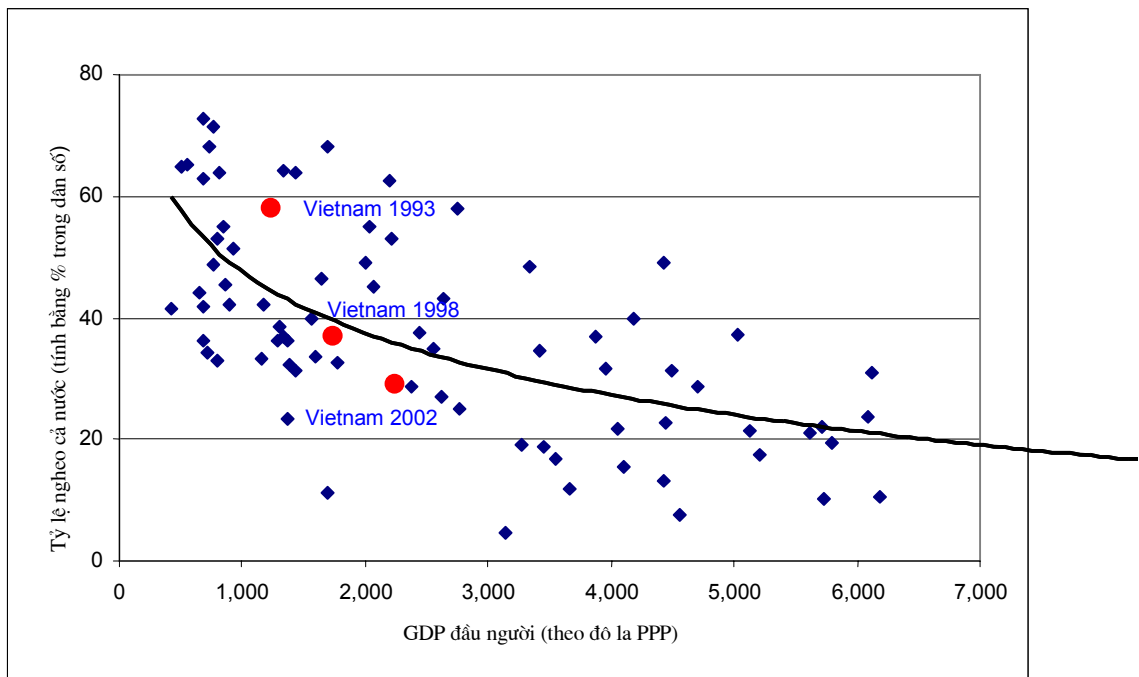
Nguồn: Tính toán dựa trên Ngân hàng Thế giới (2003a).

Mặc dù quan hệ giữa tăng trưởng kinh tế và giảm nghèo không phải mang tính cơ học, song nhìn chung những nước giàu hẳn phải có tỷ lệ nghèo thấp hơn. Hình 1.2 vẽ các nước ở những thời điểm khác nhau trong lịch sử những năm gần đây dựa vào GDP đầu người và tỷ lệ nghèo. Các chấm tròn lớn hơn tương ứng với Việt Nam ở những thời điểm khác nhau. Trong hình này, GDP đầu người được tính theo cách để so sánh quốc tế được, tức là tính theo đô-la PPP. Ngược lại, tỷ lệ nghèo không phải lúc nào cũng được định nghĩa như nhau. Một số dựa vào chi tiêu, một số thì dựa vào thu nhập. Một số khác lại tính theo đến ngưỡng nghèo gắn với hàm lượng ca-lo tối thiểu trong khi một số khác lại không. Từ góc độ này, các chấm tròn to hơn của Việt Nam không thể so sánh được với các chấm khác trong hình. Tuy nhiên, chúng có thể được so sánh với quan hệ giữa nghèo

đói và tăng trưởng kinh tế như thể hiện trong hình này, được biểu diễn bằng đường đồ thị dốc xuống.

Vào đầu những năm 90, tỷ lệ nghèo của Việt Nam cao hơn dự tính, do trình độ phát triển kinh tế của đất nước. Trong nửa cuối của thập kỷ 90, Việt Nam đã đuổi kịp với các nước có thành tựu giảm nghèo "trung bình" ở với cùng mức phát triển của mình (theo như hình 1.2, tức là khi nó "vượt qua" được đường đồ thị). Đến năm 2002, tỷ lệ nghèo đã thấp hơn đáng kể so với những nước khác có cùng trình độ phát triển. Do vậy, "tốc độ" giảm nghèo ở Việt Nam nhanh hơn nhiều so với tốc độ trung bình của các nước đang phát triển.

Hình 1.2: Nghèo đói và phát triển kinh tế giữa các nước



Nguồn: Tính toán dựa trên ĐTMSDC 1993, ĐTMSDC 1998, ĐTMSHGĐ 2002 và Ngân hàng Thế giới (2003a).

Mức giảm nghèo là thực đến mức nào?

Kể cả khi sử dụng cùng phương pháp tính toán nghèo đói, thì những so sánh theo thời gian cũng vẫn có hạn chế. Các công cụ điều tra không giống nhau giữa các lần điều tra. Tại Việt Nam, việc chuyển từ ĐTMSDC sang ĐTMSHGĐ cũng gây ra mối quan ngại. Không giống các cuộc ĐTMSDC trước đây, ĐTMSHGĐ 2002 hoàn toàn do Chính phủ Việt Nam thực hiện. Do quy mô mẫu lớn, nó đòi hỏi sự tham gia của nhiều cán bộ ở cấp tỉnh và huyện, những người chưa quen với bảng hỏi. Tuy nhiên, những đợt kiểm tra cẩn thận cho thấy rằng số liệu vừa có chất lượng cao vừa có thể so sánh được với năm 1993 và 1998 đã làm cho ĐTMSHGĐ 2002 trở thành điểm đột phá cả về quy mô và tính làm chủ của Chính phủ.

Những quan ngại khác liên quan đến thiết kế mẫu. Rõ ràng là chỉ cần có khác biệt nhỏ ở điểm này cũng có thể gây ảnh hưởng lớn đến việc đánh giá nghèo đói và phúc lợi của hộ. Những người di cư không có hộ khẩu chính là trường hợp đáng nói. Nhóm dân cư này đặc biệt tiêu biểu,

vì nó có thể sẽ chiếm tỷ lệ ngày càng lớn trong số người nghèo đô thị theo thời gian. ĐTMSDC không bao gồm đối tượng di cư, mà đây chính là một hạn chế lớn. Về nguyên tắc, ĐTMSHGĐ 2002 bao gồm tất cả cư dân của địa phương từ 6 tháng trở lên, nhưng định nghĩa về cư trú vẫn còn tạo ra khả năng xử lý khác nhau giữa các xã. Hơn nữa, không có cách nào để xác định những người di cư không có hộ khẩu qua các câu trả lời cho bảng hỏi. Điều này khiến cho khó có thể đánh giá được xem việc tiếp cận dịch vụ có khác nhau giữa người di cư và không di cư hay không. Hy vọng rằng hạn chế này trong ĐTMSHGĐ sẽ được khắc phục trong cuộc điều tra tới.

So sánh tình trạng nghèo theo thời gian cũng rất mẫn cảm với cách lựa chọn ngưỡng nghèo. Ví dụ, có thể thấy sự tương phản giữa giảm nghèo mạnh tính theo ngưỡng 1 đô-la/ngày với giảm nghèo chậm hơn nhiều nếu tính theo ngưỡng 2 đô-la/ngày, như ở bảng 1.6. Về nguyên tắc, ít nhất có thể có những trường hợp trong đó nếu sử dụng một ngưỡng nghèo này thì thấy tỷ lệ nghèo giảm, song nếu sử dụng ngưỡng khác thì tỷ lệ nghèo lại tăng.

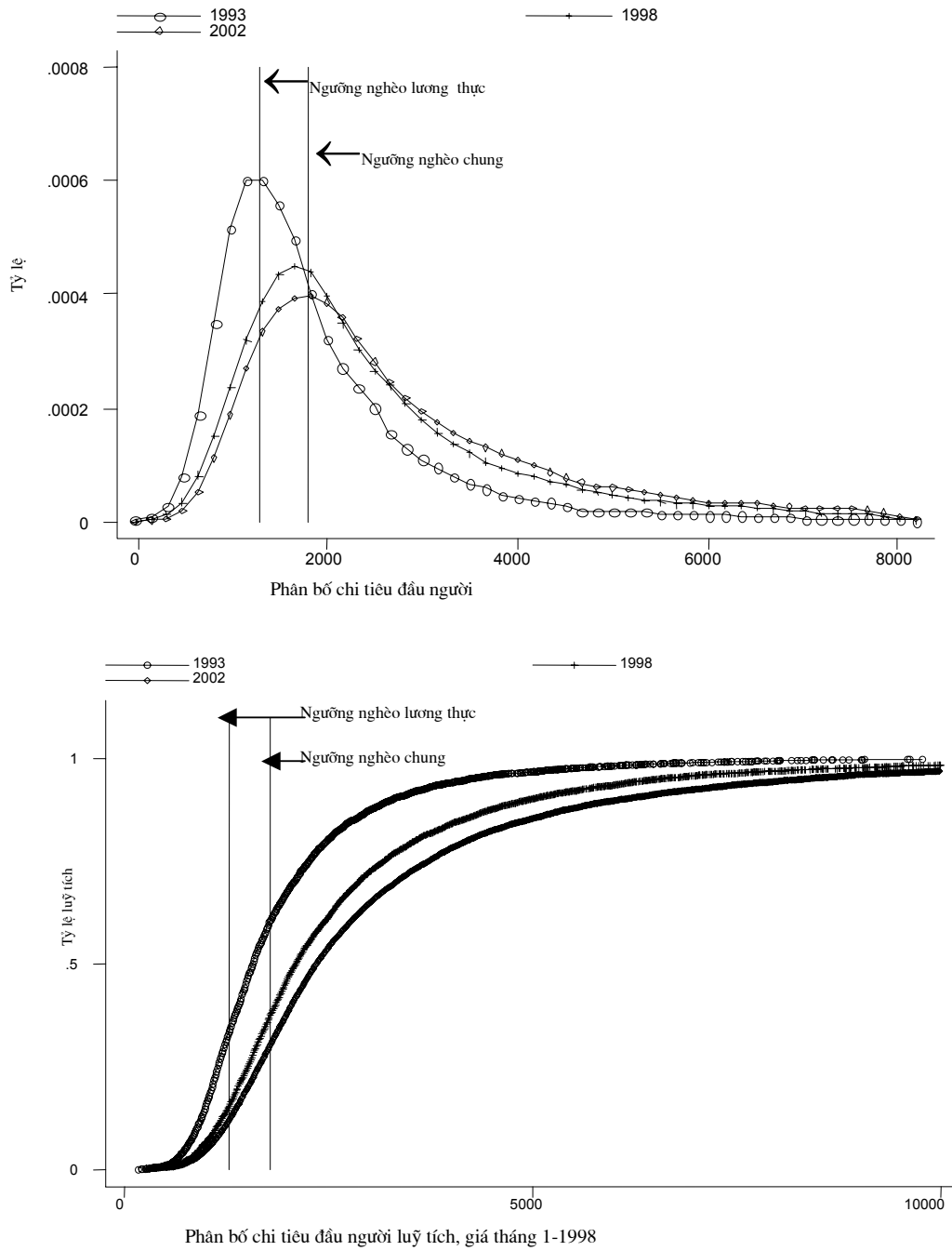
Tuy nhiên, Việt Nam không phải là một trong những trường hợp như vậy. Dù tính theo bất kỳ ngưỡng nghèo nào, tỷ lệ nghèo năm 2002 đều thấp hơn 1998, và năm 1998 thấp hơn 1993. Điểm này được minh họa ở Hình 1.3. Phần trên của hình cho thấy sự phân bố chi tiêu theo đầu người, tính theo giá năm 1998 cho cả ba năm. Các đường đô thị ở phần này chỉ ra tỷ lệ hộ tương ứng với mỗi mức chi tiêu đầu người. Tỷ lệ cao nhất (nói theo thuật ngữ thống kê gọi là mode), luôn dịch chuyển sang bên phải theo thời gian. Năm 1993, mode rất gần với ngưỡng nghèo lương thực. Đến năm 2002, nó gần với ngưỡng nghèo chung. Nói cách khác, vào năm 1993, phần lớn các hộ chỉ đủ khả năng trang trải nhu cầu lương thực, nhưng đến năm 2002 phần lớn có thể chi trả toàn bộ giỏ tiêu dùng cần thiết để đảm bảo 2100 ca-lo một người một ngày, bao gồm cả những hạng mục phi lương thực.

Phần dưới trong Hình 1.3 đơn giản chỉ là sự chuyển đổi dạng đô thị phân phối của phần trên. Thay vì chỉ ra tỷ lệ hộ ở mỗi mức chi tiêu, các đường đô thị ở đây cho thấy tỷ lệ dân số tích lũy có mức chi tiêu bằng hoặc thấp hơn mức đó. Khi mức chi tiêu bằng với ngưỡng nghèo, thì tỷ lệ đó chính là tỷ lệ nghèo. Khía cạnh đặc biệt nhất trong phần đô thị dưới này là tỷ lệ dân số tích lũy năm 2002 nằm dưới tỷ lệ của năm 1998 đối với bất kỳ mức chi tiêu nào. Cũng tương tự, đường đô thị cho năm 1998 cũng luôn thấp hơn đường đô thị cho năm 1993. Điều này có nghĩa là ở Việt Nam tỷ lệ nghèo đã giảm theo thời gian cho dù dùng ngưỡng nghèo nào. Hay nói cách khác, việc giảm nghèo là chắc chắn cho dù có những thay đổi trong định nghĩa về ngưỡng nghèo. Đây là một kết quả chắc chắn dù cho có nhiều phương pháp khác nhau được sử dụng để đo nghèo đói ở Việt Nam.

Tính xác thực của mức bất bình đẳng như thế nào?

Độ tin cậy của việc sử dụng số liệu chi tiêu của hộ để xác định hộ nghèo là một vấn đề gây tranh cãi. Các con số chi tiêu tổng hợp được tính dựa trên các điều tra hộ đôi khi bỏ sót rất nhiều những khoản tiêu dùng của tư nhân như được tính trong các tài khoản quốc gia. Rõ ràng các con số về tiêu dùng trong tài khoản quốc gia cũng có những sai số đáng kể trong đo lường. Những con số này được lấy ra bằng cách cộng sản xuất trong nước với nhập khẩu, trừ xuất khẩu, đầu tư và chi tiêu của Chính phủ. Do bản chất tiêu dùng là phần "còn lại" trong tính toán này, nên những sai sót có thể tích tụ lại trong những bước khác nhau của quá trình này. Tuy nhiên, một xu hướng khá phổ biến là chênh lệch giữa số liệu tiêu dùng tính theo điều tra hộ với tiêu dùng trong tài khoản quốc gia ngày càng gia tăng. Về điểm này, có thể ví phần chi tiêu trong điều tra hộ giống như một bản kê khai chi tiêu cho một chuyến công tác. Chuyến đi càng dài, càng có khả năng là một số khoản chi tiêu sẽ bị quên không tính. Cũng tương tự, số hạng mục mà hộ tiêu dùng càng nhiều, thì càng có khả năng là một số loại chi tiêu sẽ bị bỏ sót. Phỏng theo so sánh này, việc khai thiếu sẽ càng tăng lên khi kinh tế phát triển, và càng phổ biến hơn trong số người giàu.

Hình 1.3: Phân bố chi tiêu của hộ

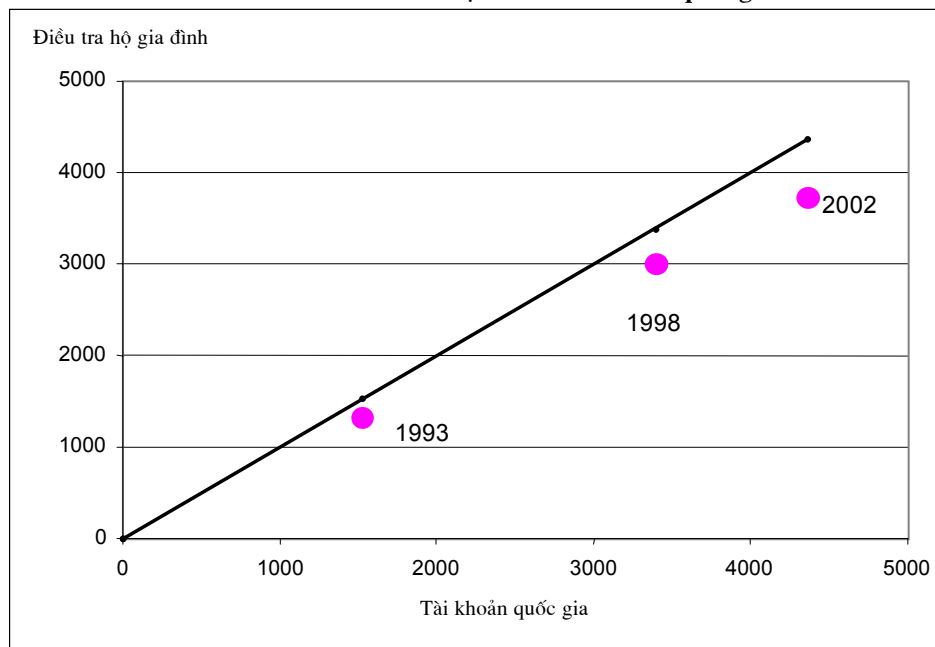


Chú thích: Chi tiêu theo đầu người và hai ngưỡng nghèo được tính theo giá tháng 1-1998
 Nguồn: Tính toán dựa trên ĐTMSDC 1993, ĐTMSDC 1998, ĐTMSHGĐ 2002

Việt Nam không phải là một ngoại lệ trong trường hợp này, như cho thấy ở Hình 1.4. Năm 1993, tiêu dùng đầu người của hộ là 1,33 triệu đồng một năm, theo ĐTMSDC, nhưng theo tài khoản quốc gia là 1,53 triệu đồng. Chênh lệch ở đây là khoảng 200.000 đồng, tức là 15% trong chi tiêu đầu người của hộ. Đến năm 1998, chênh lệch này tăng lên đến 392.000 đồng (song chỉ chiếm 13% trong chi tiêu của hộ). Đến 2002, nó lên tới 650.000 đồng/năm (18%). Con số chênh lệch trên thực tế thậm chí có thể còn lớn hơn, bởi lẽ tài khoản quốc gia của Việt Nam không bao gồm hết được những hoạt động của khu vực tư nhân đang phát triển nhanh chóng. Chênh lệch giữa sản lượng thực tế (hay tiêu dùng thực tế) với sản lượng tính trong tài khoản quốc gia có thể gia tăng theo thời gian. Nhưng kể cả khi lấy số liệu tài khoản quốc gia theo giá trị danh nghĩa, thì mức khai thác trung bình trong chi tiêu là 650.000 đồng một người một năm cũng là phù hợp, đặc biệt là khi tính đến giá trị hàng năm của chuẩn nghèo lương thực là 1,38 triệu đồng và giá trị hàng năm của chuẩn nghèo chung là 1,92 triệu đồng.

Nếu chi tiêu của tất cả các hộ đều bị khai thác, thì tỷ lệ nghèo "thật" có thể sẽ thấp hơn so với báo cáo trong chương trước. Tuy nhiên, nếu việc khai thác chỉ diễn ra ở những hộ giàu, thì những chỉ tiêu về bất bình đẳng có thể cao hơn so với báo cáo. Nhưng cao hơn bao nhiêu?

Hình 1.4: Điều tra hộ so với Tài khoản quốc gia



Chú thích: Trục hoành chỉ mức tiêu dùng bình quân đầu người của hộ và trục tung là mức chi tiêu đầu người. Đơn vị tính là ngàn đồng một năm.

Nguồn: Martin Rama (2003).

Để khắc phục vấn đề này, có ba cách "hiệu chỉnh" con số chi tiêu ước tính cho mỗi hộ trong các mẫu ĐTMSDC và ĐTMSHGĐ có thể được áp dụng, dẫn đến việc ước tính lại tỷ lệ nghèo và các chỉ tiêu bất bình đẳng (Martin Rama, 2003). Các bước hiệu chỉnh này được dùng để phân bố đều phân chênh lệch về tiêu dùng giữa số liệu điều tra hộ với số liệu tài khoản quốc gia cho toàn bộ dân số. Một cách là giả định rằng mức khai thác sẽ giống nhau đối với tất cả các hộ trong một tỉnh. Ví dụ, năm 2002, dường như không có dấu hiệu khai thác ở Bắc Ninh nhưng chi tiêu hộ gia đình ở Hà Nội có thể cao hơn số liệu theo ĐTMSHGĐ là 22%. Do vậy, chi tiêu hộ gia đình ở tỉnh Bắc Ninh sẽ được giữ nguyên còn chi tiêu của các hộ gia đình ở Hà Nội sẽ được điều chỉnh tăng

22%. Cách hiệu chỉnh thứ hai là giả định rằng mức khai thấp sẽ khác nhau theo nguồn thu nhập: nông nghiệp, việc làm được trả lương chính thức, và những hoạt động phi nông nghiệp phi chính thức. Khi sử dụng số liệu tổng hợp đối với cả ba loại nguồn thu nhập này, mức độ khai thấp dường như lớn hơn đối với nhóm sau và nhỏ hơn đối với nhóm trước. Do vậy, chi tiêu của hộ gia đình được điều chỉnh dựa trên nguồn thu nhập của hộ. Cách thứ ba là liên hệ việc khai thấp với trình độ của chủ hộ. Hiển nhiên, mức khai thấp lớn hơn nhiều ở những tỉnh mà chủ hộ nói chung có trình độ học vấn cao hơn. Do vậy, chi tiêu của hộ được điều chỉnh dựa trên trình độ học vấn của chủ hộ.

Kết quả được trình bày ở Bảng 1.8. Các bước hiệu chỉnh đưa ra các ước tính phần trăm về dân số được phân loại là nghèo thấp hơn đôi chút. Điều này không có gì đáng ngạc nhiên vì các bước hiệu chỉnh phân bố đều phân chênh lệch tiêu dùng bổ sung cho tất cả các hộ gia đình. Nhưng điều chỉnh có thể không dẫn đến thay đổi đáng kể như phương pháp hiệu chỉnh dựa trên chênh lệch tiêu dùng của các tỉnh năm 2002. Tuy nhiên, cả ba phương pháp hiệu chỉnh lại đưa ra ước tính cao hơn về tỷ lệ bất bình đẳng trong tất cả các năm có thông tin. Đặc biệt, năm 2002, tỷ lệ giữa tiêu dùng theo đầu người của nhóm ngũ phân vị giàu nhất và nghèo nhất là 6,03 nếu dựa trên số liệu ĐTMSHGĐ nhưng tỷ lệ này có thể lên tới 8,84 nếu sử dụng số liệu được điều chỉnh.

Bảng 1.8: Tỷ lệ nghèo và chỉ tiêu bất bình đẳng sau khi "điều chỉnh"

Phần trăm hoặc tỷ lệ	1993	1998	2002
Tỷ lệ nghèo			
Chưa điều chỉnh	58,1	37,4	28,9
Điều chỉnh theo tỉnh	41,1	36,4	28,6
Điều chỉnh theo nguồn thu nhập			22,7
Điều chỉnh theo trình độ học vấn			23,9
Tỷ lệ giữa nhóm ngũ phân vị giàu nhất và nghèo nhất			
Chưa điều chỉnh	4,97	5,49	6,03
Điều chỉnh theo tỉnh	7,82	6,47	8,84
Điều chỉnh theo nguồn thu nhập			7,03
Điều chỉnh theo trình độ học vấn			6,64

Nguồn: Martin Rama (2003).

2. CÁC ĐẶC TRUNG CỦA NGƯỜI NGHÈO

Tính số người nghèo chỉ là bước đầu tiên cho việc định hướng chính sách và chương trình vào giảm nghèo. Hiểu được ai là người nghèo cũng quan trọng không kém, nếu không phải là quan trọng hơn. Chương trước đã gián tiếp nêu ra một vài đặc tính của người nghèo. Ví dụ, nó cho thấy rằng tỷ lệ người nghèo cao hơn ở nông thôn và ở dân tộc thiểu số. Nó cũng cho thấy rằng người nghèo đói ở một số vùng, như vùng Tây Nguyên, có nghiêm trọng hơn. Nhưng nó lại không đề cập đến những đặc trưng khác của những hộ nghèo như thành phần hay tài sản. Số liệu điều tra hộ có thể dùng để xác định một số đặc trưng. Nhưng điều tra có thể bỏ sót những khía cạnh quan trọng trong nghèo đói. Ví dụ, những người di cư không có đăng ký không thể xác định được qua ĐTMSHGĐ 2002. Điều tra cũng coi hộ là một nhất thể, không tính đến những tình trạng đặc thù của thành viên trong đó. Phụ nữ và trẻ em chính là những thành viên này. Kể cả đối với những khía cạnh nghèo mà điều tra có bao quát tốt, nó cũng có xu hướng "đóng khung" các câu trả lời theo cách không cho phép thể hiện hết. Ví dụ, làm thế nào để mã hoá được những câu hỏi về nguy cơ tổn thương, thiếu tiếng nói, bị xúc phạm? Trực tiếp lắng nghe người nghèo là một cách bổ sung cho các phân tích thống kê. Không kém phần quan trọng là những nghiên cứu tình huống, tập trung vào những nhóm đặc thù trong dân cư, những nhóm đặc biệt nghèo hoặc dễ bị tổn thương. Tất cả những khía cạnh khác nhau đó sẽ được trình bày trong chương này.

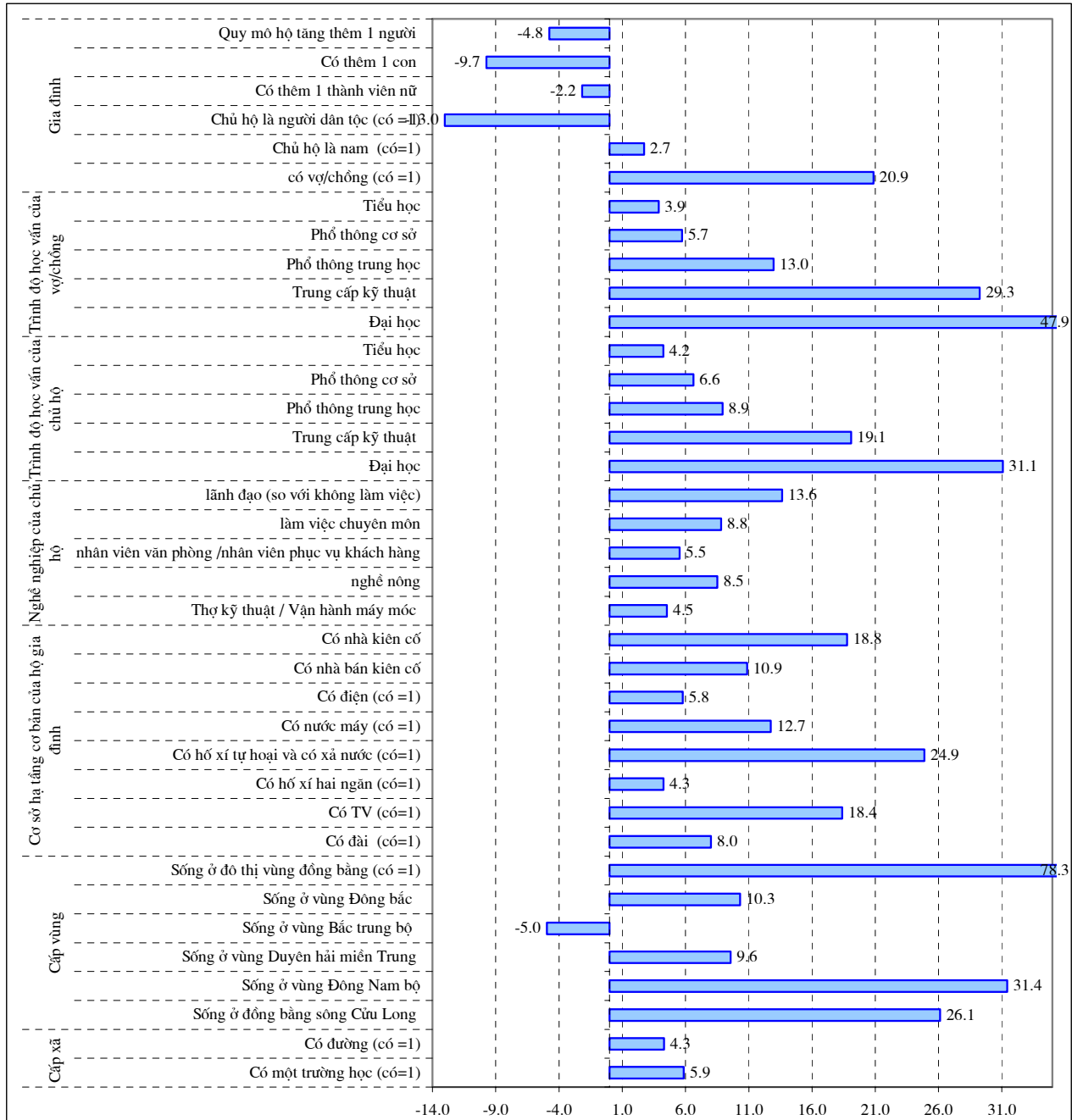
Các đặc trưng nghèo theo thống kê

Có thể dựa vào cùng những cuộc điều tra hộ dùng để tính chỉ tiêu đầu người để xác định những đặc tính của hộ và của xã có liên quan nhiều nhất với tình trạng nghèo. Phân tích thống kê để liên hệ giữa người nghèo đói (hoặc chỉ tiêu của hộ gia đình) với những đặc trưng của hộ và của xã thường được gọi là phân tích đặc trưng của tình trạng nghèo. Nhưng có một điểm quan trọng cần nhớ: quan hệ tương quan không có nghĩa là quan hệ nhân quả. Hãy xem trường hợp các đặc tính về nhà ở. Nếu mọi yếu tố khác như nhau, những hộ có nhà vệ sinh ít có khả năng là hộ nghèo. Nhưng nhà vệ sinh rõ ràng không phải là "lý do" vì sao những hộ này không nghèo. Cung cấp nhà vệ sinh trong cả nước có lẽ rất ít có tác dụng giảm tỷ lệ nghèo. Mặc dù ví dụ này quá hiển nhiên không cần phải bàn thêm nhưng rất dễ có sự nhầm lẫn giữa quan hệ tương quan và quan hệ nhân quả khi xem xét các đặc tính khác có liên quan đến nghèo đói của hộ, như bản chất nghề nghiệp của các thành viên của hộ.

Với lưu ý này, giữa nghèo và một số đặc điểm về địa lý, hộ gia đình và cộng đồng có mối quan hệ rõ ràng với nhau. Hình 2.1 tổng hợp mối quan hệ này bằng cách biểu diễn những thay đổi trong chỉ tiêu gắn với những đặc điểm được lựa chọn trong điều kiện những đặc điểm khác được giữ nguyên. Lưu ý rằng mối quan hệ này rất giống với mối quan hệ được sử dụng để vẽ bản đồ nghèo trình bày ở chương trước chỉ có khác là nó dựa trên số liệu của năm 2002. Hình nhấn mạnh một vài nhóm đặc điểm: quy mô và thành phần của hộ, trình độ giáo dục của chủ hộ và của vợ/chồng, nghề nghiệp, tài sản, các đặc tính của cộng đồng và vùng địa lý.

Không có gì đáng ngạc nhiên, các hộ gia đình lớn và đặc biệt là các hộ có nhiều trẻ em và người già hoặc không có vợ hoặc chồng dường như có mức chi tiêu theo đầu người thấp hơn. Nghèo cũng liên quan chặt chẽ tới nhóm dân tộc. Ngay cả khi tất cả mọi đặc điểm khác là giống nhau, chi tiêu của một người thuộc hộ dân tộc thiểu số thấp hơn chi tiêu của một người thuộc hộ người Kinh hoặc người Hoa là 13%. Trình độ giáo dục cũng tạo sự khác biệt đáng kể. Một hộ gia đình có chủ hộ có trình độ trung cấp có mức chi tiêu cao hơn mức trung bình gần 19% và nếu chủ hộ có trình độ đại học thì mức cao hơn là hơn 31%. Con số này là 29% nếu vợ/chồng có trình độ trung cấp và 48% nếu vợ/chồng có trình độ đại học.

Hình 2.1: Khác biệt về chi tiêu theo đầu người theo các đặc điểm của hộ năm 2002



Chú ý: Tác động của việc vợ / chồng có trình độ đại học và sống ở đô thị đã bị cắt do thiếu chỗ
 Nguồn: Ước tính dựa trên số liệu của ĐTM SHGD 2002.

Sự chênh lệch giữa các vùng thậm chí còn rõ nét hơn. So với các hộ gia đình ở Đồng bằng sông Hồng, các hộ gia đình ở đồng bằng sông Cửu Long có mức chi tiêu cao hơn gần 26% ngay cả khi tất cả các đặc điểm khác giống nhau. Khoảng cách này lên tới 31% đối với các hộ ở vùng Đông Nam bộ. Nhưng khoảng cách lớn nhất là giữa các vùng thành thị và nông thôn. Với các đặc điểm khác giống nhau, một hộ gia đình ở thành thị chi tiêu nhiều hơn một hộ gia đình tương đương ở nông thôn gần 78%. Tác động này lấn át tất cả những tác động khác kể cả các đặc điểm

liên quan tới trình độ học vấn cao hơn. Mặc dù quan hệ tương quan không có nghĩa là nhân quả nhưng tác động này đã nêu bật áp lực do đô thị hoá mà Việt Nam có thể đối mặt trong những năm tới. Để có thể cải thiện mạnh đời sống của mình, nhiều hộ gia đình nông thôn sẽ lựa chọn di cư ra thành phố, và những trở ngại về hành chính dù khó khăn đến mức nào cũng không đủ để làm chùn bước họ. Việc cải thiện nhanh chóng đời sống ở nông thôn có lẽ là giải pháp duy nhất để làm chậm lại làn sóng di cư đang gia tăng.

Các đặc điểm của cộng đồng cũng có ảnh hưởng. Việc có đường nông thôn hoặc có trường học làm tăng gần 5% mức chi tiêu trung bình của tất cả các hộ trong xã.

Quan niệm của người nghèo

Một cách thức hoàn toàn khác để xác định các đặc tính của người nghèo là trực tiếp lắng nghe ý kiến của họ. Trong trường hợp này, thảo luận nhóm theo trọng tâm và phỏng vấn sâu sẽ thay thế cho những bảng hỏi được mã hoá chặt chẽ. Những đánh giá nghèo có sự tham gia của người dân (PPA) thuộc loại này có ưu điểm là không áp đặt một cơ cấu (hay những ưu tiên của nhà nghiên cứu) lên việc trả lời của các hộ. Nó cũng cho phép thu thập thông tin về những vấn đề khó đưa được vào bảng hỏi chính thức, ví dụ về chất lượng cung ứng dịch vụ xã hội và sự tham gia vào quá trình ra quyết định ở địa phương. Và nó cũng cho phép đưa ra đánh giá chính xác về hiện trạng nghèo của mỗi hộ ở một xã cụ thể. Cái gọi là “xếp hạng hộ giàu nghèo” thường cho thấy những lý do vì sao một hộ này được coi là nghèo hơn hộ khác. Những lý do kiểu như “chồng nát rượu” hoặc “con lớn đi tù” là những nguồn gốc gây tổn hại mà rất khó có thể được hàm chứa trong một bảng hỏi điều tra chuẩn.

Trong mùa hè năm 2003, các PPA đã được thực hiện ở 12 tỉnh thuộc cả 7 vùng của Việt Nam. Mục tiêu chính là nhằm hỗ trợ cho việc giám sát và thực hiện CPRGS ở cấp địa phương. Tuy nhiên, những PPA này còn là một nguồn thông tin quý báu để cập nhật những đánh giá về nghèo đói và những yếu tố quyết định đến nghèo ở Việt Nam, nhất là những vấn đề không dễ gì lượng hoá được. Những PPA này do các nhóm nghiên cứu người Việt Nam từ các tổ chức phi chính phủ quốc tế và trong nước, các viện nghiên cứu trong nước và cơ quan chính phủ thực hiện. Các nhà nghiên cứu đã sử dụng một cấu trúc chung và viết ra các báo cáo thực địa theo cùng một đề cương. Những thông tin thu được từ 47 xã phường nghèo bao hàm những quan niệm về nghèo đói và phúc lợi cả về vật chất và phi vật chất. Nó cũng đề cập đến sự tham gia vào quá trình ra quyết định ở địa phương và việc trao quyền cho những hộ nghèo, việc cung ứng những dịch vụ cơ bản cho người nghèo, nhất là giáo dục, y tế và khuyến nông, cũng như chất lượng và việc xác định đối tượng trong trợ giúp xã hội. So với các PPA khác, một trong những khía cạnh mang tính sáng tạo nhất liên quan đến cải cách hành chính, bao gồm khả năng đáp ứng, tính minh bạch, trách nhiệm, và hiệu quả của bộ máy hành chính địa phương. Những vấn đề tiềm tàng về thiếu đói và bị loại bỏ về mặt xã hội khi đô thị hoá diễn ra, các vấn đề môi trường mà người nghèo phải đối mặt cũng được đề cập đến.

Trong số khoảng 5000 người tham gia vào PPA có nhiều ý kiến khẳng định các xu hướng được phát hiện qua phân tích định lượng. Ở hầu hết các địa bàn đều nhận thấy cảm giác mức độ khá giả được cải thiện rõ rệt. Người dân nói về mức độ ổn định hơn trong thu nhập mà thường do gia tăng năng xuất nông nghiệp hoặc mở rộng các nguồn thu nhập. Người dân mô tả việc giảm đáng kể tỷ lệ đói. Ở hầu hết các địa bàn đặc biệt là vùng núi người ta đề cập đến cải thiện cơ sở hạ tầng và tiếp cận các dịch vụ cơ bản. Tuy nhiên, người dân cũng nhấn mạnh rằng một số người vẫn nghèo dai dẳng và đối với một số khác thì việc thoát nghèo rất mong manh và có xu hướng kém đi. Trên tất cả các địa bàn một loạt các vấn đề môi trường ngày càng bức thiết đã được nêu ra. Các vấn đề môi trường này bao gồm phá rừng ở vùng cao, ô nhiễm của các xí nghiệp và các cơ sở (kể cả một bệnh viện) ở những khu vực gần các thị trấn, tình trạng vệ sinh kém ở các vùng đô thị

và một số vùng nông thôn và các vấn đề liên quan tới sự phát triển nhanh chóng của các đầm tôm ở vùng duyên hải.

Lý do của tình trạng nghèo dai dẳng khá khác nhau giữa các địa bàn. Khung 2.1. trích từ PPA tỉnh Đak Lak đề cập nhiều yếu tố được nêu ở các địa bàn vùng núi. Ngoài những khó khăn phổ biến của nghèo ở tất cả các địa bàn nông nghiệp như chất lượng đất xấu và ít được tiếp cận các dịch vụ tài chính, người dân được tham vấn ở các vùng núi nhấn mạnh một số vấn đề về quản trị nhà nước và đây là những lĩnh vực có ít tiến bộ trong thời gian qua. Ở Hà Giang, người dân nói về tình trạng “đói thông tin” như là một cản trở sự hội nhập đầy đủ của các nhóm dân tộc thiểu số ở vùng sâu trong quá trình phát triển kinh tế xã hội chung. Các đánh giá về những thay đổi gần đây ở các vùng núi phía Bắc tốt hơn của các vùng Tây Nguyên và Duyên hải miền Trung.

Khung 2.1: Những nguyên nhân nghèo được nhận thức ở tỉnh Dak Lak	
Nhận thức của người nghèo	Nhận thức của chính quyền địa phương
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Các thị trường yếu tố và sản phẩm kém phát triển ▪ Cơ sở hạ tầng yếu kém đặc biệt là hệ thống thủy lợi và đường xá. ▪ Các chính sách và chương trình của chính phủ ở cấp địa phương kém hiệu quả. ▪ Thiếu tính minh bạch, trách nhiệm dẫn đến kết quả là tham nhũng; thiếu sự tham gia của người dân vào quá trình ra quyết định. ▪ Không có khả năng và sự yếu kém của chính quyền và cán bộ cấp cơ sở. ▪ Dân làng không có khả năng áp dụng các kỹ thuật công nghệ canh tác và trình độ học vấn thấp. ▪ Thiếu đất ▪ Thiếu vốn ▪ Di cư tự do ▪ Sức khoẻ kém và thiếu sức lao động. ▪ Điều kiện khí hậu khắc nghiệt: hạn hán 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Thiếu vốn ▪ Thiếu đất ▪ Nhiều người cần hỗ trợ ▪ Thiếu kinh nghiệm và không có khả năng và năng lực để áp dụng những kỹ thuật canh tác mới. ▪ Thất bại trong đầu tư, các rủi ro trong nông nghiệp (giá cả phê giảm) ▪ Sức khoẻ kém, tàn tật và trở nên già yếu ▪ Thiếu lao động ▪ Bị mắc các bệnh xã hội và tính lười biếng.. ▪ Điều kiện địa lý khắc nghiệt: hạn hán, lũ lụt.
<p>Nguồn: ActionAid Việt Nam & ADB (2003).</p>	

Ở vùng đồng bằng, người dân nêu thêm một số đặc điểm bổ sung. Thị trường lao động là mối quan ngại nổi bật ở đồng bằng sông Cửu Long, đồng bằng sông Hồng và thành phố Hồ Chí Minh. Không có tay nghề, không có việc làm hoặc phụ thuộc hoặc chỉ có đi làm thuê hàng ngày không ổn định là những nguyên nhân quan trọng gây ra tình trạng nghèo. Nợ nần nhiều cũng được xem là một đặc điểm rõ nét của nghèo. Ở đồng bằng sông Cửu Long, nợ nần đi kèm với mất đất. Khung 2.2 mô tả quan niệm của người nghèo ở thành phố Hồ Chí Minh cho thấy sự thiếu thốn về vật chất một phần là do đời sống bất ổn, một cảm giác bị xa lánh và có ít quan hệ xã hội.

Khung 2.2: Quan niệm của người nghèo ở thành phố Hồ Chí Minh

“Người nghèo ăn thức ăn không bổ dưỡng. Đôi khi chúng tôi không có đủ tiền mua gạo và phải sống không có gạo” (nhóm nữ và nam nghèo nhập cư và người địa phương)

“Tôi ăn ở chùa nếu được để tiết kiệm tiền mua thức ăn cho hôm sau” (nhóm nữ nghèo ở địa phương)

“Tôi sống không có hộ khẩu ở trong một ngôi nhà tập thể không có địa chỉ trong hai mươi năm qua. Hoá đơn tiền điện và nước rất cao, nhà bị mưa nắng ảnh hưởng, rách rưới, rột nát và ngập lụt. Tôi chẳng có phương tiện gì để đi làm kể cả xe đạp” (nhóm nam nghèo ở địa phương)

“Sống trong môi trường bốc mùi hôi hám có nguy cơ cao mắc nhiều bệnh” (nhóm nam, nữ, thanh niên và trẻ em nghèo ở địa phương)

“Có cuộc sống không ổn định, buôn bán nhỏ, việc làm theo mùa vụ” (nhóm nam và nữ nghèo ở địa phương)

“Các con tôi đi học buổi tối vì chúng tôi không thể trang trải cho chúng đi học ở trường chính khóa được” (nhóm nữ nghèo địa phương)

“Các con tôi chỉ đi học đến chừng nào chúng tôi có thể trang trải được” (nhóm nữ nghèo địa phương)

“Trẻ em bị suy dinh dưỡng”, “Trẻ em phải làm việc khi còn bé” (nhóm nam, nữ và trẻ em nghèo ở địa phương và nhập cư)

“Chúng tôi biết là ở bệnh viện chúng tôi không có được dịch vụ tốt vì chúng tôi có thể bảo hiểm y tế nên chúng tôi không trả tất cả tiền dịch vụ như những người khá giả khác” (nhóm nam và nữ nghèo ở địa phương)

“Anh chị em và họ hàng của tôi cũng rất nghèo không thể giúp được tôi” (nhóm nam địa phương)

“Cảm thấy bị thấp kém nên cố đi vay đủ tiền để đi đám cưới hoặc đám xú” (nhóm phụ nữ nghèo ở địa phương)

“Không muốn kết bạn với người giàu” (tất cả các nhóm)

“Gia đình giàu ở địa phương chơi tennis, chạy bộ. Chúng tôi những người nghèo thì làm việc từ sáng chí tối. Làm sao mà chúng tôi có thể xa xỉ để chơi những môn thể thao như vậy?” (nhóm nam và nữ nghèo ở địa phương)

“Chẳng có gì để giải trí lại phải ăn nhậu, đánh bạc, mua vé số để chơi trò đỏ đen” (tất cả các nhóm kể cả trẻ em).

Nguồn: PPA ở thành phố Hồ Chí Minh (Quý nhi đồng Anh & Nhóm hành động chống nghèo, 2003).

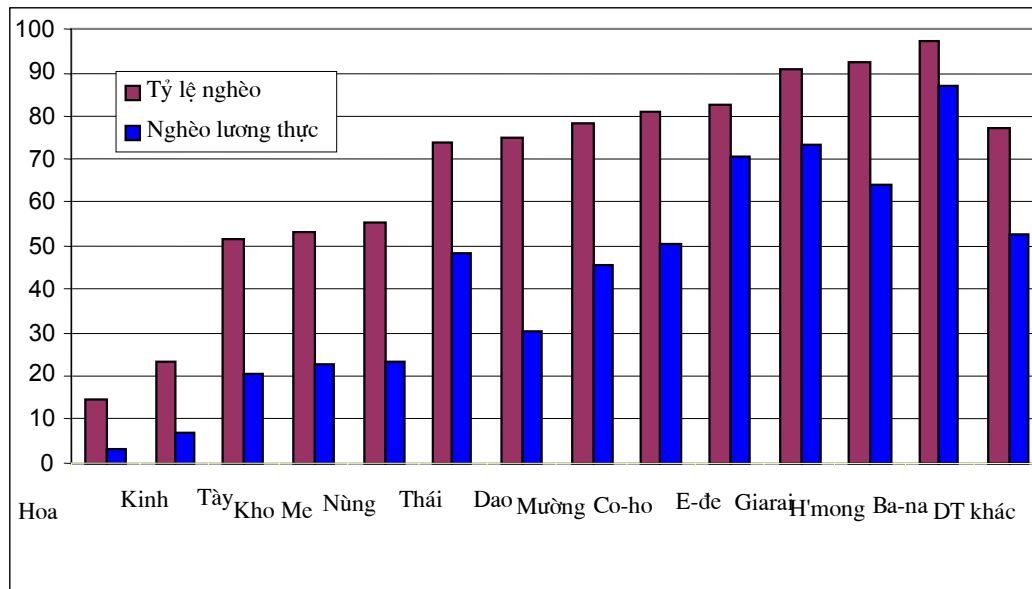
Dân tộc thiểu số

Các đặc trưng nghèo theo thống kê trên cho thấy chi tiêu theo đầu người của các hộ dân tộc thiểu số thấp hơn 13% so với các hộ người Kinh hoặc Hoa ngay cả khi tất cả các đặc điểm hộ và cộng đồng giống nhau. Nhưng nói chung những đặc điểm này không giống nhau. Các hộ dân tộc có quy mô hộ lớn hơn và có nhiều con hơn các hộ trung bình. Các tỷ lệ về trình độ học vấn của chủ hộ và của vợ hoặc chồng cũng thấp hơn. Tài sản dưới dạng nhà ở hoặc những tài sản khác cũng thấp hơn mức trung bình. Tác động hỗn hợp của tất cả các đặc điểm này là các hộ dân tộc nghèo hơn rất nhiều.

Có những bằng chứng cho thấy mối liên hệ chung giữa các đặc điểm hộ và tình trạng nghèo của các hộ dân tộc không giống như của các hộ người Kinh và người Hoa (Dominique van de Walle và Dileni Gunewardena, 2000). Sự khác biệt này có thể phần nào tạo nên “những khoảng cách về chất lượng”. Ví dụ, trình độ giáo dục mà người dân tộc thiểu số nhận được có thể có chất lượng thấp hơn. Nhưng lý do phần nào có thể do sự khác biệt trong hành vi kể cả về việc sử dụng đất chung.

Tuy nhiên, tỷ lệ nghèo ở các dân tộc thiểu số cũng không cao giống nhau. Tỷ lệ nghèo khác nhau đáng kể giữa các nhóm dân tộc, như thể hiện ở Hình 2.2. Chênh lệch về tình trạng nghèo lương thực lại càng đáng lưu ý hơn với trên 86% người Ba Na không có khả năng trang trải được giỏ tiêu dùng lương thực so với tỷ lệ 21% ở nhóm người Tày. Trong số sáu nhóm dân tộc thiểu số nghèo nhất, bốn nhóm (Ba-na, Gia-rai, Ê-Đê và Co-ho) sống ở Tây Nguyên còn hai nhóm (H’ông, Mường) sống ở miền núi phía Bắc.

Hình 2.2: Tỷ lệ nghèo ở các nhóm dân tộc thiểu số năm 2002



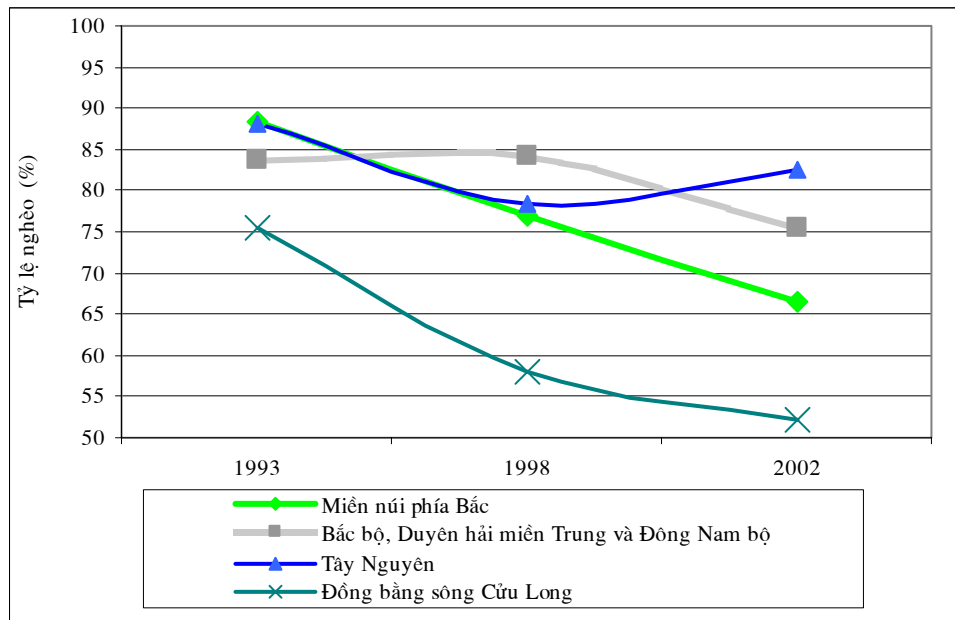
Chú thích: Tỷ lệ nghèo được tính cho các nhóm dân tộc có ít nhất 100 quan sát trong mẫu ĐTMSDC 2002.

Nguồn: Dựa vào số liệu của TCTK.

Mức độ phân thình của người dân tộc khác nhau đáng kể theo vùng mặc dù tính chung trong tất cả các vùng, hơn 50% dân tộc thiểu số ở dưới ngưỡng nghèo (Hình 2.3). Người dân tộc thiểu số sống ở Đồng bằng sông Cửu Long có mức giảm nghèo ổn định và có tỷ lệ nghèo của dân tộc thiểu số thấp nhất trong tất cả các vùng. Trong số các dân tộc thiểu số sống ở miền núi, các nhóm dân tộc sống ở miền núi phía Bắc có mức cải thiện đời sống vững vàng nhất. Tỷ lệ nghèo của các nhóm này hiện đang thấp nhất trong tất cả các vùng núi. Trái lại, tỷ lệ nghèo của các dân tộc thiểu số sống ở Tây Nguyên lại tăng. Năm 2002, hơn 80% sống dưới ngưỡng nghèo. PPA ở Đak Lak trình bày những nguyên nhân của vấn đề này nhưng một trong những nguyên nhân chủ yếu nhất là việc giá cà phê giảm dẫn đến tình trạng nợ nần và phải bán đất gán nợ của một số người. Báo cáo PPA này cũng đưa ra một số vấn đề liên quan đến tính đại diện của các dân tộc ở địa phương trong các cơ quan ra quyết định và các vấn đề liên quan đến quản trị nhà nước được trình bày chi tiết hơn trong Chương 11.

Khoảng 15% dân tộc thiểu số của Việt Nam sống ở vùng Bắc Trung bộ, Duyên hải miền Trung hoặc Đông Nam Bộ. Các nhóm này có rất ít đại diện trong mẫu của ĐTMSHGĐ 2002 nên việc tách xu hướng theo từng vùng riêng biệt không đáng tin cậy lắm. Tuy vậy, nếu nói gộp chung, các nhóm dân tộc này còn rất nghèo. Khoảng ba phần tư các nhóm này có mức tiêu dùng dưới ngưỡng nghèo và mức này được cải thiện rất ít trong thập kỷ qua.

Hình 2.3: Tỷ lệ nghèo của các dân tộc thiểu số theo vùng



Nguồn: Ước tính dựa trên ĐTMSDC1993, ĐTMSDC 1998 và ĐTMŞHGĐ 2002.

Tỷ phần người dân tộc chiếm trong số người nghèo cũng ngày càng tăng từ 20% năm 1990 lên hơn 30% trong tổng số người nghèo ở Việt Nam cho đến năm 2002. Chương 4 thảo luận dự báo về con số này cho thấy nó có thể lên tới mức 37% đến năm 2010. Xu hướng gia tăng này còn mạnh mẽ hơn nếu sử dụng ngưỡng nghèo lương thực. Tỷ phần của người dân tộc thiểu số trong số những người nghèo lương thực tăng từ dưới 30% năm 1993 lên gần 53% năm 2002. Con số này có thể ở mức đó năm 2010. Do vậy, trong thập kỷ này, nghèo ở Việt Nam sẽ chủ yếu gắn liền với người dân tộc.

Vì sao dân tộc thiểu số lại nghèo như vậy và vì sao cái nghèo của họ lại dai dẳng? Trả lời cho các câu hỏi này là trọng tâm của chiến lược giảm nghèo ở Việt Nam. Cho đến nay, số liệu chỉ ra một loạt các bất lợi và thiếu thốn đan xen lẫn nhau. Cắt bỏ một hoặc hai sợi tơ của cái “tổ” này có thể tạo nên một lỗ nhỏ mà một số hộ gia đình có thể sử dụng để thoát nghèo. Đối với một số hộ nghèo hơn thì để có những biến chuyển tích cực chắc là phải cần đến những tiến bộ đồng thời trong một số lĩnh vực.

Tỷ lệ nghèo trong số các dân tộc thiểu số tỏ ra đặc biệt cao khi tính đến cả những chỉ tiêu phúc lợi khác, ngoài mức chi tiêu đầu người. Dân tộc thiểu số có trình độ học vấn thấp hơn dân tộc Kinh và Hoa. Mặc dù những chỉ tiêu này đã được cải thiện nhưng vẫn kém xa hơn rất nhiều. Tỷ lệ đi học tiểu học của dân tộc thiểu số ổn định ở mức 80% kém hơn 12% so với các dân tộc chính (xem Chương 5). Khoảng cách còn lớn hơn nhiều trong giáo dục phổ thông. Những nghiên cứu gần đây cho rằng những khoảng cách này là do cơ sở hạ tầng và khả năng tiếp cận kém, các trở ngại về ngôn ngữ và văn hoá, chất lượng giáo viên thấp, chương trình kém phù hợp, và quan niệm cho rằng lợi ích của việc đi học ít (UNDP & Nhóm hành động chống nghèo, 2002; DFID & Nhóm hành động chống nghèo, 2002).

Các chỉ tiêu liên quan tới sức khoẻ cũng kém rất nhiều. Bảng 2.1 được tính dựa trên Điều tra Y tế Quốc gia của Việt Nam năm 2002 cho thấy cả trẻ em trai và gái đều được nuôi dưỡng tốt hơn so với cách đây 4 năm. Nhưng Bảng 2.1 cũng cho thấy sự chênh lệch đáng lo ngại về tình trạng suy dinh dưỡng giữa dân tộc Kinh và Hoa với các dân tộc thiểu số ở miền núi. Khoảng 23% trẻ em dân tộc thiểu số ở Việt Nam bị thiếu cân so với tuổi. Tỷ lệ này ở các dân tộc thiểu số ở miền núi

phía Bắc còn cao hơn (34%) và ở duyên hải miền Trung và Tây Nguyên (45%). Mức độ suy dinh dưỡng ở những nhóm này cũng trầm trọng hơn. Một phần tư số trẻ nhẹ cân người dân tộc sống ở vùng duyên hải miền Trung và Tây Nguyên bị suy dinh dưỡng độ 2 và độ 3. Chỉ có một phần mười trẻ người Kinh nhẹ cân bị suy dinh dưỡng đến mức này. Các thước đo khác về tình trạng dinh dưỡng của trẻ cũng có hình thái tương tự.

Những số liệu gần đây về sức khoẻ sinh sản cũng cho thấy sự chênh lệch đáng lo ngại giữa các địa bàn. Tỷ lệ ca sinh có cán bộ y tế hỗ trợ ở Việt Nam nói chung và ở một số vùng đang được cải thiện. Đối với miền núi, số liệu cho thấy rằng tỷ lệ ca sinh được cán bộ y tế hỗ trợ thậm chí còn giảm. Bảng 2.1 cho thấy 65% phụ nữ ở vùng Tây Bắc và 40% phụ nữ ở Tây Nguyên sinh đẻ tại nhà và không có sự trợ giúp chuyên môn nào. Mặc dù không nêu trong bảng này nhưng phân tích số liệu theo dân tộc cũng cho thấy ba phân tư phụ nữ dân tộc thiểu số ở duyên hải miền Trung và Tây nguyên sinh con tại nhà và không có trợ giúp y tế, so với tỷ lệ chỉ có 17% trên toàn quốc. Tập quán không muốn có cán bộ y tế là nam giới trợ giúp các ca sinh cũng là một yếu tố quan trọng khiến người dân không tìm kiếm hỗ trợ về y tế. Điều này đặc biệt nghiêm trọng ở những vùng núi xa xôi, nơi khó tuyển được cán bộ y tế nữ. Phụ nữ còn nêu lý do sinh tại nhà là do các cơ sở y tế ở rất xa.

Bảng 2.1: Các chỉ tiêu xã hội ở vùng dân tộc thiểu số

Tỷ lệ trẻ dưới 5 tuổi bị nhẹ cân (nhẹ cân so với tuổi) in 2002						
Dân tộc	Trai	Gái	Thành thị	Nông thôn	Tổng cộng	1998
Mọi nhóm	25,1	26,3	14,8	28,4	25,7	35,6
Người Kinh và Hoa	22,5	23,9	13,9	25,9	23,2	
Dân tộc thiểu số vùng núi phía Bắc	33,6	35,0	19,0	34,9	34,3	
Dân tộc thiểu số ở duyên hải miền Trung và Tây Nguyên	45,5	45,1	33,8	46,7	45,3	

Tỷ lệ phụ nữ sinh con tại nhà không có sự trợ giúp của cán bộ y tế chuyên môn năm 2002				
Vùng	Nông thôn	Thành thị	Tổng cộng	1997
Cả nước	3,0	20,2	16,6	23
Đông Bắc			32,6	342
Tây Bắc			64,6	
Tây Nguyên			40,3	36

Nguồn: Số liệu cho 2002 lấy từ Điều tra Sức khoẻ Quốc gia Việt Nam (kết quả sơ bộ); số liệu của năm 1998 được lấy từ ĐTMSDC; số liệu năm 1997 lấy của Ủy ban Quốc gia về dân số và kế hoạch hoá gia đình (1999).

Phần lớn dân tộc thiểu số của Việt Nam là nông dân. Chỉ có 13% người dân tộc thiểu số có việc làm hưởng lương so với con số chung của toàn bộ dân số Việt Nam là 1/3. Ngoài ra, chỉ có 10% người dân tộc thiểu số có hoạt động kinh doanh của hộ gia đình là nguồn thu nhập chính so với con số chung của toàn bộ dân số Việt Nam là gần 1/4. Do vậy, đất là tài sản đặc biệt quan trọng đối với người dân tộc thiểu số. Số liệu cho thấy nhìn chung, người dân tộc thiểu số có diện tích đất trồng vụ mùa ngắn ngày giống như các nông dân Việt Nam nói chung. Và họ có nhiều đất rừng hơn. Nhưng họ dường như được phân ít đất trồng cây lâu năm hơn mà loại đất này lại có vai trò quan trọng cho phép người dân đa dạng hoá nguồn thu nhập của mình. Ở các địa bàn nghiên cứu PPA, tranh chấp đất chưa được giải quyết được đưa ra thành các vấn đề. Một số tranh chấp có thể do việc nhập cư: tỷ lệ dân số Việt Nam sống ở Tây Nguyên đã tăng từ dưới 4% năm 1998 lên gần 6% năm 2002 trong khi đó tỷ lệ dân tộc thiểu số giảm từ 45% xuống 39%. Điều đó phản ánh việc di cư nhiều của người Kinh đến Tây Nguyên.

Người di cư

Đây là nhóm người không thể xác định được là nghèo nếu dựa vào phân tích đặc trưng nghèo theo thống kê, vì ĐTMSDCVN 2002 không hỏi về hiện trạng di cư. Tuy nhiên, các PPA cho thấy rằng họ chiếm số đáng kể trong những người nghèo đô thị. Giống như nghèo ở nông thôn ngày càng tập trung ở nhóm dân tộc thiểu số, thì nghèo ở đô thị có xu hướng tập trung ở những người di cư. Cho đến nay, nhóm này chiếm tỷ lệ tương đối nhỏ trong dân số. Nhưng ước tính rằng trong hai thập kỷ tới, mỗi năm ở Việt Nam sẽ có thêm khoảng 1 triệu người di cư ra thành thị. Hầu hết trong số họ có khả năng sẽ giàu lên. Nhưng kể cả khi chỉ một bộ phận nhỏ trong số họ bị cõng, thì toàn bộ bức tranh nghèo đói ở Việt Nam cũng sẽ thay đổi.

ĐTMSHGĐ có thể xác định hộ nào đã sống ở căn nhà hiện tại của họ ít hơn 5 năm, đã chuyển đến căn nhà này từ một tỉnh khác. So với các mô tả về hình thái di cư khác thì số hộ gia đình khai chuyển đến từ tỉnh khác trong năm năm qua có vẻ như rất thấp (chỉ 1% tổng số) cho thấy những nhóm dân cư di chuyển nhiều hơn không được đại diện đầy đủ trong mẫu. Trái lại, một phân tích dựa trên số liệu Tổng điều tra ước tính 6,5% dân số đã di cư trong năm năm qua, một nửa trong số này là di cư ra tỉnh khác (GSO & UNDP, 2001). Khi lưu ý hạn chế này, số liệu ĐTMSHGĐ cho thấy một phần ba số người di cư giữa các tỉnh di cư đến Tây Nguyên. Khoảng một phần ba trong số này là người dân tộc thiểu số; hơn một nửa trong số họ vẫn nghèo. Còn một phần ba khác thì di cư đến vùng Đông Nam Bộ đang phát triển nhanh nhưng chỉ có 12% trong số này là còn nghèo.

Các PPA bổ sung thêm chi tiết cho những số liệu này. Hiện tượng di cư, kèm theo những lợi ích và bất cập của nó là một vấn đề nổi lên trong cả 12 PPA. Di cư ra khỏi vùng nông thôn để tìm kiếm nguồn sống đang là một nguồn quan trọng tạo thêm thu nhập ở những vùng nghèo. Ví dụ, ở Đồng bằng Sông Cửu Long, người dân kể ra 4 loại hình di cư có thể giúp tăng thêm thu nhập cho gia đình (UNDP, AusAID, & Trung tâm chăm sóc sức khỏe ban đầu của Long An, 2003) :

- Di cư theo mùa vụ, đi làm thuê trong nông nghiệp trong vùng Đồng bằng Sông Cửu Long. Nhiều nam giới di cư trong vòng 1 đến 2 tháng liên tục vào những thời điểm nhu cầu về lao động trong nông nghiệp lên đến đỉnh điểm. Mỗi người có thể kiếm được 400 đến 600 ngàn đồng sau khi trừ chi phí, "*đủ để nuôi sống họ và gia đình trong vài tháng sau khi trở về nhà*"
- Di cư theo mùa vụ để làm thuê trong nông nghiệp ở những vùng khác. Nam giới thường lên Tây Nguyên trong mùa hái cà-phê và có thể kiếm được 15.000 đồng một ngày. Hoặc họ có thể đến Cà Mau để đào đằm tôm. Tuy nhiên, nuôi trồng thủy sản ngày càng được cơ giới hoá, và do đó sử dụng ít nhân công di cư hơn.
- Di cư dài hạn đến TP Hồ Chí Minh và các tỉnh khác. Tại một trong những xã được nghiên cứu, có 300 người xin cấp "giấy tạm vắng", trong đó 153 người là phụ nữ. Mục tiêu của họ là làm những việc cần tay nghề thấp tại TP Hồ Chí Minh, Bình Dương, và Đồng Nai. Những người di cư này thường gửi về nhà 400 đến 600 ngàn đồng một tháng, đây trở thành "nguồn thu nhập chính của nhiều gia đình".
- Tham gia vào các chương trình "xuất khẩu lao động". Tuy nhiên, ít người trong số đó là người nghèo, do những trở ngại như thiếu thông tin, thiếu tay nghề, thủ tục phức tạp, và không có tiền để đóng các khoản phải trả trước khi đi.

Những câu chuyện tương tự cũng xảy ra ở những vùng nông thôn khác, nơi tiến hành PPA. Tại Nghệ An, các cán bộ ở một xã được nghiên cứu có dân số là 1765 hộ cho biết rằng trên 300 người đã di cư làm việc trong các nhà máy may mặc và giày dép ở Bình Dương hoặc TP Hồ Chí Minh, khoảng 15 người đi làm ở nước ngoài thông qua các chương trình xuất khẩu lao động.

Cán bộ lãnh đạo tỉnh cũng cho biết rằng "nhiều trẻ em ở Nghệ An đã rời bỏ địa phương để đi làm. Khi chúng trở về nhà và đưa cho cha mẹ 500 ngàn đồng, khoản tiền này bằng thu nhập của cha mẹ chúng trong cả năm. Đây cũng là đóng góp chính vào việc xóa đói giảm nghèo" (JICA và Viện Xã hội học, 2003). Song các nhà nghiên cứu cho rằng những gia đình khá giả, có con cái được học hành mới khấm khá lên nhiều nhất. Những người di cư từ những gia đình nghèo ít có khả năng kiếm đủ thu nhập để gửi được những khoản đáng kể về nhà.

Vùng Tây Nguyên có rất nhiều người nhập cư đến kể từ năm 1975. Theo con số chính thức đến cuối quý một năm 2003 có 557,652 người nhập cư ở tỉnh Dak Lak. Các hình thái nhập cư trước đây chủ yếu là việc di dân có tổ chức từ các tỉnh miền Bắc và miền Trung nhằm xây dựng các vùng kinh tế mới. Việc di cư gần đây có xu hướng tự phát và con số chính thức cho thấy di cư tự do chiếm khoảng một phần ba tổng số di cư. Khoảng 30% trong số người di cư là người dân tộc ở vùng núi phía Bắc cụ thể là dân tộc Tày, Nùng, Dao, Sán Chỉ và H'mong. Nhiều người mới di cư đến không có cả đăng ký hộ khẩu và chứng nhận sở hữu đất.

Các phong trào di cư tự phát này đôi khi diễn ra ở tốc độ đáng kinh ngạc. Trong giai đoạn 1986-2003, dân số huyện Dak Rlap tăng từ 12.000 lên 80.000 (ActionAid Việt Nam & ADB, 2003). 20.000 người dân trong số này không có hộ khẩu. Tại một làng mà nhóm nghiên cứu PPA đến chỉ có bốn hộ gia đình trong số 119 hộ có "sổ đỏ". Tốc độ gia tăng dân số nhanh chóng đã gây áp lực về đất và đã có nhiều tranh chấp về đất giữa người nhập cư và người dân tộc địa phương và giữa người nhập cư và các lâm trường. Một số tranh chấp vẫn tồn tại và dẫn đến căng thẳng dân tộc gia tăng.

Một vấn đề đáng lưu tâm là hệ thống đăng ký người di cư. Tại TP Hồ Chí Minh, các hộ được chia ra thành 4 loại. Loại "KT3" được coi là tạm trú, còn loại "KT4" chỉ mới kê khai tên với công an. Tùy vào nguồn kinh phí của chính quyền địa phương, những hộ này dễ bị loại ra không được hưởng những lợi ích mà người nghèo có hộ khẩu được hưởng, như thẻ khám chữa bệnh, miễn học phí, theo chương trình xóa đói giảm nghèo cũng như tiếp cận giáo dục chung. Những hộ này còn gặp phải những trở ngại về hành chính khi mua nhà cửa hay đăng ký địa chỉ chính thức, khiến họ khó có thể hợp đồng mắc điện và nước. Việc không có chỗ ở chính thức hoặc quyền sử dụng đất cũng đồng nghĩa với việc họ dễ bị tác động trong những trường hợp phát triển đô thị đòi hỏi phải giãn dân (những người không có giấy tờ chính thức sẽ không được đền bù). Các chi tiết có khác nhau ở từng nơi, nhưng trong nhiều địa bàn tiến hành PPA, bao gồm Ninh Thuận, Nghệ An, Đắk Lắk, và Hà Tây, cách xử lý các hộ có đăng ký và không đăng ký là khác nhau.

PPA ở TP Hồ Chí Minh ước tính dựa trên số liệu chính thức là từ một phần ba đến hai phần ba dân số thuộc diện KT3 hay KT4 tại địa bàn nghiên cứu. Ước tính cũng cho thấy số dân di cư đã tăng khoảng 25 đến 50% (tùy nơi) trong 3-4 năm qua. Đối với các tỉnh và xã khác thì những con số này có thể nhỏ hơn. Nhưng nếu tốc độ gia tăng này cứ ổn định theo thời gian, thì việc tiếp tục loại trừ những người di cư không có hộ khẩu hoặc đăng ký tạm trú ra khỏi những dịch vụ cơ bản có thể sẽ là nguyên nhân của các vấn đề xã hội nghiêm trọng ở những đô thị lớn.

Các cán bộ cấp huyện và phường ở những nơi nghiên cứu PPA nhận thức được vấn đề này, và thái độ đối với dân di cư đang ngày càng mang tính xây dựng hơn. Một cán bộ thừa nhận: "Chúng ta phải xóa bỏ nếp nghĩ cũ đối với người nhập cư; ngay cả chữ "nhập cư" mà chúng ta đang sử dụng cũng cho thấy sự kỳ thị, khiến cho những người này bị rơi vào tình trạng yếu thế hơn". Đồng thời, các cán bộ ở những nơi có tỷ lệ nhập cư đến cao thường nói đến việc kinh phí có hạn trong cung ứng dịch vụ cho cả những dân có hộ khẩu và không có hộ khẩu. Việc lập kế hoạch phát triển kinh tế xã hội vẫn dựa vào những ước tính dân số không hoàn chỉnh, do hồ sơ của các phường không được cập nhật để phản ánh số dân "tạm trú". Các danh sách dân chính thức mà các xã phường đưa ra thường rất khác so với số dân thực tế.

Tuy nhiên, người nghèo đô thị không chỉ giới hạn ở số dân nhập cư. Hiển nhiên là người nhập cư phải đối mặt với hàng loạt những bất lợi và nguy cơ, nhưng cũng có những vấn đề mà người nghèo đô thị nói chung phải đối mặt, cả người có hộ khẩu và không có hộ khẩu. Các nghiên cứu về người nghèo đô thị và ven đô, những người phải dựa vào những công việc phi chính thức ở

ngoài đường phố để kiếm sống cho thấy nhiều vấn đề liên quan đến việc có được nguồn thu nhập ổn định. Một phần trong những vấn đề này phát sinh từ bản chất công việc của họ. Phần khác là do khuôn khổ điều tiết để duy trì trật tự đô thị (Khung 2.3).

Khung 2.3: “Làm sạch” đường phố Hà Nội

Mặc dù nhìn chung người ta thừa nhận rằng người nghèo có những đóng góp lớn cho kinh tế đô thị nhưng những phân tích rõ ràng theo ngành về sự đóng góp này rất hiếm. Có một ngành trong kinh tế đô thị là quản lý tái sinh và phế liệu có những bằng chứng rõ ràng về những lợi ích này.

Năm 1997, có khoảng 5.700 người mua phế liệu và bới rác lưu động làm việc ngày và đêm ở bốn quận trung tâm của Hà Nội. Tổng cộng những người này, trong đó có gần 70% là phụ nữ, thu gom được hơn 200 tấn phế liệu một ngày. 81% người bới rác và mua phế liệu này là dân có hộ khẩu ở các làng ngoài Hà Nội trong đó chủ yếu là từ một số làng ở huyện Xuân Trường, tỉnh Nam Định chiếm 53%. Tổng số tiền tiết kiệm được của những người mua phế liệu và bới rác để gửi về nhà là hơn 550.000 đô la một năm. Ngoài ra, những người phụ nữ này còn tiết kiệm cho Công ty Môi trường đô thị khoảng 2.100 đô la một ngày chi phí thu gom, vận chuyển và xử lý trong thủ đô. Tính một năm, số tiền này lên tới hơn 750.000 đô la.

Những người mua phế liệu và bới rác tiếp tục đóng góp tích cực cho môi trường và kinh tế ở Hà Nội. Điều tra một nhóm 17 phụ nữ làm nghề mua phế liệu ở trung tâm Hà Nội vào tháng Tư năm 2003 cho biết họ đã thu gom được 4,6 tấn phế liệu một tuần, đem lại thu nhập là \$150 và tiết kiệm cho Công ty Môi trường đô thị 460 đô la tiền chi phí.

Chiến lược mới đây nhằm tạo môi trường “văn minh” đô thị để chuẩn bị cho SEA Games đã làm khó cho những người mua phế liệu cũng như những người buôn bán và bán rong trên đường phố. Bắt đầu từ việc bắt những người mua phế liệu phải ký giấy cam đoan rằng họ sẽ về quê, chiến dịch này đã mở rộng nhằm vào cả những người buôn bán và bán rong trên đường phố bằng cách thực hiện các quy định về giao thông và sử dụng vỉa hè. Sự khan hiếm trên thị trường phế liệu đã làm cho giá tăng. Ví dụ, những thùng cát-tông và giấy phế liệu hỗn hợp tăng giá 25% và 17% trong tháng Mười năm 2003. Trong phần lớn các trường hợp, điều này phải đem lợi nhiều nhất cho người cuối cùng của toàn bộ hệ thống. Với rất ít hoặc hầu như không có vốn, những người mua phế liệu không thể nào mua được phế liệu. Và kết quả là lượng phế liệu có thể tái sinh được chuyển ra bãi rác thải ngày càng tăng. Do vậy, Công ty Môi trường đô thị gần đây báo cáo rằng họ đang thu gom khoảng 85-90% rác thải của gia đình, cửa hàng và đường phố so với mức thu gom thường xuyên của họ là khoảng 65-70%. Điều đó không chỉ làm tăng chi phí thu gom, vận chuyển và xử lý mà xét về dài hạn hơn thì điều đó sẽ dẫn đến việc chuyển các nguyên liệu có thể tái sinh từ các nguồn còn khá sạch trong thành phố sang những bãi rác nơi có điều kiện làm việc nguy hiểm và phế liệu kém giá trị hơn. Một cách tối hơn có thể là tạo điều kiện trong thành phố để hỗ trợ việc tái sử dụng phế liệu vì công việc của những người thu gom phế liệu làm giảm chi phí quản lý rác mà lại đem lại thu nhập cho họ và dịch vụ môi trường cho người dân trong thành phố.

Nguồn: DiGregorio, Michael, Trịnh Thị Tiên, Nguyễn Thị Hoàng Lan và Nguyễn Thu Hà.(1997).

Phụ nữ và trẻ em

Những biểu hiện của nghèo bèn trong nội bộ hộ gia đình rất khó phát hiện được thông qua các cuộc điều tra hộ. Phương pháp dùng chỉ tiêu để đo nghèo đói là đặt biệt không phù hợp ở điểm này, vì nó giả định rằng chi tiêu được chia đều cho mọi thành viên trong hộ. Trên thực tế, quá trình dẫn đến quyết định ở cấp hộ có thể không thể hiện trọng lượng hoặc tiếng nói như nhau cho mọi thành viên. Việt Nam chắc chắn làm tốt hơn rất nhiều nước đang phát triển khác trong các vấn đề liên quan tới phụ nữ và trẻ em. Tuy vậy, Việt Nam cũng nên kiểm tra xem liệu phụ nữ và trẻ em có những vấn đề gì cụ thể không.

Các PPA đã hỏi về sự khác biệt trong hưởng lợi từ tăng trưởng kinh tế giữa các nhóm người khác nhau. Một số thảo luận riêng rẽ theo nhóm đã được tổ chức với phụ nữ để nắm bắt quan điểm của họ về nghèo. Ở một số địa bàn, thảo luận nhóm cũng được tổ chức với trẻ em và thanh niên. Mặc dù có thể cảm nhận được điều kiện vật chất cho người phụ nữ đã được cải thiện trong những năm gần đây những thảo luận này cũng nêu bật một số thiệt thòi và mất mát mà người phụ nữ phải chịu đặc biệt ở các vùng dân tộc thiểu số. Những phát hiện này cũng tương tự như những phát hiện trong PPA năm 1999 và việc lặp lại những kết quả này cho thấy Việt Nam cần nỗ lực hơn nữa để giải quyết vấn đề bất bình đẳng trong hộ gia đình.

Rất nhiều địa bàn nghiên cứu đề cập đến gánh nặng công việc của người phụ nữ. Một người phụ nữ ở xã Nghi Thái, tỉnh Nghệ An nói: *“đàn ông được hưởng lợi nhiều hơn từ phát triển trong ba năm qua. Phụ nữ phải làm việc vất vả hơn vì họ phải nuôi con cái và phải làm nhiều việc hơn. Trong những tháng bình thường, người dân vẫn có gạo và khoai lang để ăn nhưng trong tháng Giêng và tháng Hai thì phần lớn phụ nữ trong xã phải bắt nhiều tôm cua sò hến mà công việc này rất nặng nhọc và buồn chán”*. Bên cạnh những tác động về mặt sức khỏe, công việc nặng nhọc này còn là nguyên nhân quan trọng loại bỏ người phụ nữ ra khỏi các hoạt động khác. Ở Lào Cai chẳng hạn, người dân trong các nhóm thảo luận nữ rất mong muốn có những lớp học văn hóa. Họ giải thích rằng giờ đây họ có thời gian tham gia các lớp học văn hóa vì máy tách hạt ngô đã giúp họ không phải làm việc nghiền ngô vào buổi tối như trước đây. Do họ không có thời gian ban ngày nên các cán bộ địa phương nói rằng họ phải đợi đến cuối năm khi có điện mới tổ chức được các lớp học buổi tối. Ở rất nhiều địa bàn, mù chữ được nêu là vấn đề đặc biệt nhức nhối đối với phụ nữ. Ở tất cả các địa bàn nghiên cứu tại nông thôn trừ Nghệ An, phụ nữ cho biết mặc dù họ làm việc nông rất nhiều nhưng hầu như bị bỏ qua khi có đào tạo khuyến nông.

Phụ nữ cũng đóng vai trò hạn chế hơn trong đời sống cộng đồng. Người dân cho biết sự tham gia của phụ nữ vào các buổi họp thôn rất hạn chế vì phụ nữ bận rộn làm việc ngoài đồng hoặc ở nhà. Nếu họ có tham dự họp đi nữa thì người được phỏng vấn cũng cho rằng họ có thể là một trong số những người ít phát biểu tại cuộc họp. Chủ tịch Hội liên hiệp phụ nữ ở Nghệ An giải thích rằng tình trạng này có thể làm cho quá trình ra quyết định ở địa phương đi theo hướng có lợi cho quyền lợi của nam giới: *“Bất bình đẳng giữa nam và nữ giới vẫn còn; các thành viên trong gia đình thường nghe theo quyết định của nam giới; do vậy nam giới phát biểu tại cuộc họp từ quan điểm cá nhân của họ mà có thể không đại diện ý kiến của phụ nữ và có thể không mang lại lợi thế thực tế cho người phụ nữ”*. Ở Lào Cai, người dân tham gia tham vấn cho rằng mù chữ và thiếu tự tin đã hạn chế sự tham gia của phụ nữ vào các tranh luận để đưa ra quyết định. PPA ở Hà Giang lưu ý rằng tính đại diện hết sức hạn chế của phụ nữ trong lãnh đạo thôn và xã có nghĩa là khó có khả năng giải quyết tình trạng ý thiếu ý kiến của phụ nữ trong cấp chính quyền.

Các PPA không hỏi trực tiếp về tình trạng bạo lực trong gia đình. Tuy nhiên, một số nhóm nghiên cứu báo cáo vấn đề này đã được đề cập đến trong các thảo luận. Bạo hành trong gia đình thường đi kèm với tình trạng uống nhiều rượu. Kết quả này cũng trùng hợp với phát hiện trong các PPA tiến hành năm 1999. Nghiên cứu PPA gần đây nhất tại Lào Cai đã được thực hiện tại cùng các thôn trong nghiên cứu năm 1999 nơi các nhóm phụ nữ cho biết tỷ lệ bạo hành trong gia đình rất cao. Các thảo luận trong PPA lần này cho thấy tình trạng này không có biến chuyển gì cả. Ở Hà Giang, tình trạng bạo hành trong gia đình do say rượu được mô tả là “phổ biến”.

Đặc trưng về nghèo theo khía cạnh thống kê được trình bày ở trên cho thấy các hộ gia đình có chủ hộ là nam giới khá giả hơn. Các PPA cũng có kết luận tương tự. Tại một số địa bàn (đồng bằng sông Hồng, Ninh Thuận, Nghệ An và Hà Giang), người dân tham gia tham vấn nói rất rõ khi xác định các hộ có chủ hộ nữ là những hộ dễ bị tổn thương. Tại Ninh Thuận, phụ nữ ly dị hoặc bị chồng bỏ hầu như chắc chắn trở thành nghèo. Tại Hà Giang và Hải Dương, người dân nói rằng các hộ gia đình nuôi con một mình đặc biệt nếu là phụ nữ sẽ có nhiều khả năng trở thành nghèo.

Đối với con cái, các thảo luận trong PPA chủ yếu xoay quanh việc tiếp cận giáo dục của chúng mà hiện được xem là đang được cải thiện ở nhiều nơi. Chi phí cao cho giáo dục được nêu là gánh nặng ở tất cả các địa bàn nghiên cứu PPA và vẫn được nêu là một nhân tố khiến cho việc đi học không thường xuyên. Tại thành phố Hồ Chí Minh, trẻ em nhà nghèo là nguồn thu nhập quan trọng và làm nhiều việc như bán vé số, rửa trứng vịt và nhặt sắt vụn. Người dân tham gia tham vấn nói rằng điều đó dẫn đến những cơ hội ít hơn cho chúng trong tương lai và việc bỏ học sớm cũng gần như đồng nghĩa với thất nghiệp sau này (PPA thành phố Hồ Chí Minh). Các nghiên cứu khác, như nêu trên Khung 2.4 cho thấy trẻ em có thể đặc biệt dễ bị tổn thương trong các tình huống nghèo.

Khung 2.4: Nghèo ở trẻ em

Tháng 5-2002, Liên Hiệp Quốc họp phiên đặc biệt của Đại Hội đồng về trẻ em, đây là cuộc họp đầu tiên về vấn đề này. Kết quả của cuộc họp đó là các nhà lãnh đạo trên thế giới đã đưa ra một cam kết mạnh mẽ. Trong văn bản đưa ra, họ tuyên bố: "Xoá nghèo, đầu tư vào trẻ em: chúng ta khẳng định quyết tâm phá vỡ vòng luẩn quẩn của nghèo đói trong một thế hệ, cùng liên kết khẳng định rằng đầu tư vào trẻ em và thực hiện quyền trẻ em là những cách hữu hiệu nhất để xoá nghèo" (Liên Hiệp Quốc, 2002). Nghèo ở tuổi thơ ấu có nghĩa là trẻ em và thiếu niên lớn lên mà không được hưởng những lợi ích khác nhau (kinh tế, xã hội, vật chất, môi trường, chính trị) cần thiết cho phúc lợi của chúng và để phát huy hết tiềm năng. Điều đó cũng có nghĩa là lớn lên mà không có cuộc sống đầy đủ, không có cơ hội phát triển con người, không có mạng an sinh xã hội để bảo vệ và nuôi dạy, không có tiếng nói.

Một cuộc điều tra mới về một thế hệ trẻ em ở Việt Nam nhằm tìm hiểu một cách toàn diện về những nguyên nhân và hậu quả của nghèo ở trẻ em. Điều tra này là một phần trong dự án nghiên cứu quốc tế được thực hiện ở 4 nước. Dự án thu thập số liệu trong vài năm về tình trạng của một nhóm trẻ em, những người chăm sóc chúng, gia đình, cộng đồng và toàn bộ môi trường xung quanh chúng.

Vòng điều tra đầu tiên bao gồm 2000 trẻ 1 tuổi và một nhóm để so sánh gồm 1000 trẻ 8 tuổi. Kết quả hiện nay mới mang tính mô tả, chứ chưa phân tích được. Dự kiến sẽ thu được những hiểu biết sâu hơn sau vòng điều tra thứ hai và tiếp đó. Tuy nhiên, một số kết quả ban đầu cho thấy một số lĩnh vực ưu tiên cần có biện pháp. Những kết quả này thường cho thấy sự khác biệt đáng kể về kết quả và cơ hội phúc lợi theo nơi ở và tình trạng nghèo.

- Y tế và Dinh dưỡng: 27% trẻ 1 tuổi ở những gia đình nghèo nhất bị còi xương, trong khi chỉ 1% đối với những gia đình khá giả. 68% số hộ không có nước sạch.
- Giáo dục: Chỉ có nửa số trẻ em nghèo nhất là biết viết, khả năng có thể mong đợi ở lứa tuổi các em so với gần như tất cả trẻ em khá giả hơn. Chỉ có 38% người chăm sóc trẻ đã hoàn thành tiểu học.
- Đời sống: Đời sống hộ gia đình bị ảnh hưởng nghiêm trọng vì nợ nần và các cơn sốc về kinh tế, đặc biệt là các cơn sốc liên quan tới sức khoẻ; họ đương đầu với chúng chủ yếu nhờ sự hỗ trợ của hộ gia đình hoặc cộng đồng chứ không phải nhờ tới sự giúp đỡ của Chính phủ hoặc các nguồn bên ngoài khác.

Nguồn: SCUK (2003) và Howard White & Edoardo Masset (2002) và (2003).

Có một số thông tin bổ sung từ ĐTMSHGĐ 2002. Những phát hiện ban đầu của Ủy ban Dân số, Gia đình và Trẻ em (UBDSGĐ&TE) và TCTK cho thấy 13,5% trẻ em từ độ tuổi 10 đến 16 làm việc trên đồng ruộng của gia đình nhưng tỷ lệ này ở trẻ em dân tộc thiểu số cao hơn nhiều (33,5%). Chỉ có 2,3% trẻ trong độ tuổi này là làm việc hưởng lương. Nhưng tỷ lệ là 6,7% trẻ ở độ tuổi 15 làm việc trung bình 33 tiếng một tuần. Những nghiên cứu trước đây về lao động trẻ em ở Việt Nam cho thấy những trẻ em này đặc biệt dễ bị tổn thương (Eric Edmonds & Carolyn Turk, sắp xuất bản)

Đo nguy cơ tổn thương

Mặc dù bộ phận dân cư thoát nghèo đã tăng dần ở Việt Nam, thì nhiều hộ vẫn còn dễ bị nguy cơ tái nghèo nếu gặp phải những đột biến bất lợi. Các PPA cho thấy rằng các cơn sốc phổ biến gồm có:

- Bệnh tật hoặc tai nạn nghề nghiệp (ở thành phố Hồ Chí Minh) gây biến động mạnh đặc biệt nếu xảy ra với người kiếm thu nhập chính.
- Mất mùa hoặc thiệt hại trong đầu tư như gia súc chết là nguy cơ đặc biệt khó đối phó nếu đầu tư bằng vay tín dụng.
- Biến động bất lợi trong giá cả những hàng hoá nông nghiệp chủ yếu đặc biệt khi nguồn thu nhập trong hộ gia đình kém đa dạng.
- Đối với những người có việc làm phi nông nghiệp thì biến động trong thu nhập chủ yếu gắn với các cơ hội việc làm không ổn định.
- Xảy ra thiên tai mà chủ yếu là liên quan tới thời tiết ở Việt Nam.

Một nghiên cứu để đo tỷ lệ dân số không phải là người nghèo những không thể duy trì được mức chi tiêu khi gặp một cơn sốc bất lợi được trình bày ở Bảng 2.2. Trong số những hộ gia đình được nghiên cứu trong bảng này có những hộ ở trên đường nghèo nhưng có mức chi tiêu không quá 10%. Những hộ gia đình có rất ít tài sản lâu bền như nhà ở, xe máy và TV cũng được xem xét. Trên khía cạnh này, những hộ gia đình được coi là dễ bị tổn thương nếu nhà ở của họ trị giá dưới 15 triệu đồng và tổng giá trị tài sản lâu bền không quá 5 triệu. Ngay cả những hộ gia đình có mức chi tiêu theo đầu người cao hơn rất nhiều so với ngưỡng nghèo thì một cơn sốc như ốm nặng của chủ hộ cũng có thể đẩy họ vào vòng nghèo chỉ sau vài tháng.

Bảng 2.2: Các nhóm dễ bị tổn thương theo vùng năm 2002

Theo phân trăm	Percent of the population who		
	Có chi tiêu dưới ngưỡng nghèo	Có chi tiêu ở trên đường nghèo nhưng không quá 10%	Không có tài sản để đương đầu với các cơn sốc
Đông Bắc	38,4	6,6	10,0
Tây Bắc	68,0	4,3	4,1
Đồng bằng Sông Hồng	22,4	7,8	6,2
Bắc Trung bộ	43,9	8,0	8,0
Duyên hải miền Trung	25,2	6,8	9,8
Tây Nguyên	51,8	6,2	8,3
Đông Nam bộ	10,6	3,3	9,5
Đồng bằng Sông Cửu Long	23,4	7,5	17,8
Việt Nam	28,9	6,7	10,2

Nguồn: ước tính dựa trên số liệu ĐTMSHGĐ 2002

Khi sử dụng thước đo đặc biệt này về tình trạng dễ bị tổn thương thì khoảng 7% đến 10% dân số không thể đương đầu được với một cơn sốc bất lợi nghiêm trọng. Mặc dù con số này là giống nhau trong tất cả các vùng nhưng nó có khuynh hướng thấp hơn ở vùng Tây Bắc và cao hơn ở Đồng bằng sông Cửu Long. Con số thấp đối với vùng Tây Bắc chủ yếu là do người dân ở đây nghèo chứ không chỉ là dễ bị tổn thương. Ở đồng bằng sông Cửu Long, tỷ lệ dân có rất ít tài sản rất đáng kinh ngạc. Việc có ít tài sản để đề phòng rủi ro như vậy hết sức đáng lo ngại bởi lẽ đây là vùng dễ bị thiên tai.

Mặc dù ĐTM SHGD không có đủ thông tin về thiên tai ở cấp xã những ĐTYTQG 2002 lại có. Thông tin này được sử dụng ở Bảng 2.3 để tính tỷ lệ dân số có chỉ tiêu ở trên ngưỡng nghèo nhưng dưới 10% (nhóm này được gọi và “cận nghèo”) và sống ở những vùng dễ bị lụt, bão hoặc hạn hán. Cột số liệu đầu tiên trong Bảng 2.3 xem xét những xã chịu ít nhất là hai trận thiên tai trong ba năm trước khi điều tra. Cột số liệu thứ hai tập chung vào các xã chịu ít nhất ba trận thiên tai. Khi tính như thế này thì từ 4% đến 5% dân số Việt Nam có thể coi là dễ bị tổn thương. Tỷ lệ này cao hơn nhiều ở Bắc Trung bộ và Duyên hải miền Trung. Tỷ lệ này thấp nhất ở vùng Đông Nam Bộ.

Bảng 2.3: Dân số sống ở những vùng dễ bị thiên tai năm 2002

Phân trâm	Phần trăm dân số mà không nghèo	
	nhưng sống ở những vùng dễ bị thiên tai	nhưng sống ở những vùng dễ bị thiên tai
Đô thị	1.8	1.3
Nông thôn	6.0	4.9
Đông Bắc	6.6	5.7
Tây Bắc	3.1	2.7
Đồng bằng Sông Hồng	3.0	2.2
Bắc Trung bộ	7.5	6.6
Duyên hải miền Trung	9.3	8.1
Tây Nguyên	4.1	3.0
Đông Nam bộ	2.7	2.0
Đồng bằng Sông Cửu Long	5.3	3.7
Việt Nam	5.0	4.0

Chú ý: Số liệu chi tiêu tính trong ĐTYTQG là dựa vào một hàm chi tiêu với số liệu lấy từ ĐTM SHGD 2002.

Nguồn: ước tính sử dụng số liệu của ĐTYTQG 2002, ĐTM SHGD 2002 và Bộ Y tế

Bệnh tật được xác định là một nguyên nhân gây tổn thương ở tất cả các PPA. Ví dụ, bệnh tật kéo dài được xem là một đặc điểm nhận dạng của các hộ nghèo ở bảy trong số tám thôn ở Ninh Thuận và năm trong số tám thôn ở Quảng Ngãi. Người dân ở Nghệ An đề nghị “các hộ gia đình có thành viên thường xuyên bị ốm đau bệnh tật” phải được coi là nghèo. Các cụm từ “sức khỏe yếu”, “bệnh nặng”, “bị yếu”, “vay nợ để mua thuốc” xuất hiện ở tất cả các địa bàn nghiên cứu như là những đặc điểm của hộ nghèo. Ốm đau yếu là đặc biệt quan trọng trong mô tả các tình trạng mà hộ gia đình bị sa sút trong những năm gần đây và các hộ nghèo thường xuyên nói rằng ốm đau là rủi ro chủ yếu nhất mà họ phải đối phó (Khung 2.5).

Khung 2.5: Những khủng hoảng về sức khỏe và Nghèo

Anh Nguyễn Quang Hiền, 46 tuổi và gia đình anh gồm 6 thành viên sống ở Xã Lương Sơn, tỉnh Ninh Thuận. Gia đình anh là gia đình nghèo có thể nghèo để minh chứng cho điều này. Đứa con trai tám tuổi của anh bị chứng động kinh. Vợ anh bị bệnh liên quan tới xương sống trong ba năm qua. Trước năm 2001, vợ và con anh đã nhận được thẻ miễn phí y tế. Năm 2002, thẻ này hết hạn. Gia đình anh phải chi trả những hóa đơn y tế cao từ 60.000 đồng đến 200.000 đồng mỗi lần đi khám. Bây giờ họ lâm vào cảnh nợ nần nhiều.

Gia đình bà Trịnh đến định cư tại một làng ở xã Ea 'hiao, tỉnh Dak Lak năm 1995. Họ đã từng có thể sống tốt, đáp ứng nhu cầu hàng ngày của gia đình nhờ canh tác trên diện tích hơn nửa ha cà phê và một mảnh ruộng trồng lúa. Nhưng đáng tiếc, cuộc sống của bà đã thay đổi. Bà và chồng bà đã bị mắc bệnh sốt rét trong đợt bùng nổ sốt rét từ năm 1999 và bà đã phải tốn nhiều tiền thuốc men. Đồng thời, giá cà phê lại giảm. Bà đã phải bán hai trong số 5 mảnh vườn trồng cà phê phần vì đau ốm phần vì giá cà phê giảm. Do mắc bệnh kéo dài mà ăn uống lại thiếu thốn trong hai năm qua nên chồng bà đã không thể làm việc ngoài đồng được nữa. Con gái lớn đã phải nghỉ học để làm việc ngoài đồng và bà đã phải tìm việc làm được trả lương theo ngày để đáp ứng nhu cầu tiêu dùng hàng ngày của gia đình. Người dân trong thôn xếp hộ gia đình của bà vào diện đói.

Bà Xoa là một phụ nữ người H'mong sống ở xã Tả Gia Khau, tỉnh Lào Cai. Năm 2002, chồng bà bị mắc bệnh gan nên phải đi bệnh viện tỉnh. Gia đình bà Xoa đã phải bán 2 con bò và 1 con lợn để lo tiền đi lại, ăn uống và chi phí thuốc men thêm. Tiền viện phí là 1,4 triệu đồng. Nhưng đáng tiếc là chồng bà lại ốm hơn và qua đời. Gia đình bà lâm vào khủng hoảng kinh tế trầm trọng và đời sống gia đình họ bị sụt giảm mạnh. Bà được xếp vào một trong những hộ nghèo của thôn.

Nguồn: Trung tâm phát triển nông thôn và Ngân hàng Thế giới (2003), ActionAid Việt Nam & ADB (2003) và DFID (2003).

3. TÀI SẢN VÀ LỢI TỨC

Cơ hội là một trong những kênh quan trọng nhất để giảm nghèo. Cơ hội có thể được xem là sự kết hợp giữa hai yếu tố: sở hữu tài sản (hoặc ít nhất được tiếp cận với tài sản) và lợi tức thu được từ tài sản đó. Nhiều khi tài sản chính của người nghèo chỉ là sức lao động. Nhưng nếu không có được những công việc làm trả lương tốt, thì một mình tài sản này không đủ để đảm bảo thu nhập cho hộ. Những tài sản chính khác gồm tay nghề, đất đai, sức lực và môi trường. Một trong những điểm mạnh của Việt Nam là đảm bảo được trình độ học vấn tương đối cao cho người dân, bao gồm một bộ phận lớn những người nghèo. Thông qua quá trình cải cách đất đai, các hộ nông thôn ở đồng bằng đã có được quyền sử dụng đất. Đã có những nỗ lực đáng kể nhằm cung cấp tài chính quy mô nhỏ cho các hộ nghèo. Tuy nhiên, thị trường đất và vốn vẫn còn kém phát triển ở Việt Nam, trong khi đó hội nhập kinh tế toàn cầu có thể ảnh hưởng đến lợi tức thu về từ lao động nói chung, và kỹ năng nói riêng. Phát triển kinh tế nhanh có thể ảnh hưởng đến môi trường theo hướng đặc biệt bất lợi cho người nghèo. Nhìn chung, quá trình phát triển đã làm thay đổi căn bản cơ cấu sở hữu tài sản và lợi từ thu về từ những tài sản đó, mà điều đó lại có những tác động đến nghèo đói và bất bình đẳng. Chương này đánh giá xem những thị trường chính có tác dụng ra sao đối với người lao động.

Đất đai

Việc chia đất cho các hộ nông nghiệp khởi xướng vào năm 1988 tạo sự công bằng lớn. Sự phân bổ này được phân cấp quản lý. Các chỉ thị được đưa xuống các cấp chính quyền địa phương cho phép họ áp dụng chúng cho phù hợp với điều kiện, ưu tiên và tập quán của địa phương. Một vài năm sau đó, phần lớn đất nông nghiệp ở vùng đồng bằng đã được chia. Hiện tại, quá trình tương tự đang được tiến hành (nhưng ở tốc độ chậm hơn nhiều) ở vùng núi cao.

Phân tích sử dụng số liệu ĐTMSDC 1993 cho thấy việc chia đất được quan sát thấy gần như tương đương với việc cấp cho mọi hộ gia đình ở một xã cùng thửa ruộng được tưới tiêu (Martin Ravallion & Dominique van de Walle, 2001). Kết quả này cho thấy việc phân bổ nguồn lực một cách phân cấp không bị lạm dụng bởi các cấp chính quyền như nhiều người lo sợ lúc đầu. Sự công bằng đó có thể là nhờ sức mạnh của các thể chế chính quyền địa phương tồn tại từ trước khi có hệ thống chính trị hiện nay tức là thôn và trường thôn. Những thể chế này được mô tả vắn tắt ở chương 6 và ý nghĩa của chúng trong việc phân bổ lợi ích cho người nghèo được trình bày ở chương 10.

Đồng thời, một thị trường giao dịch đất cũng dần dần xuất hiện. Năm 2002, 15% hộ gia đình nông nghiệp có đất thuê hoặc cho thuê so với tỷ lệ 10% năm 1998 và 5% năm 1993. Mặc dù việc phát triển thị trường đất là một bước tiến quan trọng để tăng tính hiệu quả kinh tế, nó cũng dẫn tới tình trạng dần dần tập trung quyền sở hữu đất. So sánh giữa phân bổ đất được quan sát trong các năm 1993 và 1998 cho thấy sự chuyển dịch khỏi sự bình đẳng trong phân bổ đất ban đầu. Và quá trình này có xu hướng có lợi cho những hộ gia đình có gắn bó lâu năm trong cộng đồng với chủ hộ là nam giới và trình độ giáo dục tốt hơn (Ravallion & van de Walle, 2003).

Xu hướng tích tụ tập trung đất đai rõ ràng hơn qua số liệu của ĐTM SHGD 2002 như cho thấy ở bảng 3.1. Nhìn chung, 18,9% số hộ nông nghiệp không có đất năm 2002 so với tỷ lệ 9,2% năm 1998 và 8,2% năm 1993. Xu hướng này nhất quán ở tất cả các vùng mặc dù có dao động ở duyên hải miền Trung và Tây Nguyên. Một phần trong sự gia tăng về tình trạng không có đất là do những hộ giàu không muốn dựa vào đất làm nguồn thu nhập chính. Nghiên cứu PPA ở TP Hồ Chí Minh cho biết có nhiều trường hợp điều kiện nhà ở hoặc mức chi tiêu nói chung cao hơn là do

có tiền bán đất. Bảng 1.3 khẳng định việc không có đất phổ biến ở người giàu hơn ở người nghèo. Tuy nhiên, đồng bằng sông Cửu Long là trường hợp ngoại lệ cho xu hướng này. Ở vùng này nơi có tỷ lệ không có đất cao thứ hai trong cả nước, một phần năm nghèo nhất trong dân nông thôn không có đất. Vùng này cũng thể hiện sự gia tăng nhanh số người không có đất trong số những người nghèo ở nông thôn. Bốn năm trước đây, 26% của nhóm nghèo nhất không có đất so với tỷ lệ 39% hiện nay.

Xu hướng này được khẳng định trong PPA gần đây thực hiện tại Đồng bằng Sông Cửu Long. Các nhóm nghiên cứu ở Đồng Tháp, Bến Tre phát hiện thấy rằng gần một nửa số hộ nghèo không có đất hoặc gần như không có đất để canh tác. PPA ở Đồng bằng Sông Cửu Long cho thấy cái vòng luẩn quẩn của nghèo đói bao gồm túng thiếu phải bán đất hoặc cầm cố đất do có những tai hoạ trong gia đình (ốm yếu hoặc kinh doanh thất bại) và nợ nần. Điều này ít là vấn đề trong những PPA tiến hành ở những địa bàn khác.

Bảng 3.1: Tình trạng không có đất ở nông thôn

Theo phân trăm	Cả nước	Miền núi phía Bắc	Đồng bằng Sông Hồng	Bắc Trung bộ	Duyên hải miền Trung	Tây Nguyên	Đông Nam bộ	ĐB Sông Cửu Long
Năm								
1993	8	2	3.2	4	11	4	21	17
1998	9	1	3	8	2	3	24	21
2002	19	5	14	12	20	4	43	29
Ngũ phân vị 2002								
Nghèo nhất	11	1	7	8	9	3	31	39
Gần nghèo nhất	14	2	5	8	18	3	40	30
Trung bình	17	6	11	13	15	5	35	26
Gần giàu nhất	23	12	15	22	27	7	41	25
Giàu nhất	38	25	43	25	45	11	59	28

Nguồn: ước tính dựa trên số liệu của ĐTMSDC 1993, ĐTMSDC 1998 và ĐTMSHGĐ 2002.

Quy mô đất trung bình của một hộ nông thôn đã tăng đôi chút từ 1998 đến 2002. Đó là nhờ giao thêm đất cho các hộ nông thôn. Quy mô đất lâm nghiệp trung bình tăng 35% trong giai đoạn này, và quy mô đất trồng cây lâu năm tăng 19%. Tuy nhiên, có sự chênh lệch đáng kể về loại đất mà người nghèo và người giàu sở hữu, như cho thấy ở Bảng 3.2.

Đất trồng cây lâu năm đóng vai trò quan trọng trong cuộc sống của người dân, nhưng đóng góp của nó lại ít hơn nhiều so với đất trồng cây ngắn ngày. Việc phân bố lại đặc biệt thiên về phía người giàu ở những vùng nghèo nhất. Ví dụ, ở Tây Nguyên, nhóm ngũ phân vị giàu nhất có đất trồng cây lâu năm nhiều gấp 2,5 lần so với nhóm ngũ phân vị nghèo nhất, mà nhóm này chủ yếu lại là dân tộc thiểu số. Ở vùng Tây Bắc, đất trồng cây lâu năm của nhóm ngũ phân vị giàu nhất lớn gấp 11 lần so với của nhóm ngũ phân vị nghèo nhất.

Đất được coi là "lâm nghiệp" thường được phân cho các hộ nông thôn để trồng cây hoặc những loại cây lâu năm. Mặc dù cả nước chỉ có 11% số hộ nông thôn có đất lâm nghiệp, con số này cao hơn nhiều ở mức 38% và 32% số hộ nông thôn được giao đất ở vùng Đông Bắc và Tây Bắc. Ở hai vùng này, sở hữu đất rừng là phổ biến nhất ở các hộ dân tộc: trên một nửa số hộ có ít nhất một

mảnh đất rừng. Nhìn chung, người nghèo thường có nhiều đất rừng hơn người giàu. Tỷ lệ sở hữu đất trung bình ở vùng Đông Bắc và duyên hải miền Trung là lớn nhất. Ở hai vùng này, đất rừng chiếm khoảng một nửa tổng số đất. Các hộ dân tộc thiểu số vùng phía Bắc trung bình có gần 1 hecta đất, cao gấp 13 lần so với người Kinh và người Hoa. Nhưng nhìn chung họ không có khả năng sử dụng đất đai có hiệu quả cao hơn. Nguyên nhân một phần là do đất thường dốc và dễ bị sỏi lở. Quan trọng hơn, việc đảm bảo quyền sử dụng đất thường yếu. Phần lớn đất rừng thực sự thuộc quyền quản lý của các Lâm trường quốc doanh. Các lâm trường này khoán cho các hộ. Quyền của người nông dân thường dựa trên hiểu biết không được viết thành văn bản với quan quản lý Lâm trường hoặc người quản lý cấp huyện (Igor Artemiev, 2003).

Bảng 3.2 Diện tích đất trung bình cho một hộ gia đình năm 2002

Tính theo mét vuông	Các ngũ phân vị				
	Nghèo nhất	Gần nghèo nhất	Trung bình	Gần giàu nhất	Giàu nhất
Đất trồng cây ngắn ngày					
Tất cả các vùng	4778	3898	4333	4610	4867
Đất trồng cây lưu niên					
Tất cả các vùng	1114	1189	1427	2239	2649
Tây Nguyên	4199	7183	7866	12978	9941
Tây Bắc	656	1558	1314	1291	7578
Đất rừng					
Tất cả các vùng	2743	1591	1501	1268	1233
Đông Bắc	8068	5258	4974	5517	7751
Duyên hải Bắc Trung bộ	2756	2240	3098	2889	3486
Ao cá					
Tất cả các vùng	175	209	335	454	1181
Duyên hải Bắc Trung bộ	78	77	122	532	511
Đồng bằng Sông Cửu Long	1197	723	925	1120	2700

Chú thích: Trừ những hộ không có chút đất nào.

Nguồn: Dựa vào số liệu của ĐTMSHGĐ 2002.

Ao cá ngày càng trở nên phổ biến ở Việt Nam. Đến nay, 15% số hộ nông thôn có ít nhất một ao cá. Diện tích nói chung là nhỏ (thường từ 80 đến 200 mét vuông), trừ ở Đồng bằng Sông Cửu Long, nơi ao cá lớn hơn nhiều (trung bình khoảng 1250 mét vuông). Mặc dù cả hộ nghèo và hộ giàu đều có ao cá, nhưng ao cá của hộ giàu thường lớn hơn nhiều, nhất là ở Đồng bằng Sông Cửu Long và ở vùng Bắc Trung bộ. Hình thái này có nhiều khả năng do đòi hỏi phải vốn lớn trong nuôi trồng thủy sản.

Thu nhập gia tăng từ nông nghiệp đã trở thành nguồn quan trọng để giảm nghèo ở nông thôn. Bảng 3.3 chỉ ra hình thái của hai biện pháp thương mại hoá, một biện pháp đối với mùa vụ và một biện pháp đối với tổng giá trị sản xuất nông nghiệp. Các hộ gia đình nông dân ở Việt Nam tỏ ra trở nên hướng đến thị trường nhiều nhiều hơn. Hiện tại, họ bán 70% nông sản so với 48% chín năm trước đây. Mà điều này lại không ảnh hưởng tới an ninh lương thực hoặc lượng dinh dưỡng vì cả hai chỉ tiêu này cũng được cải thiện theo thời gian (DFID/UNDP, 2003, và Bộ NN&PTNT, 2002). Các vùng ở miền Nam có tỷ lệ thương mại hoá nông nghiệp cao nhất. Ngược lại, Tây Nguyên bắt đầu với tỷ lệ thương mại hoá cao nhưng lại quá phụ thuộc vào một vụ mùa xuất khẩu đó là cà phê. Hầu hết thảo luận của PPA khẳng định rằng trong thực tế, việc đa dạng hoá thu nhập đã giúp người nông dân đối phó với những cơn sóng.

Bảng 3.3: Thương mại hoá sản phẩm nông nghiệp

	Tỷ lệ sản lượng được bán (phần trăm)					
	Sản lượng vụ mùa			Tổng sản lượng nông nghiệp		
	1993	1998	2002	1993	1998	2002
Cả nước	40	54	61	48	59	70
Vùng núi phía Bắc	22	33	34	36	44	52
Đồng bằng Sông Hồng	23	29	34	39	45	61
Bắc Trung bộ	22	30	38	37	44	63
Duyên hải miền Trung	23	46	53	39	55	73
Tây Nguyên	78	78	74	77	78	74
Đông Nam bộ	65	77	88	69	79	84
Đồng bằng Sông Cửu Long	56	74	84	59	74	85

Nguồn: IFPRI và JBIC (2003) dựa trên số liệu của TCTK.

Tiết kiệm và tín dụng

Các hộ ở Việt Nam được tiếp cận với một vài nguồn vốn tín dụng cả chính thức và không chính thức. Một trong số đó là nguồn từ chương trình Xoá đói Giảm nghèo, chủ yếu mang tính chất trợ giúp. Vì các chương trình xã hội hướng đối tượng nghèo sẽ được bàn đến ở phần hai của báo cáo này, nên phạm vi và tác động của nguồn tài chính nhỏ này không được bàn đến ở đây. Những nguồn tín dụng khác là Ngân hàng Chính sách Xã hội (NHCSXH) cho người nghèo và Ngân hàng Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn (NHNN&PTNT) cho nông dân. Ngoài ra, một số xã còn có các mô hình tiết kiệm và vay vốn, thường có sự hỗ trợ của các tổ chức phi chính phủ trong nước, các tổ chức quần chúng cung cấp các chương trình tín dụng và còn nhiều nguồn tín dụng không chính thức khác. Nhìn chung, đa số các hộ được tiếp cận với vốn tín dụng, theo cách này hay cách khác nhưng những hộ nông dân nghèo nhất thường phụ thuộc vào những nguồn tín dụng không chính thức. Các điều tra trước cho thấy các hộ gia đình có thu nhập thấp chiếm 61% tổng số cho vay tài chính nhỏ năm 2001.

NHCSXH hiện là tổ chức tín dụng chính thức chủ yếu hướng vào người nghèo (xem Khung 3.1). NHCSXH bắt đầu hoạt động từ tháng Ba năm 2003 tập chung các hoạt động cho vay cho các hộ nghèo như được Ủy ban Nhân dân địa phương xác nhận. Cho các hộ nghèo vay có thể được thực hiện thông qua cho vay theo nhóm. Nhóm này có trách nhiệm chung đối với khoản vay và các hộ nghèo không phải thế chấp. Họ có thể vay tới 7 triệu trong thời hạn từ 1 đến 5 năm với mức lãi suất là 0.5% một tháng. Thời gian hoàn trả rất linh hoạt và thường là trả lãi theo tháng hoặc theo quý. Các khoản vay có thể sử dụng cho các mục đích khác nhau gồm mua nguyên liệu sản xuất, xây và cải tạo nhà, bắc đường dây điện, các thiết bị nước sạch và trang trải một phần chi phí giáo dục. Hiện vẫn chưa rõ tỷ lệ hoàn trả vốn của NHCSXH cho các hộ nghèo vay như thế nào nhưng NHCSXH nói rằng tỷ lệ hoàn trả vốn vay rất cao khi cho vay thông qua nhóm. Tuy nhiên, NHCSXH là một ngân hàng mới và có các kỹ năng quản lý rủi ro tín dụng không đủ cũng như hệ thống kiểm toán nội bộ và báo cáo còn hạn chế có thể có những khó khăn trong việc giám sát chính xác các khoản dư nợ của ngân hàng.

Khung 3.1. Tín dụng nhỏ ở Việt Nam: Khía cạnh Tài chính

Hai tổ chức tài chính chính thức chi phối việc cung cấp tài chính nhỏ ở Việt Nam – Ngân hàng Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn (NHNN&PTNT), và Ngân hàng Chính sách Xã hội (NHCSXH) – cung cấp tín dụng cho 8,3 triệu hộ gia đình ở nông thôn trong năm 2001. NHNN&PTNT có số lượng các khoản cho vay chiếm 60% tổng số các khoản vay, tuy nhiên trị giá trung bình mỗi khoản vay của ngân hàng này là lớn nhất (khoảng 6,45 triệu VND, so với 2 triệu VND của NHCSXH).

Trong khi NHNN&PTNT là ngân hàng chi phối thì NHCSXH cũng đang nhanh chóng mở rộng các hoạt động của mình. NHCSXH tiếp tục đảm trách các chức năng của Ngân hàng Phục vụ Người Nghèo và mạng lưới Quỹ Tín dụng Trung ương/ Quỹ Tín dụng Nhân dân, và sẽ trở thành kênh cung cấp tín dụng nhỏ do Chính phủ trợ cấp vốn trước đây được thực hiện thông qua các bộ theo các chương trình và dự án chính sách xã hội và giảm nghèo. NHCSXH dự kiến phát triển một mạng lưới gồm 500-700 chi nhánh trên khắp 61 tỉnh. Ngân hàng này sẽ tập trung các các khoản cho vay trợ cấp cho các hộ nghèo và các doanh nghiệp ở các vùng xa. Tính đến cuối năm 2003, trị giá các khoản dư nợ của NHCSXH là 9,75 nghìn tỷ VND, và dự kiến đến cuối năm 2004 con số này sẽ lên tới trên 16 nghìn tỷ đồng. Con số này chiếm trên 3/4 danh mục các khoản vay hiện hành của NHNN&PTNT.

NHCSXH sẽ huy động một số lượng ngày càng tăng vốn cho vay trong tương lai, bao gồm cả việc đóng góp bắt buộc 2% ký quỹ của các ngân hàng thương mại nhà nước. Ngoài ra, NHCSXH cũng là một đơn vị tham gia duy nhất trong việc cung cấp tín dụng nhỏ vì khả năng thanh toán của ngân hàng này được Chính phủ bảo lãnh hoàn toàn, ngân hàng này không phải đóng thuế và không phải nộp ngân sách nhà nước cũng như bảo lãnh tiền gửi. Tuy nhiên, NHCSXH cũng hoạt động theo Luật các Tổ chức Tín dụng và chịu sự giám sát của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam.

Việt Nam có nhu cầu rất cao về hỗ trợ tài chính nhỏ, điều này được thể hiện qua mức tăng trưởng 47% giá trị cho vay trong giai đoạn 1998 và 2001. Tuy nhiên, nhiều bên tham gia khác nhau trên thị trường tài chính nhỏ đã tạo nên các hướng tiếp cận, các qui chế và tác động phân tán trong khu vực tài chính này. Việc phân tán này đã gây nên một số lo ngại cụ thể về mức độ mà các giao dịch được trợ cấp làm suy yếu tính bền vững của khu vực tài chính nhỏ và mang lại các khoản nợ tài chính lớn cho Chính phủ, kể cả đối với các khoản cho vay và các khoản tiền gửi trong hệ thống trong tương lai. Điều này đặc biệt là có thể khi xem xét tình trạng mới mẻ của phân tích và quản lý rủi ro tín dụng ở các tổ chức tài chính chính thức. Một khuôn khổ điều tiết và giám sát hiện đang được xây dựng. Và Việt Nam cần phải đảm bảo tính bền vững và phát triển của hệ thống này theo thời gian.

Nguồn: Price-Waterhouse Coopers và Enterplan (2003), Dao, Bui, Pham và Nguyen (2002), McCarty (2001) và Ngân hàng Thế giới, Nhóm về Khu vực tài Chính Việt Nam (2003).

Theo các PPA, có những điều khoản để sắp xếp lại thời gian và kéo dài những khoản vay quá hạn. Những người lần đầu tiên xin vay vốn có thể vay 1 triệu đồng. Những hộ không thuộc diện nghèo ở cấp địa phương thì phải có thế chấp. Nhưng yêu cầu này sẽ được miễn nếu Ủy ban Nhân dân bảo lãnh cho vay. Ví dụ, bị lũ lụt là một lý do để được vay tín dụng mà không cần thế chấp. Lãi vay phải trả hàng tháng, với lãi suất là 0,5% một tháng. Khoản trả nợ lớn đầu tiên là sau một năm, và nhiều người vay đã gặp khó khăn để trả. Những người đã trả được nợ có thể xin vay 2 triệu đồng, và sau đó được vay tối đa 3 triệu đồng. Nhưng trên thực tế, những khoản vay 2 triệu và 3 triệu thường là nhằm để trả nợ cũ. Điều này có nghĩa là đa số người vay được vay 3 triệu đồng từ NHCSXH. PPA cho biết rằng 70% số hộ ở những xã nghèo không hoàn thành nghĩa vụ trả nợ, mặc dù đôi khi họ có đủ tiền để trả.

Vay tín dụng từ NHNN là việc phổ biến trong nông dân. Những khoản vay cho tới 10 triệu đồng không đòi hỏi thế chấp, nếu người vay được Hội Phụ nữ hoặc Hội Nông dân bảo lãnh. Tổ chức đoàn thể đứng ra bảo lãnh cũng sẽ có trách nhiệm liên đới trong việc trả nợ. Những hộ thuộc diện nghèo ở địa phương sẽ mất "giấy chứng nhận người nghèo" nếu họ vay từ NHNN&PTNT. Thế chấp là bắt buộc đối với mọi khoản vay trên 10 triệu đồng. Thường họ vay

trong 6 tháng, sau đó lại vay 6 tháng tiếp. Lãi suất trong khoảng 0,8 đến 1,2% một tháng, và dao động theo thị trường. NHNN&PTNT đưa ra những công thức trả nợ khác nhau, từ trả trọn gói đến trả dần. Việc giãn nợ cũng không phải là hiếm, nhưng đối với những khoản nợ đọng sẽ bị áp dụng lãi suất cao hơn. Tỷ lệ hoàn thành nghĩa vụ trả nợ ở đây cao hơn so với NHCSXH. Theo các PPA, nợ khó đòi chiếm chưa đầy 1/3 tổng số khoản cho vay ở các xã nghèo.

Các tổ chức đoàn thể, bao gồm cả Hội Liên hiệp Phụ nữ Việt Nam, Hội Nông dân Việt Nam, Đoàn Thanh niên Việt Nam, cũng như Ủy ban Nhân dân xã và chính quyền huyện, cũng tham gia tích cực vào quá trình tín dụng nhỏ ở cấp địa phương, chủ yếu là thông qua việc phát triển và chứng nhận các nhóm tín dụng. Một vài các tổ chức địa phương như Hội Phụ nữ cũng có các hoạt động tín dụng và tiết kiệm.

Ngoài ra, có khoảng 57 tổ chức phi chính phủ quốc tế cũng hỗ trợ các hoạt động tài chính nhỏ ở Việt Nam, một số thông qua các tổ chức quần chúng. Một cơ chế tín dụng nhỏ được thiết lập với sự hỗ trợ của Trung Tâm Phát triển Nông thôn ở tỉnh Ninh Thuận là một ví dụ tốt. Được thành lập năm 2001, mô hình đã có 2124 hộ thành viên ở 3 xã. Mỗi hộ phải tiết kiệm 10.000 đồng một tháng, và được vay ngay lập tức một triệu đồng mà không cần thế chấp. Nhưng những khoản vay này được cấp cho các nhóm gồm 5 hộ thành viên, cùng phải chịu trách nhiệm trả nợ. Những nhóm này được tập huấn 3 ngày về thủ tục và làm thế nào để sử dụng tiền tốt hơn. Vốn vay được dùng vào những loại đầu tư nhỏ khác nhau, chủ yếu là để phát triển doanh nghiệp kinh doanh nhỏ. Trả nợ được thực hiện 2 tuần một lần, cả lãi và gốc. Những hộ tuân thủ đúng sẽ được vay 1,5 triệu đồng ở vòng thứ hai, và 2 triệu đồng ở vòng thứ ba. Năm 2003 mô hình này đến đã tự tồn tại được về mặt tài chính.

Tuy nhiên qui mô các hoạt động này của các tổ chức phi chính phủ cũng chỉ chiếm 5% trong tổng số tất cả các tín dụng nhỏ ở Việt Nam nhưng những hoạt động này thường đóng vai trò quan trọng ở những vùng nghèo. Tại huyện Cam Xuyên, tỉnh Hà Tĩnh, một chương trình được sự hỗ của một tổ chức phi chính phủ do Hội phụ nữ đảm nhiệm đã đến được với nhiều hộ gia đình hơn cả NHNN&PTNT cũng như NHCSXH. Giống như nhiều chương trình như vậy, đây được coi là có xu hướng vì người nghèo hơn.

Khu vực tài chính không chính thức tiếp tục đóng vai trò quan trọng trong việc cung cấp tài chính nhỏ ở Việt Nam, với các hoạt động cho vay tiền, tiết kiệm quay vòng và các hiệp hội tín dụng (ROSCAs), và cho vay giữa bạn bè và họ hàng cũng chiếm đa số trong khu vực này. Theo các con số thống kê khá cũ thì khu vực tài chính không chính thức chiếm gần 50% tổng số thị trường tài chính nhỏ, song lãi suất cho vay trung bình cao hơn một cách đáng kể so với khu vực tài chính chính thức. Lãi suất trung bình mà một người cho vay của khu vực không chính thức tính là khoảng 4%/ tháng và có thể lên tới 10%. Sự biệt trong tỷ lệ lãi suất chính thức này là do nhiều nguyên nhân khác nhau, trong đó có cả việc người đi vay không có thế chấp, trị giá khoản vay nhỏ, và chi phí giao dịch liên quan cao.

Theo một số báo cáo, có đến ba phần tư số hộ được vay vốn, dưới hình thức này hay hình thức khác. Mặc dù con số này bao gồm cả vay vốn theo chương trình Xoá đói Giảm nghèo, là khoản nên được xếp vào loại trợ cấp xã hội, nhưng tỷ lệ này cũng vẫn rất cao. Những hộ gia đình trẻ, và những hộ gặp khó khăn trong tìm hiểu thủ tục, là những đối tượng chưa sử dụng đến những nguồn tín dụng hiện có. Các loại giao dịch thứ cấp, trong đó các hộ được phép vay không thể chấp lại đi vay hộ, cũng có xảy ra. Mặt khác, ít hộ ở những xã nghèo có tiết kiệm qua cơ chế chính thức, như gửi ngân hàng, và hầu hết không biết đến hình thức tiết kiệm qua bưu điện. Các tổ chức tài chính vi mô (NHNN&PTNT và NHCSXH) cũng nhận tiền gửi tiết kiệm với cùng tỷ lệ lãi suất nhưng NHCSXH chưa hề huy động được một khoản tiền gửi đáng kể nào cho đến nay. Việc thành lập một hệ thống rộng rãi hơn các cơ sở tiết kiệm tiền mặt sinh lời có thể là một kênh quan trọng để giúp các hộ gia đình nghèo quản lý rủi ro nảy sinh trong cuộc sống hàng ngày tốt hơn.

Kỹ năng tay nghề

Như hầu hết các nền kinh tế chỉ huy, độ chênh lệch trong tiền lương ở Việt Nam bị "hẹp lại". Hay nói cách khác, chênh lệch về thu nhập giữa lao động có tay nghề và không tay nghề thấp hơn nhiều ở những nước có cùng trình độ phát triển. Một cách theo thông lệ để đo được chênh lệch này là lợi ích của việc đi học, tính bằng mức gia tăng trung bình trong thu nhập từ lao động đi kèm với thêm một năm đi học. Lợi ích của việc đi học có thể được ước tính bằng các số liệu cá nhân về thu nhập từ lao động, trình độ học vấn, và kinh nghiệm làm việc từ điều tra hộ. Nó thường vào khoảng gần 10% trong các nền kinh tế thị trường. Ở Việt Nam, năm 1993, mức này khoảng 3%. Mặc dù sự khác biệt này tỏ ra tương đối nhỏ, nhưng tác động của việc tích lũy số năm đi học nhiều lên có thể trở nên đáng kể.

Mặc dù việc chuyển sang kinh tế thị trường sẽ có khả năng làm cho mức chênh lệch thu nhập từ lao động "được dẫn ra", vấn đề còn để ngỏ ở đây là liệu khi Việt Nam tăng cường hội nhập kinh tế thế giới có làm gia tăng hay hạn chế quá trình dẫn ra của các mức chênh lệch thu nhập này. Một quan điểm lạc quan cho rằng thương mại quốc tế sẽ làm thu hẹp khoảng cách thu nhập giữa lao động có tay nghề và không tay nghề ở các nước đang phát triển. Yếu tố sản xuất dồi dào nhất ở những nước này là lao động không tay nghề. Thương mại sẽ buộc các nước phải chuyên môn hoá vào sản xuất những hàng mà mình có lợi thế cạnh tranh. Trong trường hợp của các nước đang phát triển, hàng hoá đó chính là những hàng sử dụng nhiều lao động. Bằng cách chuyển dịch cơ cấu kinh tế ra khỏi những ngành công nghiệp nặng sang công nghiệp nhẹ, hội nhập kinh tế thế giới sẽ làm tăng nhu cầu đối với lao động không có tay nghề, và làm tăng mức lương tương đối của họ. Một vấn đề thực tế hơn là những phụ nữ trẻ không có tay nghề được các nhà máy trong ngành may mặc và giày dép thu hút, còn những nam giới lớn tuổi và có tay nghề hơn trong những ngành như thép và chế tạo máy sẽ có nguy cơ mất việc làm nhiều hơn, việc này gây ra áp lực làm giảm tiền lương của họ.

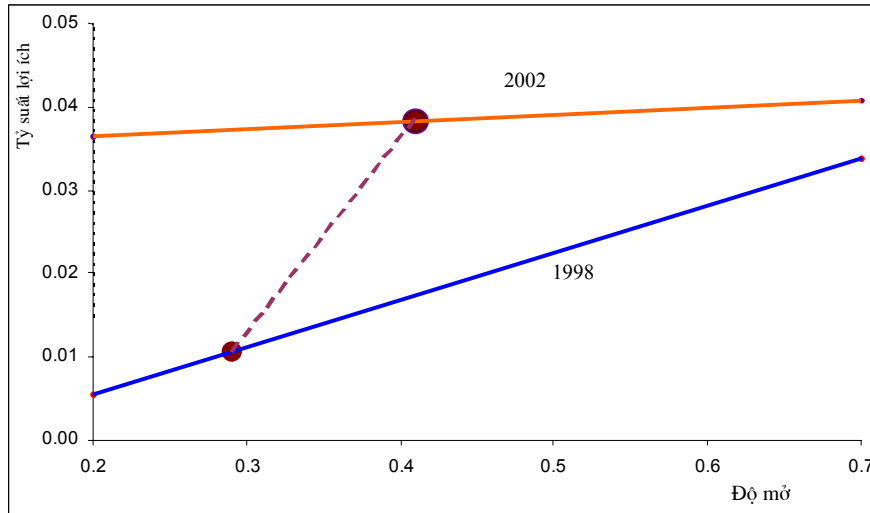
Ngược lại với quan điểm lạc quan này, ngày càng có bằng chứng ở nhiều nước cho thấy rằng mở cửa cho thương mại quốc tế và đầu tư trực tiếp của nước ngoài cũng đi kèm với gia tăng lợi ích do học tập đem lại (Martin Rama, sắp xuất bản). Liệu Việt Nam có phải là ngoại lệ không? Sự khác biệt trong mức độ tiếp cận thương mại quốc tế có thể được dùng để trả lời câu hỏi này. Số liệu về xuất nhập khẩu có ở cấp tỉnh trong các năm 1998 và 2002. Do đó có thể so sánh lợi ích thu được từ việc đi học ở các tỉnh tùy thuộc vào độ mở của các tỉnh đó đối với thương mại quốc tế. Độ mở được đo bằng tỷ lệ giữa nhập khẩu và xuất khẩu của tỉnh với GDP của tỉnh.

Hình 3.1 trình bày kết quả so sánh này. Lợi ích do học tập được nêu trong hình này được ước lượng bằng sử dụng số liệu về thu nhập, trình độ học vấn và kinh nghiệm công tác của người trả lời phỏng vấn các cuộc ĐTMSDC 1998 và ĐTMSHGĐ năm 2002. Phân tích này cũng tính đến các đặc điểm khác của tỉnh bên cạnh độ mở cửa về thương mại. Trong số các đặc điểm này là tỷ lệ giữa Đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) trong GDP ở cấp tỉnh. Theo John Luke Gallup (sắp xuất bản), phân tích này cũng tính đến trình độ giáo dục trung bình ở từng tỉnh.

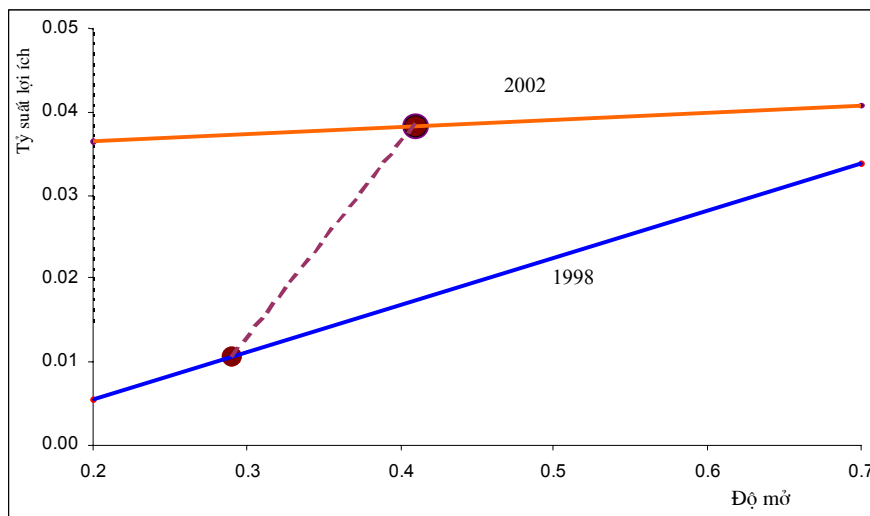
Lợi ích trung bình từ việc đi học trong các năm 1998 và 2002 đối với tất cả những người có việc làm hưởng lương trong khu vực tư nhân và độ mở trung bình của ngoại thương ở cấp tỉnh được minh họa bằng các chấm tròn to trong Hình 3.1. Các chấm ở phần đồ thị trên tương ứng với các lao động nữ còn ở phần đồ thị dưới tương ứng với lao động nam. Trục tung trong hình này minh họa lợi ích từ việc đi học còn trục hoành là tỷ lệ giữa thương mại trong GDP ở cấp tỉnh. Ở mức tổng hợp, các chấm tròn lớn cho thấy cả lợi ích của việc đi học và độ mở của ngoại thương đều tăng lên theo thời gian cho cả nam và nữ cho thấy rằng hội nhập kinh tế thế giới làm gia tăng chênh lệch thu nhập giữa người có tay nghề và người không có tay nghề. Đường đứt ở hình 3.1 minh họa xu hướng này.

Hình 3.1: Độ mở cửa và lợi ích của giáo dục

Trong số lao động nữ hưởng lương của khu vực kinh tế tư nhân



Trong số lao động nam hưởng lương của khu vực kinh tế tư nhân



Chú thích: Lợi ích của việc đi học thêm một năm là hàm số của độ mở cửa với thương mại quốc tế của tỉnh, được đo bằng tỷ lệ thương mại trên GDP của tỉnh. Đường dưới là cho năm 1998 và đường trên cho năm 2002.

Nguồn: Sarah Bales, Nguyễn Nguyệt Nga và Martin Rama (2003)

Tuy nhiên cách giải thích này không hoàn toàn chắc chắn. Các đường liền nét trong Hình 3.1 cho thấy lợi ích trung bình của giáo dục của các tỉnh có độ mở cửa khác nhau với thương mại quốc tế. Các đường năm 1998 dốc lên cho thấy mở cửa ngoại thương gắn với khoảng chênh lệch lớn hơn về thu nhập do tay nghề. Nhưng các đường này không dốc như các đường đứt nét. Điều đó là do bên cạnh hội nhập kinh tế thế giới, các yếu tố khác cũng có tác động làm cho lợi tức của

giáo dục gia tăng. Những yếu tố khác có thể liên quan tới việc chuyển từ một nền kinh tế tập chung sang kinh tế thị trường.

Các đường năm 2002 thoải hơn nhiều mặc dù vẫn theo hướng tăng lên (có ý nghĩa về mặt thống kê) cả cho nam và nữ. Thực tế, sự khác biệt trong lợi ích của giáo dục giữa một tỉnh tiếp cận nhiều và một tỉnh không tiếp cận với thương mại quốc tế hầu như không nhận thấy. Độ thoải này có thể phản ánh sự bùng nổ của các yếu tố thị trường ở ngay những tỉnh mà không hội nhập nhiều vào kinh tế thế giới. Mặc dù kết quả ở Hình 3.1 không ủng hộ quan điểm lạc quan của các nhà lý luận về thương mại quốc tế nhưng mối lo ngại rằng hội nhập kinh tế thế giới hơn nữa có thể là nguyên nhân gia tăng bất bình đẳng giữa những người làm công ăn lương cũng có thể được loại bỏ.

Việc làm

Đại đa số dân trong độ tuổi lao động ở Việt Nam là đang làm việc. Tỷ lệ tham gia thị trường lao động vào hàng cao nhất thế giới. Năm 2002, 85% nam trong độ tuổi từ 15 đến 60, và 83% nữ trong độ tuổi đó có tham gia hoạt động kinh tế. Hơn nữa, tỷ lệ thất nghiệp ở Việt Nam không cao: 1,3 % cho cả nước, nhưng chỉ có 0,67 % trong số người nghèo. Tỷ lệ này hơi thấp hơn tỷ lệ thất nghiệp chính thức theo báo cáo của Bộ LĐTB&XH nhưng sự khác biệt có thể là do những khác biệt về mẫu và độ tuổi nghiên cứu. Tỷ lệ thất nghiệp thấp ở người nghèo là điều không có gì lạ vì chỉ có những người có một khoản tiền tiết kiệm và nguồn lực thì mới có thể sống mà không làm việc. Ngược lại, những việc làm được trả lương lại ít phổ biến hơn. Khoảng một phần tư số việc làm hưởng lương vẫn thuộc các cơ quan hành của Chính phủ và doanh nghiệp nhà nước. Tuy nhiên, nhờ có sự phát triển mạnh mẽ đến năm 2002 khu vực tư nhân chính thức đã tạo được thêm 2.5 triệu việc làm, nhiều hơn số việc làm trong toàn bộ khu vực công.

Bảng 3.4: Việc làm chính của người từ 15 tuổi trở lên

Theo phần trăm	1998	2002
Việc làm chính	100	100
Việc làm được trả lương	19	30
Làm việc trên ruộng của mình	64	47
Làm việc trong doanh nghiệp hộ gia đình của chính mình	18	23
Việc làm được trả lương (theo phần trăm)	100	100
Khu vực nhà nước	42	31
Khu vực tư nhân	58	69

Nguồn: ước tính dựa trên số liệu ĐTMSDC 1998 và ĐTMSHGĐ 2002.

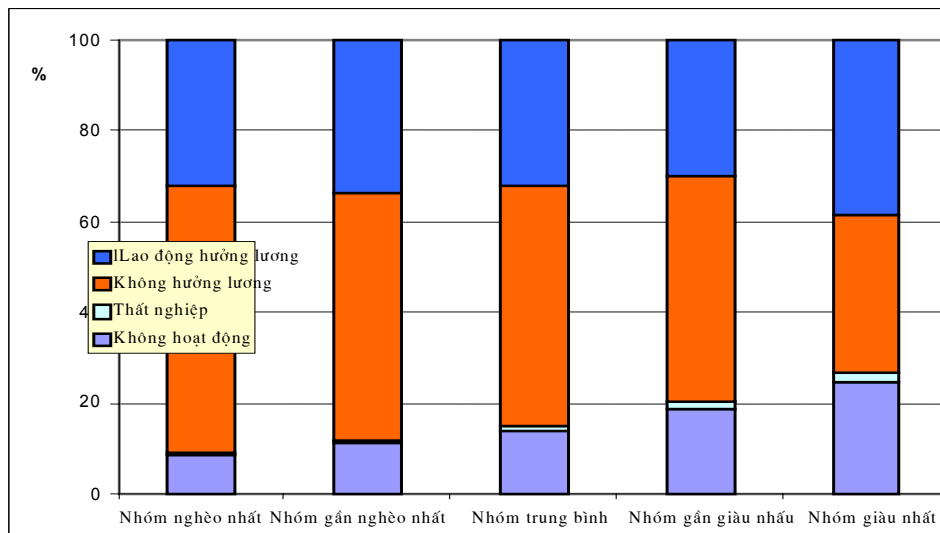
Chỉ trong vòng 4 năm, tỷ lệ người dân làm việc chủ yếu trên ruộng của mình đã giảm từ gần hai phần ba xuống dưới một nửa (xem Bảng 3.4). Thay vào đó, rất nhiều người hiện nay có việc làm trả lương. Tỷ lệ này đặc biệt cao ở vùng Đông Bộ.

Tỷ lệ kinh doanh phi nông nghiệp hộ gia đình cũng tăng mạnh. Kinh doanh như thế này hiện là nguồn thu nhập chính cho gần một phần tư dân số là người lớn. Tỷ lệ này tăng ở tất cả các vùng nhưng đáng chú ý là không phải ở vùng Đông Nam Bộ. Một lý do

có thể là các doanh nghiệp phi nông nghiệp hộ gia đình đóng vai trò quan trọng trong quá trình chuyển đổi khi nông nghiệp giảm bớt vai trò quan trọng nhưng khu vực chính thức chưa đủ phát triển để thu hút phần này (Jonathan Haughton và Wim Vijverberg, sắp xuất bản).

Đối với hầu hết các hộ nghèo ở Việt Nam, có được một việc làm ăn lương, bất kỳ việc gì, là điều quan trọng hơn nhiều so với chênh lệch giữa các loại công việc khác nhau như bàn ở trên. Đặc trưng nghèo nêu ở chương trên cho thấy tương quan chặt chẽ giữa việc làm của chủ hộ và mức chi tiêu cao hơn của hộ. Phân tích này có thể được thực hiện tương tự đối với việc làm được trả lương. Hình 3.2 mô tả sự phân chia trong nhóm dân cư ở độ tuổi lao động (từ 15 đến 60 tuổi) với mức chi tiêu tính theo đầu người. Dường như những người lao động hưởng lương chiếm tỷ lệ lớn hơn một chút trong nhóm dân cư giàu ở độ tuổi lao động. Nhưng họ cũng chiếm tỷ lệ lớn hơn khá nhiều trong số dân thất nghiệp. Quả thực, không tham gia hoạt động kinh tế và thất nghiệp phổ biến hơn ở người giàu.

Hình 3.2: Hoạt động kinh tế, từ Nghèo đến Giàu năm 2002



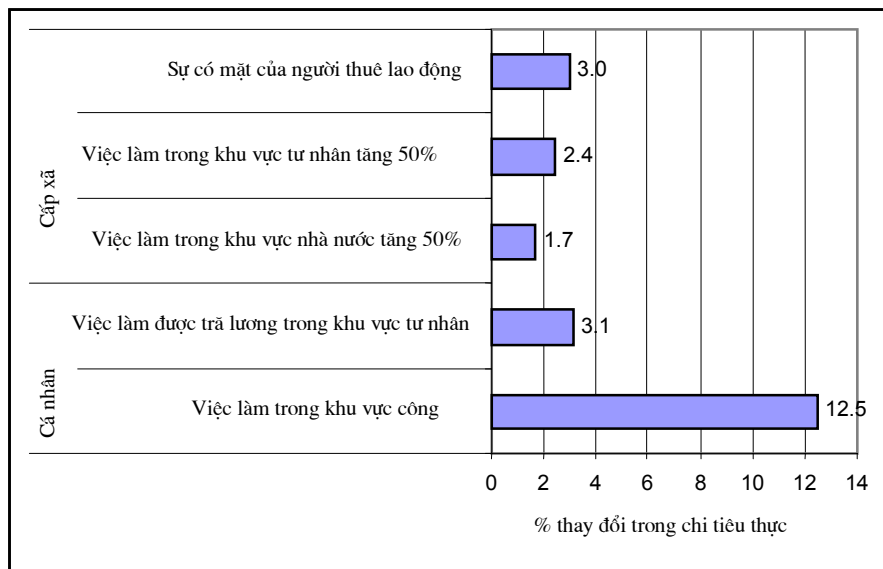
Nguồn: ước tính dựa trên số liệu của ĐTMSHGĐ 2002.

Hình 3.3 mô tả mối tương quan giữa việc có ít nhất một lao động được hưởng lương trong gia đình và mức độ chi tiêu theo đầu người cũng cho thấy quan điểm tương tự. Thanh gần cuối trong Hình 3.3. cho thấy hộ gia đình có một người làm công ăn lương trong khu vực tư nhân có mức chi tiêu cao hơn 3%. Ở đây giả thiết rằng tất cả các đặc điểm khác của hộ là như nhau. Chênh lệch này là 12% nếu hộ gia đình có một người làm công ăn lương trong khu vực nhà nước. Điều này tạo hoài nghi về quan điểm cho rằng cán bộ nhà nước có thể bị trả lương quá thấp. Quan điểm này có lẽ đúng cả về mặt kỹ thuật và chuyên môn, nhìn chung có việc làm trong khu vực nhà nước vẫn là một đặc ân.

Quan hệ tương quan không có nghĩa là quan hệ nhân quả, cũng giống như trong ví dụ về nhà vệ sinh cho thấy (cũng đi kèm với chi phí của hộ gia đình). Đối với việc làm, mối tương quan có thể chỉ đơn giản phản ánh là những cá nhân có tài kinh doanh hoặc làm việc vất vả sẽ có khả năng tìm và giữ được việc làm, đồng thời có mức chi tiêu cao hơn với những tài sản như nhau. Tuy nhiên, có một giả thiết là tăng số việc làm một vùng nào đó cũng đi kèm với giảm nghèo cho những hộ sống ở vùng đó (Phạm Lan Hương, Bùi Quang Tuấn và Đinh Hiền Minh, 2003).

Có hai cách đơn giản để kiểm tra giả thiết này. Cả hai đều sử dụng thông tin về việc làm, hoàn toàn độc lập với việc các hộ có tài kinh doanh hay làm việc tích cực hay không. Bảng hỏi xã trong ĐTMSHGĐ 2002 cho thấy những thông tin về việc ở xã có nhà tuyển dụng lao động nào lớn không trong bán kính 10 km từ trung tâm xã. Hơn nữa, từ bảng hỏi các hộ, cũng có thể tính được tỷ lệ dân số trong độ tuổi lao động ở bất kỳ xã nào có việc làm được trả lương. Cả hai chỉ tiêu này đều có thể dùng để ước tính tác động của việc làm ở cấp địa phương lên chi tiêu của hộ, có tính đến những đặc tính khác của hộ và của cộng đồng. Kết quả được minh họa ở các thanh ngang phía trên trong Hình 3.3. Có vẻ như sự có mặt của một người thuê lao động trong cộng đồng khi các yếu tố khác là như nhau đã làm tăng mức chi tiêu trung bình của các hộ gia đình trong cộng đồng đó lên gần 3%. Việc gia tăng 50% việc làm hưởng lương trong khu vực tư nhân và nhà nước cũng đi kèm với mức tăng chi tiêu lên 2,4% và 1,7%. Mặc dù không phải tất cả đều có thể hưởng lợi như nhau nhưng dường như nền kinh tế phi nông nghiệp mới phát triển ở Việt Nam có thể là đường hướng quan trọng để thoát nghèo (van de Walle và Cratty, 2003).

Hình 3.3: Việc làm và chi tiêu hộ gia đình năm 2002



Nguồn: ước tính dựa trên số liệu của ĐTMSHGĐ 2002.

Không phải mọi việc làm đều "tốt", hoặc những điều kiện làm việc bị bỏ qua không xem xét trong mục đích giảm nghèo. Trên thực tế, các PPA cho thấy rằng sự đảm bảo việc làm và các tiêu chuẩn sức khỏe cũng như an toàn ngày càng trở thành mối quan tâm của người nghèo. Trong các cuộc phỏng vấn tại TP Hồ Chí Minh, những người có việc làm ăn lương nói rằng họ may mắn hơn những người khác, vì họ có được thu nhập ổn định hơn. Tuy nhiên, nhiều người trong số họ cũng nói rằng họ có nguy cơ bị mất việc mà không được báo trước, cũng như là không ai đóng bảo hiểm cho họ. Những thanh niên đang làm việc tại các nhà máy than phiền về số giờ làm việc nhiều và không theo quy định. Người lao động cho biết rằng họ không được hưởng lương nghỉ ốm, mà càng đi làm lại càng có nguy cơ bị ốm. Trong trường hợp tai nạn lao động, theo họ nói, họ có thể bị mất việc mà không được bồi thường gì. *"Tôi bị một thanh sắt rơi vào người khi làm việc và phải nghỉ 20 ngày nay không đi làm được để có lương. Tôi phải đi vay "nóng" để mua thuốc và chi tiền sinh hoạt hàng ngày. Tôi không biết bao giờ tôi có thể trở lại làm việc và trả nợ"*, đó là lời của một người nhập cư 30 tuổi ở An Lạc. Hầu hết người nghèo khẳng định rằng trợ giúp duy nhất mà

họ nhận được trong những lúc như thế là giúp đỡ của đồng nghiệp và bạn bè sau khi xảy ra tai nạn.

Tầm quan trọng của việc làm để giảm nghèo cho thấy rằng những dịch vụ tìm việc làm đóng vai trò hết sức cần thiết. Tuy nhiên, tìm việc làm chỉ có tác động không đáng kể ở một nước như Việt Nam. Trừ đối với những lao động có trình độ và các vị trí quản lý, còn có ít bằng chứng cho thấy rằng có những chỗ làm còn bỏ trống. Trong bối cảnh này, cải thiện việc chấp nối giữa những nơi cần người và người cần việc không làm tăng số việc làm lên bao nhiêu. Điều thường xảy ra là những nỗ lực này có tác dụng ở chỗ ai kiếm được việc hơn là tác động đến tổng số việc làm.

Kinh nghiệm của các trung tâm giới thiệu việc làm cũng cho thấy điều này. Các dịch vụ việc làm do nhà nước cung cấp nói chung do các trung tâm thuộc Sở Lao động-Thương binh-Xã hội (Sở LĐTB&XH) đảm nhận, hoặc bởi các cơ sở dạy nghề thuộc Sở Giáo dục & Đào tạo (Sở GD&ĐT) của tỉnh thực hiện. Tại một số huyện, các thông báo tuyển dụng cũng được đăng tại trụ sở Ủy ban Nhân dân. Tuy nhiên, PPA ở TP Hồ Chí Minh cho biết rằng những doanh nghiệp vừa và nhỏ hiếm khi sử dụng đến các dịch vụ việc làm của nhà nước, dịch vụ này được coi là kém chất lượng. Khi họ cần tuyển dụng, họ thường hỏi công nhân của mình giới thiệu họ hàng hay người thân. Kết quả là những người nghèo (nhất là những người di cư) gặp khó khăn trong tiếp cận với thông tin về việc làm. Đôi khi họ phải dựa vào các dịch vụ việc làm của tư nhân, và phải trả 70 đến 150 ngàn đồng cho một chỗ làm. Nhưng những dịch vụ này cũng không đáng tin cậy. Những công việc mà họ giới thiệu không kéo dài được lâu, và thường trả lương thấp hơn so với mức đã thoả thuận trong hợp đồng giữa cơ quan giới thiệu và người tìm việc. Một số người tham gia vào PPA không ngần ngại gọi những dịch vụ này là loại "kinh doanh lừa đảo".

Tạo việc làm, chứ không phải phân bổ việc làm, là điều sống còn trong giảm nghèo. Về mặt này, những chính sách có tiềm năng lớn nhất là những chính sách cải thiện môi trường đầu tư, khuyến khích tạo doanh nghiệp tư nhân mới, và "chính thức hoá" những doanh nghiệp hiện tại, tất cả đều có lợi cho người nghèo (Tenev, Amanda Carlier, Chaudry, & Nguyen Quynh Trang, 2003).

Môi trường

Vì người nghèo có nguồn lực hạn chế để mua hàng hóa và dịch vụ trên thị trường nên người nghèo có thể bị ảnh hưởng nghiêm trọng bởi việc xuống cấp của các nguồn không mất tiền như môi trường. Tùy theo từng vùng, đất rừng, nguồn nước, ô nhiễm và đánh hết cá được báo cáo là những vấn đề chính.

Rất nhiều cộng đồng tham gia vào PPA phụ thuộc vào đất rừng ở các mức độ khác nhau dưới hình thức thu hoạch trực tiếp hoặc dựa vào đất rừng là nguồn thu nhập bổ sung. Việc thu lượm và bán những sản phẩm lâm nghiệp không phải là gỗ và sử dụng lương thực và củi đun để tiêu dùng là rất phổ biến đặc biệt là ở các nhóm dân tộc thiểu số. Ở một số vùng như Quảng Ngãi, đất rừng ngày càng tăng nhưng người nghèo lại nói rằng họ ít được tiếp cận đất rừng. Họ nói rằng quá trình phân đất không phải lúc nào cũng bao gồm cả người nghèo và họ hiện bị tách khỏi những khu vực mà trước đây được coi là tài sản chung. Ở Tây Nguyên, những mảng rừng lớn đã bị biến thành đất trồng cà phê và hạt tiêu thường là để cho người nhập cư. Các vấn đề kèm theo là thiếu nước trong mùa mưa, thiệt hại về lũ lụt nặng nề hơn trong mùa mưa và mất chất mùn của đất. Kết quả là nhiều hộ gia đình nghèo đã phải thay đổi các chiến lược kiếm kế sinh nhai truyền thống mà kết quả là đã làm tăng gánh nặng công việc lên phụ nữ và trẻ em những người chính làm việc kiếm củi.

Cấp nước ở nhiều vùng được người dân cho biết là ngày càng trở nên thất thường với những ảnh hưởng nghiêm trọng đến sản xuất mùa vụ. Ở Quảng Ngãi, mực nước mùa khô ở các

sông ở địa phương được báo cáo là giảm từ mức từ hông đến ngực năm 1993 xuống chỉ hơn mức chỉ trên mắt cá một chút năm 2003. Nguyên nhân là sự kết hợp giữa thời tiết và phá rừng. Ở Ninh Thuận, người dân lưu ý rằng đất bị khô cạn vì những lượng nước ngọt lớn đã bị bơm vào các đầm tôm của các nông dân khá giả. Đây là mối quan ngại của người dân làm ruộng trên những mảnh đất đầy cát xung quanh những đầm tôm bởi lẽ họ quá nghèo để có thể đầu tư nuôi tôm và giờ đây đang gặp khó khăn trong việc tưới tiêu đất canh tác của họ.

Ở nhiều địa bàn, người dân nhận xét về tác động của ô nhiễm công nghiệp lên môi trường – nền tảng quan trọng của các hệ thống nông nghiệp của họ. Ở Tây Nguyên, phát triển doanh nghiệp được một số người cho là không thích hợp với các mục tiêu bảo vệ rừng. Người già ở thôn Tung Kuh, xã Earal nói: *“hãy phân đất rừng cho người dân nếu không doanh nghiệp đồ gỗ [tên của công ty] sẽ sớm phá rừng”*. Ở Nghệ An, sáng kiến thúc đẩy việc nuôi gia súc cũng gây phá hỏng rừng. Tại các địa bàn khác, phát triển doanh nghiệp dẫn đến ô nhiễm và làm bẩn nguồn nước. Ở Quảng Ngãi, nguồn nước bị nhiễm bẩn do sử dụng DDT làm thuốc bảo vệ để làm tỏi và hành. Ở Nghệ An, dòng chảy chính bị nhiễm do các bệnh viện ở Vinh. Ninh Thuận và Đồng bằng sông Hồng cũng có những vấn đề tương tự gắn liền với việc xả chất thải công nghiệp vào nguồn nước. Ô nhiễm do thuốc trừ sâu của nguồn nước được nêu là vấn đề quan trọng và ngày càng gia tăng ở Đồng bằng sông Cửu Long (World Bank, Danida và Bộ KH-CN&MT, 2003). Trong mọi trường hợp, có rất ít bằng chứng về việc kiểm soát hoặc những quy định về các hoạt động này.

Tại vùng ven biển Quảng Ngãi, người dân cho biết việc thu nhập từ các hoạt động đánh cá sụt giảm nhanh chóng. Họ than phiền rằng lượng cá bị sụt giảm nghiêm trọng do việc gia tăng nhanh chóng số lượng tàu đánh bắt ngoài khơi và các phương pháp đánh bắt có tính hủy diệt (sử dụng điện hoặc chất nổ để giết cá). Ở Đồng bằng sông Cửu Long cũng có những vấn đề tương tự.

Tác động về môi trường của việc phát triển đô thị không được quy hoạch tốt là vấn đề vô cùng quan trọng ở thành phố Hồ Chí Minh. Cơ sở hạ tầng không đủ để xử lý nước thải và điều kiện vệ sinh kém đã làm ô nhiễm hoàn toàn hệ thống kênh rạch mà ngập lụt trong suốt mùa mưa. Các hộ gia đình nghèo chủ yếu sống ở những vùng bị bao quanh bởi các hệ thống nước thải thường xuyên bị ngập trong nhà và họ cho biết rằng điều đó ảnh hưởng xấu đến sức khỏe của họ.

II. Chính sách công hiện nay và người nghèo

4. Cải cách kinh tế

Thúc đẩy tăng trưởng kinh tế và tạo việc làm được coi là những đóng góp quan trọng nhất mà chính phủ có thể làm để giảm nghèo. Các chính sách công có thể tiếp cận đến người nghèo thông qua những trợ cấp định hướng cho các đối tượng ưu tiên, và đồng thời có thể làm tăng tài sản cho họ, đặc biệt trong giáo dục và y tế. Tuy nhiên, các chương trình mục tiêu và các chính sách phát triển con người không thể giúp được nhiều lắm nếu không gắn với sự tăng trưởng kinh tế bền vững. Với quan điểm đó, những thành quả của Việt Nam từ sau đổi mới là tuyệt vời. Trong thập kỷ qua, chỉ có 5 nước trên thế giới có khả năng tăng GDP đầu người nhanh hơn Việt Nam. Ba nước trong số đó lại vừa thoát khỏi nội chiến và những bất ổn về kinh tế, và khó có thể được coi là thành công. Điều này khiến Việt Nam có thể sánh ngang được với Trung Quốc và Ai-len. Một thách thức đặt ra là phải giữ vững thành quả đó bằng cách chuyển đổi thành công sang nền kinh tế thị trường. Rõ ràng hình thái tăng trưởng là rất quan trọng đối với giảm nghèo. Kinh nghiệm của các nước rất đa dạng, từ cách thức phát triển kinh tế có tác động dần từ trên xuống đến sự tăng trưởng hoàn toàn vì người nghèo. Về phương diện này, thành tựu của Việt Nam rất đáng chú trọng. Nhưng tăng trưởng đang trở nên ít có lợi cho người nghèo hơn, đặc biệt là hiện nay khi tác động mạnh của việc phân phối lại đất nông nghiệp cho các hộ đã phát huy hết tác dụng. Duy trì sự tăng trưởng hoà nhập thực sự là một thách thức khó khăn nhất mà Việt Nam phải đối mặt trong những năm tới. Chương này sẽ phân tích mối liên hệ giữa tăng trưởng kinh tế và giảm nghèo ở Việt Nam, trong đó chú trọng vào vai trò của cải cách chính sách.

Chuyển đổi dần, tăng trưởng nhanh.

GDP tính theo đầu người thực tế ở Việt Nam tăng 5.9% một năm trong giai đoạn từ năm 1993, năm đầu tiên đánh giá nghèo đói một cách toàn diện, đến năm 2002. Đây có thể là một đánh giá thấp hơn thực tế do hệ thống tài khoản quốc gia Việt Nam chưa chú ý thỏa đáng đến việc đo lường sản lượng của khu vực tư nhân đang phát triển nhanh. Nhiều con số về quy mô của khu vực kinh tế không chính thức đã được ước tính. Tất cả các phương pháp đều có những hạn chế nên khó có thể khẳng định sự đúng đắn của bất kỳ con số nào. Nhưng chắc chắn là GDP trên đầu người “thực” ở Việt Nam đã tăng gấp hơn hai lần trong thập kỷ qua. Và nó có thể tiếp tục tăng với nhịp độ như vậy trong vài năm tới.

Có được kết quả tăng trưởng đáng kể trên là nhờ có hệ thống quản lý vĩ mô hiệu quả. Sau thời gian xáo trộn về kinh tế từ khi Liên Xô sụp đổ, Việt Nam đã cố gắng giữ một tỷ lệ lạm phát thấp, thâm hụt ngân sách vừa phải và mức độ nợ nước ngoài trong tầm kiểm soát (IMF và Ngân hàng Thế giới, 2003). Thành tựu trong tăng trưởng cũng nhờ sự nới lỏng có hệ thống cho hoạt động của các lực lượng thị trường. Việc giao quyền sử dụng đất cho các hộ trong khu vực nông nghiệp, tự do hoá dần dần thương mại quốc tế và cơ chế luật pháp về đăng ký thành lập doanh nghiệp mới là một trong những sự kiện bước ngoặt đáng kể trong quá trình này.

Ngoài đất nông nghiệp ra, chiến lược phát triển không dựa vào thanh lý một cách ồ ạt tài sản nhà nước. Hiện nay có khoảng 5.000 doanh nghiệp nhà nước (DNNN), con số này vào đầu những năm 90 là lớn hơn nhiều, khoảng 12.000. Nhưng sau một quá trình đóng cửa và sát nhập thời hậu tan rã của Liên Xô, số DNNN đã giảm xuống còn 6.300 vào năm 1992. Kể từ khi có chỉ thị mới của chính phủ về đổi mới DNNN vào năm 1997, có khoảng 1.100 DNNN đã được cơ cấu lại. Những doanh nghiệp này có quy mô nhỏ hơn mức trung bình, và việc chuyển đổi thường dưới hình thức tư nhân hoá nội bộ. Gần đây, một chương trình cải cách tham vọng hơn thông qua 104 kế hoạch cụ thể của các bộ, tỉnh thành và các Tổng công ty đã được thông qua. Dự kiến là sẽ cổ phần hoá, bán hoặc thanh lý thêm 2.689 DNNN trong vòng ba năm tới. Chương trình này được thực hiện sau khi đã xác định được những ngành mà nhà nước ít cần phải can thiệp. Mặc dù triển

vọng là sẽ "chỉ" còn 3000 DNNN vào năm 2006, nhưng quá trình chuyển đổi hình thức sở hữu ở Việt Nam không đạt kết quả cao, như cho thấy ở bảng 4.1.

Bảng 4.1: Quá trình chuyển đổi sang một nền kinh tế thị trường

Phần trăm	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
GDP									
Quốc doanh	40,1	40,2	39,9	40,5	40,0	38,7	38,5	38,4	38,3
Ngoài quốc doanh	59,9	59,8	60,1	59,5	60,0	61,3	61,5	61,6	61,7
Sản lượng công nghiệp									
Quốc doanh	49,6	50,3	49,3	48,0	46,3	43,4	41,8	41,1	40,1
Ngoài quốc doanh	50,4	49,7	50,7	52,0	53,7	56,6	58,2	58,9	59,9
Tín dụng ngân hàng									
Quốc doanh	65,9	61,1	56,4	53,0	57,3	49,5	44,7	42,8	41,0
Ngoài quốc doanh	34,1	38,9	43,6	47,0	42,7	50,5	55,3	57,2	59,0

Chú thích: Khu vực ngoài quốc doanh bao gồm các doanh nghiệp gia đình, khu vực tư nhân trong nước, các công ty liên doanh và đầu tư trực tiếp nước ngoài. Tín dụng ngân hàng của Chính phủ nằm trong khu vực quốc doanh.

Nguồn: Dựa trên số liệu của TCTK và NHNN.

Việc giảm dần sự tham gia của Nhà nước trong các hoạt động kinh tế, cùng với tỷ lệ tăng trưởng kinh tế cao đáng khâm phục, chỉ ra rằng thành tựu của khu vực quốc doanh là tương đối tốt. Sản lượng công nghiệp của các DNNN tăng trung bình 11% một năm trong vòng 5 năm qua. Chắc chắn mức tăng trưởng này thấp hơn so với mức tăng trưởng 18% của cả khu vực đầu tư nước ngoài và khu vực tư nhân trong nước trong cùng thời gian đó. Hơn nữa, rõ ràng các DNNN là nhóm rất không đồng nhất, gồm cả các doanh nghiệp làm ăn hiệu quả và các doanh nghiệp làm ăn thua lỗ. Nhưng nhìn chung, Việt Nam đã không thể tăng trưởng được như thế nếu khu vực nhà nước không tăng hiệu quả hoạt động. Tăng hiệu quả phần lớn là do sự cạnh tranh ngày càng tăng trên thị trường hàng hoá và dịch vụ, xét trong phạm vi nhỏ hơn là do những ràng buộc về ngân sách chặt chẽ hơn mà các DNNN phải đối mặt

Cạnh tranh nhiều hơn được thể hiện ở mức độ hội nhập ngày càng tăng của kinh tế Việt Nam với nền kinh tế thế giới. Bảng 4.2 chỉ ra rằng tỷ lệ xuất khẩu trong GDP tăng gấp hai lần trong chưa đầy một thập kỷ và đến nay ngoại thương đã lớn hơn cả GDP. Nhưng xu hướng đầu tư trực tiếp nước ngoài lại không tốt bằng, do cuộc khủng hoảng Đông Á diễn ra đã kèm theo giảm sút cả số đầu tư được duyệt và luồng vốn đổ vào. Nhưng luồng vốn đổ vào đã tăng nhanh từ cuối thập niên 90 với tỷ lệ khoảng 10% / năm. Nhưng kể cả khi những con số này có nhỏ hơn so với giữa thập niên 90, thì tỷ lệ vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài trong GDP ở Việt Nam vẫn cao hơn so với Trung Quốc. Việc ký kết hiệp định thương mại song phương (BTA) với Hoa Kỳ năm 2001 và đặc biệt là việc gia nhập tổ chức thương mại thế giới WTO (chính phủ hy vọng là vào năm 2005) sẽ củng cố quá trình chuyển đổi nền kinh tế. Bằng cách khuyến khích cạnh tranh trong lĩnh vực dịch vụ, hai cam kết quốc tế này sẽ làm tăng cạnh tranh trên thị trường thậm chí trong những khu vực hiện nay đang do nhà nước quản lý chính.

Tiến bộ trong tháo gỡ những ràng buộc ngân sách có chậm hơn. Việc trợ cấp chính thức cho các DNNN đã được xoá bỏ và việc cho vay chính sách đã được loại bỏ khỏi hệ thống ngân hàng. Nhưng khả năng trả nợ của các DNNN là không đồng đều, khiến cho khoảng 15% tổng các khoản dư nợ của ngân hàng không sinh lời (IMF, 2003). Những khoản vay mới phải chịu sự đánh giá rủi ro tín dụng tốt hơn, nhưng cải thiện này diễn ra rất chậm. Điều đáng lo ngại là việc cho vay chính sách thông qua Quỹ hỗ trợ phát triển (Quỹ HTPT) đang tăng nhanh. Quỹ HTPT lại chậm

được cơ cấu lại hơn các ngân hàng thương mại, và danh mục đầu tư của nó còn trong tình trạng kém hơn. Việc chấp nhận không thu hồi nợ xấu cũng sẽ phải tốn đến vài phần trăm trong GDP của Việt Nam. Việc không thắt chặt được các ràng buộc ngân sách đối với các DNNN có thể không làm giảm tăng trưởng trong ngắn hạn. Nhưng nó có thể làm mất đi khả năng tăng trưởng tương đương với mức tăng trưởng của một hoặc vài năm tiếp theo.

Bảng 4.2: Hội nhập kinh tế thế giới

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Thương mại (%GDP)									
Xuất khẩu	24,9	26,3	29,4	34,3	34,5	40,2	46,5	46,2	47,5
Nhập khẩu	35,8	39,3	45,2	43,3	42,4	40,9	50,2	49,9	56,1
Tổng cộng	60,7	65,6	74,6	77,6	76,8	81,2	96,6	96,1	103,6
FDI (triệu US\$)									
Được phê duyệt	3 766	6 531	8 497	4 649	3 897	1 568	2 012	2 536	1 558
Luồng vốn chảy vào	1 636	2 260	1 963	2 074	800	700	800	900	1 100

Chú thích: Vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài được tính dựa trên luồng vốn nước ngoài vào được báo cáo cộng với phần vay nước ngoài của các công ty liên doanh.

Nguồn : Dựa vào số liệu của TCTK, IMF, Bộ KH&ĐT và WB

Phát triển kinh tế bền vững trong dài hạn sẽ đòi hỏi những sự cải cách đáng kể trong quản trị nhà nước. Các hệ thống quản lý chi tiêu công thường xuyên và các chương trình đầu tư công còn rất yếu. Sự kém hiệu quả và nguy cơ tham nhũng là những hậu quả chính. Sự kém cỏi còn bộc lộ trong quá trình lập kế hoạch. Hiện nay vẫn còn có sự tách rời giữa chi thường xuyên và chi đầu tư. Chi đầu tư công được quyết định thông qua Chương trình Đầu tư công (CTĐTC), hiện chỉ đơn thuần là sự tập hợp những dự án ưu tiên của các bộ ngành, tỉnh thành và các DNNN, nhưng lại chiếm gần 1/5 GDP hàng năm. Chiến lược toàn diện về tăng trưởng và giảm nghèo (CPRGS) là một bước đột phá trong việc xác định rõ ràng các mục tiêu phát triển, gắn chính sách với việc đạt được các mục tiêu và theo đó giúp định hướng lại chi tiêu công hiện tại. Nhưng ở các cấp thấp hơn, đặc biệt ở nhiều tỉnh, phương pháp quản lý theo kiểu mệnh lệnh như cũ vẫn tồn tại.

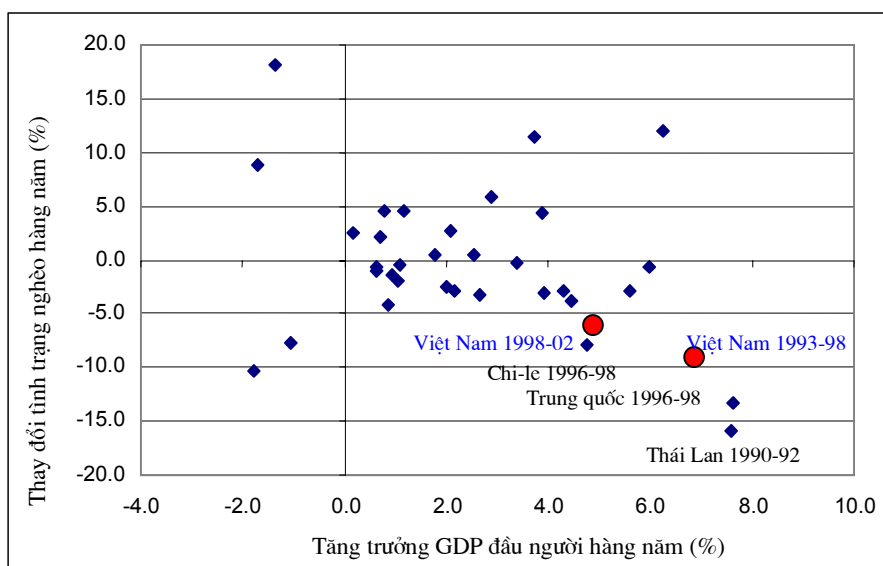
Sự cần thiết phải hoàn thành chuyển đổi sang kinh tế thị trường, cải cách khu vực tài chính, và cải thiện tính hiệu quả và minh bạch trong quản lý khu vực nhà nước được xác định là những ưu tiên trong CPRGS. Duy trì tăng trưởng ổn định, và qua đó tạo khả năng tiếp tục giảm nghèo, tùy thuộc nhiều vào khả năng thực hiện những ưu tiên đó của Việt Nam.

Tăng trưởng vì người nghèo

Việt nam đã rất thành công xét về mức giảm nghèo tương ứng với mỗi phần trăm tăng trưởng kinh tế. Hình 4.1 cho biết, trên trục tung, sự thay đổi tỷ lệ nghèo được quan sát tại một loạt các nước đang phát triển giữa hai cuộc điều tra hộ liên tiếp. Sự giảm này được tính hàng năm, bằng số phần trăm giảm nghèo so với tỷ lệ nghèo của năm gốc. Tỷ lệ nghèo quốc gia được sử dụng để tính toán. Mặc dù con số tuyệt đối không thể so sánh được giữa các nước, vẫn có thể so sánh được sự thay đổi tương đối theo thời gian. Các con số trên trục hoành là tỷ lệ tăng trưởng GDP đầu người hàng năm trong cùng một thời kỳ. Nói chung, nó chỉ ra rằng tăng trưởng kinh tế đi kèm với giảm nghèo (các điểm bên trái trong hình “cao hơn” các điểm bên phải). Về điểm này,

có thể kết luận là tăng trưởng tốt cho người nghèo. Tuy nhiên, độ phân tán rộng của các điểm cho thấy tầm quan trọng của việc xem xét không chỉ giá trị trung bình. Một phần trong sự phân tán này chắc chắn là do sai số trong đo lường. Nhưng sự phân tán này cũng chỉ ra rằng tình hình giữa các nước có thể khác nhau đáng kể, trong khi một số nước tăng trưởng nhanh không gắn với giảm nghèo mạnh, còn một số nước khác giảm nghèo vẫn diễn ra mặc dù tăng trưởng chậm.

Hình 4.1: Tỷ lệ tăng trưởng và giảm nghèo của các nước



Nguồn: Dựa trên số liệu của TCTK và Ngân hàng Thế giới (2003a).

Hai trong số các điểm trên hình 4.1, được đánh dấu tròn to hơn tương ứng với Việt Nam. Một điểm là trong giai đoạn 1993-1998 khi GDP theo đầu người tăng 6,9%/năm và tỷ lệ nghèo giảm 9%/năm trong tổng mức nghèo. Chỉ có hai nước có số liệu thu thập là Thái Lan những năm cuối thập kỷ 90 và Trung Quốc những năm đầu thập kỷ 90 có kết quả cao hơn. Điểm thứ hai là giai đoạn 1998-2002 của Việt Nam khi GDP đầu người tăng 4,9%/năm và tỷ lệ nghèo giảm 6,1%/năm. Thành tích này có thể so sánh được với Chi-lê những năm cuối thập kỷ 90.

Trong giai đoạn 1993-1998, 1% tăng trưởng trong GDP đầu người tương đương với 1,3% giảm nghèo trong khi ở giai đoạn 1998-2002 là 1,2%. Cả hai tỷ lệ này đều cao hơn so với mức trung bình quan sát được giữa các nước. Và sự chênh lệch giữa hai điểm có lẽ là không đáng kể. Tuy nhiên, Hình 4.1 cũng chỉ ra rằng Việt Nam đang nhích dần tới xu hướng trung bình. Nếu xu hướng này tiếp tục, thì tăng trưởng sẽ ít có lợi cho người nghèo hơn so với những năm đầu thập kỷ 90.

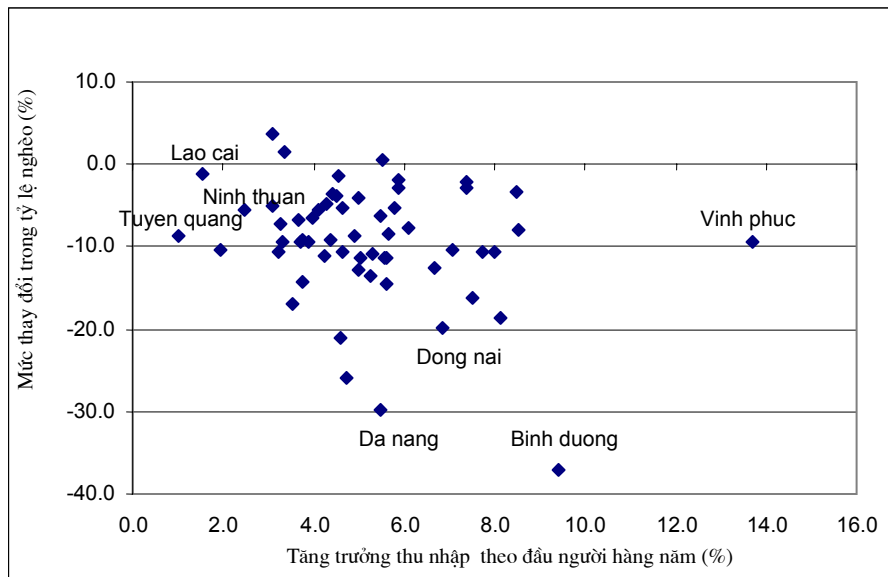
Sự chênh lệch giữa các tỉnh

Mối quan hệ giữa tăng trưởng kinh tế và giảm nghèo cũng có thể được đánh giá ở các cấp dưới cấp độ quốc gia. Chính quyền ở một số tỉnh đã quyết tâm hơn so với các tỉnh khác trong cả cách, thu hút vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài và thúc đẩy khu vực tư nhân phát triển. Đồng thời cũng có sự khác nhau trong việc hoàn thiện quá trình lập kế hoạch, dự toán ngân sách, trong hiệu

quả thực hiện các dịch vụ xã hội giữa các tỉnh. Trên thực tế, những tiến bộ không đồng đều trong cải cách cơ cấu, xã hội và quản lý nhà nước giữa các tỉnh là một trong những điểm nổi bật trong quá trình chuyển đổi nền kinh tế của Việt Nam. Kết quả là kinh nghiệm giảm nghèo giữa các tỉnh cũng rất đa dạng.

Thành tích của cấp tỉnh trong tăng trưởng kinh tế và giảm nghèo của thập kỷ qua được tóm tắt ở Hình 4.2. Hình này cũng tương tự như hình trong phần trước so sánh Việt Nam với các nước khác. Trục hoành thể hiện tỷ lệ tăng trưởng hàng năm về GDP đầu người của tỉnh từ 1993 đến 2002, tính theo phần trăm. Trục tung chỉ ra sự thay đổi hàng năm trong tỷ lệ nghèo. Các chỉ tiêu cấp tỉnh cũng có những sai số đáng kể trong đo lường. Số liệu về GDP của tỉnh ít đáng tin cậy hơn số liệu quốc gia, mà độ tin cậy của số liệu quốc gia cũng chưa phải là tuyệt đối cao. Đối với số liệu về nghèo đói, mẫu trong ĐTMSDC 1993 không đủ lớn để thu được ước lượng chính xác cho tất cả các tỉnh. Do đó, cần thận trọng khi diễn giải kết quả. Tuy nhiên, bằng cách lấy tỷ lệ tăng trung bình về GDP bình quân đầu người và tỷ lệ nghèo trong cả thập kỷ, Hình 4.2 có thể đưa ra được một bức tranh tương đối chính xác.

Hình 4.2: Tăng trưởng và giảm nghèo giữa các tỉnh, 1993 đến 2002



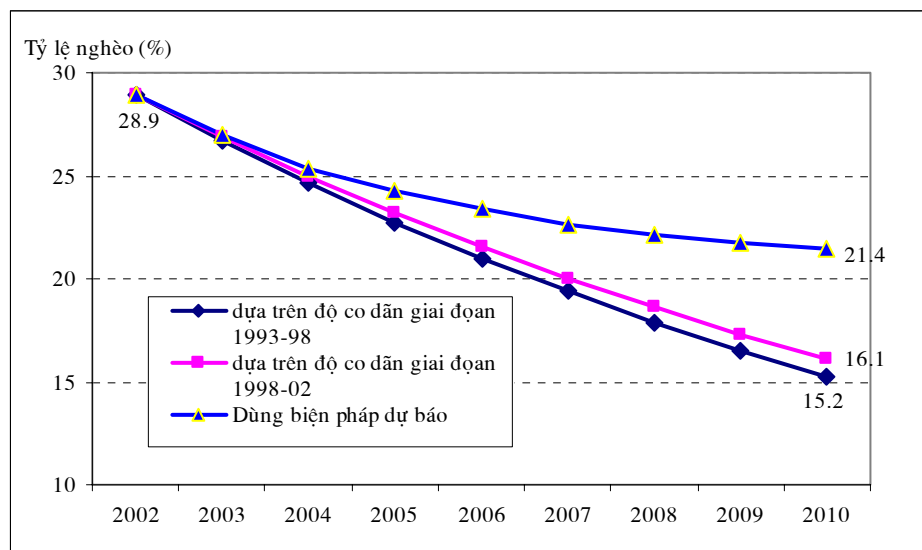
Nguồn: Xây dựng từ số liệu của TCTK

Mặc dù hầu hết những quan sát trong Hình 4.2 đều tập trung quanh mức tăng trưởng GDP từ 3 đến 8% một năm, và tỷ lệ giảm nghèo là khoảng 3 đến 15% một năm, nhưng có một số tỉnh lại nằm ở ngoài khoảng đó. Ở một thái cực, Lào Cai cho thấy rất ít tăng trưởng và gần như không giảm được nghèo. Ở thái cực khác, Bình Dương, Đà Nẵng, và Đồng Nai đạt được thành tựu nổi bật ở cả hai phương diện. Nằm giữa hai thái cực này, một tỉnh như Tuyên Quang đã giảm được nghèo với tốc độ gần 10% một năm, mặc dù tăng trưởng kinh tế chỉ khiêm tốn, trong khi Vĩnh Phúc cũng có mức giảm nghèo tương tự, mặc dù có mức tăng trưởng cao nhất trong các tỉnh. Mặc dù những sai số trong đo lường khiến ta phải cân nhắc thận trọng những kết quả này, nhưng nó cho thấy những tỉnh tăng trưởng nhanh như Đà Nẵng và Bình Dương và tỉnh tăng trưởng chậm như Tuyên Quang có thể đã có những cách làm khác nhau. Trong quá trình đưa CPRGS xuống thực hiện ở cấp tỉnh, sẽ nêu ở Chương 9, những tỉnh khác cũng có thể được lợi từ học hỏi kinh nghiệm của các tỉnh này.

Tăng trưởng là chưa đủ

Trong tương lai, liệu một nền kinh tế tăng trưởng nhanh có thành công trong việc xoá nghèo trong thời gian ngắn hay không? Sự tăng trưởng kinh tế vì người nghèo ở Việt Nam là một lý do tốt để chúng ta có thể lạc quan. Nếu 1% tăng trưởng GDP đầu người giữa năm 1993 và 1998 dẫn đến giảm 1,3% nghèo thì tỷ lệ nghèo có thể sẽ chỉ ở mức 15% vào năm 2010, như đường thấp nhất trong Hình 4.3 chỉ ra. Đường này được xây dựng trên giả thiết GDP thực tế tăng 7%/năm trong khi tỷ lệ tăng dân số hàng năm là 1,35%. Giả sử độ co giãn trong giảm nghèo là 1,3, thì tăng trưởng GDP đầu người 5,65% sẽ dẫn đến tốc độ giảm nghèo là 7,3% (=5,3 x 1,3). Do đó, năm 2003 tỷ lệ nghèo sẽ phải là 26,8% (thấp hơn so với năm 2002 là 6,9%). Năm 2004, tỷ lệ này sẽ là 24,8%, v.v. Tỷ lệ nghèo có thể sẽ giảm ít hơn nếu 1% tăng GDP đầu người chỉ tương ứng với 1,2% giảm nghèo như trong giai đoạn 1998-2002. Với xu hướng như vậy theo giả thiết như trên ta được kết quả tổng hợp là đường thứ hai từ dưới lên trong Hình 4.3. Nó dẫn đến một tỷ lệ nghèo là 16% vào năm 2010.

Hình 4.3: Dự báo về tỷ lệ nghèo đến năm 2010



Nguồn: Xây dựng dựa theo số liệu của ĐTMSHGĐ 2002.

Tuy nhiên, không nhất thiết là việc dự báo cho tương lai phải dựa vào xu thế tổng thể, như được phản ánh trong độ co giãn của giảm nghèo so với tăng trưởng kinh tế. Một cách khác ở đây là dùng dự báo tăng trưởng về mức chi tiêu của những hộ trong ĐTMSHGĐ 2002 để tính tỷ lệ nghèo, sử dụng số liệu chi tiêu điều chỉnh, giống như được lấy ra từ một cuộc điều tra hộ mới. Giả sử chi tiêu của các hộ dân tộc thiểu số ở nông thôn tăng cùng với mức như mức chi tiêu trung bình đầu người của các dân tộc thiểu số ở nông thôn giai đoạn 1998-2002 (tức là tăng 0,95% một năm). Giả sử chi tiêu của những hộ không phải dân tộc thiểu số ở mỗi tỉnh tăng với tốc độ bằng mức tăng sản lượng đầu người ở tỉnh đó. Những giả định này nhất quán với tỷ lệ tăng GDP theo đầu người ở mức khoảng 5,65% một năm. Đường có tên là "dự báo hướng tương lai" trong Hình 4.3 được ước tính theo những giả định này. Nó cho thấy rằng tỷ lệ nghèo đến năm 2010 vẫn có thể cao ở mức 21,4%.

Vậy nếu dự báo trên là đúng thì đến năm 2010 tăng trưởng kinh tế sẽ có lợi cho người nghèo như thế nào? Tốc độ giảm nghèo trong giai đoạn 2002-2010 sẽ vào khoảng 1 điểm phần trăm một năm hoặc tương đương với 3,8% tỷ lệ nghèo ban đầu một năm. Đồng thời, GDP đầu người sẽ gia tăng với tốc độ 5,65% một năm. Do đó, độ co giãn của giảm nghèo so với tăng trưởng sẽ giảm xuống dưới 1, là mức trung bình quan sát được ở các nước (xem hình 4.1). Vậy có nghĩa là Việt Nam không còn là một nước có gì đặc biệt về mặt giảm nghèo nữa.

Hơn nữa, những người tới 2010 vẫn nghèo ở Việt Nam chính là bộ phận "rất khó thoát nghèo" ở Việt Nam. Dựa vào phương pháp tính toán dự báo hướng tương lai, vào năm 2010 khoảng 37% người nghèo sẽ là dân tộc thiểu số, trong khi dân tộc thiểu số chỉ chiếm có 13% dân số. Và có tới 49% trong số những người có mức chi tiêu dưới ngưỡng nghèo lương thực vẫn sẽ là dân tộc thiểu số. Mặc dù các bảng hỏi trong ĐTMSHGĐ không cho phép xác định người di cư, nhưng đến năm 2010 rất nhiều trong số những hộ nghèo có thể là những hộ di cư ra thành thị. Những nhóm dễ bị nguy cơ tổn thương khác cũng có thể sẽ chiếm đa số trong số người nghèo. Tăng trưởng kinh tế sẽ không đủ để làm cho nhóm "rất khó thoát nghèo" này thoát nghèo. Việt Nam nên thật nỗ lực xác định những người bị tụt hậu, có một chiến lược rõ ràng nhằm cải thiện phúc lợi cho họ, và một trọng tâm giảm nghèo mạnh hơn trong các chính sách công.

5. Cung cấp dịch vụ

Một phần đáng kể trong chỉ tiêu công, theo cách này hay cách khác, là liên quan đến cung cấp các dịch vụ cơ bản. Giáo dục tiểu học và trung học cơ sở, chăm sóc sức khỏe, nước, điều kiện vệ sinh là các dịch vụ chủ yếu do nhà nước cung cấp. Điều này cũng tương tự trong khuyến nông ở các vùng nông thôn. Thậm chí cả khi có các nhà cung cấp tư nhân tham gia, nhà nước vẫn đóng vai trò quan trọng thông qua các điều tiết hay trợ cấp. Ai có thể tiếp cận với các dịch vụ cơ bản này, với chi phí bao nhiêu và chất lượng như thế nào là những vấn đề quyết định đến giảm nghèo. Nói chung, phải thừa nhận rằng người nghèo không có khả năng tiếp cận với các dịch vụ này nếu họ phải trả đầy đủ các khoản chi phí. Do đó, việc cung cấp các dịch vụ cơ bản thường được gắn với việc trợ cấp kinh phí cho các hộ gia đình. Nhưng việc áp dụng cơ chế thị trường, xu hướng chính sách phân cấp nhiều hơn, và ngày càng phải dựa hơn vào chi phí cá nhân khiến cho khó có thể đánh giá được kết quả cuối cùng của những khoản hỗ trợ đó. Cả khả năng tiếp cận lẫn chất lượng dịch vụ đều không phải nghiêm nhiên mà có. Trước hết, chương này xem xét cấu trúc tổng thể của việc chu chuyển ngân sách giữa các tỉnh để xem liệu các nguồn lực có được chuyển cho khu vực nghèo nhất hay không. Sau đó đánh giá phạm vi, chi phí, và chất lượng của các dịch vụ cơ bản trong giáo dục, y tế, nước, điều kiện vệ sinh và khuyến nông ở cấp hộ gia đình và cộng đồng, với trọng tâm là tác động đến người nghèo.

Phân bổ nguồn lực

Việc cung cấp các dịch vụ cơ bản có gắn với quá trình chuyển nguồn lực cho các hộ nghèo hay không còn phụ thuộc vào sự phân bổ ngân sách. Phải thừa nhận rằng hiệu quả của chỉ tiêu công cũng đóng vai trò quan trọng. Có rất nhiều ví dụ trên thế giới về việc chính phủ thất bại trong cung cấp dịch vụ cơ bản cho người nghèo, mặc dù chỉ tiêu rất hào phóng. Bên cạnh đó cũng có nhiều ví dụ về những nước thành công trong việc cung ứng, mặc dù nguồn lực hạn chế (Ngân hàng Thế giới, 2003). Phân bổ nguồn lực hợp lý vẫn là một bước quan trọng để cung cấp dịch vụ một cách hiệu quả. Về mặt này, một vấn đề quan trọng là có bao nhiêu nguồn lực được dành cho các lĩnh vực xã hội, so với các chỉ tiêu khác. Bảng 5.1 chỉ ra rằng chỉ cho các khu vực xã hội chiếm tỷ trọng tương đối ổn định trong chỉ tiêu của chính phủ (bao gồm cả trung ương và địa phương). Tỷ trọng này trong tổng chỉ tiêu có giảm đôi chút từ khoảng 1/3 vào cuối những năm 90 xuống dưới 30% hiện nay. Nếu xem xét chia chi tiết hơn, có sự tương phản rõ nét giữa việc gia tăng liên tục chỉ cho giáo dục với việc giảm liên tục chỉ cho y tế. Xu hướng thứ hai này là điều đáng ngạc nhiên, và trái với xu hướng tăng chỉ tiêu cho y tế khi mà đất nước trở nên giàu hơn.

Bảng 5.1. Chỉ tiêu công cho các lĩnh vực xã hội

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Chỉ cho lĩnh vực xã hội	32.0	33.0	32.3	33.4	33.3	30.2	29.8	31.3	29.7
Giáo dục	7.8	8.6	8.7	10.1	10.2	9.4	9.6	10.1	10.4
Y tế	5.0	4.4	4.4	4.3	4.1	3.7	3.4	2.9	3.0
Lương và trợ cấp xã hội	13.3	13.5	13.0	13.0	11.7	10.6	10.4	11.2	9.3
Các khoản khác	5.8	6.9	6.1	6.1	6.7	6.4	6.4	7.1	7.0

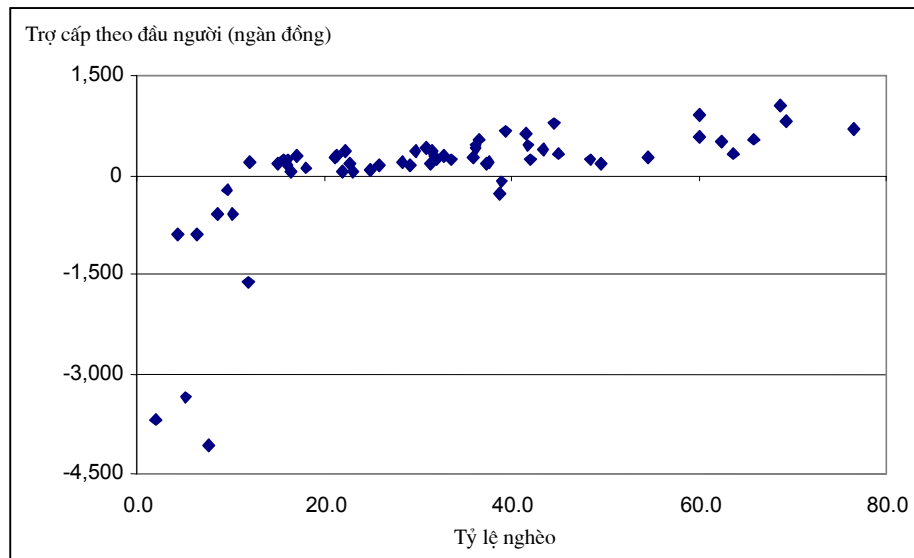
Chú thích: Số liệu được tính bằng tỷ lệ phần trăm trong tổng chỉ tiêu của Chính phủ

Nguồn: Bộ Tài Chính

Khi Việt Nam ngày càng được phân cấp hơn, một vấn đề quan trọng nữa cần được xem xét là liệu các nguồn lực có đến được những tỉnh nghèo nhất không. Ở cấp ngành, Quá trình này được thực hiện dựa theo chuẩn phân bổ ngân sách do các ngành hướng dẫn. Ví dụ, việc phân bổ nguồn lực cho giáo dục, cho đến gần đây, vẫn dựa vào số lượng trẻ em nhập học. Năm 2003, đã có quyết định thay bằng số trẻ em trong độ tuổi đi học. Có lẽ nên đánh giá các định mức này theo từng trường hợp, và xác định xem chúng dẫn tới sự phân bổ lũy tiến (vì người nghèo) hay lũy thoái (vì người giàu) trong mỗi lĩnh vực liên quan.

Nhưng ta cũng có thể đánh giá sự phân bổ ròng giữa các ngành và đánh giá xem các địa phương nghèo hơn có nhận được phân ngân sách lớn hơn không, trong điều kiện các nhân tố khác không đổi. Điều này được mô tả trong Hình 5.1. Trục hoành chỉ tỷ lệ nghèo của tỉnh, dựa vào ĐTHGD 2002. Trục tung chỉ mức cấp ngân sách ròng đầu người từ trung ương. Biến số này được tính bằng chênh lệch giữa tổng thu ngân sách của mỗi tỉnh, bao gồm những khoản thu được chia sẻ với trung ương, với phân thực chi của tỉnh. Nó cho ra con số xấp xỉ về mức cấp ngân sách thực tế, khi ngân sách tỉnh có thặng dư hay bị thâm hụt không quá lớn. Giá trị âm có nghĩa là tỉnh phải nộp vào ngân sách trung ương.

Hình 5.1: Chu chuyển ngân sách và tỷ lệ nghèo giữa các tỉnh năm 2002



Nguồn: Dựa vào số liệu của ĐTMSHGĐ 2002

Hình này cho thấy quả thực nguồn lực được điều từ những tỉnh giàu sang tỉnh nghèo. Ba địa phương giàu nhất là Hà Nội, TP Hồ Chí Minh, và Hải Phòng, mỗi địa phương đã nộp hơn 3 triệu đồng/người. Còn hầu hết các tỉnh, nhất là những tỉnh nghèo, đều được cấp ngân sách. Trong một số trường hợp, khoản cấp từ ngân sách này là đáng kể; Bắc Cạn là tỉnh được hưởng lợi nhất, nhận được tương đương 1,19 triệu đồng/người/năm. Mức này không chênh quá nhiều so với chuẩn nghèo lương thực, tức là 1,38 triệu đồng/người/năm, và chiếm khoảng 62% chuẩn nghèo chung, mà chuẩn nghèo chung ở khoảng 1,92 triệu đồng/người/năm. Mặt khác, nó cũng cho thấy rằng mối quan hệ giữa cấp ngân sách và nghèo đói vẫn chưa rõ. Một cơ chế chu chuyển ngân sách chú trọng vào giảm nghèo phải đem lại một quan hệ "thuận rõ hơn", trong đó những tỉnh có tỷ lệ nghèo thấp hơn mức trung bình của quốc gia sẽ phải chuyển cho những tỉnh khác, và những tỉnh có tỷ lệ nghèo cao mức quốc gia sẽ là tỉnh được thêm từ ngân sách.

Giáo dục

Trong những năm qua, Việt nam đã đạt được tiến bộ đáng ghi nhận trong việc mở rộng phạm vi giáo dục, kể cả cho người nghèo. Chiến lược quốc gia về Giáo dục cho tất cả mọi người mới được thông qua gần đây đã nhấn mạnh việc tiếp tục cam kết cung cấp giáo dục có chất lượng cho mọi bộ phận dân cư trong xã hội. Như cho thấy trong bảng 5.2, tỷ lệ đi học tiểu học đã vượt quá 90% trong các nhóm dân cư chính, trừ các dân tộc thiểu số và nhóm dân cư nghèo nhất trong dân số. Hai nhóm này có sự trùng lặp đáng kể. Ở miền núi, nơi giáo dục được tiến hành bằng ngôn ngữ không phải tiếng mẹ đẻ, và nơi đường đi học xa và khó khăn, trẻ em thường chỉ học vài năm rồi bỏ học. Đối với giáo dục trung học cơ sở, tỷ lệ học sinh đến trường đã tăng đáng kể trong thập kỷ trước, nhưng với mức độ tương đối khác nhau giữa người giàu và người nghèo. Như trong năm 2002, hầu hết trẻ em trong nhóm dân số giàu nhất đều đi học trung học cơ sở, trong khi đó chỉ có hơn một nửa số trẻ em trong nhóm nghèo nhất được học trung học cơ sở. Tỷ lệ học trung học phổ thông giữa nhóm giàu nhất và nhóm nghèo nhất là 4/1.

Bảng 5.2: Tỷ lệ đi học đúng tuổi

Theo phần trăm	Tiểu học			Trung học cơ sở			Trung học phổ thông		
	1993	1998	2002	1993	1998	2002	1993	1998	2002
Cả nước	86,7	91,	90,1	30,1	61,7	72,1	7,2	28,6	41,8
Nhóm nghèo nhất	72,0	81,9	84,5	12,1	33,6	53,8	1,1	4,5	17,1
Nhóm gần nghèo nhất	87,0	93,2	90,3	16,6	53,0	71,3	1,6	13,3	34,1
Nhóm trung bình	90,8	94,6	91,9	28,8	65,5	77,6	2,6	20,7	42,6
Nhóm gần giàu nhất	93,5	96,0	93,7	38,4	71,8	78,8	7,7	36,4	53,0
Nhóm giàu nhất	95,9	96,4	95,3	55,0	91,0	85,8	20,9	64,3	67,2
Người Kinh và Hoa	90,6	93,3	92,1	33,6	66,2	75,9	7,9	31,9	45,2
Các dân tộc thiểu số	63,8	82,2	80,0	6,6	36,5	48,0	2,1	8,1	19,3
Thành thị	96,6	95,5	94,1	48,5	80,3	80,8	17,3	54,5	59,2
Nông thôn	84,8	90,6	89,2	26,3	57,9	69,9	4,7	22,6	37,7

Chú thích: Số người ở mỗi cấp học được xác định dựa trên tiêu chuẩn người đó đang đi học đã hoàn thành bậc học là dưới, nhưng chưa hoàn thành bậc học tương ứng. Với bậc trung học, số người đi học bao gồm cả những người trong các trường dạy nghề và hướng nghiệp. Tuy nhiên số lượng trẻ em trong độ tuổi trung học đang học tại các trường dạy nghề hướng nghiệp là rất nhỏ (ước tính trong năm 1998 là 0,05% đối với trung học cơ sở và 1,69% đối với trung học phổ thông).

Nguồn : Ước tính dựa trên số liệu của ĐTMSDC 1993, ĐTMSDC 1998 và ĐTMSHGĐ 2002

Một trong những lý do của sự khác biệt này là chi phí cơ hội của việc đưa trẻ đến trường. Đối với rất nhiều hộ nghèo, sức lao động của trẻ có giá trị hơn nhiều so với việc để chúng tới trường. Lợi ích dài hạn của giáo dục không thể bù đắp được những tổn thất về thu nhập trong ngắn hạn. Khung 5.1 nêu những hoàn cảnh khiến cho trẻ em không hoàn thành bậc học hoặc không đi học đều được.

Một số yếu tố phi tài chính gây cản trở việc hoàn thành bậc học cũng được nêu ra trong các PPA. Trong đó bao gồm việc đi học xa, khó khăn trong phương tiện đi lại, vấn đề ngôn ngữ, rào cản về văn hoá những vùng dân tộc, nạn tảo hôn đối với trẻ em gái, và chương trình giảng dạy bị coi là không phù hợp. Đối với nhóm dân không có hộ khẩu, thì những cản trở về mặt hành

chính cũng gây khó khăn cho việc đi học. Đây là một vấn đề quan trọng ở TP Hồ Chí Minh, nhưng cũng được ghi nhận ở nông thôn, nơi có những người di cư đến, như Ninh Thuận. Các nhà nghiên cứu ở TP Hồ Chí Minh cho biết những trẻ em có đăng ký theo loại KT3 chỉ được phép đi học nếu còn chỗ, sau khi đã cho những trẻ có hộ khẩu dạng KT1 và KT2 đăng ký học hết. Trẻ có hộ khẩu dạng KT4 ít có khả năng được đi học. Những cơ sở giáo dục địa phương cho biết họ làm hết mọi cách để tạo điều kiện cho những nhóm không có hộ khẩu, nhưng không có đủ kinh phí để giải quyết hết cho toàn bộ số dân. Một số người di cư tham gia vào các cuộc thảo luận cho biết rằng con cái họ phải đi học buổi tối, với chất lượng thấp hơn nhiều so với lớp ban ngày thông thường. Những người di cư khá giả hơn có thể cho con đi học trường tư. Học phí ở đây cao hơn nhiều và do đó họ không biết mình sẽ có khả năng cho con đi học ở đó được bao lâu nữa: "*chúng tôi sẽ cho con đi học ở những trường đó chừng nào còn đủ tiền. Khi không có tiền, chúng sẽ phải thôi học ở đó*" (Nhóm di cư nam ở Phường 4, Quận 8).

Khung 5.1. Bỏ học

Loan sinh ra trong một gia đình nghèo người Tày ở bản thuộc xã Ea Hiao, tỉnh Đắk Lắk. Em học giỏi, mặc dù gần như ngày nào cũng phải làm việc ngoài đồng để giúp cha mẹ sau giờ học. Năm ngoái, hạn hán đã gây mất mùa lúa và cà phê. Do đó, gia đình em không có tiền để đóng phí xây dựng trường sở và những khoản đóng góp khác. Em cảm thấy xấu hổ khi bị giáo viên mời ra khỏi lớp vì em không đóng học phí. Cuối cùng, em đã bỏ học ở lớp 5, một phần do không đủ tiền đóng chi phí cho trường, một phần vì gia đình em cần có người lao động ở nhà.

Ở Ninh Thuận, việc phát triển đàn gia súc trong vùng đã dẫn đến gia tăng nhu cầu có những lao động trẻ để chăn giữ. Thuo là con thứ 3 trong một gia đình có 6 con (4 trong số đó đang ở tuổi đi học) tại một gia đình ở bản Tu Thiên, xã Phước Định, đã phải bỏ học sau khi hết lớp 1 để chăn một đàn gia súc 25 con cho một chủ chăn nuôi giàu có trong làng. Sau một năm, người chủ trả cho cha mẹ Thuo 800.000 đồng tiền công, cho Thuo ăn và quần áo mặc. "Gia đình tôi không có tiền để cho 4 con đi học", người cha thú nhận. "Thuo phải bỏ học để giúp gia đình".

Sai và Pau sống ở xã Thái Giang Sơn, Tỉnh Lào Cai. Sai (con gái, 11 tuổi, mới học xong lớp 4), và Pao (con trai, 9 tuổi, mới học xong lớp 3) là hai đứa con lớn nhất trong một gia đình có 4 con. Cha các em mất vào năm 2001. Sai và Pao phải giúp mẹ trong nhiều việc. Sai trông em, xách nước, nấu cơm, và cho lợn ăn. Em phải trông hai em nhỏ từ khi mới 6 tuổi. Người mẹ muốn các con mình được học hết lớp 5 trường làng và sau đó đi học trung học cơ sở ở trung tâm xã. Nhưng trong gia đình không có người lớn nào khác, vậy hai đứa con lớn không thể đi học đều được vì người mẹ cần chúng đỡ đần ở nhà. Đặc biệt, khi chị phải đi lên nương buổi sáng sớm, thì Sai phải cho các em ăn.

Nguồn: ActionAid Việt Nam & ADB (2003), Trung tâm Phát triển Nông thôn & Ngân hàng Thế giới (2003) và DFID (2003)

Chi phí trực tiếp cho giáo dục cũng là một trở ngại lớn đối với việc đi học, như được nhiều lần nêu ra trong mọi PPA. Chi phí trực tiếp cho giáo dục bao gồm các phí thu chính thức do cơ quan chức năng định ra và các chi phí không chính thức. "Học thêm" là một ví dụ điển hình của các chi phí không chính thức. Có thể lập luận rằng chi phí cho học thêm của các hộ không được tính vào chi phí giáo dục trực tiếp, mà như một khoản tiêu dùng riêng, giống như sách giải trí, hay học nhạc. Tuy nhiên, tại rất nhiều trường ở Việt Nam, giáo viên chính là người mở các lớp học thêm ở nhà của họ sau các giờ học chính ở trường. Các bậc phụ huynh đều biết rằng các kiến thức chủ yếu sẽ được dạy ở các lớp học thêm chứ không phải ở trường. Do đó, các lớp học thêm trở thành một cơ chế để một số người lợi dụng cương vị của họ kiếm lợi cho bản thân. Người dân ở

Đồng bằng Sông Hồng chỉ rõ ra rằng chi phí học thêm là điều đặc biệt nặng nề, nhưng họ buộc phải nộp để "lấy lòng giáo viên và tránh cho con em mình gặp rắc rối".

Chi phí trực tiếp cho giáo dục có thể rất đáng kể, như chỉ ra trong Bảng 5.3. Theo ĐTHGD 2002, nó có thể lên tới 270 nghìn đồng/năm cho một học sinh tiểu học, 455 nghìn đồng/năm cho học sinh phổ thông cơ sở. Khoảng một phần tư trong số này là dành cho học thêm. Như một phụ nữ ở Đồng bằng Sông Hồng nói, "họ bỏ học phí, nhưng lại để ra hàng loạt những loại phí khác"; rồi chị liệt kê ra khoảng ba chục loại phí và những khoản chi khác nhau. Hơn nữa, mặc dù có sự miễn giảm học phí (sẽ được đề cập trong Chương 7), nhưng chi phí trực tiếp cho giáo dục dường như không mang tính lũy tiến. Trừ nhóm dân cư giàu nhất có thể trả nhiều hơn, còn gánh nặng chi phí tính ra phần trăm trong tổng chi tiêu của hộ là gần như giống nhau với tất cả các nhóm dân cư. Đối với hai nhóm nghèo nhất, tỷ lệ này lại còn hơi cao hơn một chút. Bảng 5.3 cũng cho thấy rõ là người nghèo chi cho học thêm ít hơn người giàu. Nếu những lớp học thêm đóng vai trò quan trọng trong cung cấp kết quả học tập có chất lượng, thì trẻ em nhà nghèo đang được dạy dỗ ít hơn so với trẻ em nhà giàu.

Bảng 5.3: Chi phí cá nhân cho giáo dục năm 2002

Giáo dục tiểu học	Đơn vị: 1000 đồng /năm								Phần trăm trong chi tiêu của hộ
	Học phí	Đóng góp	Đồng phục	Sách giáo khoa	Dụng cụ trường học	Học thêm	Chi phí khác	Tổng	
Nhóm nghèo nhất	4,7	41,9	17,0	27,6	26,5	7,4	4,8	130,7	1,9
Nhóm gần nghèo nhất	7,5	47,2	24,9	36,4	34,6	14,1	8,8	174,3	1,9
Nhóm trung bình	11,5	50,3	33,0	41,3	38,6	22,6	15,4	215,0	1,8
Nhóm gần giàu nhất	26,4	59,8	44,9	44,9	43,8	44,7	22,0	290,8	1,8
Nhóm giàu nhất	131,1	102,5	73,9	58,8	62,6	218,2	89,3	756,7	2,4
Cả nước	27,8	56,0	34,4	39,5	38,6	47,2	22,3	270,3	1,9
Giáo dục trung học cơ sở	Đơn vị: 1000 Đồng/năm								Phần trăm trong chi tiêu của hộ
	Học phí	Đóng góp	Đồng phục	Sách giáo khoa	Dụng cụ trường học	Học thêm	chi phí khác	Tổng	
Nhóm nghèo nhất	30,7	51,3	28,3	49,0	40,4	15,5	9,1	225,7	2,9
Nhóm gần nghèo nhất	45,9	56,4	39,1	56,3	49,3	28,9	16,0	293,2	2,9
Nhóm trung bình	55,0	60,5	44,5	62,7	54,7	45,6	18,0	343,1	2,7
Nhóm gần giàu nhất	70,0	68,8	60,7	70,1	63,3	89,9	31,0	457,5	2,7
Nhóm giàu nhất	180,1	103,4	100,8	90,6	79,3	425,7	89,4	1076,0	3,1
Cả nước	72,2	66,7	53,1	65,0	56,8	107,5	30,3	454,8	2,9

Nguồn : Ước tính dựa vào số liệu của ĐTMSHGĐ 2002.

Không chỉ các phương pháp thống kê cho thấy mức độ chi phí trực tiếp cho giáo dục cao. PPA cũng đã chỉ ra những con số tương tự. Ví dụ, ở Ninh Thuận, chi tiêu cá nhân cho giáo dục của người nghèo là khoảng 225 nghìn đồng/năm cho học sinh tiểu học và 450 nghìn đồng cho học sinh trung học. Theo số liệu ĐTHGD, con số 310 nghìn và 580 nghìn đồng tương ứng của những người không nghèo là cao hơn không đáng kể.

Một lập luận ủng hộ những đóng góp tài chính cá nhân cho giáo dục là nó khiến người học có động cơ mạnh hơn trong việc buộc các trường phải chịu trách nhiệm trong cung cấp giáo dục có chất lượng. Các nhóm nghiên cứu PPA đã hỏi những cộng đồng nghèo về sự tham gia của họ và các hoạt động của trường, về mức độ mà họ có được những thông tin hoặc ảnh hưởng đến quá trình hình thành ngân sách của trường, và về những cơ chế để liên hệ với cán bộ nhà trường.

Nghiên cứu luôn chỉ ra rằng các hội phụ huynh đóng vai trò rất hạn chế trong việc đưa cộng đồng tham gia vào cung ứng giáo dục. Các bậc cha mẹ cho biết, đại diện của phụ huynh trong các hội phụ huynh chỉ giới hạn trong số những người giàu, có thế lực trong cộng đồng. Tại Đồng bằng Sông Hồng, người dân tự mô tả mình như những người bị gạt ra ngoài lề, không có tiếng nói gì trước những nhà cung ứng dịch vụ giáo dục. Họ coi hội phụ huynh như một công cụ để huy động tiền đóng góp, mà ít có tiềm năng bảo đảm lợi ích của họ. Ở Đồng bằng Sông Cửu Long, cha mẹ cho biết quan hệ giữa trường và cộng đồng là xa rời, phụ huynh họp mỗi năm 2 lần, ít có thời gian dành cho bàn bạc và tranh luận. Ở Tây Nguyên, người dân than phiền về thái độ của giáo viên, khiến cho việc tiếp xúc rất căng thẳng. Một số phụ huynh cho biết họ cảm thấy không thể dự cuộc họp ở trường được vì họ chậm nộp các khoản tiền. Tuy nhiên, họ vẫn bày tỏ mối quan tâm sâu sắc muốn tham gia nhiều hơn vào việc giáo dục con cái. Những kiến nghị cụ thể được đưa ra bao gồm việc biến các cuộc họp phụ huynh thành diễn đàn để đối thoại hai chiều, để công khai thừa nhận vai trò của phụ huynh, phải rèn cho giáo viên có thái độ kính trọng đối với phụ huynh, và cho phép phụ huynh, những người phải trả những khoản đóng góp, được có tiếng nói trong quyết định liên quan đến việc sử dụng những khoản tiền đó.

Y tế

Chuyển đổi kinh tế đã đem lại sự thay đổi đáng kể trong ngành y tế. Cũng giống như giáo dục, thành tựu của Việt Nam trong lĩnh vực này nhìn chung cao hơn của các nước có cùng trình độ phát triển. Tuy nhiên, có sự chênh lệch đáng kể giữa người giàu và người nghèo, như thể hiện ở Bảng 5.4. Mặc dù người nghèo ít nói là mình bị ốm hơn trong mười hai tháng qua, nhưng tình trạng ốm đau của họ lại nghiêm trọng hơn, như cho thấy ở tỷ lệ những người bị ốm và không lao động được. Nhưng một trong những chênh lệch đáng chú ý nhất giữa người người nghèo và người giàu liên quan đến tình trạng sức khỏe của trẻ em. Xác suất bị còi xương ở nhóm ngũ phân vị nghèo nhất trong dân số cao gần gấp 3 lần so với trẻ thuộc nhóm ngũ phân vị giàu nhất. Tỷ lệ này còn cao hơn, gần 5 lần, đối với xác suất trẻ thiếu cân.

Bảng 5.4. Kết quả về sức khỏe, từ nhóm nghèo đến nhóm giàu, 2002

Phần trăm	Tỷ lệ dân bị ốm trong 12 qua	Tỷ lệ người ốm không lao động được	Dinh dưỡng của trẻ dưới 5 tuổi (%)		
			Thiếu cân so với tuổi	Lùn so với tuổi	Thiếu cân so với chiều cao
Nghèo nhất	33,5	13,4	34,2	34,4	8,6
Gần nghèo nhất	40,4	13,3	29,1	24,5	7,6
Trung bình	39,3	11,8	23,8	18,4	6,0
Gần giàu nhất	39,5	9,9	21,0	15,4	5,8
Giàu nhất	34,3	6,7	12,7	9,0	5,6
Cả nước	37,4	10,9	25,7	22,5	7,0

Nguồn: Ước tính sử dụng số liệu của Điều tra Y tế quốc gia của Việt Nam 2002 và ĐTMSHGĐ 2002

Một trong những yếu tố gây nên sự chênh lệch về tình trạng sức khỏe là việc sử dụng những cơ sở khám chữa bệnh khác nhau, như nêu ở Bảng 5.5. Người nghèo thường ít sử dụng các dịch vụ y tế hơn, kể cả khi việc tự chữa trị cũng được coi là một trong những dịch vụ đó. Họ cũng sử dụng những dịch vụ y tế ở mức độ thấp hơn, như phản ánh số lần đi khám chữa trong năm. Và

đối với dịch vụ y tế chuyên nghiệp, họ cũng ít dựa vào các bệnh viện Tây y, hoặc các cơ sở khám chữa của trung ương và của tỉnh, mà dựa nhiều vào các trung tâm y tế đa khoa vùng hơn.

Bảng 5.5. Sử dụng dịch vụ y tế năm 2002

	Nghèo nhất	Gần nghèo nhất	Giàu nhất	Cả nước
Tỷ lệ sử dụng các dịch vụ y tế hoặc tự chữa trị	34.4	43.1	37.4	39.8
Số lần đi khám chữa bệnh trung bình một năm	8.3	11.6	10.4	10.8
Số lần khám nội trú/ngoại trú				
Nội trú bệnh viện huyện	1.9	1.0	0.3	0.9
Ngoại trú bệnh viện huyện	7.2	7.0	6.4	7.3
Nội trú bệnh viện trung ương/tỉnh	0.9	0.8	1.7	1.2
Ngoại trú bệnh viện trung ương/tỉnh	4.0	3.7	13.9	7.4
Nội trú bệnh viện đa khoa vùng/trung tâm y tế xã	1.0	0.7	0.1	0.4
Ngoại trú bệnh viện đa khoa vùng/trung tâm y tế xã	36.3	24.9	11.1	21.5
Trung tâm Tây y tư nhân	41.0	53.2	54.0	51.2

Nguồn: Ước tính sử dụng số liệu của Điều tra Y tế quốc gia của Việt Nam 2002 và ĐTMŠHGĐ 2002

Những chi phí cá nhân, dù chính thức hay không chính thức, là đặc điểm nổi bật trong bức tranh y tế ở Việt nam. Nhưng rất khó tính toán chúng, bởi các hộ có thể không đi khám chữa bệnh hoặc ít ra là không đi điều trị y khoa chuyên nghiệp. So với giáo dục, khả năng thay thế là cao hơn nhiều, hoàn cảnh bệnh tật và cách chạy chữa cũng đa dạng hơn. Một nghiên cứu trước đây, sử dụng số liệu của cuộc ĐTMSDC 1998, đã cho thấy kết quả rất đặc biệt, trong đó chi phí trực tiếp cho các dịch vụ y tế cao đã dẫn đến việc chi tiêu cho y tế lại thấp hơn, đặc biệt là đối với người nghèo (xem Ngân hàng Thế giới và các tác giả, 2001, và Menno Pradhan, 2002). Kết quả này khó có thể coi là thành công, vì nó đơn giản là do người dân phải dựa nhiều hơn vào việc tự chữa bệnh và y học cổ truyền.

Bảng 5.6: Chi tiêu cá nhân cho y tế năm 2002

	% đi khám chữa theo chuyên khoa	Ngàn đồng một năm						Tỷ lệ phần trăm trong chi tiêu của hộ
		Điều trị	Thuốc	Dụng cụ y tế	Đóng góp	Bảo hiểm y tế	Tổng cộng	
Nghèo nhất	46,3	151,6	137,1	3,3	2,4	4,5	298,8	4,31
Gần nghèo nhất	48,4	254,4	187,1	5,5	2,3	7,4	456,7	5,02
Trung bình	48,8	365,9	213,0	6,2	2,0	10,9	598,1	5,28
Gần giàu nhất	52,6	553,9	262,9	8,6	1,9	16,8	844,0	5,78
Giàu nhất	56,3	1110,4	449,8	21,4	1,4	31,1	1614,1	5,77
Cả nước	50,6	520,6	260,6	9,6	2,0	15,1	807,9	5,29

Chú thích: Chi tiêu cá nhân cho y tế được tính trên một người bệnh có đi khám chữa hoặc mua thuốc

Nguồn: Ước tính sử dụng số liệu của Điều tra Y tế quốc gia của Việt Nam 2002 và ĐTMŠHGĐ 2002

Bảng 5.6 trình bày các tính toán chi phí cá nhân cho y tế cho những người muốn được chữa bệnh. Bảng này xây dựng từ số liệu của ĐTMŠHGĐ 2002. Nó cho thấy chi phí trung bình là hơn 800 nghìn đồng/năm, trong đó 2/3 là dành cho điều trị. Mặc dù chi cho y tế mang tính lũy

tiền hơn chi cho giáo dục, nhưng sự khác biệt xét về tỷ trọng chi tiêu của hộ gia đình cho y tế giữa các nhóm dân cư là tương đối nhỏ. Thậm chí đối với nhóm nghèo nhất thì chi cá nhân cũng là khoảng 300 nghìn đồng mỗi năm.

Hỗ trợ về chi phí cá nhân được thực hiện dưới hình thức thẻ khám chữa bệnh. Liệu những thẻ này có được phân bổ một cách hữu hiệu cho người nghèo hay không, và liệu nó có tạo ra khác biệt trong đời sống của các hộ không, điều này sẽ được bàn đến ở Chương 7. Còn ở đây, có lẽ cũng cần lưu ý rằng các báo cáo nghiên cứu PPA có chỉ ra hệ thống miễn phí hoạt động thế nào trên thực tế. Một vài vấn đề được đề cập xét về khía cạnh này. Chậm trễ trong việc cung cấp thẻ bảo hiểm là rất phổ biến, tại mọi địa bàn. Thẻ thường chỉ được ghi tên chủ hộ, hoặc ghi thiếu tên một số người trong hộ, người dân ở nhiều nơi than phiền rằng thường người có tên lại không hay ốm. Và còn nhiều bất cập liên quan đến việc sử dụng những lợi ích mà hộ đủ tiêu chuẩn được hưởng do các hộ thiếu thông tin về quyền lợi được thẻ bảo đảm.

Nhiều báo cáo PPA đưa ra những chuyện về nhầm lẫn, thủ tục rắc rối, và phải trả thêm tiền. Những nguyên nhân chính làm chậm quá trình cấp thẻ được cán bộ các trung tâm y tế giải thích như sau:

- Có quá nhiều đối tượng thụ hưởng, nên việc lên danh sách và phát thẻ khám chữa cho họ rất mất thời gian. Chỉ riêng ở tỉnh Lào Cai, đã có gần 300.000 người trong cả tỉnh đủ tiêu chuẩn;
- Danh sách các đối tượng được hưởng do Sở LĐTBXH chuyển đến các trung tâm y tế chỉ gồm có mỗi tên, nên trung tâm y tế phải liên hệ lại với từng xã.
- Người dân tộc thiểu số tại những xã đặc thù đủ tiêu chuẩn được nhận thẻ, nhưng do kết hôn với dân tộc khác khiến khó xác định được họ.

Những câu chuyện về sử dụng thẻ khám chữa kém hiệu quả cũng có nhiều.

Tuy nhiên, Chính phủ mới đưa ra cơ chế mới trong Quyết định 139 để giải quyết vấn đề về các khoản thanh toán cá nhân. Cơ chế này có khả năng sẽ đem lại sự khác biệt trong cung cấp dịch vụ y tế cho người nghèo nhưng thành công của nó sẽ phụ thuộc vào thực tế thực hiện Quyết định 139 (xem Khung 5.2).

Khung 5.2 : Quyết định 139 về Quỹ Khám chữa bệnh cho người nghèo

Quyết định 139 được ban hành năm 2002 với mục tiêu đảm bảo tiếp cận dịch vụ y tế cho người nghèo đặc biệt là điều trị nội trú. Quyết định này đã tạo các Quỹ Khám chữa bệnh cho người nghèo để chi trả những chi phí cá nhân của những người thuộc diện hưởng lợi mà sử dụng dịch vụ y tế của nhà nước. Với vai trò chính hy vọng sẽ thuộc chính quyền cấp tỉnh, Quyết định 139 chỉ thị các Quỹ Khám chữa bệnh cho người nghèo phải mua bảo hiểm y tế cho người nghèo hoặc chi trả trực tiếp các khoản chi phí cá nhân cho các dịch vụ mà các bệnh viện hoặc có thể là các cơ sở y tế của nhà nước đã cung cấp cho người hưởng lợi.

Quyết định 139 được thiết kế để mang lại lợi ích cho người nghèo trong hai mặt: tăng việc sử dụng dịch vụ y tế và giảm mức độ nghèo về “thu nhập”. Quyết định 139 cũng tăng tính hiệu quả đặc biệt ở những tỉnh mà trách nhiệm sẽ ngày càng được phân tách giữa bên cung cấp tài chính và dịch vụ. Việc phân chi hai chức năng chính này sẽ cung cấp cơ hội để tạo áp lực xuống dưới về mặt chi phí và lên trên về mặt chất lượng dịch vụ.

Đặc điểm của sáng kiến này là:

- sáng kiến này đem lại nguồn lực cho người nghèo và các nhóm dễ bị tổn thương khác trên cơ sở các định nghĩa rõ ràng ai là người nghèo;
- sáng kiến này sẽ trang trải chi phí trên cơ sở đủ lớn để đem lại tác động ; chi tiêu công trong lĩnh vực y tế dự kiến sẽ tăng 8% trên toàn quốc và hơn 20% ở một số tỉnh ;

- sáng kiến này can thiệp từ phía cầu, nơi mua dịch vụ nên nó đem lại cơ hội để gây ảnh hưởng đến những nhà cung cấp dịch vụ thông qua các biện pháp khuyến khích chứ không phải là kiểm soát trực tiếp;
- sáng kiến này tăng cường vai trò quan trọng cho cấp tỉnh trong việc thiết kế chính sách và hoạt động linh hoạt và thích hợp với điều kiện của địa phương; và
- sáng kiến này có gắn với Bảo hiểm xã hội Việt Nam và các chương trình bảo hiểm y tế chính thức.

Một thách thức quan trọng trong lĩnh vực y tế mà rất nhiều khả năng sẽ ảnh hưởng đến người nghèo đó là sự lây lan của HIV/AIDS. Theo ước tính gần đây thì có 70.000 người bị nhiễm bệnh và có bằng chứng cho thấy căn bệnh này đang lây lan từ nhóm rủi ro cao sang các bộ phận dân cư khác. Người ta đặc biệt lo lắng về sự gia tăng lây nhiễm sang người mẹ. Chính phủ hiện đang soạn thảo một chiến lược để đối phó với tình trạng lây nhiễm ngày càng xấu đi. Chiến lược này hy vọng sẽ giải quyết được một số hạn chế của phương pháp trước có tính chất khá hà khắc. (xem Khung 5.3)

Khung 5.3: Một đại dịch đang lan rộng?

Việt Nam đang đương đầu với đại dịch HIV và AIDS ngày càng tăng đồng thời thay đổi hình thái. Theo báo cáo của Bộ Y tế, cho đến tháng 9/2003, Việt Nam đã có 72.240 trường hợp nhiễm HIV, 11.020 trường hợp đã chuyển sang AIDS và 6.195 ca tử vong vì AIDS. Theo một phóng sự thì hầu hết các ca nhiễm HIV là nam giới (chiếm 85% số người nhiễm HIV), gần một nửa trong số này và đa số các trường hợp nhiễm mới nằm trong độ tuổi 15-29. Trong nhóm người trẻ tuổi nhiễm HIV ngày càng tăng thì bệnh dịch này mang sắc thái địa lý. Cho đến cuối năm 2001, tất cả 61 tỉnh thành và 93% các quận huyện đều báo cáo có ca nhiễm HIV. Tỷ lệ nhiễm HIV trong độ tuổi từ 15-49 trên khắp cả nước là 0,28% trong năm 2002, song Quảng Ninh, Hải Phòng và TP Hồ Chí Minh thì tỷ lệ đó còn cao hơn nhiều.

Ở các khu vực có tỷ lệ nhiễm bệnh cao, căn bệnh này vẫn chỉ tập trung trong các nhóm người có lối sống mang hành vi nguy cơ cao, chủ yếu là những người nghiện ma túy, gái mại dâm và các khách hàng của họ. Điều tra theo dõi về các hành vi lây nhiễm cho thấy giữa hai nhóm này có sự trùng lặp đáng kể. Gái mại dâm cho biết rất ít khách làng chơi sử dụng bao cao su thường xuyên. Song bệnh dịch này không chỉ giới hạn ở những nhóm người này, được thể hiện qua tình trạng tăng một cách rõ rệt các ca lây nhiễm HIV ở tân binh, các bệnh nhân lao và phụ nữ mang thai. Đây là những dấu hiệu đầu tiên cho thấy bệnh dịch đang lây lan sang cộng đồng dân cư chung. Một khuôn khổ pháp lý đã được xây dựng để hỗ trợ việc thực hiện chương trình quốc gia phòng chống AIDS, các uỷ ban phòng chống AIDS đã được thành lập ở mỗi tỉnh thành.

Các thành tựu mà Việt Nam đạt được cho đến nay và các thách thức mà Việt Nam còn phải đương đầu được thể hiện trong Chiến lược Quốc gia về Phòng Chống HIV/AIDS giai đoạn 2004-2010, hiện đang được soạn thảo. Bước cơ bản tiếp theo sẽ là thực hiện chiến lược thông qua việc xác định ưu tiên, xác định các hạn chế về ngân sách và năng lực của địa phương, đồng thời qui định vai trò của các bên tham gia khác nhau. Đối mới về thể chế cũng đóng vai trò quan trọng trong việc hỗ trợ cho Chính phủ đối phó với thách thức này. Xác định các chương trình thích hợp với đối tượng là thanh niên có thể có tác động to lớn trong việc kiểm chế bệnh dịch lan sang dân thường. Và cũng cần có các nghiên cứu để tìm hiểu động cơ tại sao thanh niên lại có những hành vi, nguy cơ cao như vậy.

Việc đưa các chương trình ngăn chặn HIV/AIDS vào các ngành cụ thể (như giáo dục, hâm mộ, các công trình công cộng hoặc lực lượng quân đội) vẫn còn hạn chế ở qui mô quốc gia và hầu như không tồn tại ở các cấp thấp hơn. Gần đây Thủ tướng Chính phủ đã ban hành một chỉ thị nhằm tăng cường các hoạt động phòng chống HIV/AIDS và sự phối hợp giữa các cơ quan Nhà nước. Một chỉ thị như vậy có thể hỗ trợ cho Bộ Y tế tăng cường vai trò lãnh đạo của mình trong việc đẩy mạnh các chương trình HIV/AIDS trên diện rộng của Chính phủ Việt Nam.

Nước và vệ sinh

Trong thập kỷ qua, Việt Nam đã có tiến bộ lớn lao trong phát triển cơ sở hạ tầng nước và vệ sinh. Hiện tại, gần một nửa dân số được dùng nước sạch, tỷ lệ gần gấp đôi so với năm 1993 (Bảng 5.7). Con số này dựa trên định nghĩa quốc tế về nước sạch đã được chỉnh sửa cho phù hợp, trong đó "nước đi mưa" được tính vào, nhưng tất cả những loại nước từ "giếng mức bằng gàu kéo tay" không được tính. Lý do loại trừ nước giếng ra là vì ĐTHGD 2002 không phân biệt giữa giếng dùng gàu có qua xử lý và không qua xử lý, và chỉ loại qua xử lý là được tính là nước sạch. Do đó con số báo cáo sẽ không tính đủ phạm vi sử dụng nước sạch. Nếu mọi giếng dùng gàu mức tay đều được tính, thì tỷ lệ được dùng nước sạch toàn quốc sẽ là 78,7%. Kể cả với định nghĩa khắt khe được dùng ở đây, thì tỷ lệ người dân được dùng nước sạch cũng vẫn tăng 2,5 điểm phần trăm một năm, mức này thực sự cao theo tiêu chuẩn quốc tế.

Tỷ lệ được dùng nước sạch lại phân bố không đồng đều trong dân cư. Tỷ lệ được dùng nước sạch ở nông thôn chỉ bằng một nửa so với thành thị, và lại càng thấp hơn ở dân tộc thiểu số. Chỉ có một phần tám số người dân tộc hiện được dùng, so với trên một nửa số người Kinh và người Hoa. Tiến bộ trong số người dân tộc theo thời gian cũng chậm hơn nhiều. Từ năm 1993 đến 2002, chỉ có thêm 7,5% số người dân tộc được dùng nước sạch, trong khi tỷ lệ tương ứng của người Kinh và người Hoa là 23,6%. Trong ngũ phân vị nghèo nhất trong dân số, chỉ có trên 1/5 số dân được dùng, so với gần 4/5 trong ngũ phân vị giàu nhất. Và tiến bộ tuyệt đối về phạm vi sử dụng ở người nghèo cũng chậm hơn. Về mặt địa lý, tỷ lệ được dùng nước sạch lên tới mức 71,1% ở dân Đồng bằng Sông Hồng, nhưng chỉ có 4,3% ở Tây Nguyên.

Bảng 5.7. Nước và vệ sinh, từ nghèo đến giàu, năm 2002

Phần trăm	Tỷ lệ được dùng nước sạch			Tỷ lệ có nhà vệ sinh sạch		
	1993	1998	2002	1993	1998	2002
Việt Nam	26,2	40,6	48,5	10,4	17,0	25,3
Thành thị	58,5	76,8	76,3	44,9	60,1	68,3
Nông thôn	18,1	29,1	39,6	1,8	3,4	11,5
Người Kinh và người Hoa	29,0	44,9	52,6	11,6	19,3	27,7
Dân tộc khác	5,3	9,9	12,8	1,1	0,8	4,1
Nhóm nghèo nhất	9,4	16,1	22,7	1,0	0,6	2,0
Nhóm gần nghèo nhất	16,7	26,9	35,4	1,0	2,4	5,0
Nhóm trung bình	21,3	31,7	42,7	3,3	5,3	10,7
Nhóm gần giàu nhất	27,5	45,5	54,0	7,9	14,5	28,4
Nhóm giàu nhất	51,3	72,1	78,8	34,8	53,0	69,6

Chú thích: Xây dựng từ số liệu của ĐTMSHGĐ 2002.

Các điều kiện vệ sinh đúng quy cách là điều quan trọng để phòng bệnh, ngừa các bệnh đường ruột và suy dinh dưỡng. Tỷ lệ người được dùng nhà vệ sinh sạch ở Việt Nam hiện nay cao gấp 2,5 lần so với năm 1993. Nhưng tỷ lệ chung vẫn còn thấp, nhất là ở nông thôn, những dân tộc thiểu số, và ngũ phân vị nghèo nhất trong dân cư.

Hiện tại, trên một nửa số hộ sống ở thành thị đang phải trả tiền mua nước, thì gần như tất cả các hộ nông thôn đều không mất tiền (Bảng 5.8). Nhìn chung, việc trả tiền nước phổ biến hơn ở nhóm giàu nhất trong dân, hơn là nhóm nghèo nhất. Nhưng đô thị ở Đông Nam bộ là một ngoại lệ, vì gần 80% những người nghèo nhất phải trả tiền nước, trong khi chỉ hai phần ba người giàu

nhất phải trả. Xét về số tiền thực tế, trong cả nước, người giàu chi nhiều tiền cho nước hơn người nghèo. Nhưng nếu xét theo tỷ lệ trong tổng chi tiêu, thì những người thuộc nhóm nghèo nhất trong dân lại phải chi gấp đôi so với nhóm giàu nhất.

Ở thành thị, chi phí cho nước đang là một vấn đề nổi cộm trong số người nghèo, đặc biệt là những người di cư. Đó là do họ không có khả năng đảm bảo được việc mắc nối nước, buộc họ phải mua nước của những hộ giàu hơn. PPA ở TP Hồ Chí Minh phát hiện thấy rằng đa số những người di cư nghèo không có đăng ký hộ khẩu loại KT3 phải trả những loại chi phí cao gấp nhiều lần so với những người dân có hộ khẩu. Ở Quận Tân Bình, nhóm PPA ước tính rằng những người di cư không có hộ khẩu phải trả chi phí cao gấp 7-8 lần so với người có hộ khẩu. Ở những nơi mà cơ sở hạ tầng còn kém phát triển, như ở Quận 8, mức chênh lệch về chi phí giữa những người được mắc nước và không được mắc nước thường còn cao hơn nữa.

Bảng 5.8. Chi phí cá nhân cho nước sạch năm 2002

	Số hộ phải trả tiền nước (%)		Chi trung bình cho nước trên mỗi hộ có trả tiền		
			Ngàn đồng một năm		Tỷ lệ % trong chi tiêu của hộ
	Nông thôn	Thành thị	Nông thôn	Thành thị	
Nhóm nghèo nhất	2,0	17,9	115	170	2,8
Nhóm gần nghèo nhất	3,6	14,3	159	245	2,7
Nhóm trung bình	5,7	27,9	171	282	2,2
Nhóm gần giàu nhất	10,2	51,7	233	301	1,8
Nhóm giàu nhất	19,1	68,9	300	446	1,3
Cả nước	6,8	56,3	225	402	1,4

Nguồn: Xây dựng từ số liệu của ĐTMSHGĐ 2002.

Ở nông thôn, những cuộc thảo luận PPA xoay quanh việc có nước dùng nhiều hơn là chuyện chi phí. Những giếng nông mức bằng gàu và các dòng suối được người dân cho biết chính là nguồn nước sạch của họ. Ở vùng cao thường bị thiếu nước vào mùa khô. Ở Ninh Thuận, nơi có lượng mưa hàng năm rất thấp, phải đi rất xa để lấy nước, nên người dân phải mua nước của những xe chở nước mang đến. Ở Đồng bằng Sông Cửu Long, mùa mưa gây ra nhiều vấn đề hơn, vì các nguồn nước dễ bị nhiễm bẩn khi có lũ lụt. Người dân nêu ra vấn đề ô nhiễm từ các hoạt động nông nghiệp và từ các cơ sở kinh doanh.

Khuyến nông

Các dịch vụ khuyến nông, nhằm tạo điều kiện cho nông dân tiếp cận với thông tin và kỹ thuật sản xuất, phát triển thị trường, có tiềm năng cải thiện được phúc lợi cho các hộ nông thôn. Hệ thống khuyến nông của Việt Nam đã có từ cách đây một thập kỷ và vẫn chưa hoạt động trên cả nước. Tỷ lệ 3000 người nông dân có một trung tâm khuyến nông là cao và những mối liên hệ giữa nghiên cứu và khuyến nông rất kém (ANZDEC Ltd., 2001). Chi tiêu công về khuyến nông là khoảng 0,4% tổng GDP của nông nghiệp, một mức khá thấp so với các nước lân cận như Trung quốc, Thái Lan và Ma-lai-xia (ADB, 2002). Phần lớn ngân sách giành cho khuyến nông được cung cấp ở cấp địa phương. Như cho thấy ở Bảng 5.9, hơn một phần tư số hộ nông thôn sống ở những làng có trung tâm khuyến nông. Điều không có gì ngạc nhiên là người giàu được hưởng

nhiều hơn người nghèo, người Kinh và người Hoa được hưởng nhiều hơn các dân tộc thiểu số. Nhưng sự chênh lệch ở đây có ít hơn so với những dịch vụ cơ bản khác. Khoảng cách trung bình tới một trung tâm khuyến nông ở Việt Nam là 11,3km, nhưng nhóm nghèo nhất trong số các hộ lại sống xa hơn (14,5km) so với những hộ giàu nhất (9,5km).

Các PPA cũng cho biết rằng kinh nghiệm của người nghèo trong tiếp cận các dịch vụ khuyến nông cũng rất khác nhau giữa các vùng và các nhóm thu nhập. Ở Hà Giang, nhóm nghiên cứu mô tả về sự đóng góp tích cực của các cán bộ khuyến nông trong việc làm tăng thu nhập từ nông nghiệp. Đây là quan điểm được bày tỏ bởi cả nông dân giàu và nghèo, không phân biệt dân tộc. Cả 191 xã trong tỉnh đều có cán bộ khuyến nông, được trả lương 300 đến 400 ngàn đồng một tháng (cao hơn nhiều so với mức 90 ngàn đồng của các đồng nghiệp ở Lào Cai). Trong số 3035 thôn trong tỉnh, 1285 thôn có cán bộ khuyến nông được hưởng mức trợ cấp là 100 ngàn đồng một tháng. Nhưng đó chỉ là với những địa bàn có mạng lưới phát triển, xuống tới cấp thôn. Số cán bộ ở đây nhiều hơn ở những nơi khác, thường thì chỉ khoảng 4 đến 6 người một huyện. Tác động tích cực của cán bộ khuyến nông cũng được nêu ra.

Bảng 5.9. Các dịch vụ khuyến nông ở cấp xã năm 2002

	Tỷ lệ hộ có trung tâm khuyến nông trong xã	Khoảng cách trung bình đến trung tâm khuyến nông (km)	Số lần cán bộ khuyến nông đến xã một năm (trung bình)
Mọi hộ nông thôn	28	11,3	10
Người kinh và người Hoa	29	10,3	9,7
Dân tộc thiểu số	21	17,5	12,8
Nhóm nghèo nhất	28	14,5	9,9
Nhóm gần nghèo nhất	27	10,9	9,8
Nhóm trung bình	31	10,6	10,1
Nhóm gần giàu nhất	30	10,1	10,6
Nhóm giàu nhất	30	9,5	10,6

Nguồn: Xây dựng dựa trên số liệu của ĐTMSHGĐ 2002.

Nhưng các PPA cũng phát hiện thấy nhiều ý kiến phê bình, Khung 5.4 tóm tắt những quan điểm được nêu ra ở nhiều nơi. Các dịch vụ khuyến nông được coi là không hỗ trợ gì đáng kể cho người nghèo, do người nghèo không tham dự khoá tập huấn hoặc do các dịch vụ và việc tập huấn mà các cán bộ khuyến nông hướng dẫn chỉ phù hợp với những nông dân giàu. Trừ ở tỉnh Nghệ An, còn phụ nữ nói chung ít được tiếp cận với đào tạo qua khuyến nông, người dân ở Lào Cai nói "nữ làm, nam học". Các câu lạc bộ khuyến nông hoặc câu lạc bộ nông dân được coi là không giúp ích gì lắm cho người nghèo.

Có một vài nhận xét được nêu ra ở tất cả các địa bàn. Thứ nhất là liên quan đến sự cần thiết phải chuyển từ mô hình độc canh sang thúc đẩy việc đa dạng hoá nguồn thu nhập, giảm rủi ro. Điều này được nêu ra rõ nhất ở Đắc Lắc, nơi người dân đã chịu thiệt hại nặng do cà phê rớt giá. Tuy nhiên, người dân ở những nơi khác cũng quan tâm đến vấn đề này.

Vấn đề nổi cộm thứ hai được nêu ra ở mọi địa bàn nông thôn là nông dân không được tiếp cận với thông tin thị trường nông sản. Cán bộ khuyến nông không đóng vai trò gì nhiều trong tạo điều kiện tiếp cận thông tin thị trường hoặc những thông tin có ích về nông sản. Ở một số vùng, tư nhân chính là nguồn cung cấp thông tin, nhưng nông dân cảm thấy không thoải mái khi phải dựa vào những thương nhân này để làm nguồn thông tin duy nhất về giá cả. Tại một số nơi, nông dân

cảm thấy họ bị thương nhân lừa. Ở Đắc Lắc chẳng hạn, nông dân nói về việc họ được khuyến khích trồng sắn, sau đó không bán được, rồi thương nhân mua bông ép giá họ.

Vấn đề thứ ba liên quan đến nhu cầu có được lời khuyên tốt hơn dựa trên nghiên cứu. Ở mỗi nơi lại có một câu chuyện khác nhau, nhưng đều nói về việc các dịch vụ khuyến nông đưa vào những giống hoặc kỹ thuật không thích hợp. Những kinh nghiệm mà các nhóm nghiên cứu thu thập được bao gồm: có 29 hec-ta ngô "không hạt" được trồng ở Ninh Thuận, nuôi dê không qua kiểm dịch khiến dê chết ở Hà Giang, áp dụng giống ngô và lúa lai ở Lào Cai, nơi không có đủ công trình tưới tiêu, du nhập giống gà chỉ ăn loại thức ăn quá đắt ở Đắc Lắc, cung ứng hạt giống bông và phân bón với chất lượng kém ở Đắc Lắc, và phát triển những giống cây không phù hợp tại Nghệ An.

Một điều cuối cùng được nêu ở mọi địa bàn nữa là cần có phối hợp và hợp tác chặt chẽ hơn nữa giữa các hoạt động khuyến nông khác nhau. Ở mỗi huyện đều có một số cán bộ khuyến nông, khuyến lâm, bảo vệ thực vật, thú y, tất cả đều làm việc tách rời nhau. Người dân cảm thấy rằng nếu tập trung nguồn lực và phối hợp hoạt động của những ngành chuyên trách khác nhau này thì sẽ đem lại lợi ích thực sự, và những khuyến cáo đưa ra sẽ nhất quán hơn. Người dân cũng kêu gọi sự kết hợp chặt chẽ hơn giữa cung cấp tín dụng và khuyến nông, giữa phát triển cơ sở hạ tầng và phát triển nông nghiệp.

Khung 5.4. Quan điểm về các dịch vụ khuyến nông	
Người nghèo cần....	Dịch vụ khuyến nông cung cấp....
Biết mình có thể yêu cầu gì ở dịch vụ khuyến nông, vì phần nhiều dịch vụ chỉ được cung cấp khi có yêu cầu	Dịch vụ đáp ứng nhu cầu của người giàu, trong khi người nghèo cần những nỗ lực chủ động từ phía người cung ứng hơn
Được hướng dẫn trực tiếp, hoặc được tiếp xúc với cán bộ khuyến nông	Ít cán bộ khuyến nông, nhiều người không nói được tiếng dân tộc, còn chưa có cán bộ khuyến nông cấp thôn bản. Tập huấn chỉ mang tính một chiều và được thực hiện gián tiếp (thông qua trưởng thôn).
Khắc phục những vấn đề cụ thể trong sản xuất	Cán bộ khuyến nông địa phương yếu về kỹ thuật và tư vấn về những vấn đề thực tế
Đi lại tới những nơi xa, trong khi phải sống ở những vùng giao thông kém phát triển	Cán bộ khuyến nông địa phương thiếu phương tiện đi lại
Nhận được hỗ trợ đầu vào, mặc dù không thể đóng góp được	Ngân sách cho dịch vụ khuyến nông và phụ cấp cho cán bộ khuyến nông xã quá thấp
Được làm quen với nhiều phương án lựa chọn và giải pháp phù hợp với hoàn cảnh của mình theo hướng thích hợp với các môi trường đa dạng.	Các mô hình trình diễn kỹ thuật quá nghèo nàn đơn điệu đối với mỗi loại cây trồng và vật nuôi, không thích nghi với những nhóm thu nhập hoặc môi trường khác nhau
Nhận được những tài liệu đơn giản, với "hình ảnh hấp dẫn, chữ viết khổ to" cho những người có học vấn thấp, hoặc trình bày bằng miệng ở những vùng núi	Tờ rơi và các tài liệu chủ yếu bằng chữ viết, không phù hợp với những người dân có trình độ học vấn thấp.
Được biết đến những cơ hội tiếp cận thị trường	Ít thông tin về tiếp cận thị trường. Các dịch vụ tư nhân kém phát triển ở những vùng xa xôi hẻo lánh cũng không đảm đương được việc này.

Nguồn: DFID (2003)

6. Đầu tư công

Nếu được thực hiện đầy đủ, Chương trình Đầu tư Công (CTĐTC) hàng năm sẽ chiếm gần một phần năm GDP của Việt Nam. CTĐTC là tập hợp các dự án đầu tư do các bộ chủ quản, các tỉnh và DNNN thực hiện, lấy nguồn tài trợ kết hợp từ Viện trợ Phát triển chính thức (ODA), vốn ngân sách, vốn vay ngân hàng, và đối với các DNNN, cả phần lợi nhuận tái đầu tư. Các dự án được phân theo quy mô, và điều đó quyết định cấp nào sẽ phê duyệt. CTĐTC gồm vài trăm dự án loại "A", tương ứng với những dự án hạ tầng lớn về năng lượng, giao thông, nước, vệ sinh, và thủy lợi. Các dự án này có những tác động rất khác nhau đến tăng trưởng kinh tế và giảm nghèo tùy thuộc vào bản chất và địa điểm của chúng. Mặc dù đây là hai mục tiêu chính của chiến lược phát triển được nêu trong CPRGS, nhưng các dự án trong CTĐTC lại không được thẩm định dựa trên hai tiêu chí này. Nội dung của CTĐTC dường như lại được xác định bởi việc kết hợp các chiến lược ngành và những ưu tiên của một loạt những bên liên quan chính, như chính quyền tỉnh, hay các nhà tài trợ nước ngoài. Mục đích của chương này là tóm tắt lại những tác động giảm nghèo của các dự án cơ sở hạ tầng quy mô lớn ở Việt Nam.

Phân bổ nguồn lực

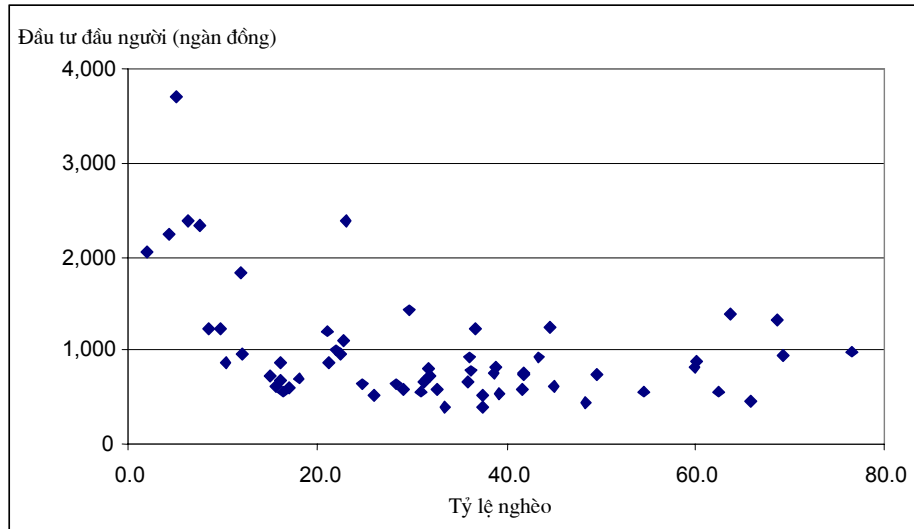
Mặc dù khó có thể dự báo được liệu những dự án đầu tư cụ thể có giảm được nghèo không và giảm bao nhiêu, nhưng ít nhất có thể đánh giá được xem các nguồn lực đầu tư có đến được những nơi người nghèo sống hay không. Hiện có số liệu về đầu tư của nhà nước theo tỉnh. Hình 6.1 cho thấy đầu tư trung bình của Nhà nước theo đầu người ở cấp tỉnh năm 2000 (số liệu mới nhất) và quan hệ với tỷ lệ nghèo cấp tỉnh năm 2002. Sự tương phản với hình 5.1 về cấp ngân sách theo đầu người nhằm hỗ trợ chi thường xuyên là điều đáng ngạc nhiên. Ngân sách ròng cho chi thường xuyên là cho những tỉnh nghèo nhất, trong khi nguồn lực đầu tư lại dồn vào những tỉnh giàu nhất. Mức chênh lệch quy mô là tương đối giống nhau trong cả hai trường hợp. Ví dụ, Hà Nội nộp ngân sách trung ương khoảng 3,4 triệu đồng một đầu người một năm, nhưng lại nhận được tương đương 3,7 triệu đồng một đầu người một năm từ Nhà nước về đầu tư công. Đà Nẵng nộp ngân sách 0,9 triệu đồng và nhận lại 2,2 triệu. Phải thừa nhận là các con số không thể so sánh chặt chẽ với nhau. Tuy nhiên, hệ số tương quan giữa nộp ngân sách theo đầu người với đầu tư của Nhà nước theo đầu người vẫn là -0,72.

Liệu đây có phải là điều đáng quan tâm xét từ góc độ giảm nghèo hay không? Không nhất thiết. Rất có thể là đầu tư công vào những tỉnh giàu sẽ đem lại hiệu quả kinh tế cao hơn. Cơ sở hạ tầng có thể có tác động nhỏ hơn lên tăng trưởng kinh tế ở những vùng xa xôi và miền núi. Từ góc độ này, phân bổ đầu tư giữa các tỉnh sao cho tối đa hóa tiềm năng tăng trưởng của cả nước và phân phối lại lợi ích từ đầu tư giữa các tỉnh sao cho tối đa hoá tác động giảm nghèo chắc chắn là một cách khôn ngoan. Và đây chính là điều Việt Nam hiện đang làm.

Tuy nhiên, có hai nguy cơ đi kèm với cách làm này. Thứ nhất liên quan đến tính bền vững lâu dài. Những tỉnh nhận được kinh phí đầu tư nhiều có xu hướng sẽ tăng trưởng nhanh hơn, nên chênh lệch về năng suất giữa những tỉnh này và những tỉnh nghèo sẽ gia tăng theo thời gian. Sự chênh lệch này một phần có thể được khắc phục bằng cách điều hoà ngân sách giữa các tỉnh như cách làm hiện nay ở Việt Nam. Nhưng chênh lệch về năng suất càng lớn giữa những tỉnh nghèo và tỉnh giàu thì phân ngân sách điều hoà càng phải lớn để làm cho thu nhập đồng đều hơn. Để cách làm này có thể bền vững được, cần có sự điều hoà ngân sách lớn hơn với qui mô theo thời gian, cả xét về mức tuyệt đối và tính theo tỷ trọng trong GDP. Những tỉnh giàu sau này rất dễ từ bỏ, không thực hiện những thoả thuận này. Nói theo thuật ngữ kinh tế, biện pháp này là không nhất quán theo thời gian. Nếu không có quyết tâm chính trị cao để khắc phục sự chênh lệch giữa các tỉnh,

vấn đề sẽ không thể thực hiện được. Việc ngăn ngừa không cho cho năng suất giữa những tỉnh giàu và tỉnh nghèo chênh lệch quá cao cũng là điều cần thiết để giữ cho mức điều hoà ngân sách trong tầm quản lý được, và ngăn chặn sự phân hóa giàu nghèo. Từ góc độ này, có lẽ nên đầu tư nhiều hơn vào những tỉnh nghèo, kể cả khi hiệu quả không cao bằng đầu tư vào tỉnh giàu.

Hình 6.1. Đầu tư công và tỷ lệ nghèo giữa các tỉnh



Nguồn: Xây dựng từ số liệu của TCTK và ĐTMSHGĐ2002.

Tập trung đầu tư vào những tỉnh giàu cũng có thể dẫn đến hình thái phát triển kém hoà nhập hơn. Giả sử việc điều hoà ngân sách giữa các tỉnh có thể bền vững được trong dài hạn, và chênh lệch thu nhập giữa các tỉnh có thể được giữ ở dưới mức trần nhất định, mặc dù có sự gia tăng về chênh lệch năng suất. Nguồn thu nhập của các hộ ở tỉnh nghèo và tỉnh giàu vẫn cứ ngày càng khác xa nhau, mặc dù tổng thu nhập của hộ là tương đối giống nhau. Lương và lợi nhuận có thể là những nguồn thu nhập chính của những tỉnh giàu, trong khi trợ cấp của nhà nước có lẽ sẽ ngày càng trở nên quan trọng đối với những tỉnh nghèo. Liệu có thể chấp nhận được về mặt xã hội không, nếu một số tỉnh được cải thiện phúc lợi nhờ tạo việc làm, trong khi một số khác chỉ có thể trông chờ vào sự ban phát? Một lần nữa, dựa vào lập luận này, có lẽ nên tăng đầu tư cho những tỉnh nghèo, kể cả khi hiệu quả không cao bằng đầu tư vào vùng giàu.

Lập luận nêu trên là dựa vào giả định là đầu tư vào tỉnh giàu sẽ có tác động lớn hơn lên tăng trưởng kinh tế, mà điều này có lẽ đúng, nhưng ngay cả trong một tỉnh, tác động cũng có thể khác nhau đáng kể giữa những dự án đầu tư khác nhau. Và điều này cũng đúng cho tác động giảm nghèo. Một cây cầu ở Đồng bằng Sông Cửu Long, hay một dự án vệ sinh ở TP Hồ Chí Minh, có thể có tác động giảm nghèo lớn. Ngược lại, thành lập một DNNN ở Lào Cai sẽ ít có tác động.

Khung 6.1: Thẩm định đầu tư xét từ góc độ giảm nghèo

Ưu điểm của các quyết định đầu tư thường được đánh giá bằng hai phương pháp. Các chuyên gia của ngành dùng phương pháp gọi là "cách tiếp cận dự án", còn các chuyên gia giảm nghèo thường dùng "cách tiếp cận thống kê".

Cách tiếp cận dự án sẽ xét đến những tác dụng trực tiếp của dự án đầu tư. Ví dụ, năng lượng do một nhà máy điện sản xuất ra, hay tăng số xe đi trên đường mỗi ngày. Dưới hình thức đơn giản nhất, cách tiếp cận này dùng giá thị trường để đánh giá phần sản lượng gia tăng từ một dự án. Do đó, lượng điện có thể được đem nhân với giá, và lượng xe nhân với chi phí vận chuyển một chuyến hàng trên đường. Phép nhân này sẽ cho kết quả là thu nhập tăng thêm do có dự án, sau đó có thể đem so sánh với chi phí đầu tư. Tỷ số giữa thu nhập tăng thêm do dự án đem lại và chi phí cho nó được gọi là tỷ suất lợi nhuận. Tỷ suất này được tính cho hầu hết các dự án đầu tư quy mô lớn. Giả sử dự án chỉ tạo ra tác động trực tiếp. Trong trường hợp này, nếu biết độ co giãn giữa giảm nghèo và tăng trưởng kinh tế, thì tác động giảm nghèo toàn quốc của một dự án có thể được suy ra từ tỷ suất lợi nhuận. Tác động này có thể được tính như sau:

$$\begin{array}{ccccccc} \text{Giảm nghèo} & & \text{Tỷ suất lợi} & & \text{Tỷ lệ đầu tư} & & \text{Độ co giãn giữa} \\ (\%) & = & \text{nhuận của} & \times & \text{(Vốn cho dự} & \times & \text{giảm nghèo với} \\ & & \text{dự án (\%)} & & \text{án/tổng GDP)} & & \text{tăng trưởng} \end{array}$$

Dựa vào số liệu của thời kỳ 1998-2002, độ co giãn giữa giảm nghèo và tăng trưởng ở Việt Nam là khoảng 1,2 (xem Chương 4). Do đó, một dự án đầu tư có tỷ suất lợi nhuận 20%, thu hút vốn đầu tư 1/1000 GDP, sẽ có thể giảm tỷ lệ nghèo trong cả nước được 0,024%.

Cách tiếp cận thống kê sẽ xét đến tác động tại địa phương của một dự án đầu tư. Sử dụng những phương pháp ít nhiều có phức tạp hơn, sẽ đánh giá định lượng được xem tỷ lệ nghèo ở một xã, huyện, hay tỉnh sẽ giảm bao nhiêu khi có một lượng kinh phí đầu tư nhất định được phân bổ cho xã, huyện, hoặc tỉnh đó. Các số liệu về địa phương, thường lấy từ điều tra hộ, được dùng để đánh giá định lượng. Ví dụ, các số liệu về chi tiêu của những hộ sống ở những xã có đầu tư. Ước tính tác động sẽ được thể hiện ở mức độ giảm nghèo (%) đi kèm với khối lượng đầu tư của địa phương (% trong GDP). Giả sử dự án chỉ có tác động đến địa phương. Trong trường hợp này, tác động giảm nghèo trên toàn quốc của một dự án có thể được suy luận từ ước tính về tác động ở địa phương như sau:

$$\begin{array}{ccccccc} \text{Giảm nghèo} & & \text{Tác động thống} & & \text{Người nghèo ở} & & \text{Tỷ lệ đầu tư} \\ (\%) & = & \text{kê (ước tính ở} & \times & \text{địa phương (\%} & \times & \text{(Vốn cho dự} \\ & & \text{cấp địa phương)} & & \text{trong tổng số} & & \text{án/tổng GDP)} \\ & & & & \text{người nghèo)} & & \end{array}$$

Thách thức đối với phương pháp này là làm sao ước tính đúng tác động về mặt thống kê đối với các dự án đầu tư ở cấp địa phương. Một nghiên cứu hiện đang được tiến hành ở Việt Nam tập trung vào 50 trong số 107 dự án cơ sở hạ tầng lớn trong chương trình đầu tư công 1996-2000. Những dự án này chiếm 96% giá trị đầu tư công vào các dự án năng lượng, 94% giá trị đầu tư công vào các dự án giao thông và 75% giá trị đầu tư công vào các dự án nước sạch và vệ sinh.

Mặc dù cả hai cách tiếp cận đều đưa ra những con số cụ thể về tác động giảm nghèo của các dự án đầu tư, nhưng cả hai đều có những nhược điểm lớn. Cách tiếp cận dự án chỉ xét đến tác động trực tiếp của một dự án, như có thêm năng lượng hay thêm số xe tham gia giao thông. Nó không tính đến những tác dụng gián tiếp (nói theo thuật ngữ kinh tế gọi là ngoại ứng) của dự án, như tác động lên phát triển khu vực tư nhân và tạo việc làm. Các ngoại ứng dạng này thường phổ biến ở những nền kinh tế kém phát triển. Còn cách tiếp cận thống kê lại chỉ xét đến tác động ở địa phương. Nó không xét đến tác dụng đến mạng lưới mà những cơ sở hạ tầng quy mô lớn thường tạo ra. Ví dụ, sản xuất thêm điện có thể được truyền tải sang những tỉnh khác, xây đường mới cũng làm tăng lượng xe cộ ở những đường khác. Do đó, hai cách tiếp cận chỉ cho thấy được phạm vi hẹp trong đánh giá tác động giảm nghèo của những dự án đầu tư quy mô lớn. Tác động giảm nghèo thực tế của một dự án ít nhất phải bằng mức cao nhất mà hai cách đánh giá này có thể đưa ra.

Nguồn: Theo Ib Larsen và Martin Rama (2003).

Đánh giá các dự án cơ sở hạ tầng

Tỷ lệ đầu tư cao của Việt Nam cho thấy vốn tích lũy không được sử dụng hiệu quả lắm. Nhìn chung, phải mất khoảng 5 đô la đầu tư để thu được 1 đô la tăng trưởng sản lượng đầu ra và tỷ lệ này là rất cao so với các tiêu chuẩn quốc tế (David Dapice, 2003). Dựa trên phân tích phát triển kinh tế ở tất cả các tỉnh, người ta có thể cho rằng tác động tăng trưởng của đầu tư tư nhân là dương còn của đầu tư công là âm (Rainer Klump, 2003). Mặc dù có thể chưa chắc chắn về phương pháp luận sử dụng để đưa ra tuyên bố này nhưng rõ ràng là không phải mọi khoản đầu tư công ở Việt Nam đều hiệu quả. Do vậy, cần phải xem xét xa hơn việc phân bổ ngân sách đầu tư của Nhà nước cho các tỉnh và cần nhắc từng dự án quy mô lớn. Khung 6.1 trình bày hai cách đánh giá tác động giảm nghèo của các dự án đầu tư. Mặc dù một trong hai phương pháp có thể khó thực hiện được trong giai đoạn này nhưng phương pháp thứ hai dựa trên ước tính có hệ thống về tỷ suất lợi nhuận của các dự án đầu tư có thể dễ dàng áp dụng trong quá trình chuẩn bị chương trình đầu tư công.

Xem xét các dự án đầu tư trong CTĐTC 1996-2000 có đóng góp như thế nào vào giảm nghèo ở Việt Nam? Rất tiếc hiện tại không có đủ thông tin về tỷ suất lợi nhuận trung bình của các dự án đầu tư cơ sở hạ tầng lớn (một nỗ lực đang được thực hiện để ước tính tỷ suất lợi nhuận trung bình này). Khi không có con số đó, chỉ có thể chỉ ra được phạm vi tác động giảm nghèo, chứ không đưa ra được con số chính xác. Để minh họa xem con số này được tính như thế nào, ta hãy hình dung là tỷ suất lợi nhuận trung bình của các dự án cơ sở hạ tầng là 15%. Có thể ước tính rằng chưa đầy 60% vốn đầu tư trong kế hoạch của CTĐTC 1996-2000 được thực sự thực hiện trong giai đoạn đó, khiến cho tỷ lệ đầu tư trên GDP giảm từ 18% xuống còn 11% (Theo Ib Larsen & Martin Rama, 2003). Dựa trên công thức đầu tiên của Khung 6.1, các dự án đầu tư quy mô lớn của CTĐTC 1996-2000 có thể đóng góp trực tiếp vào giảm tỷ lệ nghèo 2% một năm. Tính toán này giả định rằng độ co giãn giữa giảm nghèo và tăng trưởng kinh tế là 1,2, như quan sát thấy trong giai đoạn 1998-2002. Kết quả ước tính 2% là bằng nhân 15 với 0,11 và 1,2. Nếu con số này là đúng, thì khoảng 1/3 trong mức độ giảm nghèo 6,1% một năm (tỷ lệ của tổng mức nghèo) quan sát được ở Việt Nam trong giai đoạn 1998-2002 có thể được quy cho là nhờ CTĐTC này. Và tính toán này chỉ xét đến tác động trực tiếp của đầu tư, chứ không phải tác động gián tiếp thông qua thúc đẩy phát triển khu vực tư nhân và tạo việc làm. Mặt khác, nó cũng giả định một tỷ suất lợi nhuận tương đối cao trong các dự án của CTĐTC mà điều này vẫn còn là câu hỏi.

Những ước tính trong khổ trước chỉ nhằm mục đích minh họa. Trên thực tế, CTĐTC 1996-2000 là một tập hợp các dự án với chất lượng không đồng đều, bao gồm cả những khoản đầu tư không chắc chắn của DNNN. Nếu những dự án kém hiệu quả kéo tỷ suất lợi nhuận trung bình xuống, giả dụ còn 10%, thì tác động giảm nghèo trực tiếp hàng năm do CTĐTC 1996-2000 sẽ chỉ còn là 1,3% một năm. Nhưng nó nêu bật tầm quan trọng của quá trình sàng lọc, tổng hợp nên CTĐTC. Những dự án "kém" không chỉ gây thất thoát nguồn lực, mà còn làm lỡ cơ hội tiếp tục giảm nghèo.

Đường lớn và đường nhỏ

Đánh giá tác động giảm nghèo của những dự án cơ sở hạ tầng lớn ở cấp quốc gia chỉ đưa ra được bức tranh rất sơ lược về chất lượng của đầu tư công cộng. Để xác định được ích lợi của những dự án cụ thể, cần tập hợp chúng thành một chiến lược ngành rộng lớn hơn. Đối với những dự án lớn nhất, cũng có thể tiến hành đánh giá cụ thể về tác động kinh tế xã hội (xem Khung 6.2).

Đầu tư vào giao thông được coi là một công cụ quan trọng để hạn chế gia tăng chênh lệch về mức sống bên trong và ngoài các cực tăng trưởng, giúp những vùng sâu vùng xa được tham gia cải thiện mức sống, nhất là phải chú trọng đặc biệt vào xây đường đến các trung tâm xã mà hiện

còn chưa có đường ô tô đến. Những xã này chủ yếu nằm ở vùng sâu vùng xa, vùng nghèo, miền núi, và ở Đồng bằng Sông Cửu Long, nơi chủ yếu mọi việc đi lại là dùng đường thủy. Số những xã nghèo nhất chưa có đường đã giảm từ 518 năm 2000 xuống còn 269 vào năm 2003. Nhưng mặc dù có những nỗ lực này, nhiều tỉnh vẫn sẽ không có phương tiện giao thông đi lại được vào mùa mưa, và mạng đường bộ cần được đầu tư nhiều hơn nữa.

Tăng trưởng kinh tế cũng đi kèm với gia tăng số người sở hữu phương tiện, nhất là xe đạp và xe máy. Tỷ lệ có ô tô và xe tải còn thấp. Ngoài việc sử dụng các phương tiện hai bánh, phương tiện vận tải chủ yếu ở nông thôn là xe công nông, vừa chạy dầu điê-zen rẻ tiền vừa đơn giản, phụ tùng có tại chỗ, với giá chưa đầy 2000 đôla một xe. Nhiều xe này không được đăng ký, và số xe tiếp tục tăng nhanh. Đầu tư cho những xe này thấp khiến chi phí vận chuyển cũng rất thấp, mặc dù đường xá không được duy tu đầy đủ. Do đó, các dịch vụ vận tải ở nông thôn chủ yếu là do các phương tiện mà các hộ sở hữu thực hiện, cộng với những người cung ứng dịch vụ quy mô nhỏ tại địa phương, dùng xe đạp và xe máy có gắn thêm phương tiện để chở hàng, cộng với xe công nông. Do số phương tiện gia tăng, kể cả của người nghèo, và chủ yếu do những hộ kinh doanh dịch vụ vận tải cung ứng, nên đường nông thôn được coi là sẽ đóng góp đáng kể vào hoạt động kinh tế ở địa phương, đồng thời giúp giảm nghèo.

Tuy nhiên, gánh nặng của việc làm đường cũng rơi vào cộng đồng địa phương. Các nguồn từ địa phương là nguồn kinh phí chính trong chi cho giao thông nông thôn. Trong khi ba phần tư số kinh phí đầu tư cho giao thông trong CTĐTC 1996-2000 là dùng vốn ODA, thì chi của các địa phương chủ yếu là do chính phủ cấp kinh phí, cộng với đóng góp của người dân. Phân tích của Bộ Giao thông Vận tải cho thấy đóng góp của địa phương vẫn chiếm tới ba phần tư trong đầu tư vào cơ sở hạ tầng giao thông nông thôn. Đóng góp của cộng đồng chiếm một nửa trong chi cho đường bộ thời kỳ 1996-2000, và dự kiến sẽ chiếm 60% trong mức chi tiêu cao hơn nữa trong giai đoạn từ nay đến 2010. Kết hợp giữa tài trợ của địa phương cho đường nông thôn với sự chênh lệch đáng kể về chi phí làm đường và duy tu đường ở những vùng khác nhau đã dẫn đến sự chênh lệch lớn về gánh nặng tài chính cho xây đường. Ví dụ, ở vùng núi phía Bắc, trung bình một hộ góp 94 ngàn đồng một năm cho đường bộ, so với chỉ 55 ngàn đồng tính chung cho cả nước.

Các dự án thủy lợi

Do đại đa số người nghèo sống bằng nghề nông, nên tác dụng giảm nghèo của thủy lợi về nguyên tắc là đáng kể. Hiện tại, đầu tư vào tưới tiêu lên tới 250 triệu đôla mỗi năm, chiếm khoảng một nửa trong tổng chi của nhà nước cho ngành nông nghiệp, và ba phần tư chi đầu tư trong ngành.

Một mặt, hầu hết đất đồng bằng đã được tưới tiêu và một tỷ lệ lớn cây trồng được canh tác trên đất đã được tưới tiêu. Tỷ lệ diện tích được tưới tiêu tăng mạnh trong những thập kỷ trước, từ 18% năm 1961 lên trên 50% năm 1990. Tuy nhiên, kể từ đó đến nay, tỷ lệ này đã giảm. Xu hướng này chỉ ra rằng lợi ích kinh tế và tác động giảm nghèo cũng thấp. Người ta cũng nhận ra rằng các hệ thống tưới tiêu và thủy lợi quy mô lớn ở Việt Nam hiện đang được quản lý kém và cấp ít vốn và chất thêm gánh nặng cho công tác bảo dưỡng. Ngoài ra, sự tham gia ở cấp địa phương thông qua các hiệp hội người sử dụng nước được xem là rất quan trọng để đảm bảo chất lượng dịch vụ và việc sử dụng tiết kiệm nguồn nước hiện có. (Svendsen, 2003).

Hiện một nghiên cứu đang được tiến hành để đánh giá tác động giảm nghèo của một vài dự án đầu tư lớn vào tưới tiêu do các nhà tài trợ quốc tế hỗ trợ trong những năm 90 (Mekong Economics, Vũ Thiệu, và Janaiah Aldas, 2003). Đánh giá tập trung vào 3 xã, một ở Tây Ninh-TP Hồ Chí Minh, nơi dự án nhằm cải thiện quản lý nước, một ở Quảng Nam, nơi tiến hành cải tạo cơ sở hạ tầng, và một ở Thanh Hoá, nơi kết hợp cả hai loại. Số liệu từ 1200 hộ đã được thu thập từ 3 xã này và ở 3 xã lân cận, có địa hình tương tự, nhưng không được hưởng đầu tư vào thủy lợi. Đánh

giá về cơ bản so sánh những hộ ở mỗi xã có dự án thủy lợi với những hộ có đặc tính giống nhất ở những xã lân cận. "Giống nhau" ở đây được xác định dựa trên những đặc tính của hộ mà sẽ không thay đổi do có dự án thủy lợi, như tuổi, trình độ học vấn của chủ hộ, số người trong hộ, thành phần của hộ, v.v. Một phương pháp được gọi là "đối chiếu tỷ số khuynh hướng" được sử dụng để xác định một hộ giống nhất trong xã lân cận cho mỗi hộ gia đình trong dự án .

Khung 6.2. Quốc lộ 5 và cầu Mỹ Thuận

Dự án cải tạo Quốc lộ 5 bao gồm nâng cấp và cải tạo đoạn từ Hà Nội đến cảng Hải Phòng. Đầu tư được thực hiện từ 1994 đến 2000, do JBIC tài trợ, với tổng chi phí là 175 triệu đôla.

Năm 2003, một đánh giá tác động kinh tế xã hội của đầu tư được thực hiện. Mục đích là nhằm xác định vai trò của đầu tư vào cơ sở hạ tầng quy mô lớn lên tăng trưởng và giảm nghèo. Dự án này được đánh giá theo 3 phương diện: tăng trưởng và giảm nghèo của tỉnh, việc thực hiện các dự án FDI tại địa phương, và phát triển nông thôn. Tác động được đánh giá bằng cách so sánh những con số thống kê phù hợp của tỉnh trước khi, trong khi, và sau khi dự án được thực hiện, với cùng những số thống kê đó của những tỉnh lân cận, nơi không có dự án đầu tư đường bộ nào được thực hiện. Nghiên cứu cũng sử dụng điều tra hộ để xem xét tác động lên thu nhập, chi tiêu và khả năng được tiếp cận dịch vụ.

Nghiên cứu phát hiện thấy rằng tăng trưởng và giảm nghèo ở những tỉnh được hưởng lợi từ nâng cấp cải tạo được quốc lộ cao hơn nhiều so với những tỉnh không có cải tạo đường. Nghiên cứu cũng cho biết rằng ở những tỉnh nằm dọc Quốc lộ 5, FDI cao gấp vài lần so với những tỉnh khác trong vùng. Nghiên cứu tiếp tục chỉ ra rằng những hộ thuộc các tỉnh có đường quốc lộ có điều kiện đa dạng hoá nguồn thu nhập từ 1997 đến 2003, mà chủ yếu là do có việc làm hưởng lương, cơ hội buôn bán, và cung ứng dịch vụ.

Cầu dây văng Mỹ Thuận trải dài trên 1,5km qua sông Tiền Giang ở phía Nam Đồng bằng Sông Cửu Long, thuộc tỉnh Đồng Tháp và Tiền Giang. Cầu được xây từ 1997 đến 2000 với tổng kinh phí là 60 triệu đôla.

Năm 2003, một nghiên cứu theo dõi tác động của Cầu Mỹ Thuận được thực hiện. Tác động xã hội của đầu tư được đánh giá bằng cách đếm lượng xe cộ qua sông Tiền Giang tại cầu Mỹ Thuận, về số xe, số người và trọng tải, trước và sau khi cầu được thông xe. Tác động môi trường của dự án được đánh giá theo những khía cạnh như ô nhiễm không khí, ô nhiễm nước, và tiếng ồn.

Lượng xe qua cầu trong một ngày tại cầu Mỹ Thuận đã tăng 31% mỗi năm trong giai đoạn 1999-2002. Từ giai đoạn 1994-99 đến giai đoạn 1999-2002, số người qua sông tăng 18%. Trong cùng giai đoạn đó, trọng tải qua sông Tiền Giang chỉ tăng có 16%. Những con số này cao hơn nhiều so với dự tính trong nghiên cứu khả thi của dự án. Cầu đã làm giảm thời gian qua sông trung bình được 26 phút và không còn phải chờ đợi, đồng thời giảm được chi phí là 10 ngàn đồng cho hành khách và 25 ngàn đồng cho xe tải.

Ô nhiễm không khí cũng giảm tại các bến phà, nơi xe cộ phải xếp hàng, mặc dù lượng xe cộ tăng lên. Hiện mức ô nhiễm nước cũng ít hơn. Mức tiếng ồn nói chung giảm và hiện tiếng ồn ở xa con người hơn. Những nhân viên bến phà trước kia đã tìm được việc làm khác, và những thị trường mới được hình thành để tạo cơ hội cho những người bán hàng ở bến phà.

Nguồn: AusAid (2003) và JBIC (2003).

Việc đánh giá tác động của thủy lợi có xét đến những kết quả khác nhau, bao gồm độ thâm canh, thu nhập nông nghiệp, năng suất, chi tiêu và thu nhập của hộ, cùng những chỉ tiêu khác về mức sống. Bảng 6.1 cho biết kết quả đánh giá mô hình của Tây Ninh, thành phố Hồ Chí Minh và Thanh Hóa. Thật không may, đành phải bỏ số liệu của Quảng Nam do chất lượng quá kém. Hai mô hình còn lại vẫn còn có những điểm chưa chắc chắn do có sự tùy tiện trong lựa chọn các xã lân cận. Nhìn chung, dường như không dễ tiến hành một cách đúng đắn các đánh giá tác động thuộc loại này, và cần phải nỗ lực nhiều hơn nữa trong việc tiến hành các điều tra cơ bản ngay từ khi bắt đầu dự án đầu tư.

Với những lưu ý này, đánh giá cho thấy sự can thiệp đã đem lại sản lượng lúa cao hơn, và tác động lớn hơn nhiều nhờ chất lượng quản lý thủy lợi được cải thiện. Những mức sản lượng này đạt được với số công lao động giảm đáng kể. Có lẽ việc đồng ruộng được tưới tiêu tốt hơn nhờ mô hình ruộng thấp đã giúp giảm đáng kể công lao động vốn cần để mức nước tưới bằng tay. Vật tư đầu vào cũng giảm đáng kể, song tác động về mặt thống kê không lớn lắm. Tổng thu nhập nông nghiệp tăng đáng kể, tuy nhiên ở Thanh Hóa mức tăng này lại bù cho sự sụt giảm trong thu nhập phi nông nghiệp. Nhìn chung, tổng thu nhập của hộ gia đình tăng đáng kể ở mô hình Tây Ninh-thành phố Hồ Chí Minh nhưng không tăng ở Thanh Hóa.

Bảng 6.1. Tác động của đầu tư vào thủy lợi

Tình có công trình được nghiên cứu	Tác động theo ước tính (%)	
	Tây Ninh / HCMC	Thanh Hóa
Công trình	Dầu Tiếng	Sông Chu
Loại dự án thủy lợi	Cải thiện việc quản lý nước	Cải thiện việc quản lý nước và cơ sở hạ tầng
Diện tích canh tác (m ²)	23*	1
Mức độ thâm canh (số vụ một năm)	5*	7*
Năng suất lúa (tấn/ha)	34*	6*
Giá trị thóc (ngàn đồng/ha/mùa)	32*	4
Tổng giá trị nguyên liệu đầu vào (000 VND theo ha)	-47	-31
Tổng lao động tự làm và đi thuê (ngàn đồng/ha)	-53*	-49*
Lợi nhuận ròng (ngàn đồng/ha)	91	97
Tổng thu nhập nông nghiệp (ngàn đồng)	37*	59*
Tổng thu nhập phi nông nghiệp (ngàn đồng)	25*	-26*
Tổng thu nhập (ngàn đồng)	31*	-7

Chú thích: Chỗ đánh dấu sao chỉ những tác dụng có ý nghĩa thống kê.

Nguồn: Mekong Economics, Vũ Thiệu và Janaiah Aldas (2003)

Chi tiêu công cho nông thôn

Do đa số người nghèo sống ở nông thôn, nên chi tiêu công cho nông thôn có khả năng sẽ góp phần đáng kể vào giảm nghèo. Nhưng nghiên cứu gần đây về Trung Quốc và Ấn Độ cho thấy rằng những loại chi tiêu công khác nhau cho nông thôn có những tác động khác nhau đối với tăng trưởng kinh tế và giảm nghèo (Fan, Shenggan, Peter Hazell & Sukhadeo Thorat, 2000; Fan, Shenggan, Linxiu Zhang và Xiaobo Zhang, 2002). Cũng biện pháp như vậy có thể áp dụng cho số liệu của Việt Nam. Phân tích có sử dụng số liệu về đầu tư công quốc gia và vùng, và chi thường xuyên theo thời gian để ước tính một mô hình cho kinh tế nông thôn, và từ đó suy ra tác động của các loại hình chi tiêu công khác nhau.

Có 3 mối quan hệ chính được xem xét khi mô hình hoá kinh tế nông thôn. Thứ nhất, mức độ nghèo được giả định là giảm khi sản lượng nông nghiệp và việc làm phi nông nghiệp tăng, có tính đến những yếu tố khác. Mối quan hệ này rất giống với phân tích đặc trưng nghèo theo phương pháp thống kê như trình bày ở Chương 2. Thứ hai, sản lượng trong nông nghiệp còn phụ thuộc vào

những đầu vào được sử dụng, mức độ nghiên cứu nông nghiệp, sự phát triển của cơ sở hạ tầng tại địa phương và trình độ học vấn của dân nông thôn. Theo thuật ngữ kinh tế, mối quan hệ thứ hai này chẳng qua là một hàm sản xuất cho ngành nông nghiệp. Cuối cùng, việc làm phi nông nghiệp được giả định là sẽ tăng theo sản lượng nông nghiệp, với cơ sở hạ tầng địa phương và trình độ học vấn. Theo thuật ngữ kinh tế, đây là phương trình về cầu lao động.

Một khi đã tính được, mô hình này cho phép tính được tác động giảm nghèo trực tiếp và gián tiếp của việc chi tiêu nhiều hơn cho nghiên cứu nông nghiệp, hoặc xây nhiều đường nông thôn hơn, hoặc nhiều công trình thủy lợi, hoặc giáo dục. Nên lưu ý rằng mức chi tiêu cao hơn này là kết hợp của chi thường xuyên (cho nghiên cứu nông nghiệp và giáo dục) và chi đầu tư (cho đường và thủy lợi). Từ góc độ này, mô hình kinh tế nông thôn sẽ được bàn ở cả chương này của báo cáo, nói về đầu tư công, và chương tiếp theo, nói về cung ứng dịch vụ.

Những ước tính cho kinh tế nông thôn Việt Nam tỏ ra rất hợp lý (Shenggen Fan, Phạm Lan Hương và Trịnh Quang Long, 2003). Bảng 6.2 cho thấy tác động của chi tiêu cho các loại sản xuất nông nghiệp khác nhau, được tính bằng một đồng sản lượng gia tăng trên một đồng chi tiêu. Các số liệu trong bảng này chỉ là ước tính và không nên hiểu một cách máy móc. Đặc biệt, bảng này không ngụ ý rằng tất cả các khoản đầu tư trong nông nghiệp đều có tác động như nhau. Các con số này có thể được hiểu như là tỷ lệ giữa lợi ích và chi phí. Trên quan điểm này, nghiên cứu nông nghiệp tỏ ra đem lại hiệu quả lớn nhất. Cứ chi ra một đồng, thì sản lượng sẽ tăng 8 đồng. Đầu tư vào đường nông thôn đem lại hiệu quả lớn thứ hai, với tỷ số giữa lợi ích và chi phí là 4,84. Chi cho giáo dục cũng có hiệu quả tích cực, vì cứ chi một đồng, thì sản lượng nông nghiệp lại tăng lên được 2,66 đồng. Tuy nhiên, tỷ số lợi ích-chi phí cho đầu tư vào thủy lợi lại nhỏ hơn 1, có nghĩa là phần sản lượng tăng thêm không đủ để bù đắp chi phí.

Bảng 6.2: Chi tiêu công cho nông thôn và sản lượng nông nghiệp

Tỷ lệ sản lượng trên chi tiêu tính theo Đồng	Nghiên cứu nông nghiệp	Thủy lợi	Đường xá	Giáo dục
Vùng núi phía Bắc		0,43	3,19	1,79
Đồng bằng sông Hồng		0,55	6,17	2,46
Bắc trung bộ		0,43	6,17	2,00
Duyên hải miền Trung		0,39	2,83	1,63
Tây Nguyên		1,17	6,71	3,94
Đông Nam Bộ		0,97	2,34	1,68
Đồng bằng sông Cửu Long		1,13	7,86	5,47
Cả nước	7,91	0,67	4,82	2,66

Nguồn: Fan, Shenggan, Phạm Lan Hương, & Trịnh Quang Long. (2003)

Phân theo vùng như ở Bảng 6.2 cho thấy rằng đối với hầu hết các loại chi tiêu công, Đồng bằng Sông Cửu Long có lợi ích thu về lớn nhất về mặt làm tăng sản lượng nông nghiệp, tiếp đến là vùng Tây Nguyên. Hiệu quả thấp nhất là ở vùng duyên hải miền Trung và Đông Nam bộ. Nhưng những kết quả này không nên được hiểu một cách máy móc, vì bộ số liệu dùng để ước tính mô hình này còn có nhiều hạn chế lớn.

Những tác động theo ước tính của chi tiêu công cho nông thôn lên giảm nghèo được tóm tắt ở Bảng 6.3. Những tác động này được đo bằng số người nghèo thoát nghèo trên một tỷ đồng được chi tiêu. Tuy nhiên, đây cũng là những ước tính sơ bộ và không nên hiểu một cách máy móc. Thông tin quan trọng nhất mà bảng này cung cấp là xếp hạng các tác động giảm nghèo theo các

loại chi tiêu khác nhau. Trên quan điểm này, đầu tư vào đường nông thôn có tác động giảm nghèo lớn nhất. Cứ chi ra 1 tỷ đồng, thì sẽ có 270 người thoát nghèo. Tác động của chi cho giáo dục đứng thứ hai, cứ chi 1 tỷ đồng, thì 47 người sẽ thoát nghèo. Nghiên cứu nông nghiệp cũng cho thấy tác động giảm nghèo tích cực, nhưng mức độ của nó chỉ bằng một phần mười so với chi cho đường xá và bằng một nửa so với chi cho giáo dục. Đầu tư vào thủy lợi có tác dụng giảm nghèo ít nhất trong số các loại chi tiêu được xem xét trong nghiên cứu này.

Bảng 6.3: Chi tiêu công ở nông thôn và giảm nghèo

Tỷ lệ sản lượng trên chi phí tính theo Đồng	Nghiên cứu nông nghiệp	Tưới tiêu	Đường xá	Giáo dục
Vùng núi phía Bắc		11,8	311,6	54,6
Đồng bằng sông Hồng		7,0	278,8	34,8
Bắc trung bộ		13,4	686,7	69,5
Duyên hải miền Trung		11,7	302,2	54,4
Tây Nguyên		17,7	362,1	66,3
Đông Nam Bộ		8,5	73,1	16,5
Đồng bằng sông Cửu Long		10,1	248,6	54,1
Cả nước	27,0	10,6	270,6	46,8

Nguồn: Fan, Shenggan, Phạm Lan Hương, & Trịnh Quang Long. (2003)

Mô hình ước tính về kinh tế nông thôn cho thấy có sự biến thiên lớn giữa các vùng về tác dụng giảm nghèo của chi tiêu công. Vùng Bắc Trung bộ tỏ ra có tác động lớn nhất từ đầu tư vào đường xá và chi cho giáo dục. Theo ước tính, cứ chi 1 tỷ đồng cho đường nông thôn, thì 687 người sẽ thoát nghèo. Điều này tương đương với phân bổ 90 US\$ trên một người nghèo. Chi tiêu ở vùng duyên hải miền Trung và Tây Nguyên đem lại hiệu quả cao về mặt giảm nghèo. Tác động giảm nghèo ít nhất là ở vùng Đông Nam bộ. Nhưng một lần nữa, những kết quả này phải được diễn giải một cách thận trọng, do có những hạn chế về số liệu sử dụng.

7. Các mạng lưới an sinh

Việt Nam có một loạt các chương trình để phân phối nguồn lực cho những nhóm dân cư đặc biệt. Những chương trình này không nhằm làm tăng mức cung ứng những dịch vụ cơ bản nói chung, mặc dù các nguồn kinh phí có thể phải gắn với việc sử dụng những dịch vụ đó. Nó cũng không nhằm mở rộng cơ sở hạ tầng nói chung, mặc dù nó có thể bao gồm đầu tư công cộng ở một số xã. Đặc điểm chung của các chương trình này là nó chính thức ưu tiên những hộ hoặc xã có những đặc tính nhất định. Một số chương trình chủ đích nhằm mục tiêu giảm nghèo. Những trợ giúp ở cấp hộ của chương trình Xoá đói giảm nghèo và đầu tư ở cấp xã của chương trình 135 chính là thuộc loại này. Có những khoản trợ giúp khác nhằm giảm thiểu những đột biến gây tác hại, kể cả khi đối tượng thụ hưởng không phải là nghèo. Đó là trong trường hợp như mất việc làm, được Quỹ An sinh xã hội trả cho những lao động dôi dư từ DNNN. Có hai câu hỏi chính được đặt ra cho những chương trình trợ giúp thuộc loại này. Thứ nhất là liệu các chương trình có đến được với đúng đối tượng không, hay lại rơi vào những nhóm khác, những nhóm ít cần hỗ trợ hơn. Theo cách nói trong đánh giá chương trình, câu hỏi này liên quan đến "đối tượng hưởng" và "sự thất thoát" trong trợ giúp. Câu hỏi thứ hai là liệu chương trình có thực sự tạo ra sự chuyển biến hay không. Về nguyên tắc, ít nhất thì trợ cấp từ chính phủ có thể đơn giản thay thế trợ cấp từ họ hàng, hoặc giúp các hộ khỏi phải làm việc vất vả, mà trong trường hợp đó thì chi tiêu của hộ không thay đổi nhiều lắm. Mục đích của chương này là đánh giá những chương trình an sinh chính hiện đang thực hiện ở Việt Nam.

Các trợ giúp cho hộ gia đình trong Chương trình Xoá đói Giảm nghèo

Chương trình Xoá đói Giảm nghèo (XDGN) bắt đầu từ đầu những năm 90, từ sáng kiến của địa phương và nỗ lực của các bộ ngành trung ương. Nhưng chương trình mới chỉ được chính thức thành lập vào năm 1998, do có những trở ngại trong xác định cơ cấu thể chế. Chương trình XDGN tạo một khuôn khổ trên phạm vi toàn quốc để phối hợp và lồng ghép các nỗ lực của các ngành các cấp khác nhau. Một số hỗ trợ hướng vào đối tượng hộ nghèo và những nhóm khác trong các xã nghèo. Trong số các hỗ trợ cho hộ nghèo có việc cấp "chứng nhận hộ nghèo" và "thẻ khám chữa bệnh". Cả hai đều cho phép đối tượng được khám chữa bệnh tại các bệnh viện và phòng khám của nhà nước. Một số trợ giúp nữa trong chương trình XDGN là miễn học phí một phần hoặc toàn phần, và cho vay vốn ưu đãi. Danh sách các đối tượng được thụ hưởng được lập ra cho mỗi cấu phần trong chương trình XDGN. Ví dụ, hướng dẫn về hỗ trợ chi phí y tế không chỉ dành cho những hộ có giấy chứng nhận hộ nghèo, mà còn cho tất cả những người sống ở xã có chương trình 135 và tất cả người dân tộc thiểu số.

Việc cấp giấy chứng nhận hộ nghèo dựa trên quyết định của cán bộ xã và thôn, và ít nhất trên nguyên tắc là có sử dụng phương pháp xác định đối tượng nghèo do Bộ LĐTB&XH lập ra. Theo phương pháp này, các hộ được xếp vào diện nghèo nếu thu nhập đầu người dưới mức 150 ngàn đồng một tháng ở thành thị, 100 ngàn đồng ở nông thôn, và 80 ngàn đồng ở miền núi và vùng sâu vùng xa. Nhưng trên thực tế, tương đối ít hộ được điều tra để đo được thu nhập của họ. Việc xác định những đối tượng được miễn học phí hoặc phân phối thẻ khám chữa bệnh thực tế lại dựa vào một phương pháp bình chọn. Mỗi xã có một vài đơn vị, gọi tắt là thôn, mỗi thôn gồm từ vài chục đến vài trăm hộ (xem Khung 7.1). Các cuộc họp thôn sẽ bình chọn, đôi khi bỏ phiếu, về tình trạng nghèo của các thành viên tham dự, nhằm phân bổ những trợ giúp có được.

Mặc dù hướng dẫn về ngưỡng thu nhập mà Bộ LĐTB&XH sử dụng cũng được tính đến ở các cuộc họp này nhưng những gì mà hàng xóm biết về nhau lại thường mang tính quyết định hơn. Các nghiên cứu PPA cho thấy rằng cơ chế trên thực tế được cán bộ địa phương dùng để phân bổ

trợ giúp lại giúp chọn ra được những hộ nghèo nhất. Đây cũng là một cơ chế được dùng để giao đất ở đồng bằng, và có bằng chứng là cách phân bổ đó rõ ràng là có lợi cho người nghèo (xem Chương 3). Tuy nhiên, PPA cũng cho thấy một số thiên lệch có tính hệ thống. Tại nhiều thôn, người di cư không đăng ký thuộc loại KT3 và KT4 (xem chương 2) không được hưởng những trợ giúp này, kể cả khi họ là người nghèo. Ngoài ra, những hộ bị coi là "không xứng đáng", do không chịu lao động vất vả, cũng bị loại ra.

Khung 7.1: Thôn và trưởng thôn

Trên danh nghĩa, xã là cấp tổ chức thấp nhất trong chính quyền ở Việt Nam. Nhưng trên thực tế, nhiều quyết định lại được đưa ra ở cấp thôn hoặc làng. Đơn vị thấp nhất trong thể chế này được gọi là *làng* hay *thôn* ở miền Bắc, hay *ấp* ở miền Nam, và *bản* ở vùng dân tộc thiểu số. Để đơn giản, trong báo cáo này gọi chung là *thôn*. Việc phân bổ lợi ích từ những chương trình mục tiêu như chương trình XĐGN, và những lựa chọn liên quan đến trợ giúp đầu tư quy mô nhỏ, như theo chương trình 135, lại thường được quyết định ở cấp thôn. Hơn nữa, thôn ngày càng được coi là cấp đơn vị tự nhiên để phát triển dân chủ cơ sở.

Theo truyền thống, thôn là đơn vị hạt nhân được thành lập trên cơ sở của một dòng họ phát triển lên, có nguồn gốc từ một cá nhân hay một gia tộc đi khai phá đất hoang và định cư từ lâu đời. Theo thời gian, nhiều thôn được gộp lại thành xã, và vì thế số thôn trong một xã cũng rất khác nhau giữa các vùng. Dưới thời thực dân, thôn là cấp thấp nhất trong các thang bậc hành chính. Nhưng mặc dù được chính thức thay thế bởi xã từ năm 1945 (ở miền Bắc) và 1975 (trong cả nước), thôn vẫn là trung tâm của đời sống ở xã, tự tổ chức bằng những cơ chế truyền thống. Về khía cạnh này, có hai luật lệ cùng đồng thời chi phối đời sống ở xã: luật lệ của chính phủ và những tập tục truyền thống.

Trưởng thôn và những người trợ lý cho họ là cầu nối chính giữa thôn và chính quyền xã. Trưởng thôn về nguyên tắc là do dân bầu ra. Trong 30 đến 40% số thôn, trưởng thôn không phải là bí thư chi bộ.

Những hoạt động tiêu biểu của trưởng thôn bao gồm thu thuế, huy động dân làng tham gia các phong trào văn hoá xã hội, phổ biến và giải thích về pháp luật và chính sách cho dân làng. Mặt khác, vì do dân bầu, nên trưởng thôn đại diện cho thôn ở cấp xã, và bảo vệ quyền lợi của người dân khi cần thiết. Hiện tại, trưởng thôn nhận được phụ cấp hàng tháng từ 20 đến 100 ngàn đồng, bằng tiền hoặc bằng hiện vật, chủ yếu do dân làng đóng góp. Mức phụ cấp thực tế lại khác nhau giữa các vùng, nhưng ngày càng trở nên kém hấp dẫn, khi thu nhập tăng lên. Trong nhiều trường hợp, các trưởng thôn làm việc tự nguyện cho thôn của mình, để đáp lại lòng kính trọng và tin tưởng của người dân. Nhưng cơ chế tương tác này sẽ dần mất đi khi số dân đô thị tăng lên và thôn cũng được đan xen vào với thành phố.

Nguồn: Học Viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh (2001).

Liệu việc áp dụng triệt để phương pháp của Bộ LĐTB&XH, hay quá trình mang tính tình thế ở cấp thôn, là thực sự thành công trong việc xác định hộ nghèo, sẽ được bàn đến ở Chương 10. Trọng tâm của phần này là bàn về tình trạng nghèo của những người nhận được những trợ giúp cụ thể, bao gồm miễn học phí, thẻ khám chữa bệnh, hoặc vay vốn tín dụng. Trên thực tế, danh sách các đối tượng được hưởng không chỉ phụ thuộc vào việc phân loại hộ, dù mô tả theo cách nào, mà còn phụ thuộc nhiều vào nguồn kinh phí có được. Những trợ giúp ở cấp thôn, dưới hình thức miễn học phí hoặc thẻ khám chữa bệnh, hiếm khi đủ cho số hộ nghèo.

Bảng hỏi ĐTMSHGĐ 2002 có hỏi xem hộ có được hưởng những lợi ích trên của chương trình XĐGN hay không. Khi đã biết được mức chi tiêu của hộ, thì có thể tính được xem bao nhiêu người thụ hưởng là người nghèo (dựa vào định nghĩa của TCTK) và bao nhiêu người nghèo thực tế đã nhận được trợ giúp. Điều này được thể hiện ở 4 hàng số liệu đầu tiên trong Bảng 7.1 về chứng nhận hộ nghèo, thẻ khám chữa bệnh, tín dụng ưu đãi, và miễn học phí (Nguyễn Việt Cường,

2003). Đối với những trợ giúp khác, số người được hưởng trong mẫu ĐTMSHGĐ2002 quá nhỏ nên không suy luận chính xác được.

Bảng 7.1. Tiếp cận với các trợ giúp ưu tiên năm 2002

	Tỷ lệ người thụ hưởng là			Tỷ lệ người nghèo được hưởng		Phân bố những đối tượng thụ hưởng theo ngũ vị phân					
	% hộ được hưởng/hộ không	Người không nghèo	Người nghèo	Nghèo lương thực	Trong số người nghèo	Trong số người nghèo lương thực	Nghèo nhất	Gần nghèo nhất	Trung bình	Gần giàu nhất	Giàu nhất
Chứng nhận hộ nghèo	3,8	27,4	72,6	36,9	9,5	12,8	58,5	24,7	9,1	6,5	1,1
Thẻ khám chữa bệnh	4,0	28,6	71,4	42,0	9,9	15,5	57,8	20,8	13,6	4,6	3,3
Được vay tín dụng ưu đãi	2,2	25,1	74,9	37,9	5,8	7,1	60,2	20,4	13,7	4,4	1,3
Miễn học phí	11,7	41,1	58,9	31,2	23,9	33,6	46,0	23,9	15,4	10,7	4,0
Sống tại xã có chương trình 135	14,8	44,8	55,2	30,1	28,2	41,0	43,5	22,6	15,1	13,6	5,3

Nguồn: Nguyễn Việt Cường (2003).

Ba biện pháp trợ giúp trong chương trình XĐGN cho cấp hộ là tương đối hữu hiệu trong việc tiếp cận người nghèo. Dưới 30% số hộ nhận được giấy chứng nhận hộ nghèo, thẻ khám chữa bệnh, và tín dụng ưu đãi là không nghèo, xét theo phương pháp chi tiêu mà TCTK sử dụng. Tỷ lệ "thất thoát" này không cao theo tiêu chuẩn quốc tế (David Coady, Margaret Grosh, & John Hoddinott, 2002). Tuy nhiên, diện thụ hưởng của những biện pháp trợ giúp này cũng thấp. Ngược lại, chương trình miễn học phí cho các hộ nghèo và dân tộc thiểu số có tỷ lệ hưởng lợi tương đối cao hơn và giúp được gần một phần bảy số người nghèo và một phần năm số người nghèo lương thực.

Trợ cấp ở cấp xã trong chương trình 135

Chương trình 135 được lập ra vào năm 1998 và kể từ đó đã được thay tên và sửa đổi một vài lần. Các lợi ích trong chương trình 135 là dưới hình thức cấp kinh phí cho xã để đầu tư vào cơ sở hạ tầng quy mô nhỏ, dành cho những xã khó khăn nhất và ở vùng sâu vùng xa. Kinh phí giai đoạn 1 được cấp trong 3 năm 1998-2000, và lên tới tổng số là 760 tỷ đồng. Việc lựa chọn xã được hưởng chương trình được thực hiện qua một loạt các giai đoạn và đòi hỏi nhiều tiêu chí khác nhau. Những quyết định về phân bổ kinh phí do xã tự đưa ra, từ một danh sách được định trước gồm các công trình được trợ giúp, trong đó bao gồm xây dựng chợ địa phương, đường cho xã, trường hoặc trạm y tế xã, hoặc nối với lưới điện. Năm 2001, chương trình bước sang giai đoạn mới, với tên gọi là Chương trình 147. Trên phạm vi rộng hơn, chương trình 133, không có kinh phí giành riêng, nhưng tạo một khuôn khổ để phối hợp những nỗ lực của các ngành và những hoạt động liên quan đến chương trình XĐGN ở địa phương. (xem Khung 7.2).

Khung 7.2: Xác định xã nghèo

Việc xác định ra những xã đặc biệt khó khăn và xã vùng sâu để được hưởng Chương trình 135 được thực hiện dựa trên kết hợp một loạt các tiêu chuẩn. Trong đó bao gồm: tỷ lệ nghèo trên 25% theo chuẩn của Bộ LĐTB&XH, xã vùng sâu, độ cao so với mặt biển, khoảng cách đến trung tâm huyện, và điều kiện sản xuất khó khăn.

Danh sách các xã được tập hợp từ dưới lên, thông qua nhiều bước. Trong giai đoạn thứ nhất, 1998-2000, 1715 xã được chọn để tham gia chương trình 135. Trong đó một nghìn xã được xác định là "đặc biệt khó khăn và vùng sâu" và được trợ giúp, nhưng không rõ việc lựa chọn được tiến hành như thế nào. Đến năm 2002, danh sách đã tăng từ 1715 lên 1870 xã. Trong giai đoạn hai, theo Chương trình 147, tổng số xã được hưởng lợi lên tới 2362.

Một danh sách riêng được lập trong khuôn khổ của Chương trình 133. Để được nằm trong danh sách này, xã phải có ít nhất 40% số hộ được xếp vào diện nghèo theo chuẩn của Bộ LĐTB&XH. Những xã không có cơ sở hạ tầng thiết yếu cũng được xếp vào danh sách này.

Nguồn: dựa vào các nghị định và quy chế tương ứng.

Theo các hướng dẫn chính thức, các hộ ở cấp xã cũng tham gia lập kế hoạch và quản lý đầu tư trong chương trình 135. Họ được tham vấn ở cấp đưa ra ý kiến đóng góp của cộng đồng. Ủy ban Nhân dân xã, hoặc ban quản lý chương trình 135, đề xuất kế hoạch trước Hội đồng Nhân dân. Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức quần chúng khác sẽ phổ biến thông tin và tham khảo người dân thông qua các cuộc họp ở thôn. Ban đầu dự kiến là Ủy ban Nhân dân xã sẽ đứng ra tổ chức đấu thầu và quản lý những công trình hạ tầng quy mô nhỏ, và quản lý tài chính được thực hiện thông qua tài khoản kho bạc của xã. Nhưng ở đa số các tỉnh tham gia chương trình 135, quyền đó lại không được giao cho xã. Kết quả là phạm vi tham gia của địa phương vào lập kế hoạch và thực hiện ở mỗi nơi một khác (Phạm Hải, trích trong Ngân hàng Thế giới & Quan hệ đối tác để hỗ trợ những xã nghèo nhất [PAC], 2003). Tương tự, mặc dù hướng dẫn của chương trình quy định sự cần thiết phải thành lập Ban Giám sát ở cấp xã, nhưng quyền lực của ban này thường rất hạn chế (Ngân hàng Thế giới và Nhóm đối tác hỗ trợ các xã nghèo nhất - PAC, 2003).

Chương trình 135 được cấp kinh phí hàng năm, nguồn được chuyển trực tiếp xuống xã, huyện, hoặc đơn vị thực hiện, theo kế hoạch đầu tư đã được duyệt. Việc phối hợp lồng ghép với các hoạt động của chương trình XĐGN chủ yếu thông qua quá trình lập kế hoạch hàng năm, nhất là ở cấp tỉnh. Việc này đã biến tỉnh thành cấp chính quyền đóng vai trò chính, nhất là trong điều kiện mà một số xã chưa hoàn toàn đủ khả năng tham gia vào quá trình ra quyết định, chưa nói đến quản lý và đánh giá.

Sự yếu kém của các cơ chế tham gia và giám sát của những người hưởng lợi tiềm năng từ các công trình cơ sở hạ tầng đã dẫn đến nhiều trường hợp sử dụng sai nguồn kinh phí. Chương trình 135 thường được gọi là "chương trình 5-3-1" vì sự dò gài đáng kể khi nguồn lực được chuyển từ trung ương xuống cấp xã. Nhưng một số tỉnh tỏ ra đã thực hiện thành công chương trình này và có những biện pháp tiến bộ hơn để giao quyền cho cấp địa phương. Một trong số đó là tỉnh Tuyên Quang.

Một đánh giá toàn diện về chương trình XĐGN, bao gồm cả chương trình 135 đang được thực hiện. Trong khi chờ đợi kết quả đánh giá đó, có thể dùng số liệu ĐTMSHGĐ 2002 để xem những hộ nghèo có tập trung chủ yếu ở những xã có chương trình 135 hay không. Kết quả được trình bày ở hàng cuối của Bảng 7.1. Nó cho thấy 28% người nghèo ở Việt Nam (dựa theo phương pháp chỉ tiêu của TCTK) và 41% người nghèo về lương thực, sống ở những xã được hưởng chương

trình 135. Phạm vi bao quát này là cực kỳ cao theo tiêu chuẩn quốc tế. Nhưng thất thoát cũng lớn, gần 45% những hộ được hưởng lợi lại không phải hộ nghèo.

Tác động của các chương trình mục tiêu

Đáng tiếc là còn quá sớm để đánh giá tác động của chương trình 135, vì hầu hết những xã được hưởng lợi vẫn còn trong quá trình lựa chọn hoặc thực hiện giai đoạn đầu của chương trình đầu tư. Nhưng trên nguyên tắc, có thể đánh giá được liệu những hộ được hưởng lợi ích của chương trình XĐGN có biến chuyển gì không. Phân đánh giá được nêu ở đây dựa vào phương pháp thống kê xác định một hộ đối chiếu không được hưởng lợi gần giống nhất với hộ được hưởng lợi trong chương trình (hay còn gọi là "phương pháp đối chiếu tỷ số khuynh hướng"). Số liệu được lấy từ ĐTM SHGD 2002. Tác động của việc trợ giúp được ước lượng bằng chênh lệch trung bình trong một biến đầu ra (giả sử, tỷ lệ đi học) giữa mức của biến cho các đối tượng thụ hưởng với mức của những hộ có đặc điểm gần giống nhất nhưng không được hưởng trợ giúp. Kết quả được trình bày ở Bảng 7.2.

Bảng 7.2. Tác động của những trợ giúp từ chương trình XĐGN

Các chương trình trợ giúp XĐGN	Tác động đến các hộ	Mức của nhóm những người hưởng lợi	Mức của nhóm tương tự	Tác động ước tính
Thẻ khám chữa bệnh	Chăm sóc ở bệnh viện (% trong số lần khám chữa)	28.	26.3	1.9
	Chi tiêu y tế (ngàn đồng)	246	190	56
	Chi tiêu đầu người của hộ (ngàn đồng)	530	460	70
Được vay vốn tín dụng	Có trâu, bò hoặc ngựa (%)	35	26	8*
	Chi tiêu đầu người của hộ (ngàn đồng)	1744	1676	68
Miễn giảm học phí	Tỷ lệ trẻ em đi học (%)	81	70	11 *
	Chi cho giáo dục trên đầu học sinh (ngàn đồng)	185	242	-57 *
	Chi tiêu đầu người của hộ (ngàn đồng)	1842	1816	26

Chú thích: Bảng trên được xây dựng dựa trên số liệu của TCTK. Ước tính dựa trên đối chiếu chỉ số về khuynh hướng, chỉ lấy những số liệu tương thích gần nhất. Kết quả của miễn giảm học phí là tính cho các hộ có trẻ em trong độ tuổi đi học. Kết quả của chi cho y tế là chỉ đối với những hộ có đi khám chữa bệnh. Các tác động có ý nghĩa thống kê được chỉ ra bằng dấu *.

Nguồn: Nguyễn Việt Cường (2003)

Dựa vào phương pháp này, việc miễn học phí và các loại đóng góp khác cho trường có tác động đáng kể lên tỷ lệ đi học của những trẻ em thuộc diện được hưởng. Tỷ lệ đến lớp học cũng cao hơn khoảng 11 điểm phần trăm so với những hộ thuộc nhóm đối chiếu - những hộ không được miễn, và sự chênh lệch là có ý nghĩa về mặt thống kê. Nếu chỉ xét đến những hộ được miễn trên 50% học phí, thì mức gia tăng về tỷ lệ đi học sẽ là 16,5%. Nó cũng cho thấy rằng những hộ được hưởng có mức chi tiêu thấp hơn cho giáo dục trên một học sinh. Mức chênh lệch chi tiêu 200 ngàn đồng một năm là đặc biệt lớn đối với những hộ có con đi học ở bậc phổ thông trung học.

Tác động của các chương trình trợ giúp XĐGN khác lại kém rõ ràng hơn. Có thể được giảm chi phí khám chữa bệnh nếu người được chữa trị có thể bảo hiểm y tế hoặc chứng nhận hộ nghèo. Việc được cấp thẻ khám chữa và chứng nhận hộ nghèo tỏ ra đi kèm với cả việc thường xuyên đến các cơ sở y tế hơn, và chi tiêu cao hơn cho y tế. Cả hai kết quả đều đi theo hướng đúng như dự kiến. Như đã bàn ở Chương 5, việc chi phí cho y tế ngày càng cao đi kèm với việc tự chữa trị nhiều hơn và chi tiêu ít hơn cho y tế. Một chương trình thành công trong việc giảm chi phí điều trị có thể dẫn đến việc thường xuyên đi khám chữa hơn, và do đó tổng chi tiêu cho y tế sẽ cao hơn. Tuy nhiên, tác động đến cả việc tăng cường sử dụng các cơ sở khám chữa và chi tiêu nhiều hơn cho y tế chỉ ở mức độ nhỏ, và không có ý nghĩa thống kê.

Ít nhất có hai lý do giải thích cho tác động hạn chế của thẻ khám chữa bệnh. Dựa vào các nghiên cứu PPA, quá trình phân phối thẻ khám chữa bệnh diễn ra muộn trong năm và việc thực hiện còn chưa đồng bộ, một vấn đề đã được bàn đến trong Chương 5. Một nguyên nhân nữa là mức miễn phí tối đa thấp đối với chi phí khám chữa bệnh, đôi khi chỉ có 30 ngàn đồng. Khoản này tương đối nhỏ so với những chi phí ngoài việc điều trị mà người nghèo phải chịu, như chi phí đi lại và thuốc men. Nhưng cũng có thể là do cơ chế sử dụng thẻ khám chữa bệnh cần được cải thiện.

Tín dụng ưu đãi trong chương trình XĐGN cung cấp các khoản vay không cần thế chấp đối với những hộ thuộc diện nghèo. Mặc dù không có tác động gì rõ rệt của chương trình này lên chi tiêu đầu người, song những hộ được vay thường có trâu, bò, hoặc ngựa hơn.

Đối phó với những cú sốc bất lợi

Mặc dù báo cáo này phần lớn nói đến việc làm thế nào để cho những người nghèo hiện nay thoát nghèo, nhưng một điều không kém phần quan trọng là ngăn cho những người hiện nay không nghèo khỏi bị rơi vào cảnh nghèo. Điều quan tâm này một phần được đề cập khi đánh giá nguy cơ tổn thương ở Chương 2. Nhưng ở đó trọng tâm là vào những hộ ít có tài sản, và dễ bị ảnh hưởng bởi những đợt biến như thiên tai, bệnh tật.

Những hỗ trợ cá nhân là cơ chế quan trọng để giải quyết những cú sốc bất lợi như thế này. Thu nhập từ tiền gửi của các thành viên gia đình làm việc ở bên ngoài rất phổ biến ở Việt Nam. Năm 2002, 80% dân số có ít nhất một ít thu nhập kiểu này. Chỉ có 6% là từ nước ngoài. Mức chuyển tiền trong nước trung bình năm 2002 là 289.000 đồng một hộ gia đình trong đó mức cao nhất là ở vùng Đông Nam bộ (VND 479.000 đồng) tiếp đó là đồng bằng sông Hồng (335.000 đồng). Thu nhập từ tiền gửi từ nước ngoài cũng tương tự như vậy với mức cao nhất ở vùng Đông Nam bộ và tiếp đó là đồng bằng sông Hồng.

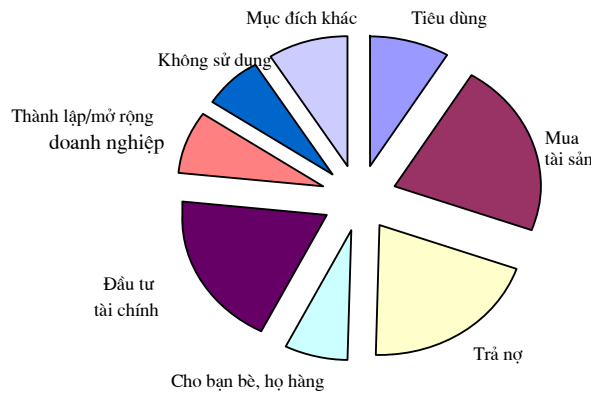
Trên quan điểm chính sách, việc chú ý tới các cú sốc bất lợi do cải cách kinh tế là cần thiết. Những chính sách cần thiết nhằm nâng cao hiệu quả kinh tế, và làm giảm nghèo trên phạm vi tổng thể, có thể gây ra những tác hại đáng kể lên cuộc sống của một bộ phận nào đó trong dân cư. Nói cách khác, việc cơ cấu lại nền kinh tế có thể dẫn đến việc người được lợi và người bị thiệt hại. Nếu được thiết kế tốt, thì những lợi ích của người được hưởng lợi sẽ lớn hơn nhiều so với những mất mát mà người chịu thiệt hại phải gánh. Nhưng bảo vệ phúc lợi cho người chịu thiệt hại cũng là một mối quan tâm có thể hiểu được của các nhà hoạch định chính sách. Sau cùng, nếu xã hội xét về tổng thể được lợi do cơ cấu lại, thì đất nước cần phải bồi thường cho những người chịu thiệt hại trong quá trình này.

Ít nhất có 3 nhóm có nguy cơ tiềm tàng phải chịu thiệt thòi do cải cách kinh tế ở Việt Nam. Thứ nhất, việc tự do hoá thương mại dần dần có thể dẫn đến mất việc làm trong những ngành hiện được bảo hộ, và cũng ảnh hưởng đến cuộc sống của những người cung ứng đầu vào cho những ngành này, bao gồm cả người lao động trong những ngành sản xuất nhỏ. Thứ hai, cơ cấu lại các DNNN làm công tác thu mua nông sản, như cà phê, cũng có thể dẫn đến những thay đổi mạnh trong các hợp đồng cung ứng giữa nông dân và những doanh nghiệp này. Những hợp

đồng đó hiện bao hàm một phần bảo hiểm rất lớn, vì nó bình ổn giá vào những thời điểm khó khăn. Nhưng để cho giá nông sản trong nước phản ánh sát giá thế giới, để nâng cao tính hiệu quả, có thể ảnh hưởng nghiêm trọng đến đời sống của các hộ nông dân. Thứ ba, quá trình cơ cấu lại và giải thể DNNN dự kiến sẽ dẫn đến việc sa thải lao động đáng kể, do tình trạng dư thừa người hiện nay. Cũng đáng lưu ý rằng có sự chông chéo nhiều giữa nhóm người bị thiệt thứ nhất và thứ ba, vì nhiều doanh nghiệp hiện hoạt động trong những ngành được bảo hộ là DNNN.

Một đánh giá về nghèo đói và tác động xã hội của tự do hoá thương mại đối với các hộ nông thôn vừa được khởi đầu, và còn quá sớm để báo cáo được kết quả. Nhưng một phần lớn nỗ lực phân tích đã nhằm vào dự báo tác động xã hội của việc sa thải lao động trong khu vực nhà nước (xem Patriet Belser và Martin Rama, 2001, và Martin Rama, 2002). Một phần dựa vào phân tích đó, chính phủ thành lập một Quỹ An sinh xã hội đặc biệt cho những người lao động dôi dư, do Bộ Tài chính quản lý. Những người lao động bị cho thôi việc hoặc tự nguyện thôi việc được nhận hai tháng lương cơ bản cho mỗi năm công tác, cộng với trợ cấp đào tạo tương đương 6 tháng lương, cộng với 6 tháng lương tiền hỗ trợ cho quá trình tìm việc, và một khoản trọn gói là 5 triệu đồng. Việc thiết kế khoản bồi thường này nhằm giảm thiểu sự mất mát về phúc lợi của những người lao động bị thôi việc, có chú trọng đặc biệt vào phụ nữ, vì họ là những người dễ bị thiệt thòi hơn do cắt giảm lao động. Quỹ An sinh xã hội đã hoạt động từ giữa năm 2002. Quỹ đã giúp 14.500 người lao động thôi việc từ 374 DNNN, với mức bồi thường trung bình là 28,8 triệu đồng một người. Một cuộc điều tra 2.600 người lao động, được chọn ngẫu nhiên trong số những người được Quỹ hỗ trợ, đã hoàn thành vào mùa hè năm 2003. Phát hiện từ điều tra có thể được dùng để đánh giá xem việc cơ cấu lại DNNN có phải là một nguyên nhân gây nghèo đói ở Việt Nam hay không (xem Nguyễn Nguyệt Nga và Martin Rama, 2003b).

Hình 7.1: Khoản trợ cấp mất việc được sử dụng như thế nào?



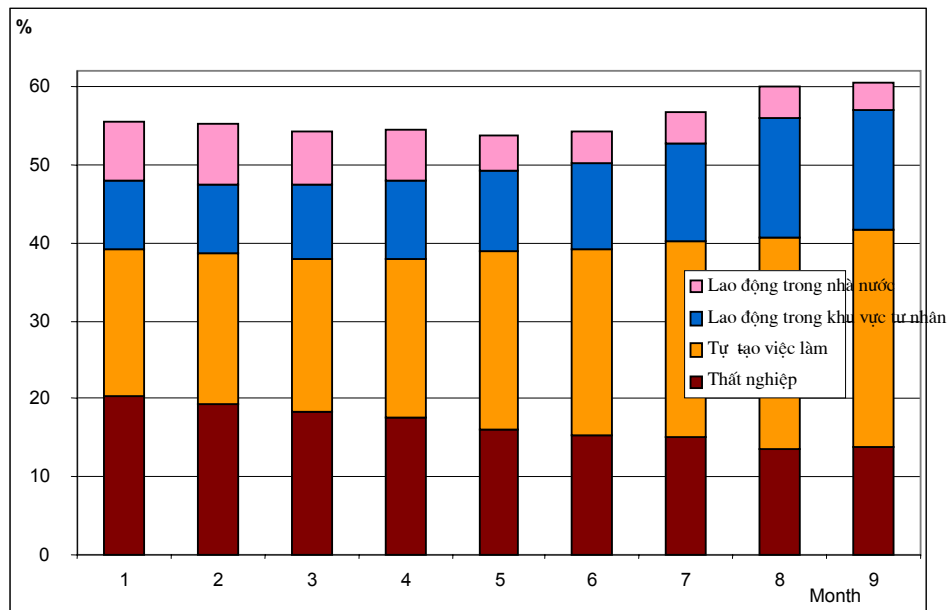
Nguồn: Nguyễn Nguyệt Nga và Martin Rama (2003b).

Cuộc điều tra cho biết những người lao động bị thôi việc đã sử dụng khá tốt khoản tiền tương đối lớn mà họ nhận được. Nhiều người lo ngại rằng những người không biết dùng tiền để đầu tư sẽ lãng phí số tiền đó, và sau này lại gặp khó khăn. Hình 7.1 sẽ trấn an được nỗi lo ngại đó. Trung bình, chỉ một tỷ lệ rất nhỏ được dùng cho tiêu dùng hiện tại. Hầu hết nó được dùng để đầu tư về mặt vật chất hoặc tài chính, bao gồm làm/mua nhà, thành lập hoặc mở rộng hoạt động kinh

doanh gia đình, và trả nợ. Hơn nữa, tỷ suất lợi nhuận từ những loại đầu tư này tỏ ra tương đối cao: 10% đối với làm/mua nhà và những tài sản vật chất khác, 8% đối với đầu tư tài chính, và 11% do không phải trả lãi đi vay, do trả được nợ. Với lợi nhuận là 33% một năm, việc thành lập và mở rộng doanh nghiệp gia đình tỏ ra cực kỳ có lãi cao. Tuy nhiên, không thể chỉ so sánh đơn thuần với những loại đầu tư khác, vì trong trường hợp này lợi nhuận có thể bao gồm cả công lao động trong hộ bỏ ra, chứ không chỉ do phân vốn đầu tư. Song nhìn chung không có bằng chứng cho thấy rằng khoản tiền trợ cấp này bị sử dụng lãng phí hoặc sử dụng sai.

Những phát hiện từ điều tra này cũng đáng khích lệ về mặt tham gia thị trường lao động của những người lao động dôi dư từ doanh nghiệp nhà nước. Hình 7.2 cho thấy hiện trạng hoạt động kinh tế của họ trong 9 tháng sau khi nghỉ việc. Tỷ lệ tham gia hoạt động kinh tế tăng dần lên 60%, tức là dưới mức trung bình trong dân số Việt Nam, nhưng vẫn tương đối cao. Điều quan trọng hơn là tỷ trọng những công nhân thôi việc chưa tìm được việc làm ngày càng giảm. Trong số những người đã có việc làm, cũng có sự thay đổi dần dần về bản chất công việc. Nhiều công nhân thôi việc vẫn còn có quan hệ hợp đồng với khu vực nhà nước ngay sau khi nghỉ việc (có lẽ gắn với công việc trước đây của họ trong DNNN), nhưng tỷ lệ đó gần như bằng không sau 9 tháng. Mặt khác, tỷ lệ những người tự tạo việc làm lại tăng dần, tỷ lệ những người đi làm cho khu vực tư nhân cũng vậy.

Hình 7.2: Hoạt động kinh tế sau khi thôi việc

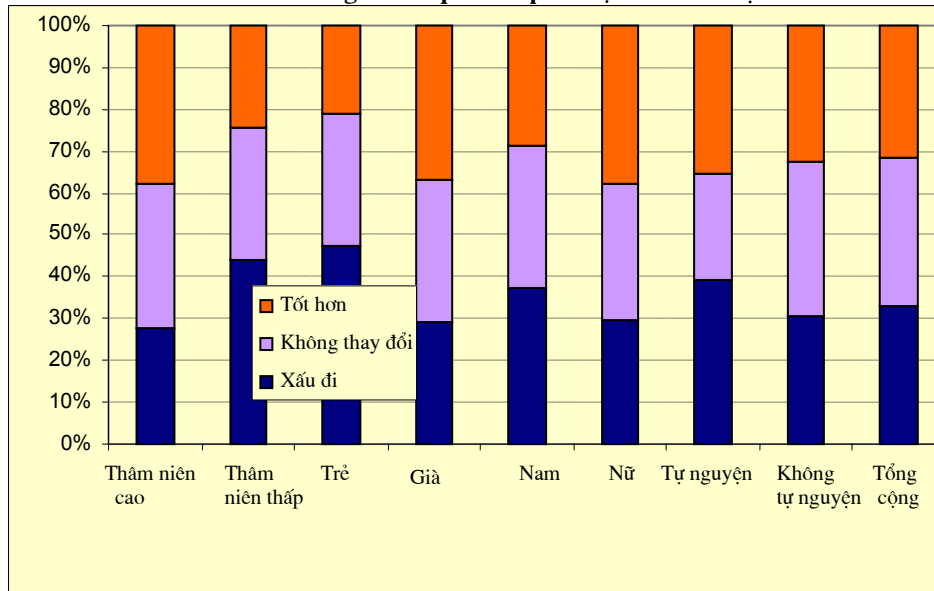


Nguồn: Nguyễn Nguyệt Nga và Martin Rama (2003b).

Cuối cùng, nhưng không kém phần quan trọng, cuộc điều tra quan sát những người lao động thôi việc từ DNNN này nhìn chung không cho thấy rằng phúc lợi của họ bị suy giảm. Việc so sánh phúc lợi "trước-sau" có tính chủ quan, và vượt ra khỏi những tính toán lợi nhuận từ đầu tư hoặc tình trạng việc làm. Giá trị của thời gian nhàn rỗi, hoặc bản chất công việc sau khi bị thôi việc, rất khó thu tóm được thông qua một bảng hỏi chi tiết. Thay vào đó, cuộc điều tra này yêu cầu những công nhân thôi việc từ DNNN tự đánh giá sự thay đổi về phúc lợi của họ. Kết quả được trình bày ở Hình 7.3. Trên hai phần ba những người được phỏng vấn cho rằng phúc lợi của họ

không suy giảm do nghỉ việc. Hơn thế, nó còn khẳng định được là một trong số những người lạc quan nhất lại là những người mà về nguyên tắc lẽ ra phải là đối tượng dễ bị tổn thương nhất do cơ cấu lại DNNN. Phụ nữ, những người có thâm niên cao, và những người lớn tuổi lại có tỷ lệ thoả mãn cao nhất. Việc tiếp tục phân tích số liệu từ điều tra này sẽ cố gắng phát hiện những mối quan hệ mang tính hệ thống giữa các đặc trưng của người lao động và mức độ thoả mãn của họ. Dựa vào những phát hiện này, có thể đưa ra những kiến nghị để tiếp tục cải thiện Quỹ An sinh xã hội.

Hình 7.3: Đánh giá chủ quan về phúc lợi sau thôi việc



Nguồn: Nguyễn Nguyệt Nga và Martin Rama (2003b).

**III. TIẾN TỚI CHÚ
TRỌNG NHIỀU HƠN
ĐẾN GIẢM NGHÈO
TRONG CÁC CHÍNH
SÁCH CÔNG**

8. THỰC HIỆN VÀ GIÁM SÁT TIẾN BỘ TRONG THỰC HIỆN CHIẾN LƯỢC TOÀN DIỆN VỀ TĂNG TRƯỞNG VÀ GIẢM NGHÈO

Tăng trưởng nhanh và có lợi cho người nghèo chính là điểm mấu chốt trong thành tích giảm nghèo tuyệt vời của Việt Nam trong thập kỷ qua. Tăng trưởng với tốc độ cao dự kiến có thể vẫn còn tiếp tục. Nhưng một phần gia tăng trong sản lượng có thể bị mất đi ở những giai đoạn sau, nếu cần phải cứu giúp hệ thống tài chính đang bị căng thẳng do những khoản nợ không thu hồi được của những DNNN yếu kém. Kinh nghiệm của các nước khác ở Đông Á và cả ở Châu Mỹ La tinh, cho thấy khủng hoảng tài chính có thể gây tác hại như thế nào đến người nghèo. Việc hoàn thành chuyển đổi sang kinh tế thị trường, và đặc biệt là thắt chặt những ràng buộc ngân sách đối với các DNNN, là chìa khoá để có thể giảm nghèo bền vững trong dài hạn. Nhưng cải cách cơ cấu thôi có lẽ chưa đủ. Nếu không tiếp tục có những nỗ lực đặc biệt, thì tăng trưởng không thể có lợi cho người nghèo được như trước đây. Tác động phân phối lại của cải cách đất đai hiện đã phai mờ. Việc áp dụng cơ chế thị trường trong giáo dục và y tế, xu hướng đẩy mạnh phân cấp, và sự chênh lệch gia tăng giữa các vùng, đi kèm với hội nhập kinh tế thế giới, sẽ đều góp phần làm gia tăng bất bình đẳng. Giữ cho tăng trưởng mang tính hoà nhập đòi hỏi phải có những cải thiện căn bản trong chính sách đối với các lĩnh vực xã hội cũng như phải có tiến bộ trong quản trị nhà nước và minh bạch. Định hướng để tăng trưởng và giảm nghèo đã được nêu rõ trong CPRGS. Việc thực hiện và giám sát tiến bộ trong thực hiện chiến lược đó hiện đang là một thách thức chính.

Những cải cách chính sách sắp tới

Để đơn giản hoá, những biện pháp chính sách được nêu trong CPRGS có thể được phân ra làm 3 nhóm. Một nhóm nhằm hoàn thành việc chuyển đổi sang kinh tế thị trường, thúc đẩy cạnh tranh trong sản xuất hàng hoá và dịch vụ, và tạo sân chơi bình đẳng giữa doanh nghiệp tư nhân và DNNN. Nhóm thứ hai tập trung giữ cho sự phát triển mang tính hoà nhập về xã hội và bền vững về môi trường. Nhóm biện pháp chính sách thứ ba liên quan đến xây dựng nền quản trị nhà nước hiện đại, bao gồm những lĩnh vực như quản lý tài chính công, cải cách hành chính, và cải cách pháp luật. Đây là cách tiếp cận hợp lý để thúc đẩy tăng trưởng kinh tế và giảm nghèo, nên nó đòi hỏi phải được ưu tiên cao. Kể cả khi trì hoãn cho một thời hạn tương đối dài, thành công trong thực hiện CPRGS không thể nghiễm nhiên có thể đạt được.

Do phân tích nghèo đói phải dựa trên cách nhìn ở cấp hộ, nên nó thường tập trung vào những cải cách chính sách thuộc hai nhóm sau, được xem xét trong CPRGS, và ít chú ý đến những cải cách mang tính "cơ cấu" hơn. Điều tra hộ cho phép đánh giá xem các hộ nhận được những gì về mặt giáo dục, y tế, vệ sinh, và họ phải trả bao nhiêu cho những dịch vụ này. Các PPA nhấn mạnh vào việc quá trình giao tiếp với chính quyền địa phương và khả năng tham gia vào các quyết định ở cấp xã (hoặc không được tham gia). Theo quan điểm này, hiển nhiên dẫn đến những ngụ ý chính sách liên quan đến khu vực xã hội hoặc quản trị nhà nước, trong khi ở mức độ nào đó bỏ qua lĩnh vực cơ cấu. Nhưng những chính sách tốt trong lĩnh vực này có thể thúc đẩy tăng trưởng kinh tế và tạo việc làm, trong khi chính sách kém có thể dẫn đến khủng hoảng tài chính và xáo trộn về kinh tế. Điều tương tự cũng diễn ra đối với cơ sở hạ tầng. Xét từ góc độ của hộ, đường nông thôn rõ ràng là rất cần thiết, nhưng đôi khi người ta lại quên mất những chính sách liên quan đến những cơ sở hạ tầng quy mô lớn, mặc dù đường nông thôn cần phải nối với mạng đường bộ. Nhiều khi những nguồn lực bị lãng phí cho những dự án lớn thậm chí còn vượt quá số ngân sách dành cho các chương trình mục tiêu cho giảm nghèo.

Trước khi bàn chi tiết hơn về những cải cách chính sách cần thiết trong các lĩnh vực xã hội và quản trị nhà nước nhằm tiếp tục giảm nghèo, cũng nên điểm lại chương trình cải cách cơ

cấu của Việt Nam. Việc hoàn thành chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường đòi hỏi phải tăng hội nhập với nền kinh tế thế giới, cơ cấu lại hoặc chuyển đổi sở hữu nhiều DNNN, và tăng cường năng lực của khu vực tài chính nhằm phân bổ tín dụng một cách hợp lý, thắt chặt những ràng buộc ngân sách đối với khu vực DNNN, và tạo một sân chơi bình đẳng để cho phép phát triển một khu vực tư nhân năng động trong nước. Thành tựu trong một số những lĩnh vực này là vững chắc, và càng ngày càng được "khẳng định" thông qua những hiệp định quốc tế. Nhưng tiến bộ trong những lĩnh vực khác lại chậm, và thậm chí còn có thể gây tổn hại đến tăng trưởng kinh tế.

Lĩnh vực chính sách, trong đó cải cách cơ cấu, tiến nhanh nhất là hội nhập kinh tế thế giới. Cho đến cuối thời hạn mà CPRGS đề ra, dự kiến là mức thuế quan trung bình theo Hiệp định Thuế quan ưu đãi có hiệu lực chung sẽ là khoảng 9,3%. Việt Nam cũng dự kiến sẽ hoàn thành tất cả các cam kết trong Khu vực Mậu dịch tự do ASEAN, đạt những mốc chính trong Hiệp định Thương mại Việt Nam - Hoa kỳ, và sẽ đủ điều kiện trở thành thành viên của Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO). Việc tham gia WTO sẽ là chìa khoá để thúc đẩy cạnh tranh trong các ngành dịch vụ mà hiện vẫn do các tổng công ty chiếm lĩnh. Đồng thời cũng đòi hỏi phải sửa đổi khung pháp lý. Nhưng điều này sẽ không thực hiện được nếu không có cải cách toàn diện, với sự hỗ trợ của một lộ trình hội nhập được tính toán kỹ. Việc đưa ra một lộ trình như vậy, bao gồm một danh mục cụ thể những hành động và thời hạn thực hiện, chính là ưu tiên hàng đầu trong chương trình cải cách của Việt Nam.

Mặt khác, cải cách đang tiến triển với tốc độ chậm trễ đáng lo ngại trong những lĩnh vực liên quan đến cải cách DNNN và khu vực tài chính. Cần phải đạt được tiến bộ căn bản trong chuyển đổi sở hữu những DNNN không có vai trò chiến lược, phải thắt chặt những ràng buộc ngân sách đối với những DNNN còn giữ lại trong tay nhà nước, và phải giám sát chặt chẽ các khoản nợ và chi tiêu tài chính của các DNNN. Chiến lược chuyển đổi sở hữu doanh nghiệp mới được thông qua gần đây gồm 104 kế hoạch cải cách DNNN riêng rẽ, do các bộ chủ quản, các tỉnh và tổng công ty đề xuất và được Thủ tướng phê duyệt. Những kế hoạch này đã chỉ rõ tên các doanh nghiệp và thời hạn phải chuyển đổi. Trong giai đoạn 3 năm, khoảng 2700 trong số 5000 DNNN sẽ được cổ phần hoá, bán, giải thể, sát nhập, hoặc chuyển thành các đơn vị hành chính. Tuy nhiên, do tính phức tạp của quá trình này, và do có thể vấp phải sự phản kháng của những bên có lợi ích, nên việc thực hiện được những kế hoạch đầy tham vọng này không phải dễ dàng. Các DNNN cũng được yêu cầu phải nộp các thông tin tài chính chi tiết hàng năm cho các cơ quan chức năng của chính phủ, như là một phần trong nỗ lực giám sát hoạt động của các doanh nghiệp. Nhưng còn phải chờ xem họ sẽ tuân thủ yêu cầu này đến đâu.

Một trong những thách thức lớn nhất của quá trình này là những khoản cho vay lớn của các ngân hàng thương mại quốc doanh (NHTMQD) cho DNNN và không thu hồi được. Do những khác biệt về chuẩn mực kế toán Việt Nam và quốc tế trong phân loại vốn vay, nên khối lượng nợ tồn đọng thực tế là bao nhiêu vẫn còn là vấn đề gây tranh cãi. Việt Nam đã có một kế hoạch cơ cấu lại và tái cấp vốn cho các NHTMQD. Nó sẽ kéo dài đến hết thời hạn của CPRGS. Nhưng những thời hạn chính trong kế hoạch này vẫn còn tương đối mơ hồ. Tương tự, tiến bộ trong tương lai về giải quyết nợ tồn đọng đòi hỏi phải có một biện pháp hữu hiệu được thực hiện một cách có hệ thống trong những năm tới. Một bước quan trọng theo hướng này là thành lập một công ty mua bán nợ và tài sản trung ương, chủ yếu tập trung vào giải quyết nợ tồn đọng thuộc trách nhiệm của chính phủ. Cần thiết lập mối liên kết chặt chẽ giữa những hoạt động của công ty mua bán nợ trung ương với việc cơ cấu lại hoạt động và tài chính của những DNNN có liên quan, mà cho đến nay việc này vẫn chưa làm được. Cũng cần phải có cam kết rõ ràng để tách việc cho vay chính sách đối với những ngành do DNNN chi phối, như mía đường, ra khỏi cho vay thương mại. Cam kết này đã được phản ánh bằng việc thành lập NHCSXH (xem Chương 3) và Quỹ HTPT. Nhưng những tổ chức này vẫn cần có một khung pháp lý minh bạch để hoạt động một cách thận trọng.

Về việc phát triển khu vực tư nhân, chương trình cải cách trong lĩnh vực này tập trung vào tạo điều kiện tiếp cận với đất đai dễ dàng, sân chơi bình đẳng, và tiếp tục thực hiện Luật Doanh nghiệp. Điều đáng khích lệ là Chính phủ đã xây dựng được một kế hoạch hành động nhằm thực hiện các nghị quyết của Đảng về thúc đẩy phát triển khu vực tư nhân và đã ban hành nghị định về

thực hiện Luật Doanh nghiệp. Việc cho tư nhân sử dụng đất đai, thông qua cải thiện quy hoạch sử dụng đất và loại bỏ những hạn chế về chuyển đất nông nghiệp sang sử dụng cho các hoạt động công nghiệp, và cho phép doanh nghiệp tư nhân chuyển nhượng quyền sử dụng đất, sẽ có tác động lớn lên sự phát triển của khu vực tư nhân. Tương tự, các doanh nghiệp ở Việt Nam hiện đang hoạt động theo những cơ chế pháp luật và quy chế khác nhau. Chương trình cải cách cũng gồm cả sửa đổi Luật Doanh nghiệp để bao trùm toàn bộ khu vực doanh nghiệp (nước ngoài, tư nhân trong nước, và nhà nước), cùng với một lịch trình rõ ràng để những DNNN lớn phải tuân thủ. Bình đẳng trong tiếp cận cơ hội thị trường lớn được mở ra trong CTĐTC của chính phủ là một yếu tố then chốt nữa trong chương trình cải cách.

Gắn nguồn lực với chính sách

CPRGS không chỉ là một danh mục chi tiết những biện pháp chính sách, mà nó còn là một quá trình nêu ra những mục tiêu phát triển rõ ràng, dựa trên các bằng chứng và quá trình tham vấn để xác định những chính sách phù hợp nhất nhằm đạt được những mục tiêu đó, và gắn nguồn lực với việc thực hiện những chính sách đã lựa chọn. Mục tiêu dài hạn của chương trình cải cách là nhằm đưa CPRGS vào quá trình lập kế hoạch ở mọi cấp, nhằm thúc đẩy tăng trưởng kinh tế và đẩy nhanh tốc độ giảm nghèo.

Để đạt mục tiêu này, cần có những biện pháp lập kế hoạch ngân sách hiện đại ở những cơ quan chủ chốt của chính phủ như Bộ TC, Bộ KH&ĐT, các bộ ngành chính, bao gồm giáo dục, y tế, giao thông, và phát triển nông thôn. Trên thực tế, vị trí của Bộ TC có thể được củng cố, như là một cơ quan đầu mối trong soạn thảo ngân sách, thông qua việc xây dựng những cơ chế đối tác tốt hơn với Bộ KH&ĐT, các bộ chủ quản, và các tỉnh. Khuôn khổ chi tiêu trung hạn phải trở thành một phần trong mỗi chu kỳ ngân sách, bao gồm phân loại chi tiêu theo chức năng kinh tế và dự toán tổng chi của bộ hoặc tỉnh. Việc lập ra khuôn khổ chi tiêu trung hạn ở cấp ngành sẽ là một biện pháp nhằm lập kế hoạch trước cho chi tiêu và quản lý chính sách ở các bộ và các tỉnh.

Một thước đo về sự thành công sẽ là sự kết hợp giữa chi đầu tư và chi thường xuyên, dẫn đến những kế hoạch chi tiêu chi tiết, thống nhất với khuôn khổ dự toán ngân sách cho tương lai, với một số các mục tiêu định hướng hoạt động phù hợp với CPRGS. Cũng cần cải thiện một bước tính trách nhiệm tài chính trong khu vực nhà nước. Trong đó cần bao gồm tăng cường tính minh bạch trong quá trình lập ngân sách và những khoản ngoài ngân sách, cải thiện lịch trình thực hiện, độ tin cậy, tính nhất quán, và công khai các thông tin ngân sách, vai trò độc lập hơn và hiệu quả cao của Kiểm toán Nhà nước Việt Nam, và công khai các báo cáo kiểm toán.

Việc "mở rộng" CPRGS vào cuối 2003, với một chương mới về cơ sở hạ tầng quy mô lớn, là một bước tiến đáng khích lệ. Nó mở ra triển vọng để đánh giá lại những ưu tiên đầu tư công cộng xét từ góc độ tăng trưởng kinh tế và giảm nghèo. Mặc dù chiếm tới gần 1/5 GDP của Việt Nam, nhưng CTĐTC về cơ bản mới chỉ là tập hợp những dự án do các bộ chủ quản, các tỉnh và các tổng công ty trình lên. Những tiêu chí dùng để lựa chọn dự án, và việc gắn chi cho đầu tư với chi thường xuyên còn rất yếu kém. Chương mới trong CPRGS xem xét lại CTĐTC, và vị trí của nó trong toàn bộ quá trình lập kế hoạch và ngân sách. Các giải pháp cần thiết để củng cố chương trình này, nhằm gắn chặt hơn giữa chi đầu tư với các mục tiêu tăng trưởng và giảm nghèo được trình bày ở Khung 8.1.

Khung 8.1: Cải thiện Chương trình Đầu tư Công

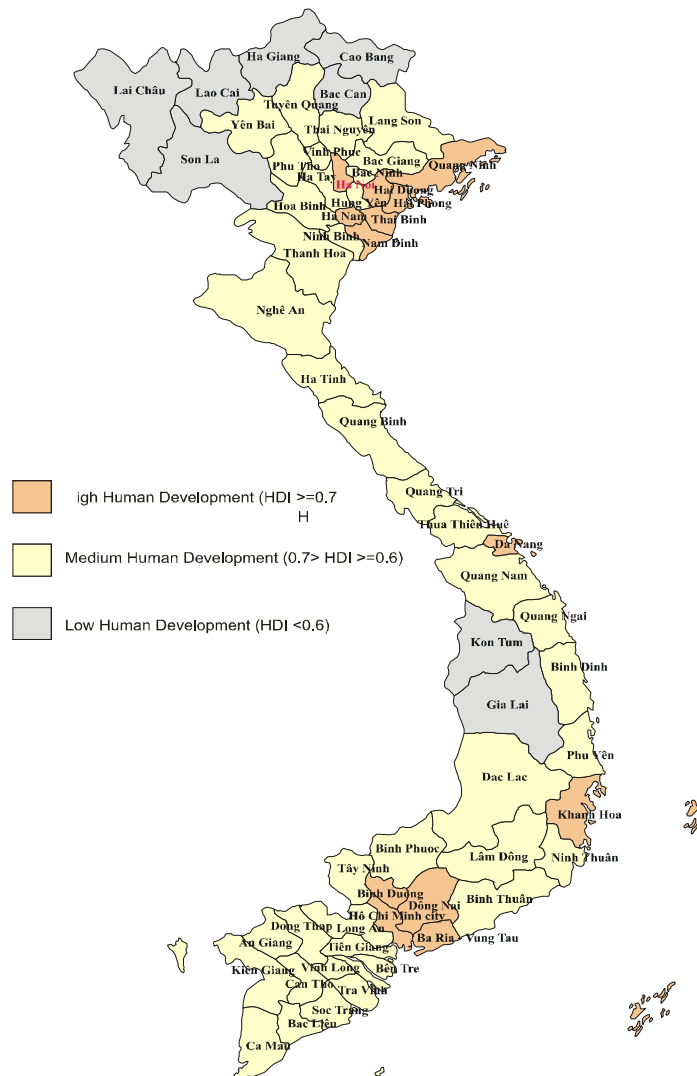
Hiện tại, CTĐTC thiếu một trọng tâm chính sách. Điều này trái ngược hẳn với cách làm trong CPRGS, khi các mục tiêu phát triển được nêu rõ, được xây dựng trên cơ sở kết hợp bằng chứng định lượng với tham vấn nhằm xác định những chính sách thích hợp nhất để đạt được những mục tiêu này và phân bổ nguồn lực cho nó. Để hài hoà được trọng tâm chính sách của CTĐTC với tầm nhìn chiến lược trong CPRGS, cần cân nhắc cải thiện một số lĩnh vực:

- *Các kế hoạch tổng thể.* Đây là xương sống của việc phát triển cơ sở hạ tầng, thế nhưng hiện tại việc phối hợp còn có nhiều bất cập. Xét theo giác độ vùng, việc kết hợp đầu tư vào giao thông, năng lượng, thủy lợi, nước và vệ sinh, với việc khoanh vùng phù hợp và đảm bảo cung cấp những dịch vụ xã hội nhằm phục vụ cho những chuyển biến về kinh tế xã hội là những việc cần thiết.
- *Vai trò của nhà nước.* Không phải mọi nhu cầu phát triển cơ sở hạ tầng đều phải do nhà nước làm, hoặc dùng kinh phí nhà nước. Những nguồn lực khan hiếm không nên dùng vào những loại đầu tư mà khu vực tư nhân có thể làm được. Kể cả khi nhà nước có thể can thiệp, không nhất thiết phải cấp kinh phí trực tiếp, thay vào đó có thể bảo lãnh hoặc thông qua những quy định điều tiết (như nhiệm vụ cung cấp các dịch vụ phổ thông).
- *Xác định ưu tiên.* Các dự án đầu tư khác nhau có thể có những tác động khác nhau đối với tăng trưởng kinh tế và giảm nghèo. Có thể ban hành những hướng dẫn để đánh giá những tác động đó, dù chỉ là đánh giá rất sơ bộ. Những dự án do các bộ và các tỉnh trình lên sẽ phải được phân loại dựa trên những hướng dẫn đó, để có căn cứ rõ ràng trong việc so sánh lựa chọn dự án (chọn dự án có tác động tăng trưởng ít hơn, nhưng tác động giảm nghèo nhiều hơn chẳng hạn).
- *Cấp vốn.* Hiện tại, các dự án cơ sở hạ tầng có thể do nhà nước cấp vốn dưới nhiều hình thức, bao gồm lấy nguồn ODA, ngân sách, hoặc phát hành trái phiếu. Những tiêu chuẩn rõ ràng để xác định loại kinh phí phù hợp cho các loại dự án khác nhau có thể được đem ra thảo luận. Khả năng thu hồi chi phí, và chính sách giá đối với các loại dịch vụ hạ tầng cũng cần được xem xét.
- *Các chính sách an toàn.* Thực hiện những dự án hạ tầng quy mô lớn có thể có những hậu quả về xã hội và môi trường. Do đó, cần đánh giá những chính sách an toàn hiện tại. Tương tự, việc đưa ra các đánh giá tác động môi trường đối với những dự án lớn cũng là một bước quan trọng nhằm phát triển bền vững về môi trường.
- *Thực hiện.* Việc thực hiện một số dự án, đặc biệt là những dự án dùng vốn ODA, còn chậm trễ. Có lẽ nên tìm hiểu lý do của sự chậm trễ này. Việc phân cấp thực hiện dự án đang trở nên phổ biến hơn. Nhưng nó làm nảy sinh vấn đề về phối hợp giữa chính quyền trung ương và tỉnh. Cần tiếp tục thảo luận những cơ chế để cải thiện sự phối hợp này.
- *Duy tu bảo dưỡng.* Một trong những nhược điểm của CTĐTC hiện tại là sự tách biệt giữa chi đầu tư và chi thường xuyên. Việc kết hợp giữa hai bộ phận này trong chi tiêu của nhà nước sẽ là bước then chốt nhằm cải thiện công tác lập kế hoạch. Tính toán đầy đủ những nhu cầu duy tu bảo dưỡng cho các dự án cơ sở hạ tầng cũng là bước quan trọng đúng hướng.
- *Dịch vụ.* Trong một số lĩnh vực then chốt, để đạt được hiệu quả thì việc cung cấp dịch vụ cũng quan trọng như chính cơ sở hạ tầng vật chất. Sự kém hiệu quả trong vận hành các dịch vụ cảng hoặc bến xe buýt, có thể gây tổn hại không kém gì những cơ sở vật chất yếu kém. Có lẽ Việt Nam nên coi việc quy định về cạnh tranh và giá cả trong cung ứng các dịch vụ cơ sở hạ tầng như là một phần trong toàn bộ công việc xây cơ sở hạ tầng quy mô lớn.
- *Thông tin.* CTĐTC bao gồm vài trăm dự án rất lớn. Việc theo dõi tiến bộ thực hiện các dự án cũng như đánh giá định lượng về tác động của chúng ở cấp ngành và cấp tỉnh sẽ khả thi hơn nếu có một cơ sở dữ liệu sống về những dự án này. Một hệ thống thông tin chính xác có thể được coi như là một phần trong quá trình tiến tới hoạch định chính sách dựa vào bằng chứng.

Cụ thể hóa các mục tiêu phát triển

Việc hoạch định chính sách dựa vào bằng chứng đôi khi gặp khó khăn do thiếu nhất trí về những chỉ tiêu phù hợp khi xác định mục tiêu và ghi nhận những nỗ lực. Tuy nhiên, Việt Nam đã đạt được tiến bộ vượt bậc về mặt này trong vài năm qua. Ngoài những chỉ tiêu về nghèo đói và bất bình đẳng, Việt Nam đã lượng hoá được những thước đo khác về tiến bộ về kinh tế và xã hội, nhiều khi cả ở cấp địa phương. Hai ví dụ điển hình là chỉ số phát triển con người (HDI) cấp tỉnh và các mục tiêu phát triển của Việt Nam (VDG). Xuất phát điểm của cả hai trường hợp là từ một cách tiếp cận được quốc tế áp dụng: HDI do UNDP tính cho các nước trong vài thập kỷ qua, và MDG do cộng đồng quốc tế thông qua trong năm 2000. Trong cả hai trường hợp, Việt Nam đã có những nỗ lực lớn để áp dụng phương pháp này vào hoàn cảnh của mình. Những chỉ tiêu đã được quốc gia hóa này cung cấp một công cụ hữu ích nhằm xác định những chính sách phù hợp để thực hiện và đo tiến bộ đạt được về mục tiêu này.

Hình 8.1: Chỉ số phát triển con người (HDI) năm 2001

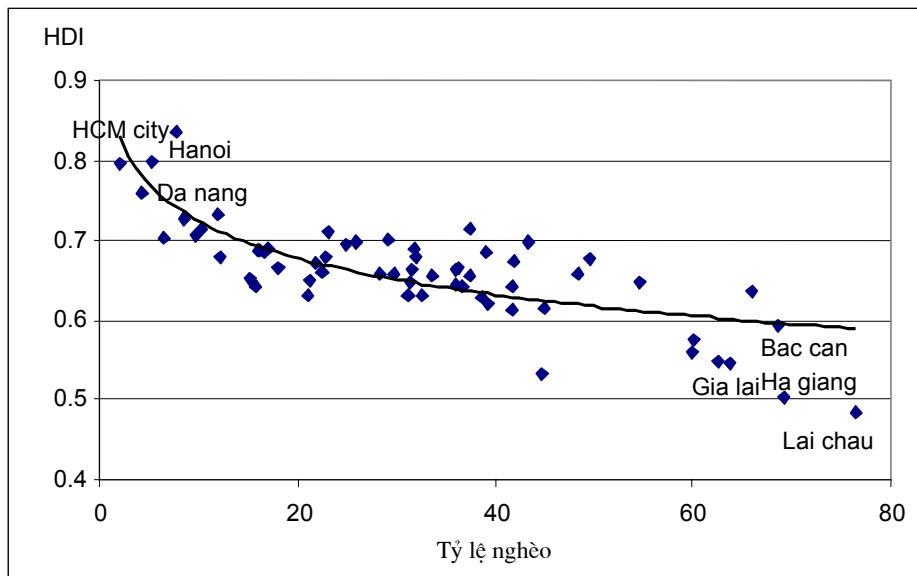


Nguồn: TTKHXH&NV (2001).

Chỉ số HDI kết hợp cả GDP đầu người, tuổi thọ, và tỷ lệ biết chữ của người lớn (xem Chương 1). Chỉ số này có thể được hiểu như là một thước đo mức độ thiếu thốn trong nhiều lĩnh vực khác nhau, từ phúc lợi vật chất đến khả năng tham gia đầy đủ vào cuộc sống xã hội. Tiến bộ trong việc cải thiện chỉ số HDI theo thời gian có thể được coi là một tiêu chí thành công trong thực hiện chương trình cải cách.

Ước tính về các chỉ số HDI giữa các tỉnh của Việt Nam được nêu ở Hình 8.1. Những số liệu này cho thấy rằng những vùng có chỉ số cao nhất là Đồng bằng Sông Hồng và vùng Đông Nam bộ, và tỉnh Khánh Hoà. Ngược lại, những nơi có chỉ số thấp nhất là miền núi phía Bắc và Tây Nguyên. Về mặt này, có sự tương đồng với việc xếp hạng theo tỷ lệ nghèo. Sự tương đồng này được nêu rõ ở Hình 8.2 cho thấy mối quan hệ giữa hai chỉ tiêu này ở khắp 61 tỉnh của Việt Nam (tỷ lệ nghèo trong hình này được tính dựa theo phương pháp chi tiêu của hộ). Nhưng cũng có những sự khác biệt. Một số tỉnh có HDI cao hơn nhiều so với mức được phỏng đoán nếu dựa vào tỷ lệ nghèo. Hà Nội chính là trường hợp này. Nhưng mặt khác, những tỉnh như Lai Châu và Hà Giang cho thấy HDI thấp hơn nhiều so với mức lẽ ra phải có nếu căn cứ theo tỷ lệ nghèo.

Hình 8.2: Chỉ số Phát triển con người và tỷ lệ nghèo



Nguồn: xây dựng dựa trên số liệu của TCTK và TTKHXH&NV (2001).

Còn về VDG, một số trong các chỉ tiêu này trực tiếp dựa vào các MDG do cộng đồng quốc tế thông qua còn một số khác là đặc thù cho Việt Nam. Và trong mọi trường hợp, các chỉ tiêu đi kèm với từng VDG lại được thích ứng theo hoàn cảnh của Việt Nam. Có tất cả 11 mục đích, 32 mục tiêu, và 136 chỉ tiêu. Có thể xem bản tóm tắt về VDG ở Bảng 8.1. Bảng này cũng cho biết mức đạt được cho mỗi chỉ tiêu, do đó cho phép đo được tiến bộ đạt được theo thời gian. Tuy nhiên, những ô trống trong bảng cho thấy sự khó khăn trong việc chuyển các mục tiêu phát triển thành những tiêu chí cụ thể. Nói khái quát hơn, đó chính là khó khăn khi thực hiện và giám sát các chương trình cải cách, một chương trình toàn diện và đầy tham vọng như được xác định trong CPRGS.

Bảng 8.1: Các mục tiêu phát triển của Việt Nam

Các mục tiêu và chỉ tiêu trực tiếp dựa vào MDG	Tiêu chí	
	1998	2002
Mục tiêu 1: Giảm tỷ lệ hộ nghèo và hộ đói	1998	2002
Chỉ tiêu 1: giảm 40% tỷ lệ dân số sống dưới đường nghèo quốc tế vào năm 2010	37,4	28,9
Chỉ tiêu 2: giảm 75% số người sống dưới đường nghèo quốc tế về lương thực vào năm 2010	15,0	10,9
Mục tiêu 2: Phổ cập giáo dục và cải thiện chất lượng giáo dục	1998	2002
Chỉ tiêu 1: Tăng tỷ lệ học sinh đi học tiểu học đúng tuổi lên 97% vào năm 2005 và 99% vào năm 2010	91,4	90,1
Chỉ tiêu 2: Tăng tỷ lệ học sinh đi học trung học cơ sở đúng tuổi lên 80% năm 2005 và 90% đến năm 2010	61,7	72,1
Chỉ tiêu 3: Xoá bỏ khoảng cách về giới trong các cấp tiểu học và trung học trước năm 2005, và khoảng cách với các dân tộc thiểu số vào năm 2010	99 88,2	99 86,8
Chỉ tiêu 4: Xoá mù chữ cho 95% số phụ nữ bị mù chữ ở độ tuổi dưới 40 tuổi trước năm 2005 và 100% trước năm 2010	93,2	94,3
Chỉ tiêu 5: Đến năm 2010, nâng cao chất lượng giáo dục và nâng tỷ lệ học hai buổi ở cấp tiểu học.	không có	không có
Mục tiêu 3: Đảm bảo bình đẳng nam nữ và tăng quyền cho phụ nữ	1992	2002
Chỉ tiêu 1: Tăng tỷ lệ phụ nữ trong các cơ quan dân cử ở tất cả các cấp.	18	27
Chỉ tiêu 2: Tăng tỷ lệ phụ nữ làm việc trong các cơ quan và các ngành (kể cả các bộ, các cơ quan trung ương và các doanh nghiệp) ở tất cả các cấp từ 3-5% trong vòng 10 năm tới.	không có	không có
Chỉ tiêu 3: Đảm bảo đến năm 2005, tất cả giấy chứng nhận quyền sử dụng đất có tên của cả vợ lẫn chồng	không có	2,5
Chỉ tiêu 4: Giảm nguy cơ tổn thương cho phụ nữ trước nạn bạo lực trong gia đình.	không có	không có
Mục tiêu 4: Giảm tỷ lệ tử vong trẻ em, suy dinh dưỡng trẻ em và tỷ lệ sinh	1998	2002
Chỉ tiêu 1: Giảm tỷ lệ tử vong trẻ em dưới 1 tuổi xuống 30/1000 trẻ sinh sống vào năm 2005 và 25/1000 trẻ sinh sống vào năm 2010 và với tốc độ nhanh hơn ở những vùng khó khăn	36,7	31
Chỉ tiêu 2: Giảm tỷ lệ tử vong của trẻ em dưới 5 tuổi xuống còn 36/1000 trẻ sinh sống vào năm 2005 và 32/1000 trẻ sinh sống vào năm 2010	48,4	38
Chỉ tiêu 3: Giảm tỷ lệ suy dinh dưỡng trẻ em dưới 5 tuổi xuống 25% vào năm 2005 và 20% vào năm 2010	37	30
Mục tiêu 5: Cải thiện sức khoẻ bà mẹ	1990	2002
Chỉ tiêu 1: Giảm tỷ lệ chết mẹ liên quan tới thai sản xuống 80/100.000 trẻ sinh sống vào năm 2005 và 70/100.000 trẻ sinh sống vào năm 2010	200	165
Mục tiêu 6: Giảm lây nhiễm HIV/AIDS và những loại bệnh phổ biến khác	1990	2003
Chỉ tiêu 1: Kiểm chế tốc độ lây truyền HIV/AIDS vào năm 2005 và vào năm 2010 giảm một nửa tỷ lệ tăng.	12.500	70.000

(còn nữa)

Bảng 8.1: Các mục tiêu phát triển của Việt Nam (tiếp)

Mục tiêu 7: Đảm bảo bền vững môi trường	1998	2002
Chỉ tiêu 1: Tăng tỷ lệ độ che phủ rừng lên 43% trước năm 2010 (từ 33% năm 1999)	30	36 (2000)
Chỉ tiêu 2: Đến năm 2005 đảm bảo 60% dân số nông thôn (80% dân số thành thị) được sử dụng nước sạch và an toàn, và 85% vào năm 2010	48	56
Chỉ tiêu 3: Đến năm 2010, bảo đảm không có nhà ổ chuột và nhà tạm ở tất cả các thành phố và thị xã	13,6 %	12,2 %
Chỉ tiêu 4: Đến năm 2010, đảm bảo 100% nước thải tại các thành phố và thị xã được xử lý	không có	không có
Chỉ tiêu 5: Đến năm 2010, đảm bảo 100% chất thải rắn được thu gom và vận chuyển đến bãi an toàn ở tất cả các thành phố và thị xã	không có	15 %
Chỉ tiêu 6: Đến năm 2005, mức ô nhiễm không khí và nước phải đạt mức tiêu chuẩn quốc gia	59 % (1999)	64 % (2001)
Các mục tiêu và chỉ tiêu không trực tiếp dựa vào MDG	Tiêu chí	
Mục tiêu 8: Giảm nguy cơ tổn thương	1998	2002
Chỉ tiêu 1: Đến năm 2005, tăng 40% thu nhập bình quân của nhóm tiêu dùng nghèo nhất so với mức tiêu dùng của nhóm này năm 2000 và 90% vào năm 2010	29 % (1993-98)	8,9 % (1998-02)
Chỉ tiêu 2: Đến năm 2010, giảm một nửa tỷ lệ người nghèo rơi trở lại nghèo đói do thiên tai và các rủi ro khác	không có	không có
Mục tiêu 9: Cải thiện quản trị nhà nước để giảm nghèo	1998	2002
Chỉ tiêu 1: Thực hiện hiệu quả dân chủ cơ sở	không có	không có
Chỉ tiêu 2: Đảm bảo minh bạch ngân sách	không có	không có
Chỉ tiêu 3: Thực hiện chương trình cải cách pháp lý	không có	không có
Mục tiêu 10: Giảm bất bình đẳng với các dân tộc	1998	2002
Chỉ tiêu 1: Giữ gìn và phát triển khả năng biết đọc và biết viết tiếng dân tộc (tỷ lệ biết chữ của dân tộc thiểu số trong độ tuổi 15-24)	74 (1993)	84
Chỉ tiêu 2: Đảm bảo giao quyền sử dụng đất cho cá nhân và tập thể ở vùng dân tộc ít người và miền núi		
Chỉ tiêu 3: Tăng tỷ lệ cán bộ người dân tộc ít người trong bộ máy chính quyền các cấp		
Mục tiêu 11: Đảm bảo phát triển cơ sở hạ tầng vì người nghèo	1998	2002
Chỉ tiêu 1: Đến năm 2005 cung cấp cơ sở hạ tầng cơ bản cho 80% xã nghèo, và đến năm 2010 là 100%	không có	không có

Chú thích: Bảng này tóm tắt đầy đủ hơn những VDG được nêu trong CPRGS.

Nguồn: Dựa trên Cộng hòa Xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2002), Nhóm làm việc tại Việt Nam của Liên Hiệp Quốc (sắp xuất bản) và số liệu của TCTK.

Các chỉ tiêu giám sát việc thực hiện CPRGS

Việc thông qua CPRGS năm 2002 đã đặt nền móng để củng cố hệ thống giám sát và đánh giá ở Việt Nam. Đã có sự thay đổi rõ rệt trong quan niệm về tầm quan trọng của số liệu đáng tin cậy đối với quá trình hoạch định chính sách. Việc tự báo cáo ngày càng được bổ sung với những đánh giá dựa trên số liệu báo cáo hành chính hoặc điều tra. CPRGS có một danh mục đầy

đủ những chỉ tiêu giám sát bao hàm một loạt các chỉ tiêu xã hội, nghèo đói, quản trị quốc gia bên cạnh những chỉ tiêu về kinh tế vĩ mô.

Việc củng cố hệ thống giám sát đánh giá, và xây dựng danh mục các chỉ tiêu phù hợp là một nhiệm vụ quan trọng trước mắt. Tổ Công tác liên ngành, TCTK, các cơ quan hữu quan và bộ chủ quản khác chịu trách nhiệm về vấn đề này. Với tầm nhìn dài hạn, hệ thống giám sát và đánh giá hữu hiệu sẽ không chỉ phục vụ cho đánh giá tiến bộ trong quá trình thực hiện CPRGS mà còn trong quá trình thực hiện các kế hoạch và chiến lược của chính phủ ở các cấp. Việc đưa các mục đích, mục tiêu, và chỉ tiêu trong CPRGS vào các kế hoạch của địa phương và của ngành đang được thực hiện và đây là một phần quan trọng trong quá trình triển khai CPRGS tại các cấp địa phương (xem Chương 9). Tuy nhiên, điều đó không đơn giản là chỉ lấy tất cả các mục đích, mục tiêu và chỉ tiêu từ CPRGS và đưa vào các kế hoạch của địa phương. Do nguồn lực rất hạn chế nên việc chỉ lựa chọn những chỉ tiêu thích hợp sẽ là vấn đề mấu chốt để giảm gánh nặng cho các cán bộ địa phương.

Cần xác định một hệ thống chỉ tiêu phù hợp ở cả ba cấp: cấp trung ương, cấp địa phương, và cấp ngành. Ở cấp trung ương, TCTK đang chủ trì việc này với sự hợp tác của các bộ và cơ quan Chính phủ, để tiến hành đánh giá những hệ thống giám sát và đánh giá hiện tại, các nguồn số liệu, phương pháp, và các tiêu chí. Mục tiêu là xác định được một loạt các biến số được định nghĩa rõ, với khung thời gian và tần suất thực hiện giám sát. Ở cấp địa phương, vẫn cần xây dựng một hệ thống chỉ tiêu phù hợp. Các tiêu chuẩn để quyết định thế nào là tiêu chí “phù hợp” vẫn đang được tranh luận ở mọi cấp. Đến nay đã nhất trí được rằng những tiêu chí được chọn phải được thích nghi với bối cảnh của cụ thể và phải đơn giản.

Tháng 5-2003, Quốc hội đã thông qua Luật Thống kê sửa đổi, điều chỉnh hoạt động của TCTK. Luật mới chú trọng nhiều vào độ tin cậy và tính minh bạch của số liệu cũng như việc tiếp cận thông tin rộng rãi. Một chiến lược nhằm thu thập số liệu có chất lượng cao về mức sống hộ gia đình đã được thông qua, và TCTK đang thiết kế những chiến lược tương tự cho điều tra doanh nghiệp và những điều tra khác. Cần có nhiều nỗ lực hơn để đảm bảo thu thập và phổ biến số liệu phù hợp và có chất lượng tốt hơn. Hiện tại, khả năng sử dụng số liệu còn hạn chế, kể cả đối với các nhà nghiên cứu Việt Nam và các cán bộ Chính phủ.

Nói khái quát hơn, cơ sở hạ tầng về mặt thể chế và nguồn nhân lực cần thiết để lập ra những chỉ tiêu toàn diện và đáng tin cậy, theo dõi được việc huy động nguồn lực, các quyết định phân bổ nguồn lực và các kết cục phát triển hiện chưa có. Cũng cần xác định rõ cơ quan chính phủ nào sẽ thu thập số liệu nào, nhất là số liệu về quản trị quốc gia. Việc thí điểm thu thập số liệu cho CPRGS đã được tiến hành ở các tỉnh và các hội thảo có sự tham gia của TCTK ở cấp trung ương và các phòng thống kê ở các tỉnh cho thấy có sự khác biệt lớn về năng lực của các phòng thống kê địa phương trong thu thập và xử lý số liệu.

Cũng cần chú trọng đến công tác thể chế hoá các cơ chế tham vấn và cơ chế tham gia ở mọi cấp. Một cách thiết thực có thể là dựa vào công việc đã được thực hiện trong các PPA và tham vấn cộng đồng để xây dựng phương pháp giám sát có cộng đồng tham gia, tại những địa bàn được lựa chọn ở Việt Nam. Một điều không kém phần quan trọng là tiếp tục tăng cường năng lực để thực hiện đánh giá thường xuyên về tình trạng nghèo và đánh giá các tác động đến giảm nghèo của các chính sách và chương trình của nhà nước.

9. TRIỂN KHAI CHIẾN LƯỢC TOÀN DIỆN VỀ TĂNG TRƯỞNG VÀ GIẢM NGHÈO Ở CẤP TỈNH

Thông tin có chất lượng cao về mức độ và về các yếu tố quyết định tình trạng nghèo ở cấp địa phương sẽ đóng vai trò ngày càng quan trọng đối với các nhà lập chính sách trong điều kiện quyền quyết định được phân cấp dần cho các tỉnh/thành, quận/huyện và xã. Ngoài những chỉ số thống kê như những chỉ số đã đề cập trong Chương trước, các qui trình lập kế hoạch và lập ngân sách cũng cần phải tính đến cả những đặc trưng nghèo ở từng vùng cụ thể. Hiểu được đặc trưng của vùng là chìa khoá dẫn đến sự thành công trong quá trình mới phát động gần đây để "đưa" được Chiến lược toàn diện về tăng trưởng và giảm nghèo đến với các tỉnh. Quá trình này đòi hỏi phải xác định các mục tiêu chính sách phù hợp với từng hoàn cảnh, xác định các chỉ tiêu giám sát phù hợp để đo được sự tiến bộ trong việc đạt được những mục tiêu này và dựa vào đó gắn phân bổ nguồn lực với việc thực hiện các chính sách. Hy vọng rằng các RPA bổ sung cho báo cáo này sẽ là một nguồn thông tin quan trọng trong quá trình đưa CPRGS đến các tỉnh. Mặc dù việc truyền đạt thông tin với khối lượng lớn trong từng RPA nằm ngoài phạm vi của báo cáo này, chương này sẽ trình bày tóm tắt những gì được xem như là những đặc trưng của tình trạng nghèo ở từng vùng ở Việt Nam.

Xác định các mục tiêu thích hợp với địa phương để lập kế hoạch

Sau khi CPRGS được phê duyệt, những bước đầu tiên đã được tiến hành để thực hiện chiến lược này ở tất cả các cấp: quốc gia, theo ngành và ở các tỉnh. Vì chiến lược này rất bao quát nên cần phải xác định thứ tự ưu tiên cho các hoạt động được đưa vào trong từng kế hoạch thường niên. Ở cấp quốc gia, Ma trận Chính sách trong CPRGS có thể được dùng để định hướng sắp xếp trình tự các hành động chính sách và giám sát tác động của những hành động đó (xem Chương 8). Song rõ ràng cần phải làm nhiều hơn thế nữa ở các cấp ngành và cấp tỉnh. Tất cả các bộ ngành sẽ phải đưa các hợp phần theo ngành trong CPRGS quốc gia vào trong các kế hoạch của mình. Ở Việt Nam, xu hướng phân cấp ngày càng tăng làm cho việc phân bổ nguồn lực thành chia khoá dẫn đến sự cải thiện trong việc cung cấp dịch vụ. Việt Nam đã xây dựng một kế hoạch để phát triển các MTEF ở các ngành có vai trò trực tiếp trong việc giảm nghèo và duy trì sự phát triển hòa nhập: giáo dục, y tế, nông nghiệp và giao thông vận tải. Những MTEF này cần đưa đến việc kết hợp tốt hơn các khoản chi cơ bản và chi thường xuyên và có tầm nhìn dài hạn. Đây là một phần trong một nỗ lực lớn hơn để cải thiện sự minh bạch và tính hiệu quả trong quản lý ngân sách.

Ở một đất nước phân cấp như ở Việt Nam, các nguồn lực cấp từ ngân sách trung ương chỉ chiếm một phần (đôi khi là phần nhỏ) trong tổng chi tiêu công ở cấp địa phương. Mặc dù CPRGS đặt ra các mục tiêu quốc gia, song việc lập chính sách ở cấp tỉnh cần phải tính đến các khía cạnh mang tính địa phương của tăng trưởng kinh tế và giảm nghèo. Việc phối hợp được các qui trình lập kế hoạch và lập ngân sách để đạt các mục tiêu phát triển của địa phương là một việc làm còn mới đối với nhiều quan chức tại địa phương, những người vẫn chưa quen với cách thức ra quyết định dựa trên cơ sở bằng chứng và tham vấn. Như vậy để "đưa" được Chiến lược toàn diện về tăng trưởng và giảm nghèo đến với các tỉnh thì còn cần phải nỗ lực rất nhiều. Một số hoạt động đã được thực hiện để triển khai việc này. Một loạt hội thảo có sự tham gia của các nhà lập chính sách từ 61 tỉnh/thành đã được tổ chức vào mùa xuân năm 2003 để thảo luận về phương pháp tiếp cận của CPRGS. Song song với các cuộc hội thảo này, hiện đang hoàn tất bảy RPA bổ sung cho báo cáo này và những RPA này sẽ được công bố vào đầu năm 2004. Dự kiến các cuộc thảo luận và

những thông tin mới thu được từ các RPA này sẽ cung cấp thông tin cho việc chuẩn bị ngân sách sắp tới của các tỉnh.

Tuy nhiên còn cần phải làm hơn thế nữa để phương pháp tiếp cận của CPRGS trở thành hiện thực ở cấp tỉnh/thành. Mục tiêu hiện nay của Bộ KH&ĐT là hoàn thành việc chuyển đổi này vào năm 2008. Để đạt được mục tiêu này, thì mỗi năm sẽ có khoảng 12 tỉnh/thành sẽ phải thực hiện quá trình chuyển đổi. Còn Bộ TC sẽ hỗ trợ cho quá trình lập MTEF ở cấp tỉnh, và trong năm 2004 sẽ bắt đầu ở bốn tỉnh/thành. Việc phối hợp những nỗ lực này sẽ đóng vai trò quan trọng để triển khai đưa chiến lược này đến các tỉnh/thành. Đây là một lĩnh vực mà cộng đồng tài trợ có thể đóng một vai trò rất quan trọng khi mỗi năm hỗ trợ cho 12 tỉnh trong quá trình họ thực hiện chuyển đổi này. Quá trình chuyển đổi không nhất thiết đòi hỏi phải xây dựng một "Chiến lược toàn diện về tăng trưởng và giảm nghèo cấp tỉnh/thành" mà là thực hiện một phương pháp tiếp cận toàn diện đi từ phân tích một cách sáng suốt tình hình trong tỉnh/thành đến việc xác định tầm nhìn, xác định các mục tiêu phát triển, lập chính sách và phân bổ nguồn lực tương ứng, giám sát và đánh giá kết quả, và sử dụng có hệ thống những ý kiến phản hồi của người dân. Bước đầu tiên trong phương pháp tiếp cận này là hiểu được những vấn đề nghèo cụ thể ở cấp địa phương.

Vùng núi phía Bắc

Trong vòng 10 năm qua ở vùng núi Phía Bắc đã đạt được những thành tựu lớn lao trong giảm nghèo. Tỷ lệ người nghèo đã giảm từ 82% trong năm 1993 xuống còn 44% trong năm 2002. Các PPA đã khẳng định xu hướng giảm nghèo và tăng an ninh lương thực. Tuy nhiên, ở vùng Tây Bắc (trong đó có các tỉnh Hoà Bình, Sơn La, và Lai Châu) mức độ tiến bộ ít hơn với tỷ lệ nghèo ở mức 68%. Do vậy vùng dân cư thưa thớt này với dân số chỉ có 2,8 triệu người chủ yếu là các dân tộc thiểu số, là vùng nghèo nhất ở Việt Nam.

Giống như hầu hết các vùng khác, sinh kế của đa số dân sống ở vùng núi phía Bắc là dựa vào đồng ruộng của họ. Song theo dữ liệu thu được từ cuộc điều tra hộ gia đình của TCTK thì các nguồn thu nhập ở nông thôn lại đa dạng hơn ở bất kỳ vùng nào khác, thậm chí ở ngay cả những nhóm nghèo nhất (IFPRI & JBIC, 2003). Nông dân trồng ngày càng nhiều loại sản phẩm để bán ra thị trường, chẳng hạn như ngô, sắn, chè và vải; những cây tinh bột như lúa gạo đã trở thành ít quan trọng hơn (Bảng 9.1). Theo các cuộc thảo luận PPA ở Lào Cai thì việc đa dạng hoá cây trồng một phần xuất phát từ nhu cầu cao ở các vùng thấp và Trung quốc. Những nguyên nhân khác dẫn đến sự đa dạng là khả năng tiếp cận cao hơn với những đầu vào được bao cấp, cơ sở hạ tầng được cải thiện, điều kiện về giáo dục và y tế tốt hơn.

Bảng 9.1: Phân bổ diện tích cây trồng ở vùng núi nông thôn miền Bắc

Cây trồng	1993	1998	2002
Lúa gạo	53	49	44
Ngô	17	13	26
Sắn	7	7	9
Chè	1	1	7
Vải, nhãn, chôm chôm	1	2	3

Nguồn : IFPRI và JBIC (2003).

Các hộ gia đình nông thôn của vùng này thường có khá nhiều đất rừng; bình quân là 0,6 ha ở Đông Bắc, và 0,3 ha ở Tây Bắc. Mặc dù vậy, thu nhập từ rừng chỉ chiếm 8% tổng số thu nhập ở nông thôn (IFPRI & JBIC, 2003) và nông dân cho rằng họ được hưởng lợi rất ít từ việc phân đất rừng và từ những nỗ lực trồng rừng theo chương trình 327. Mặt khác, người dân sống ở các làng còn cho biết tình trạng xói mòn và lở đất là do các vụ canh tác hàng năm trên đất dốc. Tình hình này nhấn mạnh sự cần thiết phải giúp nông dân tiếp cận với các công nghệ nông lâm nhằm giúp họ tăng cường sử dụng đất, đồng thời vẫn bảo tồn đất đai. Thị trường gỗ ngày càng mở rộng cũng cho thấy có nhiều cơ hội để làm vuren ươm tại làng và hỗ trợ những sáng kiến trồng cây tại địa phương.

Đồng bằng sông Hồng

Trong thập kỷ qua, tình trạng nghèo ở đồng bằng sông Hồng cũng giảm cực kỳ nhanh. Trong khi số người sống trong nghèo đói trên toàn quốc đã giảm xuống một nửa từ 1993 đến 2002, tỷ lệ nghèo tại các tỉnh quanh Hà Nội ở đồng bằng sông Hồng giảm gần hai phần ba. Số người đói thậm chí còn giảm nhanh hơn nhiều. Trong năm 2002, khoảng 5% dân số ở đồng bằng sông Hồng có thu nhập dưới ngưỡng nghèo, so với mức cách đây 10 năm là 25% dân số. Các hộ gia đình tham gia trả lời phỏng vấn trong quá trình PPA tại các tỉnh Hà Tây và Hải Dương đã khẳng định tình hình giảm đói này và cho biết trong những năm gần đây tình hình an ninh lương thực đã được cải thiện rất nhiều.

Động lực chính để giảm nghèo nhanh chóng như vậy là việc tăng các hoạt động phi nông nghiệp. Năm 1998, có khoảng hai phần ba chủ hộ làm việc trên đồng ruộng của mình (xem bảng 9.2). Bốn năm sau tỷ lệ đó đã giảm xuống còn 40%. Đồng thời tỷ lệ chủ hộ cho biết làm công ăn lương là hoạt động chính của mình tăng gần gấp đôi và tỷ lệ chủ hộ chủ yếu tham gia vào các doanh nghiệp hộ gia đình làm phi nông nghiệp tăng gần 0,5 lần.

Bảng 9.2: Việc làm chính của chủ hộ ở Đồng bằng sông Hồng

Tỷ lệ việc làm (%)	Đồng bằng sông Hồng		Việt Nam	
	1998	2002	1998	2002
Làm công ăn lương	16	32	19	29
Làm trên đất của mình	64	41	63	47
Làm kinh tế hộ gia đình	20	27	18	24

Nguồn: TCTK

Trong các PPA, người dân mô tả tầm quan trọng của các công việc không đòi hỏi kỹ năng chuyên môn đối với việc cải thiện phúc lợi của mình. Ở một huyện gần Hà Nội, những người trả lời phỏng vấn giải thích rằng hầu hết các gia đình đều có người ra làm việc tại Hà Nội, chủ yếu là làm xây dựng, và họ kiếm được từ 8000 đồng đến 20000 đồng một ngày. Họ cũng nhấn mạnh vai trò của việc làm phi nông nghiệp và doanh nghiệp hộ gia đình. Buôn bán nhỏ, chế biến thực phẩm, và dịch vụ được nhắc đến như là những nguồn thu nhập quan trọng của hộ gia đình và thường được mô tả như là yếu tố giúp gia đình thoát nghèo. Các nhóm PPA cũng nhận thấy giữa các thôn có sự khác nhau. Vị trí gần Hà Nội và gần đường cái đóng vai trò quan trọng trong việc xác định khả năng tiếp cận các nguồn thu nhập phi nông nghiệp.

Một nhân tố nữa thúc đẩy thay đổi theo chiều hướng tích cực là ở các làng có cán bộ về hưu và những người có nhiều mối quan hệ tốt. Những người này có kiến thức, thông tin và quan hệ. Song đây cũng được coi là một trong những nguyên nhân của sự bất bình đẳng đang tăng lên trong vùng. Trong các PPA, có một phụ nữ cho biết bằng cách nào những gia đình khá giả lại có vị thế tốt để tận dụng tối đa những cơ hội mới được mở ra trong những năm gần đây: "*vâng, tôi không thấy người dân bị nghèo đi. Song có một số người lại trở nên giàu hơn rất nhanh. Nếu thu nhập của chúng tôi tăng một hay hai phần thì những người giàu thu nhập tăng đến mười lần.*"

Bắc Trung bộ

Mặc dù trong những năm qua tình trạng nghèo cũng đã giảm xuống ở vùng duyên hải Bắc Trung bộ, song đây là một trong những vùng có tiến bộ chậm hơn nhiều so với mức bình quân của cả nước. Gần đây, tỷ lệ nghèo mỗi năm giảm tương đương 1% dân số trong khi đó trên toàn quốc là 2%. Với 44% dân số được xếp loại nghèo theo mức chi tiêu của họ thì tình trạng nghèo ở Bắc Trung bộ hiện nay cũng phổ biến giống như vùng núi phía Bắc.

Việc học hành của người dân ở đây hoàn toàn tương phản với tình trạng nghèo đói rất phổ biến. Tỷ lệ người đã học xong trung học cơ sở cao hơn so với mức bình quân trên toàn quốc là 6%. Tỷ lệ người không có bằng cấp gì cả thấp hơn mức bình quân trên toàn quốc là 6%. Và ngay cả các dân tộc thiểu số cũng học hành tốt hơn. Khoảng 55% người dân tộc thiểu số ở vùng duyên hải Bắc Trung bộ được học hành ở mức độ nào đó so với tỷ lệ 39% trên toàn quốc (Bảng 9.3)

Bảng 9.3: Tình hình giáo dục ở vùng Bắc Trung bộ năm 2002

Theo tỷ lệ phần trăm dân số	Vùng Duyên hải Bắc Trung bộ			Việt Nam		
	Tất cả	Người Kinh và người Hoa	Các dân tộc thiểu số	Tất cả	Người Kinh và người Hoa	Các dân tộc thiểu số
Không học xong cấp nào cả	33.5	32.6	45	39.1	35.9	61
Học xong tiểu học	26.0	25.2	36	27.0	27.4	24
Học trong trung học cơ sở	26.9	27.9	15	20.5	22.0	11
Học xong trung học	8.6	8.9	4	7.9	8.6	3
Học xong dạy nghề	3.2	3.4	0.8	3.1	3.4	1.3
Học cao đẳng hoặc đại học	1.9	2.0	0.4	2.5	2.6	0.5

Nguồn: TCTK

Nếu vậy thì tại sao người dân ở vùng Bắc Trung bộ lại không thể thu lợi nhiều hơn với trình độ học vấn cao hơn này? Câu trả lời có liên quan đến một tài sản chính khác nữa đối với người nghèo, đó là đất đai. Trong khi diện tích đất mùa vụ hàng năm của các hộ gia đình ở vùng này cũng gần như các vùng khác của Việt Nam, người dân ở nông thôn Bắc Trung bộ lại có diện tích đất trồng cây lâu năm ít hơn nhiều so với bất kỳ vùng nào khác. Chỉ có 0,03 ha bình quân so với 0,3 ha đất lâm nghiệp. Do vậy, có vẻ như tình trạng nghèo đói dai dẳng có liên quan đến việc không thể sử dụng đất lâm nghiệp vào những mục đích có hiệu quả hơn. Một lý do khác nổi lên trong cuộc thảo luận trước đây với người nghèo là các lâm trường ở địa phương thường chỉ đạo chặt chẽ việc sử dụng đất cho nông dân ở địa phương và những sự chỉ đạo này không phải lúc nào cũng dựa trên cơ sở phân tích tốt các cơ hội thị trường (Kế hoạch ở Việt Nam, 2002).

Duyên hải miền Trung

Số liệu thống kê về tình trạng nghèo và chỉ tiêu xã hội của vùng duyên hải miền Trung nhìn chung có khá hơn mức bình quân của quốc gia. Ngay cả khi không tính thành phố Đà Nẵng cũng vẫn vậy vì tỷ lệ nghèo ở nông thôn (31%) cũng thấp hơn tỷ lệ bình quân của quốc gia (36%). Và tỷ lệ 42% dân số chủ yếu phụ thuộc vào sản xuất nông nghiệp hộ gia đình cũng thấp hơn mức bình quân 47% của Việt Nam. Những hộ gia đình vẫn tiếp tục sản xuất nông nghiệp cũng đã đạt được tiến bộ đáng kể trong việc hoà nhập vào thị trường. Trong năm 2002, 73% tổng sản xuất nông nghiệp ở vùng duyên hải Nam Trung bộ đã được bán so với 39% trong năm 1993. Tiến bộ này vẫn đạt được cho dù vùng này thường xuyên chịu ảnh hưởng của thiên tai như hạn hán và lũ lụt.

Có thể phần nào giải thích được tiến bộ này ít nhất là do có cơ sở hạ tầng tốt hơn. Trong các cuộc thảo luận PPA, người dân có nói rằng điều kiện đường sá và điện đã được cải thiện và được xây dựng thêm nhiều trường học. Tuy nhiên qua những cuộc thảo luận này cũng đã phát hiện vùng này đang gặp phải một số vấn đề. Trong số đó có những vấn đề liên quan đến điều kiện vật chất khó khăn ở đây và việc quản lý nguồn tài nguyên thiên nhiên không hợp lý. Ví dụ như khả năng tiếp cận nguồn nước sạch ở vùng này tương đối hạn chế: tỷ lệ là 32% trong khi của toàn quốc là 48,5%. Nhiều người cũng tin rằng cần phải có những hệ thống thủy lợi ở qui mô nhỏ hơn để nâng cao năng suất nông nghiệp, nhất là trong mùa khô (Vietnam Solutions Co. & ADB, 2003).

Nuôi trồng thủy sản ở vùng này phát triển nhanh chóng, và ở nhiều làng ven biển, chương trình đánh bắt xa bờ của Chính phủ đã góp phần giảm nghèo. Tuy nhiên những người tham gia thảo luận trong các PPA ở vùng duyên hải này lo ngại về số lượng tàu đánh bắt cá đang tăng lên nhanh chóng và về việc sử dụng các phương pháp đánh bắt làm cá chết hàng loạt.

Một thách thức khác để tiếp tục giảm nghèo là qui mô các trang trại nhỏ và ngày càng thu hẹp. So sánh với tất cả các vùng thì vùng duyên hải miền Trung có diện tích đất trên một hộ gia đình gần ít nhất, chỉ kém vùng đồng bằng sông Hồng. Diện tích đất trồng cây lâu năm cũng vào loại thấp nhất trong cả nước trong khi diện tích đất lâm nghiệp trên một hộ gia đình đã tụt giảm nhanh chóng, nhất là đối với số dân nghèo. Trên thực tế dân nghèo có nói rằng diện tích rừng che phủ đang tăng lên, song bây giờ khả năng tiếp cận đất rừng của họ lại giảm. Họ nói rằng trước đây họ không thể tham gia vào quá trình giao đất trồng rừng và bây giờ họ bị tách khỏi những khu vực trước đây là đất công.

Tây Nguyên

Nhìn chung, tình trạng nghèo ở bốn tỉnh Tây Nguyên hiện nay cao nhất cả nước. Trong năm 2002, trên 50% dân số ở vùng này sống trong tình trạng nghèo và 30% có mức chi tiêu dưới ngưỡng nghèo lương thực. Trong khi ở các vùng khác số người nghèo đang giảm xuống thì trong bốn năm qua vùng Tây Nguyên hầu như không có tiến bộ gì. Ngoài ra, tình hình nghèo ở vùng này còn chịu tác động mạnh của yếu tố dân tộc. Dân tộc thiểu số ở vùng này chiếm gần 1/5 tổng số dân là người dân tộc thiểu số ở Việt Nam. Bốn trong số năm dân tộc thiểu số sống ở Tây Nguyên sống trong cảnh nghèo và từ năm 1998 đến nay số người nghèo hơi tăng một chút. Một vấn đề cần quan tâm khác nữa là các chỉ tiêu xã hội. Tỷ lệ nhập học ở tất các cấp học đều dưới mức bình quân của khu vực nông thôn trên toàn quốc và tình hình dinh dưỡng của trẻ em và sức khoẻ sinh sản cũng kém hơn so với mức bình quân toàn quốc.

Nông dân ở Tây Nguyên đầu tư nhiều vào cà phê trong giai đoạn từ giữa đến cuối những năm 1990 và sau đó giá cà phê sụt giảm đã làm cho nhiều người điêu đứng (Bảng 9.4). Khoảng 40% số hộ gia đình ở Tây Nguyên trồng cà phê. Tỷ lệ này không thay đổi trong các nhóm dân cư, trừ nhóm 20% giàu nhất ít trồng cà phê hơn. Mặt khác, số lượng cây cà phê được trồng lại rất khác nhau. Bình quân những người trồng cà phê trong nhóm dân cư nghèo nhất có 6500 cây. Còn số lượng cây của những người trong nhóm giàu nhất thì gấp đôi số cây của nhóm nghèo nhất. Thu nhập ròng từ bán cà phê của nhóm hộ gia đình trồng cà phê nghèo nhất tương đương 72% tổng chi tiêu của hộ gia đình, và của nhóm giàu nhất tương đương 87%.

Bảng 9.4: Trồng cà phê ở Tây Nguyên

	Nhóm chi tiêu					Tây Nguyên
	Nghèo nhất	Gần nghèo nhất	Trung bình	Gần giàu nhất	Giàu nhất	
Số hộ gia đình trồng cà phê (theo %)	38	43	40	44	24	39
Số cây bình quân trên một hộ gia đình	6539	9499	9184	12820	11487	8881
Thu nhập ròng từ cà phê (theo % tổng chi tiêu hộ gia đình)	73	87	73	90	54	78

Nguồn: Dựa vào số liệu của TCTK

Theo kết quả PPA ở Đắk Lắk thì nông dân nghèo dễ bị tổn thương trước những biến động về giá cà phê và hiện không có sự giúp đỡ thực sự để xây dựng những chiến lược mưu sinh đa dạng hơn. Những biến động lên xuống về giá cả hàng tiêu dùng được coi là một nhân tố quan trọng gây ra tình trạng nợ nần, bán đất do túng quẫn và trượt vào vòng đời hoặc nghèo sau khi đã tương đối khá giả (Khung 9.1).

Khung 9.1: Tác động của việc sụt giá cà phê đối với các hộ gia đình nông dân nhỏ

Anh An, 27 tuổi, là người dân tộc Tày đến định cư ở làng 7C, xã Ea'Hiao, năm 1996. Là dân nhập cư nghèo, anh chỉ có thể đủ tiền mua một vài miếng đất nhỏ tổng cộng là 5000 m². Cuộc sống ở quê anh nơi vùng sâu vùng xa của tỉnh Cao Bằng thuộc vùng núi phía Bắc còn khó khăn hơn nhiều. Mặc dù phải làm việc vất vả để ổn định cuộc sống ở làng mới, anh vẫn vui lòng vì gia đình có thể làm đủ ăn.

Vào cuối năm 1996, giá cà phê trên thị trường bắt đầu tăng và lên đến hơn 20 000 VND/kg. Hầu hết dân làng, kể cả anh An, đều quyết định đầu tư vào cà phê. Anh đi vay hơn 5 triệu đồng để lo chi phí đầu vào cần thiết. Thật không may ba năm sau vào thời điểm anh bắt đầu bán được cà phê thì giá cà phê đã hạ xuống đến 7000 VND. Cuối cùng vào năm 2001 thì còn chưa đến 5000 đồng. Bây giờ anh lâm vào tình trạng nợ nần và không thể lo đủ ăn cho gia đình nữa. Anh phải bán đi một mảnh đất để trả một phần khoản nợ còn lại. Anh cho rằng mình nghèo đi. Trường hợp của anh không phải là trường hợp duy nhất. Có một số hộ gia đình trong làng cùng lâm vào tình trạng tương tự.

Nguồn: ActionAid Vietnam & ADB (2003).

Những nỗ lực phát triển ở Tây Nguyên cũng phức tạp do biến động về dân số. Từ năm 1975 đến nay vùng này đã trở thành một điểm di dân đến quan trọng, và dân số của Đắk Lắk tăng từ 35000 người lên hơn 2 triệu người trong năm 2003. Theo cơ quan thống kê tỉnh thì 60% dân số là di dân. Dòng người di cư vào đây tạo nên sức ép đối với tài nguyên thiên nhiên. Theo kết quả PPA ở Đắk Lắk thì từ năm 1975 một triệu ha đất rừng đã bị chuyển đổi sử dụng vào các mục đích khác (nhất là để trồng cà phê). Cũng theo báo cáo này thì có nhiều ý kiến than phiền về cách thức xác định việc sử dụng đất, xác định ranh giới và quản lý phân bổ đất đai. PPA cũng mô tả qui trình những người dân di cư đã mua được một số đất màu mỡ nhất và có giá trị nhất từ những người dân bản địa và những người dân bản địa này sau đó phải rút vào những khu đất ngoài rìa hơn. Đã xảy ra một số mâu thuẫn về đất đai giữa người dân bản địa và những người mới nhập cư gần đây và giữa những người nhập cư và các lâm trường.

Đông Nam bộ

Vùng Đông Nam bộ bao gồm các tỉnh đang phát triển nhanh chóng là Đồng Nai, Bình Dương và khu đô thị lớn nhất của cả nước là thành phố Hồ Chí Minh. Toàn bộ vùng này có mức nghèo thấp hơn mức bình quân trong cả nước. Tỷ lệ dân số sống trong tình trạng nghèo trong năm 2002 là 11% so với mức bình quân của cả nước là 29%. Thành công trong việc giảm nghèo gắn liền với sự tăng trưởng rất mạnh mẽ. Tỷ lệ nghèo ở đô thị cực kỳ thấp: chỉ có 3% dân số có mức chi tiêu dưới ngưỡng nghèo. Ở nông thôn tỷ lệ nghèo cao hơn nhiều là 18%. Một số tỉnh chủ yếu là nông thôn thuộc vùng này có mức độ tụt hậu rất cao. Chẳng hạn tỉnh Ninh Thuận "xếp hạng thứ 52 trong tổng số 61 tỉnh/thành về Chỉ số Phát triển Con người". Sự chênh lệch về giàu nghèo lớn như vậy trong vùng này được phản ánh qua các số đo sự bất bình đẳng hiện đang dẫn đầu trong cả nước (xem Chương 1).

Vấn đề di dân đến vùng Đông Nam bộ này rất đáng kể. Theo kết quả khảo sát công nhân làm việc ở 150 nhà máy dệt may thì gần 70% người ở Bình Dương di cư từ các tỉnh/thành khác đến. Cũng theo kết quả này thì những công nhân là người di cư ở Bình Dương, Đồng Nai và thành phố Hồ Chí Minh là người từ 36 tỉnh/thành khác nhau (Nguyễn Thắng, 2001). Các PPA khẳng định rằng người từ khắp nơi trong cả nước, thậm chí cả những người sống rất xa vùng này, thấy Bình Dương, Đồng Nai, thành phố Hồ Chí Minh, và Bà Rịa-Vũng Tàu là những thành phố

được nhiều người đang đi tìm việc lựa chọn đến. Theo kết quả ĐTMSHGĐ 2002 thì trong năm qua một phần ba số người di cư giữa các tỉnh/thành khác đã chọn vùng này làm điểm đến của họ (xem Chương 2).

Mặc dù theo báo cáo mức nghèo ở đô thị thấp song theo kết quả PPA ở thành phố Hồ Chí Minh và một loạt các nghiên cứu khác về người dân đô thị bị gạt sang lề thì người nghèo ở đô thị tồn tại với sinh kế không ổn định, rất dễ bị tổn thương khi có những biến động trong gia đình như ốm đau và tai nạn và khả năng tiếp cận các dịch vụ xã hội có chất lượng của họ bị hạn chế. Mẫu điều tra hộ gia đình thiếu một số nhóm nhập cư nên có khả năng tình trạng nghèo ở đô thị báo cáo thấp đi. Điều này càng trở nên quan trọng đối với những khu vực có lượng dân nhập cư lớn là cần phải có khả năng tiếp cận nhiều số liệu tốt để hoạch định, lập ngân sách và làm chính sách, phản ánh được thực tế biến động dân số và theo dõi tình hình của các nhóm dễ bị tổn thương.

Người dân sống ở vùng Đông Nam bộ dựa vào thu nhập từ tiền lương nhiều hơn những người sống ở các vùng khác. Gần 50% việc làm là được trả lương, cao hơn hẳn so với mức bình quân của cả nước là 30%. Theo kết quả PPA thì người nghèo nói chung coi làm công ăn lương là một con đường thoát nghèo và xu hướng ở vùng Đông Nam bộ khẳng định tầm quan trọng của việc làm đối với giảm nghèo. Tuy nhiên sự chuyển đổi sang phụ thuộc vào làm công ăn lương như vậy không phải là không có rủi ro và các vấn đề liên quan đến điều kiện làm việc vẫn là những vấn đề quan trọng ở các vùng có tốc độ tăng trưởng kinh tế nhanh. Đồng thời có một số doanh nghiệp lớn (nhất là ở vùng này) đang áp dụng các qui tắc ứng xử tự nguyện nên đã cải thiện được điều kiện làm việc của người lao động (Bộ LĐTB&XH, 2003).

Thành công trong giảm nghèo nhờ phát triển doanh nghiệp và tạo việc làm không nên làm lu mờ những thách thức trong phát triển nông thôn vì lượng người còn sống phụ thuộc vào thu nhập từ nông nghiệp vẫn còn nhiều. Vùng Đông Nam bộ có một số tỉnh khô nhất nước, ở đây thu nhập từ nông nghiệp rất bấp bênh và nhóm người cực nghèo không phải là không phổ biến. Theo kết quả PPA ở Ninh Thuận thì sự tăng trưởng kinh tế nhanh trên toàn bộ vùng này chưa đem lại lợi ích đáng kể cho những người sống phụ thuộc vào đất cằn cỗi. Theo những người tham gia trả lời phỏng vấn trong PPA thì các dịch vụ khuyến nông thích hợp và có nguồn lực thích đáng, tăng cường khả năng tiếp cận thị trường được coi là chìa khoá để giảm nghèo.

Đồng bằng sông Cửu Long

Đây là vùng duy nhất trong cả nước có tỷ lệ nghèo giảm trong những năm gần đây nhanh hơn là so với đầu những năm 1990. Trong giai đoạn từ 1998 đến 2002, số người được xếp hạng nghèo đã giảm 3,4% điểm mỗi năm so với mức bình quân của cả nước là 2%. Do vậy tỷ lệ nghèo ở đồng bằng sông Cửu Long hiện nay là 23,4%, thấp hơn nhiều so với mức của cả nước. Chỉ tiêu thực tế bình quân đầu người tăng rất nhanh ở nông thôn, và bây giờ cao hơn so với bốn năm trước đây là 25%. Một điều rất đáng ghi nhận nữa là tỷ lệ nghèo ở nông thôn đồng bằng sông Cửu Long hiện nay bằng ở đồng bằng sông Hồng.

Theo kết quả thảo luận trong PPA thì có một số lý do dẫn đến tiến bộ nhanh như vậy:

- Giao thông (cầu đường) và các cơ sở hạ tầng khác (lớp học, điện, đê và thủy lợi) được cải thiện.
- Tình hình phát triển kinh tế chung ở thành phố Hồ Chí Minh và Bình Dương tạo cơ hội việc làm cho thanh niên và sau đó họ gửi được tiền về nhà.
- Ít thiên tai hơn (trên thực tế những thiệt hại do cơn bão Linda đổ bộ vào vùng này năm 1997 có thể giải thích cho tỷ lệ nghèo tương đối cao dựa trên kết quả ĐTMSDC 1998)

- Khả năng tiếp cận tín dụng ở nông thôn được cải thiện nhất là đối với các nhóm khá giả
- Giá cả các cây trồng hàng hoá quan trọng chẳng hạn như gạo tương đối ổn định.

Những tiến bộ này có thể có liên quan đến mức độ thương mại hoá cao trong nông nghiệp. Ở vùng này 85% sản phẩm nông nghiệp được bán so với mức 70% trên cả nước.

Tuy nhiên vẫn còn có những vấn đề quan trọng. Đồng bằng sông Cửu Long vẫn là vùng có tỷ lệ dân số chưa học hết tiểu học cao nhất. Tỷ lệ 52% hiện nay thấp hơn cách đây 4 năm (61%) song vẫn còn rất cao. Chỉ có 5% trong nhóm người nghèo ở vùng này học trên tiểu học so với mức bình quân toàn quốc là 20%. Trình độ học vấn thấp có thể là một lý do giải thích tại sao số lượng doanh nghiệp đăng ký và mức đầu tư trực tiếp của nước ngoài lại dưới mức bình quân của cả nước, và tạo ít cơ hội việc phi nông nghiệp cho người nghèo (AusAID, 2003a). Có một phương án khác là việc làm trong các trung tâm công nghiệp ở Đông Nam bộ và số lượng tiền của những người làm việc ở đó chuyển về cho gia đình cũng là một nguồn quan trọng dù chiếm chưa đến 8% chi tiêu của hai nhóm dân nghèo nhất.

Một vấn đề ngày càng quan trọng hơn nữa là tình trạng không có đất. Trong năm 2002 có 29% dân số trong vùng không có đất, song trong số 1/5 nghèo nhất thì tỷ lệ này là 39%. Những người không có đất sống phụ thuộc vào làm thuê lấy tiền, song điều này có khó khăn hơn đối với một vùng không có mấy việc làm phi nông nghiệp. Theo số liệu ĐTMSDC 2002 thì làm thuê lấy tiền công là nguồn thu nhập chính cho 1/3 dân số ở đồng bằng sông Cửu Long (nhiều hơn so với các vùng khác trừ Đông Nam bộ) song tiền công ở địa phương nói chung thấp và công việc mang tính thời vụ rất cao. Theo kết quả thảo luận PPA với người dân ở Đồng Tháp, thì có ý kiến than phiền là họ chỉ có công việc ổn định từ 110 đến 150 ngày trong một năm với mức thu nhập bình quân từ 70000 VND đến 90000 VND một tháng.

Đánh bắt và nuôi trồng thủy sản đóng góp đáng kể cho giảm nghèo ở đồng bằng sông Cửu Long. Ước tính thu nhập từ những hoạt động này chiếm tới 10% chi tiêu của hộ gia đình ở vùng này (UNDP & AusAID, 2003). Tuy nhiên nguồn cá tự nhiên ở một số khu vực đã cạn kiệt do các phương pháp đánh bắt vô trách nhiệm và làm cá chết hàng loạt. Và việc mở rộng nuôi tôm sú nước lợ thiếu kiểm soát đã dẫn đến các vấn đề nhiễm mặn thường xuyên ở các vùng lân cận.

10. CẢI THIỆN CƠ CHẾ XÁC ĐỊNH ĐỐI TƯỢNG ƯU TIÊN

Thành công nổi bật của Việt Nam trong giảm nghèo diễn ra trong điều kiện không có một cơ chế đo lường mức độ nghèo và xác định đối tượng nghèo dựa trên các tiêu chuẩn quốc tế. Việc phân đất nông nghiệp cho các hộ ở nông thôn vào đầu những năm 1990, trên thực tế rất công bằng, mặc dù đây là quá trình rất dễ có thể bị các cán bộ ở địa phương thâm tóm. Việc cung cấp dịch vụ xã hội cho người nghèo cũng hiệu quả, thể hiện qua việc những chỉ tiêu xã hội của Việt Nam cao hơn nhiều so với những nước có cùng trình độ phát triển. Thế nhưng cách xác định người nghèo dựa vào số liệu chi tiêu hoặc thu nhập đáng tin cậy chưa nhận được sự ủng hộ ở mọi cấp chính quyền. Phương pháp này vẫn rất xa lạ đối với chính quyền địa phương. Việc duy trì sao cho tăng trưởng vẫn tiếp tục có lợi cho người nghèo trong giai đoạn phát triển mới của Việt Nam sẽ đòi hỏi phải cải thiện các phương pháp đo lường và xác định đối tượng ưu tiên. Tiến bộ trong phân cấp sẽ càng cần hơn sự phân phối lại ngân sách từ những tỉnh giàu sang những tỉnh nghèo, và do đó phải có một phương pháp đáng tin cậy để đo được mức độ nghèo ở cấp tỉnh. Vai trò ngày càng lớn hơn của cơ chế thị trường và những khoản thanh toán cá nhân trong các lĩnh vực xã hội sẽ khiến cho việc miễn học phí và thẻ khám chữa bệnh trở nên thiết yếu đối với phúc lợi của người nghèo. Cần có những phương pháp xác định mức nghèo đáng tin cậy để đảm bảo rằng những xã khó khăn nhất nhận được nguồn lực đủ để trang trải chi phí cho những trợ giúp này. Cuối cùng, nhưng không kém phần quan trọng là cần có cơ chế hữu hiệu để xác định những hộ nghèo nhất trong mỗi xã, để phân bổ trợ giúp tại địa phương, như miễn học phí, thẻ khám chữa bệnh tại địa phương. Hiện tại, một loạt phương pháp xác định nghèo (và đôi khi để xác định đối tượng nghèo) đang cùng tồn tại ở Việt Nam, bao gồm điều tra chi tiêu của hộ, vẽ bản đồ nghèo, phân loại ở địa phương, tiến hành ở cấp thôn bản. Không có được sự nhất trí về những ưu nhược điểm của những phương pháp này sẽ là trở ngại trong việc tiếp tục giảm nghèo. Chương này sẽ so sánh những phương pháp sử dụng ở Việt Nam và đưa ra những kiến nghị cụ thể nhằm cải thiện cơ chế xác định đối tượng ưu tiên, dựa vào những thiết chế và cách làm hiện tại của Việt Nam.

Các phương pháp xác định đối tượng nghèo hiện nay

Các phương pháp sử dụng nhằm đo mức độ nghèo và xác định đối tượng nghèo ở Việt Nam có thể được phân loại thành những nhóm sau: 1) chi tiêu của hộ, 2) vẽ bản đồ nghèo, 3) dựa vào thu nhập, 4) phân loại của địa phương, 5) tự đánh giá, và 6) xếp hạng giàu nghèo. Những đặc điểm chính của các phương pháp trên được trình bày ở dưới đây.

Chi tiêu của hộ. Phương pháp này được sử dụng rộng rãi trong báo cáo này, có thể xem thêm chi tiết ở Chương 1. Phương pháp này dựa vào các cuộc điều tra chi tiêu của hộ như ĐTMSDC 1993 và 1998, hay ĐTMSHGĐ 2002. Những cuộc điều tra này bao gồm các thông tin chi tiết về chi tiêu của hộ. Thông tin này có thể được dùng để tính chuẩn nghèo, đo bằng mức chi tiêu đầu người cần thiết để đảm bảo đủ 2100 ca-lo một ngày, dựa vào cách mà các hộ phân bổ chi tiêu của họ giữa các hạng mục lương thực và phi lương thực. Những hộ có chi tiêu đầu người dưới chuẩn nghèo được xếp vào diện nghèo. Tỷ lệ nghèo được tính bằng tỷ lệ dân số có mức chi tiêu dưới chuẩn nghèo. Hạn chế chính của phương pháp này là điều tra chi tiêu hộ rất tốn kém, nên mẫu thường nhỏ, và ước tính nghèo đôi thường có sai số. Trong ĐTMSDC 1993 và 1998, không thể tính được tỷ lệ nghèo đáng tin cậy ở cấp tỉnh trở xuống. ĐTMSHGĐ 2002 cho phép ta tính được tỷ lệ nghèo đáng tin cậy cho cấp vùng, và có thể cho cấp tỉnh, nhưng phương pháp chi tiêu của hộ không thể dùng được ở cấp huyện, chưa nói đến cấp xã hay cấp hộ.

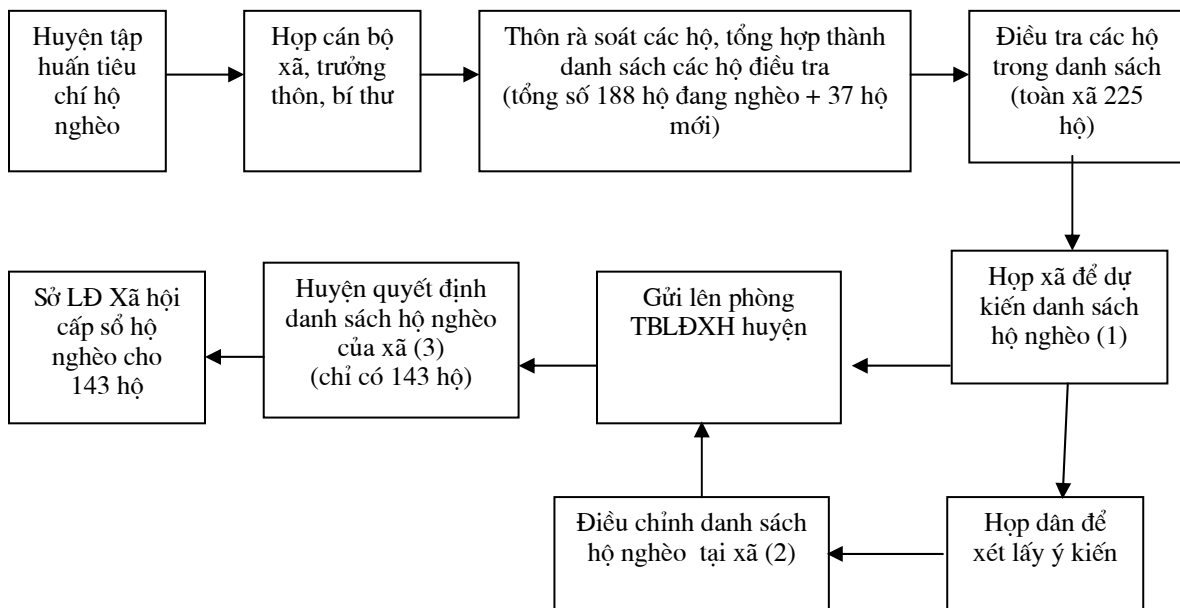
Vẽ bản đồ nghèo Phương pháp này kết hợp giữa phỏng vấn sâu của điều tra hộ với phạm vi rộng của tổng điều tra dân số. Những cuộc điều tra hộ như ĐTMSHGĐ sẽ thu thập thông tin không chỉ về chi tiêu của hộ, mà còn cả về một loạt các biến khác, như qui mô và thành phần của hộ, trình độ học vấn của các thành viên trong hộ, nghề nghiệp và tài sản của họ, v.v. Còn tổng điều tra dân số không hỏi về chi tiêu, nhưng lại bao gồm những thông tin về nhiều biến số kể trên. Phương pháp vẽ bản đồ nghèo là gắn hai công cụ thống kê này thông qua 3 bước chính. Bước thứ nhất là xác định một loạt những biến số chung giữa cuộc điều tra hộ chi tiết và cuộc tổng điều tra dân số cùng thời kỳ. Thứ hai, tiến hành phân tích thống kê để đánh giá mối quan hệ giữa mức chi tiêu bình quân đầu người với những biến số này. Bước thứ ba là sử dụng những kết quả từ phân tích này để “dự báo” chi tiêu của những hộ có trong tổng điều tra dân số. Mức chi tiêu dự báo này sẽ được dùng để đánh giá xem một hộ có nghèo không. Về mặt này, vẽ bản đồ nghèo vẫn là một phần trong phương pháp dựa vào chi tiêu, nhưng nó dựa vào mức chi tiêu dự báo, chứ không phải chi tiêu thực tế của hộ. Phương pháp vẽ bản đồ nghèo cho phép tính được tỷ lệ nghèo ở các cấp thấp, được đo bằng tỷ lệ hộ nghèo trong tổng điều tra dân số của mỗi tỉnh, huyện, thậm chí cả xã. Nhưng phương pháp này cũng không phải là thực sự hoàn hảo bởi lẽ chi tiêu “dự báo” chỉ có thể ước tính với sai số.

Phương pháp dựa vào thu nhập. Việc áp dụng nghiêm ngặt phương pháp tính theo thu nhập do Bộ LĐTBXH đưa ra để đo mức nghèo có thể được xếp vào loại này. Trên nguyên tắc, phương pháp của Bộ LĐTBXH dựa trên điều tra gồm những câu hỏi về tài sản và về thu nhập từ các nguồn khác nhau. Thu nhập từ tất cả các nguồn này được cộng lại, chia cho số người trong hộ, và so sánh với một trong 3 chuẩn nghèo, tùy theo xã đó nằm ở vùng nào. Ở thành thị, chuẩn nghèo hiện nay là 150.000 đồng một tháng. Ở nông thôn vùng đồng bằng, chuẩn nghèo là 100.000 đồng, ở miền núi, vùng sâu, hải đảo là 80.000 đồng. Những hộ có thu nhập đầu người hàng tháng dưới 50.000 đồng được xếp vào loại hộ “đói” ở mọi vùng. Tỷ lệ nghèo có thể được tính bằng tỷ lệ dân số sống dưới chuẩn nghèo trong xã, huyện, hoặc tỉnh. Phương pháp này cũng bị phê phán, vì hai lý do. Về mặt lý luận, các mốc thu nhập dùng để phân loại hộ nghèo ở những loại xã khác nhau có tính chủ quan, và chưa chắc đã so sánh được. Một hộ thành thị có thu nhập đầu người 150.000 đồng một tháng có thể nghèo hơn hoặc giàu hơn một hộ có thu nhập là 80.000 đồng một người một tháng ở vùng sâu hay miền núi. (Hình 10.1 mô tả quá trình được thực hiện ở một thôn tại Quảng Trị). Nhưng trên thực tế, phương pháp của Bộ LĐTB&XH không được áp dụng đồng nhất ở các địa phương. Điển hình là chỉ một phần trong các hộ là được điều tra, chủ yếu là những hộ đã được nhận giấy chứng nhận hộ nghèo, và một số hộ khác được coi là ở sát mức nghèo. Kết quả điều tra thường không được chính quyền địa phương tính đến khi phân bổ những khoản trợ giúp như miễn học phí hoặc thẻ khám chữa bệnh. Và chính quyền địa phương thường “đặt ra” tỷ lệ nghèo mà không xem xét đến phương pháp của Bộ LĐTB&XH, rất giống với cách làm kiểu giao chỉ tiêu dưới thời kế hoạch hoá tập trung. Một ví dụ ở xã Nam Trung, ở vùng Đồng bằng sông Hồng, minh họa cho vấn đề này. Người dân tham dự PPA nói rằng năm 2003 thôn của họ chỉ được phép có 6 hộ nghèo và những hộ được đề cử đều thuộc diện nghèo nhất. Nhưng người dân có thể đưa ra một danh sách 25% số hộ trong thôn có thể đáp ứng tiêu chí có thu nhập dưới 100.000 đồng một người một tháng.

Phân loại của địa phương. Ưu điểm chính trong cách làm của Bộ LĐTB&XH ở địa phương trên thực tế lại do các địa phương không tuân theo một cách cứng nhắc phương pháp dựa vào thu nhập nêu trong tài liệu hướng dẫn. Như mô tả trong Chương 7, điểm căn bản trong việc xác định đối tượng nghèo và phân bổ các khoản trợ giúp trên thực tế ở cấp địa phương là có sự chi phối của một thiết chế theo tập tục truyền thống, tức là *thôn*. Mỗi xã gồm vài làng, ở đây gọi chung là thôn, mặc dù ở những địa phương khác nhau nó lại có những tên gọi khác nhau. Mỗi thôn lại có một “trưởng thôn”, thường do dân bầu và được mọi người xung quanh kính trọng. Nhiệm vụ chính của trưởng thôn là tìm hiểu tình hình của các hộ trong thôn. Mặc dù tìm hiểu cũng để nhằm mục đích quản lý, như nhận biết ra những ai mới đến, và báo cáo về những hoạt động khả nghi, nhưng trách nhiệm của họ cũng gồm cả việc xác định đối tượng hộ nghèo để phân

bổ những khoản trợ giúp được cấp. Mỗi thôn sẽ lên một danh sách những hộ “nghèo” và hộ “đói”, hộ đói là một phần trong số hộ nghèo. Danh sách này, được cập nhật một hoặc hai lần trong một năm, khi mà những lợi ích như miễn học phí và thẻ khám chữa bệnh được cung cấp. Những hộ được coi là không nghèo có thể không tham gia vào những hội đồng này, vì họ ít có khả năng nhận được lợi ích gì. Nhiều khi, số kinh phí có được không cho phép phân bổ những khoản trợ giúp cho tất cả những hộ được xếp vào diện nghèo. Do đó, vấn đề là bàn xem ai sẽ nhận được những trợ giúp đó, cộng thêm những đánh giá chủ quan của những hộ khác, ngoài những con số về thu nhập. Phương pháp dựa vào thu nhập của Bộ LĐTB&XH thường chỉ được xét đến khi không đạt được nhất trí về việc liệu một hộ này hay một hộ khác nên nhận được trợ giúp. Khung 10.1 mô tả quá trình sử dụng “đánh giá của thôn” để xác định hộ nghèo ở các địa bàn nghiên cứu PPA tại Ninh Thuận. Nhược điểm tiềm tàng của phương pháp phân loại của địa phương này là thiếu một quy tắc chặt chẽ để xác định hộ nghèo. Liệu việc thảo luận ở cấp thôn có thực sự thành công trong việc xác định ai là người cần trợ giúp nhất hay không vẫn còn là một câu hỏi ngỏ. Một nhược điểm nữa là nó hoàn toàn loại bỏ một số hộ ra khỏi việc xem xét phân loại. Những hộ bị coi là không chịu chăm chỉ lao động hoặc không có trách nhiệm xã hội hiếm khi được nhận trợ giúp, và thậm chí còn không được liệt vào danh sách các hộ nghèo. Trên thực tế việc không trợ cấp cho những hộ này có thể gây thiệt thòi cho con cái của họ, là những người không hề có lỗi chỉ vì cha mẹ chúng nghiện rượu hay không chịu làm việc. Ở Quảng Trị, các cán bộ thôn giải thích rằng họ không cấp sổ hộ nghèo cho những hộ đang mắc nợ. Những người di cư không có đăng ký hộ khẩu cũng không được hưởng trợ giúp, và thường là cũng không tham gia vào các cuộc họp thôn (xem Khung 10.2).

Khung 10.1: Xác định hộ nghèo ở thôn Linh Thượng



Nguồn: Bộ LĐTB&XH & GTZ, 2003

Phương pháp tự đánh giá. Trong trường hợp này, các hộ đơn giản được yêu cầu tự đánh giá về hiện trạng nghèo của mình. Không có hướng dẫn gì về những tiêu chí để dựa vào đó mà đánh giá, do đó cách làm này là hoàn toàn mang tính chủ quan. Mặc dù người được hỏi phải là người biết rõ về thu nhập, chi tiêu, hay nguy cơ tổn thương của mình hơn ai hết, nhưng câu trả lời của họ ít khi dính dáng đến chuẩn nghèo hay ngưỡng nghèo chung. Trong số tất cả những phương

pháp được xem xét, đây là phương pháp phản ánh rõ nhất địa vị tương đối của hộ trong xã. Trong hai hộ giống nhau, một ở xã nghèo và một ở xã giàu, thì hộ ở xã giàu sẽ có xu hướng tự kê khai mình là người nghèo hơn là hộ ở xã nghèo. Và rõ ràng là phúc lợi mang tính chủ quan của hộ ở xã giàu sẽ thấp hơn. Do đó, phương pháp tự đánh giá không thể bị loại bỏ trên cơ sở là nó bao hàm tính chủ quan, vì tính chất này rõ ràng tạo một mối quan hệ giữa phúc lợi và thước đo nghèo, về căn bản nhằm lượng hoá lợi ích của hộ. Một nhược điểm của phương pháp này là không thể tạo ra được những tỷ lệ nghèo có thể so sánh được giữa các xã, các huyện, hoặc các tỉnh. Một bất cập nghiêm trọng hơn nữa là nó dễ bị người trả lời làm cho sai lệch. Nếu trợ giúp sẽ được cung cấp cho những hộ nào tự đánh giá mình là nghèo, thì ai cũng có động cơ làm như vậy. Do đó, tự đánh giá là một phương pháp nghiên cứu có ích, nhưng không phải là một cơ chế tốt để đo nghèo hoặc xác định đối tượng nghèo.

Khung 10.1: Quy trình cấp thẻ hộ nghèo ở tỉnh Ninh Thuận

Quá trình lên danh sách và quyết định xếp loại hộ nghèo để cấp sổ/ giấy chứng nhận hộ nghèo như sau:

Bước 1: Theo chủ trương của tỉnh, khoảng tháng 8 hàng năm, phòng lao động, thương binh và xã hội của huyện có lập kế hoạch phân loại hộ nghèo để cấp sổ cho năm sau. Cán bộ văn xã sẽ phổ biến lại cho các thôn.

Bước 2: Ban quản lý thôn lên danh sách các hộ nghèo theo nhận định của thôn. Việc này thường bắt đầu từ danh sách hiện tại. Thôn sẽ xét xem có những hộ nào có thể “cho thoát nghèo” và những hộ nào là mới bị nghèo.

Bước 3: Ban quản lý thôn tổ chức cuộc họp trung câu ý kiến của dân. Thường có ít người tham gia.

Bước 4: Ban quản lý thôn trình lên UBND xã xem xét. Cán bộ phụ trách mảng xã hội sẽ thẩm định lại những trường hợp có thắc mắc hoặc xã biết là không được lựa chọn đúng

Bước 5: UBND xã trình lên UBND huyện danh sách hộ nghèo. Huyện có thể thẩm định lại nếu như có những đột biến trong tình trạng nghèo đói. Huyện sẽ thông qua trình sở Sở LĐTB&XH cấp chứng chỉ hộ nghèo cho các hộ. Sau khi được Sở duyệt, huyện cấp chứng chỉ hộ nghèo cho các hộ này

Toàn bộ quá trình này thường mất từ 3 đến 4 tháng.

Nguồn: Trung tâm Phát triển Nông thôn & Ngân hàng Thế giới (2003)

Xếp hạng giàu nghèo. Phương pháp này thường được sử dụng nhiều nhất trong PPA, bao gồm một tập hợp những nhận xét về hiện trạng của tất cả các hộ trong một cộng đồng. Ở Việt Nam, cộng đồng tiêu biểu chính là thôn. Một tỷ lệ đáng kể các hộ trong cộng đồng sẽ tập hợp nhau lại để xếp thứ tự, hoặc thường là phân loại, tất cả các hộ trong số đó. Trong những PPA được thực hiện cho báo cáo này, những người tham dự được chọn sao cho có đủ nam, nữ, người già, người trẻ, người nghèo và người không nghèo. Đại diện của chính quyền địa phương, thường có cả trưởng thôn, cũng tham gia. Những cán bộ xã hội từ các tổ chức phi chính phủ, hoặc các tổ chức nghiên cứu trong nước, đã làm quen với xã và những vấn đề chính ảnh hưởng đến đời sống của các hộ trong đó, đứng ra làm đầu mối liên hệ. Việc phân loại hộ thường được thực hiện qua thảo luận nhóm nhằm chỉ ra những đặc tính của người nghèo. Sau đó, những tờ phiếu có ghi tên tất cả các hộ trong thôn được phân phát cho các đại biểu tham dự để họ phân loại các hộ vào các nhóm. Trong bước cuối cùng, trường hợp của những hộ được phân loại khác nhau bởi ít nhất 2 thành viên sẽ được đem ra thảo luận trong cả nhóm. Việc thảo luận nhằm tìm hiểu nguyên nhân của sự khác

nhau, và tìm kiếm sự nhất trí liên quan đến phân loại phù hợp cho mỗi trường hợp. Do vậy công tác xếp hạng giàu nghèo mang tính toàn diện hơn những phương pháp chỉ dựa vào chi tiêu này thu nhập không thôi, và khách quan hơn phương pháp tự đánh giá hay phân loại bởi chính quyền địa phương. Tất nhiên nhược điểm chính của phương pháp xếp hạng giàu nghèo là chi phí cao.

Khung 10.2: Phân loại của địa phương và những người di cư không có hộ khẩu

Tiêu chuẩn đầu tiên sử dụng để phân loại hộ nghèo là thu nhập. Tuy nhiên, PPA cho thấy có sự khác biệt đáng kể so với hướng dẫn dựa vào thu nhập của Bộ LĐTB&XH khi phải xác định ngưỡng thu nhập để phân loại nghèo. Ở quận Bình Chánh, TP Hồ Chí Minh, ngưỡng nghèo này là 2,5 triệu đồng một năm. Ở Quận 8, cũng ở TP Hồ Chí Minh, ngưỡng được đặt ra là 3 triệu đồng. Tuy nhiên, thu nhập thấp chỉ là điều kiện cần. Để đủ tiêu chuẩn, các thành viên của hộ phải có năng lực và chăm chỉ, và không rượu chè, cờ bạc, hoặc nghiện ma túy. Những người di cư cũng được coi là đủ tiêu chuẩn nếu họ mua nhà, đăng ký hộ khẩu theo dạng KT3, và có việc làm ổn định.

Hãy xem trường hợp của ông Mai Ni, 53 tuổi, và bà Nguyễn Thị Lập, 50 tuổi, chuyển từ tỉnh Bình Định lên định cư ở xã Lương Sơn, huyện Ninh Thuận từ cách đây 10 năm. Họ đưa 3 con đến, và dùng tiền bán đất ở quê để mua một mảnh đất 15 mét mặt đường quốc lộ. Năm 2002, việc kinh doanh của họ gặp khó khăn và con cái họ bị ốm. Họ phải bán mảnh đất đó đi, mua mảnh khác bé hơn ở rìa làng, với giá thấp hơn.

Trong 10 năm, ông Mai Ni và gia đình đã sống ở xã Lương Sơn như là những người dân tuân thủ đúng pháp luật. Họ đăng ký tạm trú, đóng góp vào các quỹ của địa phương. Tuy nhiên, họ lại không được đăng ký hộ khẩu thường trú. Kết quả là họ không được tham gia những tổ chức đoàn thể như Hội Nông dân hay Hội Phụ nữ. Đứa con út của họ được sinh ra ở xã Lương Sơn, nhưng họ phải quay về quê ở Bình Định để đăng ký khai sinh. Họ phải trả đầy đủ học phí đi học tiểu học cho con. Họ không nhận được cứu trợ khẩn cấp trong khi hạn hán hay lũ lụt. Hơn thế nữa, họ không được vay từ Ngân hàng Người Nghèo. Vào đầu tháng 7-2003, căn nhà mái tranh của họ hoàn toàn bị phá hủy do lốc xoáy. Khi nhóm PPA đến phỏng vấn gia đình, họ đang dùng 3 tấm vải bạt để làm thành một căn lều để trú ngụ. Họ không có đủ tiền để xây căn nhà mới.

Nguồn: SCUK & PTF (2003) ; Trung tâm Phát triển Nông thôn & Ngân hàng Thế giới (2003).

Một đánh giá ở 39 xã

Bằng cách kết hợp phân tích chi tiết những số liệu điều tra hộ với PPA thực hiện ở trên mười hai xã trong cả nước, báo cáo này đem lại một cơ hội để đánh giá những phương pháp nêu trên.

Việc xếp hạng giàu nghèo được tiến hành ở tất cả các địa bàn thực hiện PPA, theo một khuôn mẫu phương pháp luận chung. Những đánh giá này đã dẫn đến phân loại tất cả các hộ ở một hoặc hai thôn thuộc 47 xã thường được tiến hành nghiên cứu ra thành ba loại: nghèo, trung bình, và khá giả. Trong một số trường hợp, có sự phân chia tiếp trong những loại này, và trong vài trường hợp tất cả các hộ đều được xếp hạng từ giàu nhất đến nghèo nhất. Ở vài nơi người ta đã chú trọng đặc biệt đến việc đưa cả những người di cư không có đăng ký vào quá trình xếp hạng giàu nghèo. Kết quả là một mẫu ngẫu nhiên của tất cả các hộ trong thôn đã được rút ra, sau đó một cuộc điều tra được thực hiện thành công ở 39 trong số 47 xã thường. Tổng cộng 942 hộ đã tham gia vào cuộc điều tra đó. Những hộ đó được hỏi xem họ có được chính quyền địa phương phân loại là nghèo không, và liệu họ có tự coi mình là nghèo không. Họ cũng được hỏi về thu nhập, được xác định theo cùng cách như trong bảng hỏi của Bộ LĐTB&XH. Cuối cùng, điều tra viên thu

thập số liệu về các đặc trưng của hộ, những đặc trưng đã được dùng để vẽ bản đồ nghèo cho Việt Nam như mô tả ở Chương 1. Phân tích thống kê về ĐTMŠHGĐ 2002 cho phép đánh giá được mối quan hệ hiện tại giữa những đặc tính đó với mức chi tiêu đầu người, và do đó “dự báo” được những chi tiêu đó cho tất cả các hộ trong cuộc điều tra 39 xã này.

Phương pháp duy nhất không thể áp dụng trực tiếp là phương pháp dựa vào thước đo chi tiêu thực tế của hộ, PPA được thiết kế nhằm tối đa hoá sự trùng hợp giữa những địa bàn nghiên cứu với những xã nằm trong ĐTMŠHGĐ 2002. Cuối cùng, 25 xã trong PPA nằm trong những xã ĐTMŠHGĐ 2002. Tuy nhiên, nguyên tắc bí mật của số liệu ĐTMŠHGĐ 2002 không cho phép đối chiếu được những hộ trong điều tra mức sống hộ với những hộ tham gia vào công tác xếp hạng giàu nghèo, hoặc trong các cuộc điều tra tiếp theo. Do đó, phương pháp chi tiêu của hộ không thể dùng để đánh giá tình trạng nghèo của 942 hộ được xét trong phân tích ở đây. Song nó có thể dùng để ước tính tỷ lệ nghèo của 25 trong số 39 xã được đưa vào phân tích.

Mốc để so sánh các phương pháp khác nhau là phân loại hộ nghèo theo hiện trạng nghèo, được rút ra từ phương pháp xếp hạng giàu nghèo. Phải thừa nhận là 6 phương pháp được xem xét đã tập trung vào những khía cạnh khác nhau của nghèo đói, và khó có thể nói phương pháp nào là “tốt hơn” phương pháp nào. Từ giác độ này, việc so sánh giữa các phương pháp sẽ cho thấy xem liệu chúng có cho ra những kết quả khác nhau hay không, chứ không phải để kết luận nên dùng phương pháp nào trên thực tế nhằm mục đích đo lường và xác định đối tượng nghèo. Tuy nhiên, trừ việc xếp hạng giàu nghèo ra, một số phương pháp có những nhược điểm rõ ràng, hoặc chưa được đánh giá. Không có số liệu thực tế về chi tiêu của bất kỳ hộ nào trong số 943 hộ được đưa vào so sánh. Việc tự đánh giá là một phương pháp chủ quan, hạn chế khả năng so sánh một cách có ý nghĩa giữa các cá nhân, và cũng dễ bị làm thiên lệch đi. Độ tin cậy của phương pháp vẽ bản đồ nghèo ở những cấp rất “thấp” trong phân chia lãnh thổ, như cấp thôn, còn đang gây tranh cãi nhiều nhất. Còn về phương pháp dựa vào thu nhập của Bộ LĐTB&XH và phương pháp phân loại của địa phương, chắc chắn có tiềm năng xác định được hộ nghèo, nhưng liệu chúng có thành công hay không còn phải đánh giá qua thực tế. Qua so sánh, phương pháp xếp hạng giàu nghèo dù không phải là hoàn hảo đã kết hợp việc tự đánh giá của hộ với đánh giá của những người xung quanh, và được thực hiện dưới sự hướng dẫn của các cán bộ xã hội, trên cơ sở sử dụng một khuôn khổ chung cho tất cả các xã. Do đó có thể biện luận rằng việc xếp hạng giàu nghèo sẽ cho ra được “thước đo” nghèo tốt nhất, và có thể dùng nó làm tham khảo khi đánh giá những phương pháp khác.

Xét về mặt này, sau khi có tính đến sự khác biệt về qui mô, cách tiếp cận ở chương này có thể được coi như là một nỗ lực mở rộng quy mô của phương pháp thí điểm tại Palanpur. Palanpur là một làng ở miền Bắc Ấn độ, nơi mà phân tích thống kê được kết hợp với những hiểu biết trực diện về hầu hết các hộ, nhằm tìm hiểu rõ hơn về những yếu tố quyết định và những động thái nghèo đói (Peter Lanjouw và Nicholas Stern, 1989, 1991). Tất nhiên khó mà có thể có được sự hiểu biết sâu sắc như của các nhà nghiên cứu sống hàng tháng trời tại làng, trong một vài năm, đã được dùng để đánh giá chất lượng của các phân tích thống kê chuẩn áp dụng trong tính toán nghèo đói. Nhưng các tổ chức phi chính phủ và các viện nghiên cứu tham gia vào PPA ở Việt Nam đã được chọn là do họ quen với điều kiện ở địa phương. Và một nỗ lực đáng kể đã được dành cho việc bảo đảm rằng tất cả đều sử dụng một phương pháp luận như nhau, bao gồm cả những bước trong xếp hạng giàu nghèo (Carolyn Turk, 2003).

Xác định hộ nghèo trong một xã

Hiện trạng nghèo của 942 hộ trong điều tra tiếp theo sau PPA có thể được đánh giá dựa trên 5 phương pháp: vẽ bản đồ nghèo, dựa vào thu nhập, phân loại của địa phương, tự đánh giá, và xếp hạng giàu nghèo. Việc so sánh kết quả của 5 phương pháp đánh giá được trình bày ở Bảng 10.1. Bảng này trình bày về hệ số tương quan giữa các phương pháp phân loại nghèo đói giữa các

hộ. Mức tương quan gần bằng 0 giữa bất kỳ hai phương pháp nào sẽ chỉ ra rằng chúng dẫn đến những cách phân loại rất khác nhau. Hệ số tương quan gần bằng 1 có nghĩa là chúng cho ra những kết quả giống hệt nhau.

Bảng 10.1: Tương quan giữa các cách phân loại nghèo ở cấp hộ

	Vẽ bản đồ nghèo	Dựa vào thu nhập	Phân loại của địa phương	Tự đánh giá	Xếp hạng giàu nghèo
Vẽ bản đồ nghèo	1				
Dựa vào thu nhập	0,455 *	1			
Phân loại của địa phương	0,285 *	0,314 *	1		
Tự đánh giá	0,320 *	0,433 *	0,591 *	1	
Xếp hạng giàu nghèo	0,290 *	0,376 *	0,604 *	0,630 *	1

Chú thích: Các hệ số tương quan ở bảng này cho thấy hiện trạng nghèo được thể hiện bằng 1 nếu hộ được xếp loại nghèo, và bằng 0 nếu không phải nghèo. Dấu sao đánh dấu hệ số tương quan có ý nghĩa thống kê ở mức độ 5%.

Nguồn: Nguyễn Nguyệt Nga và Martin Rama (2003).

Theo Bảng 10.1, phương pháp cho kết quả tương quan chặt chẽ nhất với phương pháp xếp hạng giàu nghèo chính là tự đánh giá hiện trạng nghèo. Nhưng như đã nêu trên, phương pháp này chỉ có ích trong nghiên cứu mà thôi. Nếu dựa vào đó để phân bổ trợ giúp thì chắc chắn nó sẽ bị người trả lời làm sai lệch đi để nhận được trợ giúp. Hệ số tương quan cao thứ hai với cách xếp hạng giàu nghèo chính là phân loại của địa phương. Do đó, cách làm hiện tại của các cán bộ địa phương ở cấp thôn là có tác dụng trong việc xác định được người nghèo. Nhưng cần lưu ý rằng mức tương quan này còn xa mới bằng 1. Việc loại những người di cư không có đăng ký và những hộ không xứng đáng ra (những hộ có chủ hộ nghiện rượu, cờ bạc, lười biếng, v.v.) một phần có thể khiến cho hệ số tương quan thấp đi khi so với kết quả của xếp hạng giàu nghèo.

Ngược lại, hệ số tương quan với vẽ bản đồ nghèo là thấp nhất. Kết quả này không có gì đáng ngạc nhiên. Trong khi còn có nhiều tranh cãi xung quanh việc sử dụng bản đồ nghèo ở những cấp thấp, như huyện hoặc xã, nhưng chưa ai nói đến chuyện áp dụng nó ở cấp hộ. Việc áp dụng chặt chẽ phương pháp dựa vào thu nhập của Bộ LĐTB&XH cũng cho ra cách phân loại hộ ít có quan hệ với cách phân loại theo xếp hạng giàu nghèo. Hệ số tương quan giữa phương pháp dựa vào thu nhập của Bộ LĐTB&XH với cách phân loại của địa phương còn thấp hơn, mặc dù cách phân loại của địa phương về nguyên tắc là dựa trên cách của Bộ LĐTB&XH. Điều này khẳng định rằng một trong những ưu điểm của phương pháp dựa vào thu nhập là nó không được các chính quyền địa phương áp dụng triệt để trên thực tế.

Đo mức độ nghèo trong một xã

Bảng cách tính tỷ lệ dân số nghèo trong mỗi trường hợp, có thể tính được tỷ lệ nghèo ở cấp xã, dùng một trong 5 phương pháp nêu ở phần trước. Ngoài ra, đối với số 25 xã, còn có thể tính được tỷ lệ nghèo dựa vào số liệu chi tiêu của hộ được thu thập từ ĐTMSHGĐ 2002. Phải thừa nhận là tỷ lệ nghèo dựa theo phương pháp chi tiêu của hộ được tính dựa trên một số rất ít các hộ. Trung bình có 10 hộ trong mỗi xã so với khoảng 24 hộ mỗi xã khi dùng 5 phương pháp khác. Nhưng việc so sánh các tỷ lệ nghèo rút ra được từ cả 6 phương pháp vẫn cho biết nhiều thông tin. Bảng 10.2 cho thấy hệ số tương quan giữa các tỷ lệ nghèo đo được từ bất kỳ 2 phương pháp nào.

Cũng như trước, hệ số gần bằng 1 nghĩa là 2 phương pháp cho ra những tỷ lệ nghèo rất giống nhau, còn hệ số gần bằng 0 có nghĩa là hai phương pháp cho kết quả rất khác nhau.

Bảng 10.2: Sự tương quan giữa các tỷ lệ nghèo ở cấp xã

Chi tiêu của hộ	Vẽ bản đồ nghèo	Dựa vào thu nhập	Phân loại của địa phương	Tự đánh giá	Xếp hạng giàu nghèo	
Chi tiêu của hộ	1					
Vẽ bản đồ nghèo	0,607 *	1				
Dựa vào thu nhập	0,406 *	0,643 *	1			
Phân loại của địa phương	0,403 *	0,415 *	0,215	1		
Tự đánh giá	0,378	0,708 *	0,605 *	0,573 *	1	
Xếp hạng giàu nghèo	0,462 *	0,532 *	0,280	0,777 *	0,618 *	1

Chú thích: Tương quan giữa các tỷ lệ nghèo được tính ở cấp xã. Dấu sao đánh dấu hệ số tương quan có ý nghĩa thống kê ở mức độ 5%.

Nguồn: Nguyễn Nguyệt Nga và Martin Rama (2003a).

Những tỷ lệ nghèo gần giống nhất với tỷ lệ tính được trong xếp hạng giàu nghèo chính là những tỷ lệ dựa vào phân loại của địa phương và tự đánh giá. Như đã nêu, tự đánh giá dễ bị làm sai lệch nếu được dùng để phân bổ nguồn lực, so với để nghiên cứu. Trong khi phân loại của địa phương lại không có nhược điểm này, khi dùng để phân bổ một số lượng nguồn lực nhất định cho số dân của mình. Nhưng nó cũng có thể bị làm cho sai lệch đi nếu số nguồn lực được cấp lại tùy thuộc vào kết quả phân loại. Khi đó sẽ có động cơ để các hộ trong thôn và chính quyền địa phương khai tăng tỷ lệ nghèo lên để đảm bảo được nhận nhiều trợ giúp hơn.

Hệ số tương quan cao tiếp theo là với vẽ bản đồ nghèo. Hệ số này không quá cao, tức là vẽ bản đồ nghèo vẫn cho ra những kết quả không hoàn hảo ở những cấp thấp như cấp thôn. Nhưng nó vẫn cao hơn những cách khác. Và nó cao hơn nhiều so với hệ số tương quan với phương pháp dựa vào thu nhập của Bộ LĐTĐ&XH, khi phương pháp này được áp dụng theo đúng chỉ dẫn. Phương pháp của Bộ LĐTĐ&XH tỏ ra không đáng tin cậy, vì hệ số tương quan giữa các tỷ lệ nghèo nó tính ra và những tỷ lệ từ xếp hạng giàu nghèo, từ phân loại của địa phương thậm chí còn không có ý nghĩa thống kê. Điều này có nghĩa là không thể bác bỏ khả năng tương quan bằng 0 giữa tỷ lệ nghèo của Bộ LĐTĐ&XH với những tỷ lệ nghèo tính theo 2 phương pháp kia. Nhưng đây là một sự phê phán đối với những gì Bộ LĐTĐ&XH nói rằng họ làm được, chứ không phải những gì họ thực sự làm. Như đã nêu ở đầu phần này, việc phân loại thực tế các hộ ở cấp thôn, với sự tham gia của cán bộ của Bộ LĐTĐ&XH tại địa phương, là một trong những cách có tương quan cao nhất với những tỷ lệ nghèo rút ra từ công tác xếp hạng giàu nghèo.

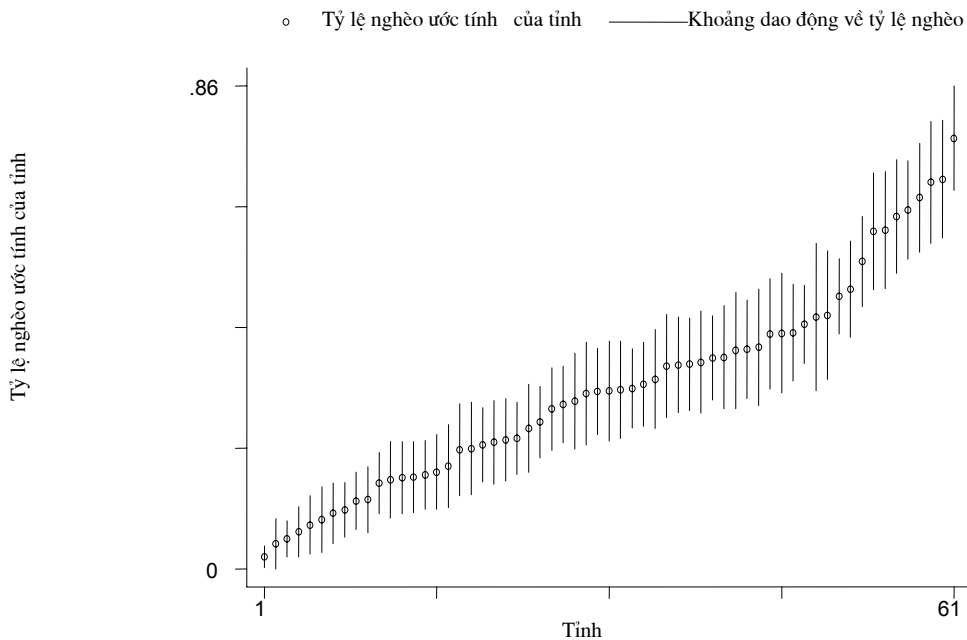
Một đề xuất thực tiễn

Về bản chất, cả TCTK và Bộ LĐTĐ&XH đều làm được công việc tuyệt vời là đo được tỷ lệ nghèo và xác định được người nghèo ở Việt Nam. Nhưng mỗi cơ quan lại chuyên về một thái cực xét về "quy mô". TCTK có thể mạnh chính trong ước tính tỷ lệ nghèo ở cấp cao. Còn Bộ LĐTĐ&XH có thể mạnh trong xác định người nghèo ở cấp địa phương. Một cách hữu hiệu để cải thiện các phương pháp xác định đối tượng ưu tiên ở Việt Nam có lẽ là kết hợp thế mạnh của cả hai cơ quan này. Trong quá trình này, có lẽ cần chấp nhận sự khác nhau giữa những gì Bộ

LĐTB&XH làm (điều này là tốt) với những gì họ nói rằng họ làm được (điều này không tốt). Nhưng sự kết hợp này vẫn còn đòi hỏi một mảng công việc trước mắt nữa mà chưa cơ quan nào trong số này hiện làm được. Tiếp tục phát triển các kỹ thuật vẽ bản đồ nghèo có thể là một cách hữu hiệu để tạo ra tỷ lệ nghèo đáng tin cậy cho mục đích này.

Các cuộc điều tra của TCTK cho phép tính được tỷ lệ nghèo dựa theo phương pháp chi tiêu của hộ, mà được quốc tế công nhận là những cách đáng tin cậy nhất để xác định mức độ nghèo. Kết quả ước tính sẽ chính xác chừng nào mà nó bao hàm cả đất nước, hoặc đối với những bộ phận lớn trong dân cư, như vùng, dân tộc thiểu số, dân thành thị hay nông thôn. Còn ở cấp tỉnh nó có đủ chính xác hay không còn tùy thuộc vào số hộ được điều tra trong mỗi tỉnh. Cuộc ĐTMŞHGĐ 2002, với bảng hỏi chi tiết về chi tiêu, áp dụng cho 30.000 hộ, đã cho ra những tỷ lệ khá chính xác ở cấp tỉnh, như cho thấy ở Hình 10.2. Tất cả 61 tỉnh ở Việt Nam đều được xem xét trong hình này, với tỷ lệ nghèo của tỉnh từ thấp nhất đến cao nhất (tính theo phương pháp chi tiêu) được biểu diễn ở trục tung. Khoảng biến thiên xung quanh tỷ lệ nghèo của tỉnh chính là sai số chuẩn tương ứng. Mặc dù sai số là đáng kể đối với một số tỉnh, song khó có khả năng lẫn lộn giữa tỉnh nghèo nhất và tỉnh giàu hơn. Nếu cùng bảng hỏi chi tiêu này được áp dụng cho một mẫu lớn hơn, thì kết quả chắc chắn sẽ chính xác hơn. Và chừng nào mà mẫu không bị thu hẹp, thì tỷ lệ nghèo cấp tỉnh ước tính trong ĐTMŞHGĐ có thể được sử dụng một cách tin tưởng cho các mục đích chính sách.

Hình 10.2: Tỷ lệ nghèo cấp tỉnh và khoảng sai số năm 2002



Nguồn: Được xây dựng trên số liệu của TCTK.

Phương pháp phân loại hộ của địa phương tại mỗi thôn với sự tham gia của chính quyền địa phương, kể cả cán bộ của Bộ LĐTB&XH, cho phép xác định được tương đối chính xác những hộ nghèo nhất, và do đó phân bổ bất kỳ loại trợ giúp nào theo cách có lợi nhất cho những người cần nó. Việc loại những hộ di cư ra khỏi phân loại cần được xem xét lại. Việc không phân bổ trợ giúp cho những người di cư mà gia đình của họ vẫn còn ở lại nơi xuất xứ là điều hợp lý, để tránh tình trạng cùng một hộ lại nhận được trợ cấp ở cả hai nơi. Nhưng việc không tính đến họ mặc dù họ đã định cư ở nơi ở mới, đã đóng góp đủ những khoản theo nghĩa vụ, với tư cách là những công

dân chấp hành đầy đủ pháp luật, thì lại là điều đáng phải xem lại. Một vấn đề tương tự cũng nảy sinh khi loại trừ những hộ nghèo không xứng đáng, cụ thể là những hộ có lao động không chịu làm việc, hoặc uống rượu, hoặc chơi cờ bạc. Mặc dù đây là những hành vi không chấp nhận được về mặt xã hội, nhưng vợ/chồng, hoặc con cái của những người này không vì thế mà đáng phải chịu thiệt thòi. Với một tâm nhìn dài hạn hơn, thì điều quan trọng là phải tăng cường cơ chế hoạt động thông qua trưởng thôn, là người dường như có tác động chính trong cách thức phân loại đúng đắn ở địa phương (xem Khung 7.1). Hiện tại, phần thưởng duy nhất dành cho cương vị này là lòng kính trọng và sự công nhận của những người hàng xóm. Nhưng phần thưởng này sẽ không đủ, khi mà thôn được đô thị hoá, và quan hệ giữa hàng xóm với nhau trở nên sòng phẳng hơn. Làm thế nào để duy trì được uy tín của vị trí trưởng thôn và thu hút những công dân có quyết tâm cao và trung thực vào giữ cương vị này vẫn còn là một câu hỏi để ngỏ.

Giữa tỉnh và thôn, đâu là phương pháp thích hợp để đo mức nghèo ở cấp huyện và cấp xã? Trong bối cảnh ngày càng phân cấp hơn, trả lời câu hỏi này là điều thiết yếu để phân bổ nguồn ngân sách hạn hẹp cho những người cần nó nhất. Các điều tra chi tiêu của hộ chắc sẽ cần phải có mẫu rất lớn thì mới cho ra được những ước tính nghèo đáng tin cậy ở cấp huyện, chưa nói đến cấp xã. Và việc phân loại của địa phương, dựa vào việc hàng xóm biết rõ về nhau, có lẽ sẽ không còn phù hợp nếu nó bao gồm hàng trăm, chứ không phải vài chục hộ nữa.

Cách phù hợp nhất để bù vào chỗ thiếu hụt này chính là phương pháp vẽ bản đồ nghèo. Tuy nhiên, trong trường hợp của Việt Nam, nơi mỗi năm có khoảng 1 triệu người di cư ra thành thị, thì độ xác thực của phương pháp chỉ dựa vào tổng điều tra dân số không thường xuyên còn là vấn đề cần bàn luận. Dân số ở một số quận huyện thành thị và ngoại ô có thể thay đổi đáng kể giữa hai lần điều tra, và tỷ lệ nghèo thực sự của những quận huyện đó cũng vậy. Với cách nhìn nhận như vậy, việc xây dựng bản đồ nghèo không chỉ dựa vào điều tra hộ gần đây hoặc tổng điều tra dân số, mà còn phải dựa cả vào các hồ sơ quản lý hành chính về người di cư, nhất là số dân có đăng ký dạng KT3 và KT4 (xem Khung 10.3).

Khung 10.3: Vẽ bản đồ nghèo trong bối cảnh di cư ô ạt

Cuộc tổng điều tra dân số gần đây nhất là vào năm 1999. Kể từ đó, đã có khoảng 4 triệu người, hoặc 1/16 dân số Việt Nam, đã di chuyển đến những nơi đô thị hoá. "Quy mô" của việc di cư ô ạt này thực tế có thể so sánh được với tác dụng của tăng dân số tự nhiên. Nhưng tăng dân số tự nhiên sẽ làm tăng số dân với tỷ lệ tương đối đồng đều trong cả nước, trong khi di cư lại có tác động rất tập trung ở một vùng địa lý. Di cư có thể không làm thay đổi quy mô và thành phần của dân số tại những nơi xuất xứ, nhưng lại nhanh chóng làm thay đổi quy mô và cơ cấu dân cư ở những xã và huyện là nơi đến. Tìm hiểu được những kết quả thay đổi, và có những dịch vụ xã hội cũng như xác định đối tượng ưu tiên để trợ cấp, sẽ là điều thiết yếu để tiếp tục giảm nghèo với tốc độ nhanh.

Cuộc tổng điều tra dân số lần tới sẽ là vào 2009. Một biện pháp thiết thực để cập nhật thông tin về dân số ở những xã nhận người di cư là rất quan trọng. Một cách có thể cập nhật bản đồ nghèo là dựa vào hồ sơ quản lý hành chính, ngoài tổng điều tra dân số và điều tra hộ gia đình.

Những người mới di cư đến chắc chắn sẽ khác những người đã định cư lâu năm. Họ có thể khác về quy mô và thành phần hộ, cũng như về tài sản. Ở Việt Nam, họ có thể khác cả về quyền được hưởng các dịch vụ xã hội, như miễn học phí và thẻ khám chữa bệnh. Liệu những khác biệt này có dẫn đến những mức độ nghèo khác nhau hay không là điều có thể kiểm tra được nếu bảng hỏi trong ĐTMSDCVN bao gồm cả những thông tin về tình trạng đăng ký hộ khẩu của các hộ, điều mà hiện nay chưa làm được.

Tỷ lệ nghèo ở một xã hoặc huyện có thể được coi là bình quân gia quyền giữa tỷ lệ nghèo của 2 nhóm khác nhau này trong dân cư: dân di cư đến, và dân định cư lâu năm, với trọng số bằng với tỷ lệ dân cư của hai nhóm này trong dân số. Các hồ sơ quản lý hành chính về số người di cư đến ở xã hoặc huyện có thể dùng để điều chỉnh các trọng số đó theo thời gian. Điều này có thể khiến phải điều chỉnh cuộc tổng điều tra dân số, để nó có thể cập nhật được với thực tế. Phương pháp vẽ bản đồ nghèo khi đó có thể kết hợp số liệu từ điều tra dân số "có điều chỉnh" với điều tra hộ, và điều chỉnh là dựa trên số liệu từ hồ sơ quản lý hành chính.

11. TĂNG CƯỜNG TIẾNG NÓI VÀ SỰ THAM GIA CỦA NGƯỜI DÂN

Số liệu thống kê đáng tin cậy về tác động của những chương trình và loại đầu tư cụ thể là một trong những cơ sở của hoạch định các chính sách có lợi cho người nghèo. Còn một cơ sở nữa là tham vấn người dân. Nếu chỉ phân tích số liệu thì chưa đủ để hiểu hết bản chất và những yếu tố ảnh hưởng đến người nghèo đói và cũng không đủ để cấp thông tin cho tất cả các quyết định chính sách. Theo lời của Hồ Chủ tịch, mà được trích dẫn nhiều lần, là "dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra". Tham khảo ý kiến người dân có thể trở nên ngày càng quan trọng khi Việt Nam tăng cường phân cấp, chuyển quyền quyết định nhiều hơn xuống cho cấp tỉnh, huyện, xã và thôn. PPA tiến hành vào giữa năm 2003 ở khắp các vùng của Việt Nam đã chú trọng đặc biệt đến vấn đề quản trị quốc gia ở cấp địa phương với một khuôn khổ nghiên cứu chung áp dụng chung cho tất cả các vùng. Ngoài công tác xếp hạng hộ giàu nghèo truyền thống, việc thảo luận nhóm trọng tâm và phỏng vấn sâu, các cuộc họp cũng được tổ chức với chính quyền địa phương ở mỗi xã tham gia. Tham vấn cũng là một chủ đề thảo luận của nhóm trọng tâm. Nó giúp hiểu rõ hơn tiếng nói và sự tham gia ở cấp địa phương (hoặc tình trạng thiếu sự tham gia). Chương này sẽ đề cập đến những phản hồi của người dân về việc cung ứng dịch vụ công cho người dân và doanh nghiệp tại địa phương, đánh giá tiến bộ hướng theo mục tiêu của CPRGS là "đẩy mạnh cải cách hành chính, và cung cấp kiến thức về pháp luật cho người nghèo", và rút ra những bài học để tiếp tục cải cách hành chính.

Tiến bộ trong cải cách hành chính

Khi phải đối mặt với tệ quan liêu của chính quyền, người nghèo chính là những người yếu thế nhất cả về mặt xã hội và chính trị xét về khả năng họ có thể xử lý được thói vụ lợi hoặc vượt qua được những thủ tục quan liêu. Những hành vi độc đoán không đáng có của các cán bộ công chức sẽ trực tiếp làm cản trở nhiệm vụ về xã hội và kinh tế của họ. Do đó, người nghèo và những bộ phận bị thiệt thòi nhất trong xã hội sẽ là đối tượng được hưởng lợi nhiều nhất từ cải cách hành chính. Nhưng những cải cách này có tác dụng tốt hơn ở những nơi mà các nhà hoạch định và thực thi chính sách biết tính đến những điều kiện thực tế ở địa phương, bao gồm đặc tính của người nghèo, năng lực thể chế của các cơ quan chính quyền, những giá trị trong cộng đồng, và sự tồn tại của những tổ chức tự cứu giúp.

Trong CPRGS, việc đẩy mạnh cải cách hành chính được coi là một trong những sáng kiến chính sách chính để đạt điểm cân bằng giữa tăng trưởng kinh tế với phát triển xã hội. Chương trình tổng thể về Cải cách Hành chính (CCHC) cũng ngày càng chú trọng đến tiếng nói của người dân và trách nhiệm giải trình, định hướng lại phong cách làm việc của công chức và cán bộ địa phương để người dân và doanh nghiệp được tiếp cận các dịch vụ công tốt hơn, và đảm bảo công bằng xã hội. Chương trình cũng khẳng định tầm quan trọng của tính công khai, sự tham gia của người dân, và tính minh bạch trong lập kế hoạch, ra quyết định và thực hiện quyết định ở cấp địa phương.

Sau khi thử nghiệm những sáng kiến cải cách trong một vài năm ở những tỉnh thành cụ thể, năm 2001 Chính phủ đã bắt tay vào một Chương trình tổng thể về CCHC 10 năm. Chương trình tập trung vào cải cách thể chế, cải cách tổ chức, cải cách dịch vụ của công chức (đặc biệt là nâng cao chất lượng của các công chức), và cải cách quản lý tài chính. Những kết quả mong đợi chính dự kiến có thể được tóm lại là giảm chi phí giao dịch, cải thiện cung ứng dịch vụ cho người dân và

doanh nghiệp, tăng tiếng nói và trách nhiệm giải trình ở cấp địa phương, và phân bổ nguồn lực cũng như thực hiện dự án hiệu quả hơn.

Trong năm 2003, Chính phủ đã có những biện pháp tích cực nhằm đẩy mạnh tiến độ thực hiện Chương trình tổng thể về CCHC. Trong số đó có việc thí điểm đơn giản hoá thủ tục hành chính, và áp dụng chế độ "một cửa, một dấu" (055) ở những thành phố và cảng lớn. Đến tháng 9-2003, 35 trong số 61 tỉnh thành đã áp dụng mô hình này, cho kết quả là những mức độ đơn giản hoá khác nhau. Nhìn chung có thể tin rằng những sáng kiến này đã làm tiết kiệm được thời gian và chi phí cho các hộ và các doanh nghiệp. Tháng 6-2003, đã có quyết định mở rộng mô hình một cửa một dấu ra toàn quốc. Đi đôi với nó, việc đăng ký và cấp phép doanh nghiệp cũng được phân cấp, đối với cả những nhà đầu tư trong nước và nước ngoài.

Các ý kiến về cải cách hành chính

Trong bối cảnh thực hiện PPA vào giữa năm 2003, các cán bộ nhà nước và người dân địa phương được hỏi về quan điểm của mình về những vấn đề hành chính ở địa phương. Việc này được thực hiện thông qua cả thảo luận nhóm trọng điểm và phỏng vấn những người lãnh đạo ở thôn. Những vấn đề được tranh luận xoay quanh sự hiểu biết của họ về CCHC, ý kiến của họ về hiệu quả của nó trong việc cải thiện cung ứng dịch vụ và thái độ của công chức, kinh nghiệm của họ về những quy định mới ban hành liên quan đến một cửa một dấu, Luật Doanh nghiệp, Luật Công chức mới và đánh giá của họ về dịch vụ hành chính công, thái độ và quan hệ của công chức, kinh nghiệm và ý kiến của họ về quy định mới về thực hiện dân chủ ở xã. Đánh giá của cán bộ và người dân địa phương tập trung vào những dịch vụ hành chính công như đăng ký khai sinh, khai tử, và kết hôn, đăng ký hộ khẩu, giấy phép kinh doanh, chứng nhận và công chứng, cấp chứng minh thư, tư vấn và thông tin cho người dân, quản lý các chương trình trợ giúp xã hội.

Thông qua công tác này cho thấy cán bộ cấp tỉnh và huyện ở những vùng đó có biết đến CCHC. Nhưng đa số người dân cũng như cán bộ cấp xã và cấp thôn biết rất ít về vấn đề này. Người nghèo, người dân tộc, phụ nữ, và thanh niên thường ít biết hơn. Mặc dù hiểu biết của họ rất hạn chế, nhưng việc đơn giản thủ tục hành chính thông qua mô hình một cửa một dấu nói chung được thừa nhận là một bước cải thiện. Cũng theo phản ánh của người dân, vẫn còn một số vấn đề tồn tại. Người dân địa phương cho biết về tình trạng thủ tục phức tạp, lạm dụng chức quyền của các cán bộ địa phương trong việc cấp đăng ký hộ khẩu, nhà cửa, phân đất, và trồng rừng. Họ cũng cho biết rằng thái độ và quan hệ của cán bộ với người dân trong nhiều trường hợp là không thay đổi. Cán bộ nhà nước thì than phiền rằng CCHC không đến được với cấp xã, phối hợp giữa các ngành còn yếu, còn lẫn lộn về vai trò và trách nhiệm, hạn chế năng lực ở mọi cấp do thiếu những kỹ năng cần thiết.

Tiến bộ và tác động của việc thực hiện CCHC là không đồng đều, tùy thuộc vào địa bàn, điều kiện kinh tế xã hội và mức độ kinh phí có được. Những địa phương có điều kiện và giàu hơn có xu hướng được hưởng nhiều hơn trong quá trình CCHC. Trong dân cư, người dân tộc thiểu số và phụ nữ được hưởng ít hơn những nhóm khác, do những khó khăn về trình độ học vấn thấp, bên cạnh những khó khăn khác. Ví dụ, ở Đồng bằng Sông Cửu Long, người nghèo và người không nghèo có sự tiếp cận khác nhau với các dịch vụ cơ bản (Khung 11.1).

Cán bộ ở mọi cấp đều nhấn mạnh tầm quan trọng của việc phân cấp hơn nữa xuống xã để đem lại lợi ích cho người nghèo, nhưng phải đi kèm với những biện pháp nâng cao hiệu quả và hiệu lực. Trong số những biện pháp được đề xuất gồm có hợp lý hoá trách nhiệm, cải thiện luồng thông tin, cải thiện sự phối hợp, nâng cao tính minh bạch và đơn giản hoá các quy định và thủ tục, có sự giám sát nhiều hơn của địa phương. Các yêu cầu sửa đổi trong phân bổ nguồn tài chính và nhân lực để phản ánh thực tế ở địa phương, bao gồm sự phát triển và gia tăng dân số nhanh chóng ở một số quận huyện, cũng được nêu ra.

Khung 11.1: Tiếp cận với các dịch vụ của nhà nước ở Đồng bằng Sông Cửu Long		
Dịch vụ	Người nghèo	Người không nghèo
Tín dụng vi mô	Nhận được khoản vay nhỏ từ chương trình XĐGN, không đủ để đầu tư	Vay những khoản lớn hơn từ ngân hàng và có thể chấp.
Khuyến nông	Khó được hưởng vì bị hạn chế về phương tiện sản xuất	Tương đối dễ dàng tiếp cận và tận dụng.
Thuỷ lợi	Lợi ích trực tiếp còn hạn chế đối với những hộ có ít đất, nhưng lợi ích gián tiếp lớn thông qua đi làm thuê cho những hộ giàu hơn.	Lợi ích trực tiếp, hộ có diện tích đất càng lớn càng được lợi nhiều.
Phát triển cơ sở hạ tầng	ít hộ có tiền để mắc đồng hồ nước và điện; đồng thời họ cũng ít có những thiết bị hay hoạt động đòi hỏi phải dùng nhiều điện hoặc nước.	Lợi ích trực tiếp hơn về mặt giải trí, dùng nước sạch, phát triển sản xuất kinh doanh.
Dự án kinh doanh nhỏ	Lợi ích hạn chế do thực hiện kém hiệu quả	Không được hưởng do đã có hoạt động sản xuất ổn định rồi
Miễn thuế nông nghiệp	Những người không có đất hoặc có ít đất thì được hưởng ít	Lợi ích trực tiếp đáng kể
Chính sách hỗ trợ y tế	Thẻ khám chữa bệnh tạo ra sự khác biệt lớn	Không có lợi ích đáng kể
Chính sách hỗ trợ giáo dục	Hỗ trợ sách giáo khoa được đánh giá là tốt, nhưng miễn học phí ở trung học không được coi là có ích, vì người nghèo hiếm khi học đến cấp đó.	Không có lợi ích lớn, nhưng vẫn có thể cho con đi học.
Hỗ trợ xây nhà	Một số ít người tái định cư ở những cụm dân cư hoặc nhận được hỗ trợ sửa chữa nhà	Không được hưởng
Hỗ trợ về văn hoá thông tin	Được hưởng, nhưng ít quan tâm	Có được hưởng
Các chương trình cứu trợ	Được ưu tiên cứu trợ trong mùa lũ	Có khả năng ứng phó với lũ và tận dụng được độ màu mỡ tốt hơn của đất
Cứu trợ khẩn cấp để giảm rủi ro	Được ưu tiên	Không được ưu tiên
Chương trình phúc lợi cho người di cư và phụ nữ	Được ưu tiên	Không áp dụng
Source: UNDP, AusAid & Trung Tâm Y tế cộng đồng Long An (2003)		

Mặc dù có những nỗ lực gần đây của Chính phủ về pháp luật, nhưng quá trình lập kế hoạch ở mức độ lớn hơn vẫn còn mang tính từ trên xuống. Sự tham gia của người dân vào lập kế hoạch, ra quyết định và thực hiện còn hạn chế. Người nghèo không thể đủ tiền nộp đăng ký khai sinh, khai tử, kết hôn, với chi phí là 4000 đồng, hoặc giấy chứng minh, chi phí là 12.000 đồng. Nhiều người dân tộc còn bị rào cản về ngôn ngữ, và những thông tin công khai không được cung cấp bằng tiếng của họ.

Việc thực hiện Luật Doanh nghiệp mới đã tạo điều kiện đáng kể cho việc đăng ký doanh nghiệp mới trong nước ở cấp tỉnh và cấp huyện. Tuy nhiên, hiện chưa có cơ chế để theo dõi việc

thành lập và hoạt động của doanh nghiệp. Có tình trạng là một số lượng lớn các doanh nghiệp mới thành lập không hoạt động, hoặc hoạt động không đúng mục đích đề ra. Đối với những doanh nghiệp nhỏ, việc đăng ký còn tốn kém, cả về thời gian và chi phí. Đó là do chưa có những cơ sở đăng ký ở cấp xã phường, và phải làm thủ tục giấy tờ tại cấp huyện hoặc tỉnh.

Vấn chưa có đủ thông tin về mức độ và bản chất của vấn đề tham nhũng ở Việt Nam. Nghiên cứu ban đầu đang được tiến hành để cung cấp thông tin về vấn đề này nhưng đôi khi cũng khó có thể đưa ra kết luận được. Các PPA cung cấp một số thông tin về quan điểm của người dân đối với tham nhũng. Ở hầu hết các địa bàn nghiên cứu, người dân thảo luận về các khoản phải trả không chính thức trong chi phí sinh hoạt của người nghèo. Người dân đã phải trả một số khoản vì muốn làm các thủ tục xin giấy tờ khi thông tin rõ ràng về các khoản chính thức phải trả không có. Rất nhiều những khoản phải trả này dường như nằm trong danh giới không rõ ràng giữa phí chính thức và các khoản để khuyến khích không chính thức.

Sự tham gia ở cấp xã

PPA đã đặt câu hỏi về mức độ người nghèo cảm thấy mình có ảnh hưởng được đến những quyết định và kế hoạch ảnh hưởng đến đời sống của họ. Đặc biệt, các nhóm nghiên cứu còn tiến hành thảo luận xung quanh việc thực hiện Nghị định Dân chủ cơ sở. Nghị định này được ban hành lần đầu tiên vào tháng Năm năm 1998 là Nghị định 29 và mới được sửa đổi thành Nghị định 79. Nghị định Dân chủ cơ sở ban hành theo lời của Chủ tịch Hồ Chí Minh “dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra” và quy định những hoạt động nào của chính quyền cấp xã nằm trong những phạm trù này. Nghị định cũng chỉ rõ những cách tiến hành tham vấn: thông qua những cuộc họp lớn, thông qua tiếp xúc trực tiếp, và bằng cách gửi ý kiến bằng văn bản. Những nhiệm vụ cụ thể cũng được quy định cho cán bộ xã. Trong đó bao gồm thảo luận dự thảo kế hoạch kinh tế xã hội hàng năm với dân làng và nghe phản ánh của họ; phổ biến các chính sách của nhà nước cho dân, cung cấp thông tin cho dân về những dự án và chương trình đang được thực hiện ở cấp địa phương, tổ chức họp 2 lần một năm giữa các cử tri và những đại biểu dân cử vào Hội đồng Nhân dân, tổ chức họp để tổng kết công tác, với sự có mặt của người dân, lắng nghe những phê bình của họ, và lập kế hoạch thực hiện các công trình cơ sở hạ tầng ở làng.

Trưởng thôn đóng vai trò quan trọng trong việc thực hiện Nghị định Dân chủ cơ sở. Nghị định 79 quy định một danh sách dài trách nhiệm của trưởng thôn trong tổ chức cuộc họp, xây dựng và áp dụng các luật lệ của thôn, đảm bảo an ninh và báo cáo lên xã. Điều này được các PPA khẳng định khi người dân ở mọi địa bàn nghiên cứu đều nhận xét về vai trò quan trọng của trưởng thôn. Các PPA cũng cho biết công việc này cũng chịu một số căng thẳng. Công việc đối với một trưởng thôn nhiệt tình, siêng năng thì rất nhiều mà khoản tiền được trả (khoảng 100,000 đồng một tháng) được xem là chỉ mang tính hình thức ở một số nơi đối với một công việc khó khăn như vậy. Qua các PPA có thể thấy năng lực, kỹ năng, tính siêng năng và liêm chính của một vị trưởng thôn là rất quan trọng để có thể tiếp cận thôn tin bên ngoài thôn, vận động cho các sáng kiến phát triển và dịch vụ được cải thiện và bày tỏ những lo lắng của người dân lên cấp xã. Trên khắp các thôn bản tiến hành đánh giá PPA, có rất nhiều ví dụ về việc chức năng của trưởng thôn có thể hoạt động rất hiệu quả hoặc kém hiệu quả. Trong những ví dụ này, vị trưởng thôn đôi khi bị xem là “trở ngại”, ngăn cản nguồn thông tin vào và ra ngoài thôn. Khi các hoạt động phát triển ngày càng phân cấp đòi hỏi các trưởng thôn phải có những hoạt động thường xuyên và tham gia vào nhiều ban giám sát thì nên chăng sẽ phải cân nhắc những biện pháp khuyến khích cần thiết để thúc đẩy việc thực hiện hiệu quả chức năng này.

Khung 11.2: Sự tham gia của người dân vào quá trình ra quyết định ở Đắc Lắc

Một nhóm phụ nữ ở bản Buzara và một nhóm đàn ông ở bản 7C báo cáo như sau:

Người dân tham gia vào những việc:

- Huy động đóng góp của địa phương cho những dự án tại địa phương dưới hình thức góp công và góp tiền.
- Xếp hạng ưu tiên các chương trình giảm nghèo.
- Xác định những hộ nghèo nhất nhằm phát thẻ chứng nhận hộ nghèo.
- Chỉ định các cán bộ cấp thôn bản.
- Xây dựng nội quy tập quán của bản.

Người dân không được tham gia vào những việc sau:

- Quản lý và giám sát những dự án được xây dựng hoặc thực hiện ở bản của họ.
- Giám sát các kế hoạch và ngân sách cấp thôn bản.
- Xây dựng, hoặc thậm chí được biết đến các kế hoạch và ngân sách hàng năm của xã.
- Có tiếng nói trong các công việc ở cộng đồng (đối với phụ nữ)
- Đại diện cho quyền lợi của phụ nữ, người dân tộc thiểu số trong hệ thống hành chính.

Nguồn: ActionAid Việt Nam & ADB, 2003

Người dân địa phương nói chung cho biết là Nghị định Dân chủ Cơ sở được thực hiện một phần. Ở TP Hồ Chí Minh, người được hỏi cho biết có một số cải thiện tích cực. Cán bộ và người dân địa phương nhất trí rằng đã có tiến bộ ở nhiều mặt. Bản thân Nghị định Dân chủ cơ sở và những chính sách khác đang được phổ biến. Người dân cảm thấy được đón tiếp tốt hơn ở các cơ quan nhà nước. Họ cũng đi bỏ phiếu bầu cử Hội đồng Nhân dân. Và họ đóng góp và các quỹ của địa phương và cho phát triển cơ sở hạ tầng ở địa phương. Ở Quảng Ngãi, những người được hỏi bàn đến một số lĩnh vực trong đó những chuyển biến tích cực là nhờ có sự cởi mở hơn từ phía các cán bộ. Những chuyển biến tích cực này bao gồm hiểu rõ hơn quyền lợi và nghĩa vụ của họ, tự tin hơn khi tiếp xúc với cán bộ, và tăng những hoạt động chung và nhiệt tình đi họp hơn, có sự gần gũi giữa cán bộ với dân hơn, và được tiếp cận tốt hơn với thông tin về các chính sách của nhà nước. Những phát hiện ở những địa bàn khác cũng lặp lại một số hoặc tất cả những thành công kể trên. Ở Đắc Lắc, những người tham dự mô tả một số lĩnh vực trong đó họ được tham gia, nhưng họ cũng nêu một số vấn đề tồn tại (Khung 11.2).

Ở hầu hết các địa bàn, có một số khác biệt về quan điểm giữa cán bộ và người dân địa phương. Ví dụ, ở TP Hồ Chí Minh, nơi cán bộ nói rằng mình bạch ngân sách là thiếu sót duy nhất còn tồn tại trong thực hiện Nghị định Dân chủ cơ sở, trong khi người dân chỉ ra thêm một số lĩnh vực cần cải thiện. Họ chỉ ra rằng những người nhập cư nghèo được tham gia ít hơn nhiều so với những người dân khác; các cán bộ cơ sở (người làm đầu mối tham vấn) còn khác nhau về kỹ năng tham vấn; các đại biểu Hội đồng Nhân dân thường cũng là cán bộ địa phương, và Hội Phụ huynh không được hỏi ý kiến về những chi phí ngoài học phí. Khung 11.3 cho thấy so sánh giữa quan điểm của cán bộ địa phương và người dân ở tỉnh Ninh Thuận. Nhiều trong số những lĩnh vực còn có khác biệt này cũng được lặp lại ở 12 địa bàn nghiên cứu.

Khung 11.3: Đánh giá sự tham gia vào quyết định ở tỉnh Ninh Thuận	
Đánh giá của cán bộ địa phương	Đánh giá của người dân địa phương
Quá trình ra quyết định ở cấp xã được tiến hành như sau: a) Ủy ban Nhân dân nêu vấn đề; b) người dân bàn về vấn đề trong các cuộc họp thôn; c) những ý kiến và kiến nghị từ cuộc họp được trình lên Ủy ban Nhân dân; d) Ủy ban Nhân dân ra quyết định.	Nhiều người dân quá bận rộn kiếm sống nên không thể dành thời gian đi họp. Những người mù chữ hiếm khi đi họp ở làng. Những người đi họp có thể không hiểu những vấn đề xa lạ được bàn ở đó. Việc có mặt còn tùy vào có được mời; những người được mời chủ yếu chỉ biết "gật đầu". Khi đưa ra kiến nghị, cũng không chắc gì đã có biến chuyển.
Mọi chính sách, kế hoạch phát triển kinh tế xã hội đều được phổ biến ở mọi làng.	Người dân chỉ quan tâm đến những vấn đề trực tiếp ảnh hưởng đến đời sống của họ. Họ biết rõ kế hoạch hoá gia đình, nhưng chưa chắc đã biết về kế hoạch phát triển.
Tỷ lệ tham gia họp ở làng là cao: khoảng 80-90% số người dân.	Tỷ lệ đi họp cao (70-80%) ở các cuộc họp đoàn thanh niên hay Hội Phụ nữ, hoặc về những vấn đề vệ sinh, canh tác, chăn nuôi, và trợ cấp gạo.
Đóng góp của người dân vào các kế hoạch phát triển kinh tế xã hội được thực hiện thông qua đối thoại với cử tri.	Phòng họp có thể chứa được 100 người, hầu hết chỗ là dành cho cán bộ và đại diện của các tổ chức đoàn thể, còn ít chỗ dành cho dân.
Người dân phát biểu ý kiến về hoạt động của chính quyền địa phương thông qua những đại biểu được bầu vào Hội đồng Nhân dân.	Những vị dân biểu kém năng lực không có khả năng phản ánh được nguyện vọng và yêu cầu của người dân.
Thông tin được công bố ở trụ sở xã hoặc thông qua hệ thống loa ở làng.	Người dân nhận được thông tin thông qua trưởng thôn mà thôi. Không thể được nghe những gì nói trên loa phát thanh. Dân không được biết về ngân sách xã.
Các cuộc họp "hỏi đáp" công khai được tổ chức ở làng.	Người dân chỉ hỏi về những gì ảnh hưởng đến đời sống của họ và những tranh chấp xung đột như tranh chấp đất nuôi tôm.
Khẩu hiệu "dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra" được thực hiện.	Không có cơ hội để người dân giám sát kiểm tra các công trình xây dựng do trung ương, tỉnh, hoặc huyện quản lý.
Nguồn: PPA ở Ninh Thuận (Trung tâm phát triển Nông thôn & Ngân hàng Thế giới, 2003).	

Còn một số lý do được đưa ra cho việc hạn chế trong thực hiện Nghị định Dân chủ cơ sở. Có một loạt những vấn đề thực tiễn liên quan đến kỹ năng, năng lực, nguồn lực, và động cơ ở cấp xã và thôn. Các cán bộ nói rằng họ thường hiểu biết hạn chế về những chính sách mà họ được yêu cầu phổ biến, và điều này đặc biệt nổi cộm ở những vùng dân tộc. Họ cũng cảm thấy cần được hướng dẫn nhiều hơn về nghị định Dân chủ cơ sở này. Hầu hết gánh nặng của việc tiến hành tham vấn rơi vào trưởng thôn, người thường được yêu mến kính trọng, nhưng bận và được trả công ít. Các cán bộ lập luận rằng dân làng thường không quan tâm đến những gì không trực tiếp gắn với đời sống hàng ngày của họ, và vì thế tỷ lệ đi họp thấp. Điều này đôi khi được những người nghèo khẳng định, những người bận bịu với việc kiếm sống. Tuy nhiên, một số còn bổ sung rằng họ cảm thấy rằng tiếng nói của mình ít khi được nghe, và do đó chẳng thấy lý do gì phải đi họp. Một số nhóm nghiên cứu nhận xét rằng trong điều kiện không có một hệ thống để huyện theo dõi giám sát xem cán bộ xã có thực hiện nghĩa vụ của mình hay không theo Nghị định Dân chủ cơ sở, thì ít có áp lực để cán bộ địa phương phải cố gắng thêm. Ở Đồng bằng Sông Cửu Long, tham nhũng được coi là lý do vì sao cán bộ địa phương không muốn minh bạch hơn trong hoạt động.

Khung 11.4: Quá trình lập kế hoạch tại xã ở Quảng Ngãi

- Bước 1. Vào cuối mỗi năm, mỗi huyện trong tỉnh mời các chủ tịch Ủy ban Nhân dân xã tham gia phân bổ ngân sách năm và những chỉ tiêu khác cho kế hoạch phát triển kinh tế xã hội của mỗi xã.
- Bước 2. Trưởng ban thư ký Ủy ban Nhân dân xã chuẩn bị tổng kết cuối năm và kế hoạch phát triển kinh tế xã hội hàng năm cho xã dựa vào ngân sách và phân bổ chỉ tiêu đã được huyện duyệt.
- Bước 3. Kế hoạch này được trình bày tại cuộc họp gồm lãnh đạo Đảng Ủy xã, Ủy ban Nhân dân xã, và Hội đồng Nhân dân xã và Mặt trận Tổ quốc, để lấy ý kiến và thảo luận. Trưởng ban thư ký Ủy ban Nhân dân xã chịu trách nhiệm tập hợp những ý kiến đó vào kế hoạch sửa đổi.
- Bước 4. Kế hoạch sửa đổi sau đó được trình bày tại cuộc họp Hội đồng Nhân dân xã với sự có mặt của cán bộ lập kế hoạch huyện, đại diện các tổ chức đoàn thể, cán bộ xã tham gia kế hoạch. Hội đồng Nhân dân xã chịu trách nhiệm quyết định sẽ đưa ý kiến nào của cuộc họp vào trong kế hoạch. Hội đồng cũng phê duyệt thành kế hoạch chính thức (Nghị quyết của Hội đồng Nhân dân xã), sau đó được chuyển sang cho Ủy ban Nhân dân xã để thực hiện.
- Bước 5. Các trưởng thôn, với sự hỗ trợ của các đoàn thể (Hội phụ nữ, Đoàn thanh niên, Hội nông dân, Hội cựu chiến binh, Mặt trận Tổ quốc) tổ chức họp thôn để thông báo cho dân biết về kế hoạch và chịu trách nhiệm thực hiện kế hoạch ở thôn. Tại những cuộc họp này, dân không được hỏi ý kiến mà chỉ được thông báo về kế hoạch.

Kế hoạch được chỉnh sửa 2 lần một năm do ban thư ký của Ủy ban Nhân dân xã. Không có giám sát độc lập trong quá trình thực hiện kế hoạch hay những tiến bộ đạt được trong quá trình này. Ban thư ký Ủy ban Nhân dân chịu trách nhiệm toàn bộ quá trình: lập kế hoạch, tổng kết giữa năm và tổng kết cuối năm về thực hiện kế hoạch.

Nguồn: PPA ở Quảng Ngãi (Vietnam Solutions Co. & ADB, 2003)

Cũng có câu hỏi về kẽ hở cho xã có thể tùy tiện đưa ra kế hoạch và ngân sách của mình, và khả năng hạn chế trong đáp ứng quá trình tham vấn. Khung 11.4 vạch ra những bước mà Ủy ban Nhân dân ở một xã tại Quảng Ngãi đã làm để chuẩn bị các kế hoạch và ngân sách năm của mình. Nhưng Ủy ban Nhân dân xã chỉ xác định phạm vi hoạt động khi nguồn thu được tạo ra ở địa phương.

Tính đại diện

Quốc hội mới thông qua Luật sửa đổi về Hội đồng Nhân dân và Ủy ban Nhân dân. Luật mới nêu chi tiết về thẩm quyền giám sát của Hội đồng Nhân dân, cho phép các Hội đồng Nhân dân được bãi miễn Chủ tịch, Phó chủ tịch và các ủy viên Hội đồng Nhân dân cùng cấp. Chức năng này có thể phần nào giải quyết những băn khoăn của người dân khi tham gia các PPA về vai trò của các đại diện dân cử. Thảo luận cho thấy người dân cho rằng các đại diện Hội đồng nhân dân rất xa rời thực tế. Khi không có trao đổi thường xuyên và có ý nghĩa với các cử tri thì khả năng họ buộc Ủy ban Nhân dân chịu trách nhiệm mang lại các kết quả phát triển sao cho phù hợp với nhu cầu của người dân địa phương được xem là không dễ dàng.

Chính phủ Việt Nam có chính sách khuyến khích sự tham gia của các dân tộc thiểu số vào quá trình ra quyết định. Hiện tại, 17% đại biểu quốc hội là người dân tộc thiểu số và tỷ lệ này cao hơn tỷ lệ của người dân tộc thiểu số trong tổng số dân cư Việt Nam. Số liệu về sự tham gia của các dân tộc thiểu số vào các Hội đồng Nhân dân và Ủy ban Nhân dân rất khó xác định. Có nguồn thông tin cho rằng tỷ lệ này là 14% ở cấp tỉnh, 17% ở cấp huyện và 19% ở cấp xã (trích trong Friberg,

2001). Ở một số địa bàn tiến hành PPA có tỷ lệ dân tộc thiểu số cao như Lào Cai, Hà Giang và Quảng Ngãi, nhóm nghiên cứu báo cáo tỷ lệ đại diện của các dân tộc thiểu số cao trong các Hội đồng Nhân dân và Ủy ban Nhân dân.

Tuy nhiên, không phải ở đâu cũng như vậy. Các cán bộ giải thích rằng tình trạng thiếu tính đại diện này chỉ tạm thời cho đến khi năng lực ở địa phương có thể nâng lên tầm lãnh đạo. Có những thách thức rõ ràng trong việc đảm bảo các nhóm dân tộc thiểu số được đại diện đầy đủ trong các quá trình ra quyết định ở những vùng đang có chuyển đổi về cơ cấu dân cư và những vùng mà thiếu hụt về năng lực ngăn cản một số nhóm dân tộc tham gia đầy đủ vào các quá trình này.

Cách làm trong tương lai

Việc thực hiện CCHC của chính phủ, đặc biệt là liên quan đến cung ứng dịch vụ hành chính công cho người dân và doanh nghiệp, đã bắt đầu cho thấy những dấu hiệu khả quan. Quyết định về nhân rộng trên toàn quốc việc đơn giản hoá và cung ứng dịch vụ hành chính theo cơ chế một cửa là hướng đi đúng. Nhưng nó không phải là phương thuốc bách bệnh cho mọi vấn đề cung ứng dịch vụ hành chính. Mặc dù thành tựu đạt được hết sức khích lệ và tạo động cơ để tiếp tục thực hiện CCHC, nhưng quá trình và những lợi ích trong đó còn chưa đồng đều, cả giữa các vùng và các nhóm dân cư. CCHC phải được tiếp tục và tích cực mở rộng xuống huyện và xã. Do đó, đòi hỏi phải chuẩn bị về thời gian và kế hoạch hành động với ngân sách dành cho CCHC, với những cơ chế giám sát hữu hiệu ở tất cả các cấp ở địa phương.

Có những yếu tố then chốt khác trong sự thành công của việc thực hiện thành công CCHC ở cấp địa phương. Một trong số đó là xây dựng năng lực và đào tạo. Cán bộ và quan chức địa phương phải có những kỹ năng cần thiết, nhưng điều không kém quan trọng là nâng cao hiểu biết của người dân ở địa phương về chương trình CCHC của chính phủ, chính sách và thủ tục. Điều này có thể làm thông qua các phương tiện truyền thông, và bằng tiếng địa phương. Giáo dục cũng có thể bao gồm việc sử dụng các tài rơi có hình ảnh, nhằm vào đối tượng không biết chữ nói chung và người dân tộc nói riêng. Tăng cường năng lực giúp trao quyền cho người dân ở địa phương, và qua đó giảm thiểu nguy cơ thâu tóm của những giới chức địa phương. Những dịch vụ hành chính nhỏ nhưng cơ bản, như đăng ký khai sinh, khai tử, kết hôn, giấy chứng minh, và hộ khẩu thường trú, có thể được hoàn toàn bao cấp, nhất là đối với những hộ có thể hộ nghèo.

KẾT LUẬN VÀ KHUYẾN NGHỊ

Việt Nam tiếp tục giảm nghèo nhanh hơn một cách đáng kể so với các nước khác có cùng trình độ phát triển. Phải thừa nhận rằng không có một định nghĩa duy nhất nào về nghèo đói, và do vậy cũng không có một chỉ số tuyệt đối nào đo lường được sự thay đổi của nghèo đói theo thời gian. Nghèo đói là một tình trạng thiết thời mắt mắt bao gồm nhiều khía cạnh, từ nhu nhập kém tới tình trạng dễ tổn thương khi phải đối mặt với những tai ương bất ngờ, hoặc ít có khả năng tham gia vào quá trình ra quyết định tập thể. Tuy nhiên cách tiếp cận dựa trên chi tiêu để đo mức độ nghèo đã có một cơ sở ban đầu hợp lý, cho phép so sánh giữa các địa phương và theo thời gian. Theo phương pháp tiếp cận này, và theo mức nghèo được tính toán theo chuẩn quốc tế, thành công của Việt Nam thực sự đáng kể. Mới chỉ năm 1993, vẫn còn 58% dân số sống ở mức nghèo, trong khi đó tỉ lệ này năm 1998 là 37%, và năm 2002 là 29%. Điều này làm cho tỉ lệ nghèo đói giảm một nửa trong vòng chưa đầy một thập kỷ. Việt Nam cũng đạt được tiến bộ đáng kể khi cân nhắc các khía cạnh khác của nghèo đói, bên cạnh yếu tố chi tiêu. Mục tiêu Phát triển Việt Nam, như một phiên bản quốc gia của Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ, cho thấy các chỉ số xã hội được cải thiện không ngừng, từ tỉ lệ đi học đến tỉ lệ tử vong ở trẻ sơ sinh. Mặc dù một số vùng và nhóm dân cư được cải thiện hơn các nhóm khác, thành tựu nói chung của Việt Nam trong công tác xoá đói giảm nghèo trong thập kỷ vừa qua có thể được coi là một câu chuyện thành công.

“Câu chuyện” năm sau việc giảm nghèo hiện nay không rõ ràng như hồi đầu những năm 90, song nó cũng cho thấy một nền kinh tế phát triển hơn. Những thành tựu về xoá đói giảm nghèo trước đây đi đôi với việc chia đất nông nghiệp cho nông dân, trong bối cảnh cải cách kinh tế với điều kiện có những khuyến khích đúng đắn để tăng sản lượng. Song những thành tựu đó tới nay đã được gặt hái gần hết. Trong những năm gần đây, một trong những động lực chính cho xoá đói giảm nghèo là tạo ra công ăn việc làm trong khu vực tư nhân. Trong năm 2003, 30% người có việc làm được hưởng lương, so với 19% bốn năm trước đây. Trong số những người làm công ăn lương, có 69% làm việc trong khu vực tư nhân, so với 58% năm 1998. Hạ tầng cơ sở được cải thiện, sự đa dạng hoá trong sản xuất nông nghiệp và gia tăng sản xuất các loại cây trồng hàng hoá cũng đóng góp vào quá trình xoá đói giảm nghèo. Khoảng 70% sản lượng lương thực được sử dụng làm hàng hoá trong năm 2002, so với 48% năm 1993.

Nhìn về tương lai, chiến lược cải cách của Việt Nam sẽ dẫn tới việc giảm nghèo hơn nữa. Chiến lược này, hiện thân chủ yếu qua Chiến lược Toàn diện về Tăng trưởng và Xoá đói giảm nghèo, đã kế hợp việc hoàn thành thời kỳ chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường với các chính sách xã hội nhằm phát triển toàn diện, nỗ lực xây dựng một nền quản lý hiện đại.

Thực hiện Chiến lược Toàn diện về Tăng trưởng và Xoá đói Giảm nghèo sẽ không phải không có khó khăn. Về mặt cơ cấu, tiến trình chậm chạp trong chương trình song song tiến hành cơ cấu lại doanh nghiệp nhà nước và cải cách khu vực tài chính có thể sẽ làm cho xã hội Việt Nam gặp phải trở ngại lớn. Việc không thể mạnh tay đối với những hạn chế về ngân sách mà các doanh nghiệp nhà nước đang gặp phải có nghĩa là một phần tăng trưởng kinh tế hiện nay sớm muộn cũng sẽ phải dành cho việc giải quyết các khoản nợ xấu và bảo vệ khả năng chi trả của các tổ chức tài chính. Về mặt quản lý nhà nước, việc lạm dụng cơ quan công quyền vì lợi ích cá nhân sẽ dẫn tới rủi ro làm cho cuộc sống hàng ngày trở nên khôn khổ khi nó xảy ra ở cấp dưới, và dẫn tới việc phân bổ nguồn lực không đúng đắn và lãng phí khi nó ảnh hưởng đến công tác ra quyết định của tập thể. Giải quyết hai khó khăn chính này là chìa khoá để Việt Nam duy trì được câu chuyện thành công của mình về tương lai lâu dài. Nếu không giải quyết được hai vấn đề này sẽ

dẫn tới một biến thể của chủ nghĩa tư bản đã được nhìn thấy ở nhiều nơi khác, chứ không phải là sự phát triển của một khu vực kinh tế tư nhân mạnh mẽ vận hành với định hướng xã hội chủ nghĩa.

Tuy nhiên, về trung hạn, nền kinh tế Việt Nam sẽ tiếp tục tăng trưởng với nhịp độ nhanh, và sự tăng trưởng sẽ đi đôi với tỉ lệ nghèo đói tiếp tục giảm. Nhưng liệu điều này có đủ để xoá nghèo hay không? Có lẽ là không. Kinh nghiệm của thập kỷ trước, và đặc biệt là những năm vừa qua đã cho thấy rằng tiến bộ trong xoá đói giảm nghèo là không đồng đều. Các chỉ số bất bình đẳng tiêu chuẩn, như hệ số Gini, vẫn tương đối ổn định. Tuy nhiên nếu xem xét kỹ hơn khoảng cách giữa hai nhóm người giàu nhất và nghèo nhất trong toàn dân, đặc biệt khi cân nhắc mức chi tiêu được báo cáo là tăng lên khi đất nước trở nên giàu hơn, ta thấy có sự gia tăng liên tục về sự bất bình đẳng. Hộ nhập vào kinh tế thế giới cũng đi kèm với khoảng cách lớn hơn giữa thu nhập của lao động có tay nghề và không có tay nghề. Và có những dấu hiệu rõ ràng cho thấy khoảng cách giữa các vùng cũng ngày càng lớn. Tác động giảm nghèo của tăng trưởng kinh tế nhỏ hơn khi bất bình đẳng gia tăng, và Việt Nam sẽ thu được những kết quả chậm hơn về giảm nghèo trong những năm tới.

Các dân tộc thiểu số nằm trong các nhóm có nguy cơ tụt hậu. Người Kinh và người Hoa chiếm đa số đã được hưởng nhiều lợi ích từ tăng trưởng. Các dân tộc thiểu số, đặc biệt là ở vùng Tây Nguyên, ít tiến bộ hơn rất nhiều. Nếu tiếp tục như xu hướng hiện nay, thì tỉ lệ nghèo có thể lên tới 15 hoặc 16% vào năm 2010. Tuy nhiên, một ước tính cho tương lai cho rằng con số có thể cao hơn, có thể tới 21%. Khoảng 37% người dân sống trong cảnh đói nghèo lúc đó sẽ là người dân tộc thiểu số, cao khoảng gấp đôi so với tỉ lệ nghèo của nhóm này vào năm 1993, và gần gấp ba lần so với tỉ lệ của dân tộc thiểu số trong toàn dân số Việt Nam. Tới năm 2010, có thể sẽ có khoảng một nửa người dân bị thiếu đói (với mức chi tiêu dưới chuẩn nghèo về lương thực) là người dân tộc. Trong khi tình trạng nghèo giảm đều đặn trong số các nhóm dân tộc thiểu số vùng Đông bằng Sông Mê-kông và miền núi phía Bắc, thì nó chỉ giảm rất ít ở Bắc và Nam Duyên hải miền Trung, và trên thực tế đã gia tăng ở khu vực Tây Nguyên. Xu hướng sau cùng này có thể một phần là do sụt giá cà phê. Nhưng nhìn chung, sẽ hợp lý khi nói rằng đối với người dân tộc thiểu số thì tăng trưởng cũng vẫn chưa đủ. Sẽ cần phải có những chính sách cụ thể hướng vào người dân tộc thiểu số. Những chính sách này bao gồm từ cải thiện cơ sở hạ tầng nông thôn, phân phối lại đất đai hiện nay do các nông trường nhà nước nắm giữ, thừa nhận hợp pháp các thực tế về đất nông nghiệp ở địa phương, đến phát triển các dịch vụ xã hội bằng ngôn ngữ địa phương. Những chính sách này cũng bao gồm các biện pháp tăng cường sự đại diện của các dân tộc thiểu số trong các quá trình ra quyết định ở địa phương và xây dựng công tác quản trị tốt ở những vùng sâu, vùng xa của tổ quốc.

Những người dân di cư từ nông thôn ra thành thị cũng là một nhóm có tiềm năng rủi ro. Bề ngoài thì người dân thuộc nhóm này có vẻ làm ăn tốt. Nếu không tính đến những yếu tố khác thì chi tiêu của những người sống ở thành phố cao hơn chi tiêu của người sống ở nông thôn đến 78%. Khoảng cách này tạo ra một kích thích lớn cho việc di dân, và hầu hết những người nông thôn di cư ra thành thị đều kiếm ăn tốt hơn. Tuy nhiên, cơ sở hạ tầng đô thị phát triển không đầy đủ và cơ chế quản lý hành chính hiện nay nhằm hạn chế lưu động trong dân số có thể sẽ làm cho người di dân sống trong tình trạng nghèo. Môi trường ô nhiễm, tiếp cận với các dịch vụ xã hội bị hạn chế như trường học những người nhập cư không có hộ khẩu, sự thiếu vắng mối quan hệ làng xã vốn là một đặc điểm của nông thôn Việt Nam là những hạn chế mà việc chi tiêu tăng cũng không bù đắp nổi. Kể cả nếu chỉ một bộ phận người dân nông thôn nhập cư vào thành thị thất bại, thì con số tuyệt đối có thể sẽ rất lớn, với tốc độ di chuyển từ nông thôn ra thành phố là một triệu người mỗi năm. Thẳng thắn thừa nhận vấn đề này, thông qua việc đánh giá tình hình của các nhóm di dân nông thôn – thành thị (có hộ khẩu và không có hộ khẩu) sẽ là một bước cơ bản đầu tiên. Điều này cũng chuẩn bị cho việc lên kế hoạch hành động nhà nước cho phù hợp, từ quy hoạch đất đai tới đẩy nhanh phát triển cơ sở hạ tầng đô thị và dịch vụ xã hội.

Ở một mức độ rộng hơn, xu hướng bất bình đẳng gia tăng đòi hỏi phải cân nhắc kỹ hơn các chương trình chi tiêu và đầu tư công cộng. Chuyển giao ngân sách tuy đã ưu tiên cho các tỉnh nghèo hơn, nhưng các nguyên tắc và chuẩn mực làm cơ sở cho các quyết định này vẫn còn tùy tiện. Những phân tích như vậy trong báo cáo này có thể được sử dụng để thiết kế các cơ chế phân bổ công bằng hơn, đặc biệt là trong các lĩnh vực xã hội. Những hành động như xây dựng các HCFPs của tỉnh là những bước làm quan trọng đi đúng hướng. Đầu tư của nhà nước, mặt khác, lại ưu tiên cho những tỉnh giàu hơn. Sự lựa chọn như vậy có thể được lý giải trên cơ sở là đầu tư cơ bản sẽ có hiệu quả cao hơn ở các vùng đông dân, và sau đó có thể dùng chuyển giao ngân sách để tái phân phối của cải gia tăng. Tuy nhiên, sự bền vững lâu dài của một chương trình như vậy không được bảo đảm. Khi khoảng cách giữa các tỉnh giàu và nghèo tăng lên, quy mô của chuyển giao ngân sách cũng sẽ lớn hơn. Vấn đề liệu rằng các tỉnh giàu hơn có sẵn sàng chống đỡ cho các tỉnh nghèo từ năm này qua năm khác hay không, khi sự tụt hậu tương đối của các tỉnh này làm cho việc này ngày càng tốn kém, vẫn còn là một câu hỏi để ngỏ.

Chất lượng của chi tiêu chính phủ cũng cần phải được xem xét lại. Hiện tại, đầu tư cơ bản của chính phủ và chi thường xuyên đang rất rời rạc, dẫn tới vận hành và bảo dưỡng cơ sở hạ tầng có chất lượng kém. Cần phải hỗ trợ cho một cách tiếp cận nhìn về tương lai trong lĩnh vực chi tiêu chính phủ thông qua việc xây dựng các Khung Chi tiêu Trung hạn, đặc biệt là trong các ngành then chốt đối với công tác giảm nghèo, cụ thể là giáo dục, y tế, nông nghiệp và giao thông. PIP về cơ bản là soạn thảo các dự án từ các cơ quan chức năng các cấp mà không xem xét kỹ tiềm năng hỗ trợ của các dự án này đối với tăng trưởng kinh tế và giảm nghèo. Cần phải tính toán tỉ lệ hoàn vốn của các dự án lớn và đánh giá trước tác động giảm nghèo tiềm năng của các dự án này. Đã có những minh chứng cho thấy tác động giữa các ngành có khác biệt rất lớn, từ tác động thấp trong hạ tầng thủy lợi đến tác động cao trong hạ tầng giao thông. Các tác động giảm nghèo cũng có xu hướng khác nhau giữa các tỉnh. Nếu PIP chiếm tới gần một phần năm GDP của Việt Nam, thì một chương trình đầu tư định hướng giảm nghèo hiệu quả hơn có thể sẽ làm được nhiều trong việc giảm số người nghèo hơn bất cứ một chương trình mục tiêu hay mạng lưới an sinh nào khác.

Điều này nói rằng, các chương trình mục tiêu giảm nghèo không phải là không phù hợp, và ở Việt Nam một số chương trình như vậy đã chứng minh là có hiệu quả. Cụ thể là trường hợp chương trình miễn giảm học phí. Việc dựa nhiều hơn vào các nguồn lực địa phương khi cả nước thực hiện chế độ phân cấp, và sự bùng nổ của các lực lượng thị trường (chính thức và không chính thức) trong các ngành xã hội đã dẫn tới sự gia tăng mạnh mẽ của các khoản thanh toán trực tiếp. Kết quả là, các dịch vụ chăm sóc y tế chuyên ngành và đến trường đã trở thành gánh nặng đối với người nghèo, trong khi không phải đơn giản là họ không với tới được. Một cơ chế để bù đắp cho xu hướng này là miễn học phí, hiện nay đã được thực hiện đối với khoảng một phần bảy số người nghèo. Việc miễn học phí đi kèm với tặng 10 điểm cho con em những đối tượng được thụ hưởng khi ghi danh đi học và chi tiêu giáo dục thấp hơn đáng kể. Thẻ y tế cho phép được dùng dịch vụ y tế với giá giảm cũng cho thấy có tác động tích cực. Sự cải thiện cơ chế cung cấp dịch vụ thông qua HCFPs cũng có thể làm tăng thêm hiệu quả. Về tín dụng trợ giá thì có kết quả khác nhau, và chỉ có 6% người nghèo được hưởng. Tuy nhiên, sự ra đời gần đây của VBSP có thể mở rộng phạm vi phục vụ và theo thời gian sẽ dẫn tới một văn hoá tín dụng tốt hơn. Tổng hợp lại, những kết quả đáng khích lệ này cho thấy HEPR cần phải tập trung vào một số lượng có hạn các chương trình chuyển giao đã chứng minh được tính hiệu quả của mình. Cũng cần phải thiết kế các chương trình sao cho phạm vi phục vụ người nghèo được mở rộng, tạo điều kiện cho công tác giám sát và đánh giá, đặc biệt là thông qua xây dựng các thông tin cơ sở phù hợp.

Một điều cũng không kém phần quan trọng bảo đảm cả hai chương trình mục tiêu và rộng hơn là chuyển giao ngân sách đến được với những đối tượng có nhu cầu. Điều này đòi hỏi phải có sự nhất trí trong đánh giá nghèo và xác định đối tượng người nghèo. Hiện nay, Việt Nam đang sử dụng nhiều phương pháp khác nhau. So sánh thận trọng kết quả của các phương pháp này cho thấy nên có một phương pháp dựa trên việc kết hợp số liệu thống kê và sự tham gia ở cấp cơ sở.

Về mặt thống kê, Việt Nam đã có rất nhiều tiến bộ trong việc sử dụng các điều tra hộ gia đình để đánh giá nghèo dựa trên số liệu về chi tiêu hoặc thu nhập. Gần đây đã có một bản đồ nghèo đầu tiên, có khả năng cho các tỉ lệ nghèo ở cấp huyện và cấp xã. Cách tiếp cận này không phải không có hạn chế, và việc sử dụng nó trong bối cảnh di dân ồ ạt từ nông thôn ra thành thị trong khi số liệu điều tra dân số dùng cho bản đồ này rất nhanh bị lạc hậu sẽ gặp phải những thách thức lớn. Tuy nhiên có thể khắc phục được những khó khăn này bằng cách sử dụng một cách phù hợp số liệu hành chính về di dân. Và mặc dù có những hạn chế này, các bản đồ dựa trên các thước đo chi tiêu hoặc thu nhập được tính toán kỹ lưỡng có thể cho các kết quả đáng tin cậy hơn nhiều so với con số nghèo chính thức hiện nay đang được sử dụng ở Việt Nam.

Tuy nhiên, quyền lực của người làm thống kê dừng lại ở công làng, hay *thôn*. Việc phân loại thực tế các hộ gia đình do hội đồng của thôn thực hiện, với sự lãnh đạo của các trưởng thôn do dân cử và sự hỗ trợ của chính quyền địa phương tạo ra những kết quả chính xác một cách đáng kể. Ở cấp thôn, người dân biết rõ ai nghèo mà không cần phải dựa trên tính toán thu nhập hay chi tiêu. Hơn nữa, *thôn* cũng là một cơ sở vững chắc để đưa ra các sáng kiến về dân chủ cấp cơ sở. Một cơ chế trong đó điều tra hộ gia đình và bản đồ hộ nghèo đi kèm được sử dụng để phân bổ nguồn lực cho tới tận cấp xã nơi nguồn lực được cần thiết nhất, và sự phân bổ các nguồn lực này được quyết định theo phương thức tham gia ở cấp thôn tại mỗi xã, có tiềm năng làm cho quá trình phát triển được toàn diện ở Việt Nam. Tiềm năng của cơ chế này sẽ được tăng cường nếu như nguồn lực được chuyển giao dưới hình thức các lợi ích thấy được, như số lượng thẻ miễn học phí và thẻ y tế, tùy thuộc vào tỉ lệ nghèo của mỗi xã. Tính rõ rệt này có thể tạo sự khuyến khích cho người dân tham gia thường xuyên hơn vào việc phân bổ lợi ích, làm giảm tiềm năng lãng phí và lạm dụng.

Sự nhất trí về các cơ chế tốt nhất để đánh giá nghèo và xác định người nghèo chỉ là một bước (được thừa nhận là rất quan trọng) trong quá trình xây dựng một bộ chỉ số giám sát và đánh giá Chiến lược toàn diện về tăng trưởng và xoá đói giảm nghèo. Mục tiêu Phát triển Việt Nam, phiên bản quốc gia của Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ, là mức độ then chốt tiếp theo của các chỉ số. Nhưng CPRGS lại còn tham vọng hơn, vì nó bao gồm một danh sách toàn diện các chỉ số giám sát gồm rất nhiều chỉ số xã hội và thể chế, bên cạnh các chỉ số thực hiện kinh tế vĩ mô. Xác định một cách thức hợp lý để đo lường các chỉ số này, tần suất đo lường, và cơ quan hữu trách sẽ cho một cơ sở để ra chính sách bắt rễ tốt hơn vào thực tế. Hiện nay khoảng cách lớn nhất là theo dõi tiến trình tiến đến các mục tiêu quản trị. Xây dựng một bộ chỉ số phù hợp để sử dụng cho cấp ngành và cấp tỉnh là một nhiệm vụ quan trọng khác. Với những hạn chế về năng lực ở cấp tỉnh, lựa chọn kỹ càng sẽ là yếu tố then chốt để làm giảm thiểu gánh nặng đối với cán bộ ở địa phương.

Các chỉ số phát triển kinh tế xã hội ở cấp tỉnh là một đầu vào quan trọng trong quá trình “triển khai” CPRGS tới các tỉnh. Việc phân cấp ngày càng mạnh mẽ hơn bao giờ hết có hàm ý rằng nguồn lực của địa phương là một phần chi tiêu công cộng ngày càng tăng ở cấp địa phương. Khả năng của các chính quyền địa phương trong việc xúc tiến tăng trưởng kinh tế và giảm nghèo phụ thuộc rất nhiều vào việc sử dụng hiệu quả các nguồn lực của địa phương. Sự kết hợp các quy trình lập kế hoạch và lên ngân sách sao cho phù hợp với mục tiêu phát triển của địa phương thực sự là một khái niệm mới đối với nhiều cán bộ cấp tỉnh. Vì vậy cần có nỗ lực to lớn nhằm triển khai cách tiếp cận CPRGS tới các cấp địa phương. Điều này không nhất thiết có nghĩa là xây dựng các phiên bản CPRGS của vùng hay của khu vực. Đúng hơn, nó có nghĩa là xác định một tầm nhìn, xác định các mục tiêu tương ứng, hoạch định chính sách, sắp xếp nguồn lực, giám sát và đánh giá kết quả, và tham vấn một cách có hệ thống. Quá trình này, mà Chính phủ mong muốn sẽ hoàn thiện vào năm 2008, sẽ đẩy mạnh công tác xoá đói giảm nghèo tại những tỉnh kém phát triển hơn.

Chương trình Tổng thể Cải cách Hành chính Công đã hình thành một khuôn khổ cải thiện việc cung cấp dịch vụ cho người nghèo. Mô hình một cửa đã tới được 36 trên 61 tỉnh thành và được đặc biệt đánh giá cao. Khi các hoạt động cải cách hành chính công ngày càng sâu rộng và quá trình phân cấp được gia tăng thì việc giám sát đúng đắn sự thay đổi về thể chế sẽ trở nên quan trọng. Cần có các cơ chế giám sát những cải thiện về dòng thông tin và sự minh bạch, cũng như kiến thức về quyền và trách nhiệm. Phản hồi của công dân về sự cung cấp các dịch vụ công là rất quan trọng để giữ cho các sáng kiến cải cách hành chính công được đi đúng hướng. Tuy nhiên cũng còn nhiều việc phải làm để có được sự tham gia đầy đủ của người nghèo vào quá trình ra quyết định của địa phương. Các sáng kiến khuyến khích dân chủ cơ sở rộng rãi hơn tùy thuộc rất nhiều vào các cán bộ cấp xã và thôn. Khi cấp xã được giao nhiều trách nhiệm hơn (ví dụ thông qua các chương trình hạ tầng cơ sở được phân cấp như hiện nay) thì sẽ rất cần bảo đảm rằng các sáng kiến này phải được cơ cấu để khuyến khích các trưởng thôn và cán bộ xã hoạt động một cách minh bạch và có sự tư vấn.

12. Kết luận và kiến nghị

Việt Nam tiếp tục giảm nghèo nhanh một cách đáng kể so với các nước khác có cùng trình độ phát triển. Phải thừa nhận rằng không có một định nghĩa duy nhất nào về nghèo đói, và do vậy cũng không có một phương pháp hoàn hảo nào đo lường được sự thay đổi của nghèo đói theo thời gian. Nghèo đói là tình trạng kiệt quệ bao gồm nhiều khía cạnh, từ nhu nhập kém tới tình trạng dễ tổn thương khi phải đối mặt với những tai ương bất ngờ, hoặc ít có khả năng tham gia vào quá trình ra quyết định tập thể. Tuy nhiên phương pháp dựa trên chi tiêu để đo mức độ nghèo đã tạo cơ sở ban đầu hợp lý, cho phép so sánh giữa các vùng và theo thời gian. Theo phương pháp này, và sử dụng ngưỡng nghèo được tính toán theo chuẩn quốc tế, thành công của Việt Nam thực sự đáng kể. Mới chỉ năm 1993, vẫn còn 58% dân số sống ở mức nghèo, trong khi đó tỉ lệ này của năm 1998 là 37%, và năm 2002 là 29%. Như vậy, tỉ lệ nghèo đói đã giảm một nửa trong vòng chưa đầy một thập kỷ. Việt Nam cũng đạt được tiến bộ đáng kể khi xem xét các khía cạnh khác của nghèo đói, bên cạnh yếu tố chi tiêu. Mục tiêu Phát triển Việt Nam rộng hơn, như một phiên bản quốc gia của Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ, cho thấy các chỉ số xã hội được cải thiện không ngừng, từ tỉ lệ đi học đến tỉ lệ tử vong ở trẻ sơ sinh. Mặc dù một số vùng và nhóm dân cư được cải thiện hơn các nhóm khác, thành tựu nói chung của Việt Nam trong công tác xoá đói giảm nghèo trong thập kỷ vừa qua có thể được coi là một câu chuyện thành công.

“Câu chuyện” đằng sau việc giảm nghèo hiện nay không rõ ràng như hồi đầu những năm 90, song nó cũng cho thấy một nền kinh tế phát triển hơn. Những thành tựu về xoá đói giảm nghèo trước đây đi đôi với việc chia đất nông nghiệp cho nông dân, trong bối cảnh cải cách kinh tế tạo ra có những khuyến khích đúng đắn để tăng sản lượng. Song những thành tựu đó tới nay đã được gặt hái gần hết. Trong những năm gần đây, một trong những động lực chính cho xoá đói giảm nghèo là việc tạo công ăn việc làm trong khu vực tư nhân. Trong năm 2003, 30% người có việc làm được hưởng lương, so với 19% bốn năm trước đây. Trong số những người làm công ăn lương, có 69% làm việc trong khu vực tư nhân, so với 58% năm 1998. Hạ tầng cơ sở được cải thiện, sự đa dạng hoá trong sản xuất nông nghiệp và gia tăng sản xuất các nông sản hàng hoá cũng đóng góp vào quá trình xoá đói giảm nghèo. Khoảng 70% sản lượng lương thực được sử dụng làm hàng hoá trong năm 2002, so với 48% năm 1993.

Nhìn về tương lai, chiến lược cải cách của Việt Nam sẽ dẫn tới việc giảm nghèo hơn nữa. Chiến lược này, thể hiện chủ yếu qua Chiến lược Toàn diện về Tăng trưởng và Xoá đói giảm nghèo, đã kế hợp việc hoàn thành thời kỳ chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường với các chính sách xã hội nhằm phát triển hòa nhập, nỗ lực xây dựng một nền quản trị hiện đại.

Thực hiện Chiến lược Toàn diện về Tăng trưởng và Giảm nghèo sẽ không phải không có khó khăn. Về mặt cơ cấu, tiến trình chậm chạp trong chương trình song song tiến hành cơ cấu lại doanh nghiệp nhà nước và cải cách khu vực tài chính có thể sẽ mang lại xã hội Việt Nam một trách nhiệm to lớn. Việc không thể tăng cường những ràng buộc về ngân sách mà các doanh nghiệp nhà nước phải tuân thủ có nghĩa là một phần tăng trưởng kinh tế hiện nay sớm muộn cũng sẽ phải dành cho việc giải quyết các khoản nợ xấu và bảo vệ khả năng chi trả của các tổ chức tài chính. Về mặt quản lý nhà nước, việc lạm dụng cơ quan công quyền vì lợi ích cá nhân sẽ dẫn tới rủi ro làm cho cuộc sống hàng ngày trở nên khốn khổ khi nó xảy ra ở các cấp dưới, dẫn tới việc phân bổ nguồn lực không đúng đắn, lãng phí, và khi nó ảnh hưởng đến công tác ra quyết định của tập thể. Giải quyết hai khó khăn chính này là chìa khoá để Việt Nam duy trì được câu chuyện thành công của mình về tương lai lâu dài. Nếu không giải quyết được hai vấn đề này sẽ dẫn tới một biến tướng của chủ nghĩa tư bản đã được nhìn thấy ở nhiều nơi khác, chứ không phải là sự phát triển của một khu vực kinh tế tư nhân mạnh mẽ vận hành theo định hướng xã hội chủ nghĩa.

Tuy nhiên, về trung hạn, nền kinh tế Việt Nam sẽ tiếp tục tăng trưởng với nhịp độ nhanh, và sự tăng trưởng sẽ đi đôi với tỉ lệ nghèo đói tiếp tục giảm. Nhưng liệu điều này có đủ để xoá nghèo hay không? Có lẽ là không. Kinh nghiệm của thập kỷ trước, và đặc biệt là những năm vừa qua đã cho thấy rằng tiến bộ trong xoá đói giảm nghèo là không đồng đều. Các chỉ số bất bình đẳng chuẩn, như hệ số Gini, vẫn tương đối ổn định. Tuy nhiên nếu xem xét kỹ hơn khoảng cách giữa hai nhóm người giàu nhất và nghèo nhất trong dân số, đặc biệt khi tính đến tình trạng khai thác mức chi tiêu tăng lên khi đất nước trở nên giàu hơn, ta thấy có sự gia tăng liên tục về sự bất bình đẳng. Hộ nhập vào kinh tế thế giới cũng đi kèm với khoảng cách lớn hơn giữa thu nhập của lao động có tay nghề và không có tay nghề. Và có những dấu hiệu rõ ràng cho thấy khoảng cách giữa các vùng cũng ngày càng lớn. Tác động giảm nghèo của tăng trưởng kinh tế sẽ ít hơn khi bất bình đẳng gia tăng, và Việt Nam sẽ thu được những kết quả chậm hơn về giảm nghèo trong những năm tới.

Các dân tộc thiểu số nằm trong các nhóm có nguy cơ tụt hậu. Đa số người Kinh và người Hoa đã được hưởng nhiều lợi ích từ tăng trưởng. Các dân tộc thiểu số, đặc biệt là ở vùng Tây Nguyên, có ít tiến bộ hơn rất nhiều. Nếu tiếp tục như xu hướng hiện nay, thì tỉ lệ nghèo có thể lên tới 15% hoặc 16% vào năm 2010. Tuy nhiên, một ước tính cho tương lai cho rằng con số có thể cao hơn, có thể tới 21%. Khoảng 37% người dân sống trong cảnh đói nghèo lúc đó sẽ là người dân tộc thiểu số, gần gấp ba lần so với tỉ lệ của dân tộc thiểu số trong toàn dân số Việt Nam. Tới năm 2010, có thể sẽ có hơn hai phần ba người dân bị thiếu đói (với mức chi tiêu dưới chuẩn nghèo về lương thực) là người dân tộc. Trong khi tình trạng nghèo giảm đều trong số các nhóm dân tộc thiểu số vùng Đồng bằng Sông Cửu Long và miền núi phía Bắc, thì nó chỉ giảm rất ít ở Bắc Trung Bộ và Duyên hải miền Trung, và trên thực tế đã gia tăng ở khu vực Tây Nguyên. Xu hướng sau cùng này có thể một phần là do sụt giá cà phê. Nhưng nhìn chung, sẽ hợp lý khi nói rằng đối với người dân tộc thiểu số thì tăng trưởng cũng vẫn chưa đủ. Sẽ cần phải có những chính sách cụ thể ưu tiên cho người dân tộc thiểu số. Những chính sách này bao gồm từ cải thiện cơ sở hạ tầng nông thôn, phân phối lại đất đai hiện nay do các nông trường nhà nước nắm giữ, thừa nhận hợp pháp các biện pháp canh tác nông nghiệp ở địa phương, đến cung cấp các dịch vụ xã hội sử dụng ngôn ngữ địa phương. Những chính sách này cũng bao gồm các biện pháp tăng cường sự đại diện của các dân tộc thiểu số trong các quá trình ra quyết định ở địa phương và xây dựng công tác quản trị tốt ở những vùng sâu, vùng xa của tổ quốc.

Những người dân di cư từ nông thôn ra thành thị cũng là một nhóm có tiềm năng rủi ro. Bề ngoài thì người dân thuộc nhóm này có vẻ làm ăn tốt. Nếu không tính đến những yếu tố khác thì chi tiêu của những người sống ở thành phố cao hơn chi tiêu của người sống ở nông thôn đến 85%. Khoảng cách này tạo ra một kích thích lớn cho việc di dân, và hầu hết những người nông thôn di cư ra thành thị đều làm ăn tốt hơn. Tuy nhiên, cơ sở hạ tầng đô thị phát triển không đầy đủ và cơ chế quản lý hành chính hiện nay nhằm hạn chế lưu động trong dân số có thể sẽ làm cho người di dân sống trong tình trạng nghèo. Môi trường ô nhiễm, tiếp cận với các dịch vụ xã hội bị hạn chế như trường hợp những người nhập cư không có hộ khẩu, sự thiếu vắng mối quan hệ làng xã vốn là một đặc điểm của nông thôn Việt Nam là những hạn chế mà việc chi tiêu tăng cũng không bù đắp nổi. Kể cả nếu chỉ một bộ phận người dân nông thôn nhập cư vào thành thị không làm ăn sinh sống tốt được, thì con số tuyệt đối cũng có thể sẽ rất lớn, với tốc độ di chuyển từ nông thôn ra thành phố là một triệu người mỗi năm. Thẳng thắn thừa nhận vấn đề này, thông qua việc đánh giá tình hình của các nhóm di dân nông thôn – thành thị (có hộ khẩu và không có hộ khẩu) sẽ là một bước cơ bản đầu tiên. Điều này cũng chuẩn bị cho việc lên kế hoạch hành động của nhà nước cho phù hợp, từ quy hoạch đất đai tới đẩy nhanh phát triển cơ sở hạ tầng đô thị và dịch vụ xã hội.

Ở một mức độ rộng hơn, xu hướng bất bình đẳng gia tăng đòi hỏi phải cân nhắc kỹ hơn các chương trình chi tiêu và đầu tư công cộng. Việc điều hòa ngân sách tuy đã ưu tiên cho các tỉnh nghèo hơn, nhưng các nguyên tắc và chuẩn mực làm cơ sở cho các quyết định này vẫn còn

mang tính tình huống. Những phân tích như trong báo cáo này có thể được sử dụng để thiết kế các cơ chế phân bổ công bằng hơn, đặc biệt là trong các lĩnh vực xã hội. Những nỗ lực như xây dựng các Quỹ khám chữa bệnh cho người nghèo của tỉnh là những bước đi quan trọng đúng hướng. Đầu tư của nhà nước, mặt khác, lại ưu tiên cho những tỉnh giàu hơn. Sự lựa chọn như vậy có thể được lý giải trên cơ sở là đầu tư cơ bản sẽ có hiệu quả cao hơn ở các vùng đông dân và phát triển mạnh, và sau đó có thể dùng điều hòa ngân sách để tái phân phối của cải gia tăng. Tuy nhiên, sự bền vững lâu dài của một chương trình như vậy không được bảo đảm. Khi khoảng cách giữa các tỉnh giàu và nghèo tăng lên, quy mô của điều hòa ngân sách cũng sẽ phải lớn hơn. Vấn đề liệu rằng các tỉnh giàu hơn có sẵn sàng chống đỡ cho các tỉnh nghèo từ năm này qua năm khác hay không, khi sự tụt hậu tương đối của các tỉnh này làm cho việc này ngày càng tốn kém, vẫn còn là một câu hỏi để ngỏ.

Chất lượng của chi tiêu công cũng cần phải được xem xét lại. Hiện tại, đầu tư cơ bản của chính phủ và chi thường xuyên đang rất tách biệt, dẫn tới vận hành và bảo dưỡng cơ sở hạ tầng có chất lượng kém. Cần phải hỗ trợ cho một cách tiếp cận nhìn về tương lai trong lĩnh vực chi tiêu chính phủ thông qua việc xây dựng các Khuôn khổ Chi tiêu Trung hạn, đặc biệt là trong các ngành then chốt đối với công tác giảm nghèo, như giáo dục, y tế, nông nghiệp và giao thông. Các chương trình đầu tư công về cơ bản chỉ là các dự án yêu thích của các cơ quan chức năng các cấp mà không xem xét kỹ tiềm năng hỗ trợ của các dự án này đối với tăng trưởng kinh tế và giảm nghèo. Cần phải tính toán tỉ suất lợi nhuận của các dự án lớn và đánh giá trước tác động giảm nghèo tiềm năng của các dự án này. Đã có những minh chứng cho thấy tác động giữa các ngành có khác biệt rất lớn, từ tác động thấp trong hạ tầng thủy lợi đến tác động cao trong hạ tầng giao thông. Các tác động giảm nghèo cũng có xu hướng khác nhau giữa các tỉnh. Nếu PIP chiếm tới gần một phần năm GDP của Việt nam, thì một chương trình đầu tư định hướng giảm nghèo hiệu quả hơn có thể sẽ có đóng góp nhiều trong việc giảm số người nghèo hơn là bất cứ một chương trình mục tiêu hay mạng lưới an sinh nào khác.

Điều này nói rằng, các chương trình mục tiêu giảm nghèo không phải là không phù hợp, và ở Việt Nam một số chương trình như vậy đã chứng minh là có hiệu quả. Cụ thể là trường hợp chương trình miễn giảm học phí. Việc dựa nhiều hơn vào các nguồn lực địa phương khi cả nước thực hiện chế độ phân cấp, và sự bùng nổ của các lực lượng thị trường (chính thức và không chính thức) trong các lĩnh vực xã hội đã dẫn tới sự gia tăng mạnh mẽ của các khoản thanh toán cá nhân. Kết quả là, các dịch vụ chăm sóc y tế chuyên ngành và việc đến trường đã trở thành gánh nặng đối với người nghèo, trong khi không phải đơn giản là họ không với tới được. Một cơ chế để bù đắp cho xu hướng này là miễn học phí, hiện nay đã được thực hiện đối với khoảng một phần bảy số trẻ em nghèo. Việc miễn học phí đi kèm với tăng 10 điểm phần trăm cho con em những đối tượng được thụ hưởng khi ghi danh đi học và chi tiêu giáo dục thấp hơn đáng kể. Thẻ khám chữa bệnh cho phép được dùng dịch vụ y tế với giá giảm cũng cho thấy có tác động tích cực, mặc dù không rõ rệt bằng. Sự cải thiện cơ chế cung cấp dịch vụ thông qua Quỹ khám chữa bệnh cho người nghèo cũng có thể làm tăng thêm hiệu quả. Về tín dụng trợ giá thì tác động không rõ lắm, và chỉ có 6% người nghèo được hưởng. Tuy nhiên, việc thành lập Ngân hàng Chính sách xã hội gần đây có thể mở rộng phạm vi phục vụ và theo thời gian sẽ dẫn tới một văn hoá tín dụng tốt hơn. Tổng hợp lại, những kết quả đáng khích lệ này cho thấy công tác xóa đói giảm nghèo cần phải tập trung vào một số lượng có hạn các chương trình điều hòa ngân sách đã được chứng minh là có hiệu quả. Cũng cần phải thiết kế các chương trình sao cho phạm vi phục vụ người nghèo được mở rộng, tạo điều kiện cho công tác giám sát và đánh giá, đặc biệt là thông qua xây dựng các cơ sở dữ liệu so sánh phù hợp.

Một điều cũng không kém phần quan trọng bảo đảm cả hai chương trình mục tiêu và rộng hơn là cấp ngân sách đến được với những đối tượng có nhu cầu. Điều này đòi hỏi phải có sự nhất trí trong đánh giá nghèo và xác định đối tượng người nghèo. Hiện nay, Việt Nam đang sử dụng nhiều phương pháp khác nhau. So sánh thận trọng kết quả của các phương pháp này cho thấy nên

có một phương pháp dựa trên việc kết hợp số liệu thống kê và sự tham gia ở cấp cơ sở. Về mặt thống kê, Việt Nam đã có rất nhiều tiến bộ trong việc sử dụng các điều tra hộ gia đình để đánh giá nghèo dựa trên số liệu về chi tiêu hoặc thu nhập. Gần đây, một bản đồ nghèo đầu tiên đã được phát hành, có khả năng cho ra các tỉ lệ nghèo ở cấp huyện và cấp xã. Cách tiếp cận này không phải không có hạn chế, và việc sử dụng nó trong bối cảnh di dân ở ạt từ nông thôn ra thành thị trong khi số liệu điều tra dân số dùng cho bản đồ này rất nhanh bị lạc hậu sẽ gặp phải những thách thức lớn. Tuy nhiên có thể khắc phục được những khó khăn này bằng cách sử dụng một cách phù hợp số liệu hành chính về di dân. Và mặc dù có những hạn chế này, các bản đồ dựa trên các thước đo chi tiêu hoặc thu nhập được tính toán kỹ lưỡng có thể cho các kết quả đáng tin cậy hơn nhiều so với con số nghèo chính thức hiện nay đang được sử dụng ở Việt Nam.

Tuy nhiên, quyền lực của người làm thống kê dừng lại ở công làng, hay *thôn*. Việc phân loại thực tế các hộ gia đình do các cuộc họp làng thôn quyết định, dưới sự lãnh đạo của các trưởng thôn do dân cử và sự hỗ trợ của chính quyền địa phương tạo ra những kết quả rất chính xác một cách đáng kể. Ở cấp thôn, người dân biết rõ ai nghèo mà không cần phải dựa trên tính toán thu nhập hay chi tiêu. Hơn nữa, *thôn* cũng là một cơ sở vững chắc để đưa ra các sáng kiến về dân chủ cấp cơ sở. Một cơ chế trong đó điều tra hộ gia đình và bản đồ nghèo đi kèm được sử dụng để phân bổ nguồn lực cho những xã cần nhất, và sự phân bổ các nguồn lực này được quyết định theo phương thức tham gia ở cấp thôn tại mỗi xã, có khả năng giữ được nhịp độ phát triển hòa nhập ở Việt Nam. Tiềm năng của cơ chế này sẽ được tăng cường nếu như nguồn lực được chuyển giao dưới hình thức các lợi ích dễ thấy nhất như miễn giảm học phí và thẻ khám chữa bệnh miễn phí, tùy thuộc vào tỉ lệ nghèo của mỗi xã. Lợi ích dễ thấy này có thể khuyến khích người dân tham gia thường xuyên hơn vào việc phân bổ lợi ích, nhờ đó làm giảm nguy cơ gây lãng phí và sử dụng sai mục đích.

Sự nhất trí về các cơ chế tốt nhất để đánh giá nghèo và xác định người nghèo chỉ là một bước (mặc dù rất quan trọng) trong quá trình xây dựng một bộ chỉ tiêu giám sát và đánh giá Chiến lược toàn diện về tăng trưởng và xoá đói giảm nghèo. Mục tiêu Phát triển Việt Nam, tên gọi của Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ đối với Việt Nam, là những chỉ tiêu then chốt tiếp theo. Nhưng CPRGS lại còn tham vọng hơn, vì nó bao gồm một danh mục toàn diện các chỉ tiêu giám sát về xã hội và thể chế bên cạnh các chỉ tiêu về kinh tế vĩ mô. Xác định một cách thức hợp lý để tính các chỉ tiêu này, tần suất tính toán, và cơ quan hữu trách sẽ tạo cơ sở để hoạch định chính sách dựa trên bằng chứng thực tế. Hiện nay khoảng cách lớn nhất là việc giám sát tiến trình thực hiện các mục tiêu về quản trị nhà nước. Xây dựng một tập hợp các chỉ tiêu phù hợp để sử dụng cho cấp ngành và cấp tỉnh là một nhiệm vụ quan trọng khác. Với những hạn chế về năng lực ở cấp tỉnh, lựa chọn kỹ càng sẽ là yếu tố then chốt để làm giảm thiểu gánh nặng đối với cán bộ ở địa phương.

Các chỉ số phát triển kinh tế xã hội ở cấp tỉnh là một đầu vào quan trọng trong quá trình “triển khai” CPRGS tới các tỉnh. Việc phân cấp ngày càng mạnh mẽ hơn bao giờ hết có hàm ý rằng nguồn lực của địa phương có vai trò ngày càng tăng trong phân chi tiêu công ở cấp địa phương. Khả năng của các chính quyền địa phương trong việc thúc đẩy tăng trưởng và giảm nghèo phụ thuộc rất nhiều vào việc sử dụng hiệu quả các nguồn lực của địa phương. Sự kết hợp các quy trình lập kế hoạch và lên ngân sách sao cho phù hợp với mục tiêu phát triển của địa phương thực sự là một khái niệm mới đối với nhiều cán bộ cấp tỉnh. Vì vậy cần có nỗ lực to lớn nhằm triển khai cách tiếp cận CPRGS tới các cấp địa phương. Điều này không nhất thiết có nghĩa là xây dựng các phiên bản CPRGS của vùng hay của khu vực. Đúng hơn, nó có nghĩa là xác định một tầm nhìn, xác định các mục tiêu tương ứng, hoạch định chính sách, sắp xếp nguồn lực, giám sát và đánh giá kết quả, và tham vấn một cách có hệ thống. Quá trình này, mà Chính phủ mong muốn sẽ hoàn thiện vào năm 2008, sẽ đẩy mạnh công tác xoá đói giảm nghèo tại những tỉnh kém phát triển hơn.

Chương trình Tổng thể về Cải cách Hành chính Công đã thiết lập một khuôn khổ cho việc cải thiện việc cung cấp dịch vụ cho người nghèo. Mô hình một cửa đã tới được 35 trên 61 tỉnh thành và được đặc biệt đánh giá cao. Khi các hoạt động cải cách hành chính công ngày càng sâu rộng và quá trình phân cấp được gia tăng thì việc giám sát chặt chẽ những thay đổi về thể chế sẽ trở nên quan trọng. Cần có các cơ chế để giám sát những tiến triển trong lưu chuyển thông tin và sự minh bạch, cũng như kiến thức về quyền và trách nhiệm. Phản hồi của công dân về chất lượng cung cấp các dịch vụ công là rất quan trọng để giữ cho các sáng kiến cải cách hành chính công đi đúng hướng. Tuy nhiên cũng còn nhiều việc phải làm để có được sự tham gia đầy đủ của người nghèo vào quá trình ra quyết định của địa phương. Các sáng kiến khuyến khích dân chủ cơ sở rộng rãi hơn tùy thuộc rất nhiều vào các cán bộ cấp xã và thôn. Khi cấp xã được giao nhiều trách nhiệm hơn (ví dụ thông qua các chương trình hạ tầng cơ sở được phân cấp như hiện nay) thì sẽ rất cần bảo đảm rằng phải có các biện pháp khuyến khích các trưởng thôn và cán bộ xã hoạt động một cách minh bạch và biết tham vấn người dân.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- ActionAid Việt Nam và Ngân hàng Phát triển châu Á. (2003). *Đắc Lắc : Đánh giá về tình hình nghèo đói và quản trị có sự tham gia của người dân (PPGA)*. Dự thảo.
- Công ty ANZDEC., Niu Di lân. (tháng 6 năm 2001). *Chương trình của Ngành nông nghiệp Việt Nam, ADB TA No. 3223-VIE: Báo cáo cuối cùng*. Chưa xuất bản.
- Artemiev, Igor. (2003). *Đổi mới lâm trường quốc doanh ở Việt Nam : Phát huy tiềm năng trồng rừng lấy gỗ vì mục đích thương mại*. Ngân hàng Thế giới, Phát triển nông thôn và Tài nguyên thiên nhiên, Khu vực Đông Á Thái Bình Dương.
- Ngân hàng Phát triển châu Á. (tháng 10 năm 2002). *Report and recommendation of the President to the Board of Directors on proposed loans and technical assistance grant to the Socialist Republic of Viet Nam for the Agriculture Sector Development Program*. Báo cáo chưa xuất bản.
- AusAID. (2003a). *Mekong Delta poverty analysis: 1st milestone report – stage 1*. Báo cáo chưa xuất bản.
- AusAID. (25 tháng 9 năm 2003b). *My Thuan bridge impact monitoring study*. Trình bày tại hội thảo về Xây dựng Cơ sở hạ tầng trên diện rộng cho tăng trưởng và giảm nghèo đói, Hà Nội.
- Bales, Sarah, Nguyễn Nguyệt Nga và Martin Rama. (2003). *Does trade increase the skill premium?: Provincial variation in openness in Vietnam*. Bản thảo đang soạn thảo.
- Belser, Patrick và Martin Rama. (2001). *State ownership and labor redundancy: Estimates based on enterprise-level data from Vietnam* (Policy Research Working Paper 2599). Oa-sinh-ton DC: Ngân hàng Thế giới .
- Trung tâm phát triển nông thôn và Ngân hàng Thế giới . (2003). *Đánh giá về tình hình nghèo khổ có sự tham gia của người dân ở tỉnh Ninh Thuận*. Dự thảo.
- Coady, David, Margaret Grosh và John Hoddinott. (2002). *The targeting of transfers in developing countries: Review of experience and lessons* (Social Safety Nets Primer Series). Oa-sinh-ton, DC: Ngân hàng Thế giới .
- Đào Văn Hùng, Bùi Minh Giáp, Phạm Minh Thư và Nguyễn Xuân Nguyên. (tháng 2 năm 2002). *Outreach diagnostic report: Improving low-income household access to*

- formal financial services in Vietnam* (2nd ed.). Báo cáo chưa xuất bản của Dự án Việt Nam-Ca-na-đa về Đối ngoại tài chính nông thôn.
- Dapice, David O. (2003, June). *Nền kinh tế Việt Nam: Câu chuyện thành công hay tình trạng lưỡng thể bất thường?: Một phân tích các điểm mạnh, điểm yếu, cơ hội và nguy cơ*. Hà Nội: Chương trình phát triển của Liên hợp quốc.
- Deolalikar, Anil B. (tháng 9 năm 2001). *The spatial distribution of public spending on roads in Vietnam and its implications*. Báo cáo chưa xuất bản.
- Bộ Phát triển quốc tế Anh (Vương quốc Anh). (2003). *Đánh giá tình hình nghèo đói có sự tham gia của người dân ở Lào Cai*. Dự thảo.
- Bộ Phát triển quốc tế Anh (Vương quốc Anh) và Nhóm hành động chống đói nghèo. (tháng 6 năm 2002). *Quốc gia hoá các mục tiêu phát triển quốc tế về xoá đói giảm nghèo cho Việt Nam*. Dự thảo.
- Bộ Phát triển quốc tế Anh (Vương quốc Anh) và Chương trình phát triển của Liên hiệp quốc. (2003). *Poverty reduction in the Northern Mountains: A synthesis of participatory poverty assessments in Lao Cai and Ha Giang provinces and regional VHLSS data*. Dự thảo.
- DiGregorio, Michael, Trịnh Thị Tiên, Nguyễn Thị Hoàng Lan và Nguyễn Thu Hà. ([1997]). *Linking community and small enterprise activities with urban waste management: Nghiên cứu Dự thảo*. Báo cáo chưa xuất bản.
- Edmonds, Eric và Carrie Turk. (sắp ấn hành). Child labor in transition in Vietnam. In Paul Glewwe, Nisha Agrawal và David Dollar (Eds.), *Economic growth and household welfare in Vietnam in the 1990s*. Oa-sinh-ton, DC: Ngân hàng Thế giới
- Fan, Shenggan, Peter Hazell & Sukhadeo Thorat. (2000). Government spending, growth and poverty in rural India. *American Journal of Agricultural Economics*, 82 (4), 1038-1051.
- Fan, Shenggan, Phạm Lan Hương và Trịnh Quang Long. (tháng 10 năm 2003). *Government spending and poverty reduction in Vietnam*. Báo cáo dự thảo chuẩn bị cho dự án "Chi tiêu theo hướng có lợi cho người nghèo ở Việt Nam" của Ngân hàng Thế giới, do Viện nghiên cứu chính sách lương thực quốc tế và Viện quản lý kinh tế trung ương tiến hành.

- Fan, Shenggan, Linxiu Zhang và Xiaobo Zhang. (2002). *Growth, inequality and poverty in rural China : the role public investments* (IFPRI Research Report No. 125). Oa-sinh-ton, DC: Viện nghiên cứu chính sách lương thực quốc tế.
- Friberg, Erik. (2002). *Ethnic minority participation in public life in Vietnam*. Luận văn tốt nghiệp thạc sỹ chưa phát hành, Trường Đại học Lund, Thụy Điển.
- Gallup, John Luke. (đăng tải trên báo). The wage labor market and inequality in Vietnam in the 1990s. In Paul Glewwe, Nisha Agrawal & David Dollar (Eds.), *Economic growth and household welfare in Vietnam in the 1990s*. Oa-sinh-ton, DC: Ngân hàng Thế giới .
- Tổng cục Thống kê và Chương trình phát triển của Liên hiệp quốc. (2001). *Điều tra tình hình dân số và nhà ở: Chuyên khảo điều tra về di dân nội địa và đô thị hoá ở Việt Nam*. Hà Nội: Nhà xuất bản thống kê.
- Chính phủ Việt Nam. (2003). *Nghị định hướng dẫn thực hiện dân chủ cấp cơ sở* (Nghị định số 79/2003/ND-CP).
- Ho Chi Minh National Political Academy. (2001). *Vietnam village-commune community today*. Hà Nội: National Political Publishing House.
- Nhóm công tác liên bộ về vẽ bản đồ nghèo đói (2003). *Bản đồ nghèo đói và tiếp cận thị trường ở Việt Nam*. Báo cáo đang được soạn thảo bởi Nhóm công tác liên bộ về vẽ bản đồ nghèo đói bao gồm Viện nghiên cứu chính sách lương thực quốc tế, Viện nghiên cứu phát triển, Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn, Bộ Lao động thương binh và xã hội, Tổng cục Thống kê và Bộ kế hoạch và đầu tư.
- Hiệp hội phát triển quốc tế và Quỹ tiền tệ quốc tế. (ngày 15 tháng 9 năm 2003). *Vietnam: Enhanced heavily indebted poor countries (HIPC) initiative: External debt sustainability analysis and exit note*. Báo cáo chưa xuất bản.
- Viện nghiên cứu chính sách lương thực quốc tế và Ngân hàng hợp tác quốc tế Nhật Bản (tháng 7 năm 2003). *Income diversification and poverty in the Northern Uplands of Vietnam*. Trình bày tại hội thảo về Xây dựng Cơ sở hạ tầng trên diện rộng cho tăng trưởng và giảm nghèo đói, Hà Nội.
- Quỹ tiền tệ quốc tế. (ngày 28 tháng 8 năm 2003). *Staff report for the 2003 Article IV consultation*. Báo cáo chưa xuất bản.
- Ngân hàng hợp tác quốc tế Nhật Bản. (2003, September 25). *Impact assessment of transport infrastructure projects in Northern Vietnam*. Trình bày tại hội thảo về Xây dựng Cơ sở hạ tầng trên diện rộng cho tăng trưởng và giảm nghèo đói, Hà Nội. Dự thảo.

- Ngân hàng hợp tác quốc tế Nhật Bản và Viện xã hội học. (2003). *Báo cáo đánh giá về tình hình nghèo đói có sự tham gia của người dân*. Dự thảo.
- Klump, Rainer. (2003). *Was growth pro-poor in Vietnam?: Assessment and policy recommendations*. Báo cáo chưa xuất bản cho Cơ quan hợp tác phát triển kỹ thuật Đức (GTZ).
- Lanjouw, Peter và Nicholas Stern. (1989). *Agricultural changes and inequality in Palanpur, 1957-1984* (Discussion Paper 24). Development Economics Research Programme, Suntory Toyota International Centre for Economics and Related Disciplines, London School of Economics and Political Science. Luân Đôn.
- Lanjouw, Peter và Nicholas Stern. (1991). Poverty in Palanpur. *The World Bank Economic Review* 5 (1), 23-55.
- Larsen, Theo Ib và Martin Rama. (2003). *An empirical assessment of Vietnam's public investment program 1996-2000*. Dự thảo đang soạn thảo.
- McCarty, Adam. (2001, April). Tài chính vi mô ở Việt Nam: Nghiên cứu các Dự án và các Vấn đề đặt ra. Báo cáo của Bộ Phát triển quốc tế Anh và Ngân hàng Nhà nước Việt Nam.
- Mekong Economics Ltd., Vũ Thiều và Janaiah Aldas. (2003). *Poverty impacts of public irrigation spending in Vietnam*. Dự thảo đang soạn thảo.
- Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn. Vụ Kế hoạch và quy hoạch. (2002). *Tình hình an ninh lương thực ở Việt Nam*.
- Bộ lao động, thương binh và xã hội. Trung tâm thống kê về lao động và xã hội. (2002). *Số liệu thống kê tình hình lao động-việc làm ở Việt Nam (từ điều tra về tình hình lao động-việc làm 2001)*. Hà Nội: Nhà xuất bản lao động-xã hội.
- Bộ lao động, thương binh và xã hội. Trung tâm thống kê về lao động và xã hội. (tháng 9 năm 2003). *Study on corporate social responsibility: synthetic report of segment II study on footwear and textile enterprises*. Hà Nội.
- Bộ lao động, thương binh và xã hội và Cơ quan hợp tác phát triển kỹ thuật Đức [GTZ]. (2003). *Báo cáo đánh giá về tình hình đói nghèo ở tỉnh Quảng trị*. Dự thảo.
- Trung tâm khoa học xã hội và nhân văn quốc gia. (2001). *Báo cáo phát triển con người Việt Nam 2001 : Đổi mới và phát triển con người ở Việt Nam*. Hà Nội: Nhà xuất bản chính trị quốc gia.
- Trung tâm khoa học xã hội và nhân văn quốc gia. (1999). *Điều tra nhân khẩu học và y tế Việt Nam 1997: In-depth analysis for population and family health baseline values*. Hà Nội: NCPFP.
- Nguyễn Nguyệt Nga và Martin Rama. (2003a). *Combining quantitative and qualitative information to assess poverty targeting methods in Vietnam*. Dự thảo đang soạn thảo.

- Nguyễn Nguyệt Nga và Martin Rama. (2003b). *How well can losses from job separation be predicted?: A tracer study of displaced workers in Vietnam*. Dự thảo đang soạn thảo.
- Nguyễn Thắng. (2001). *Nghiên cứu về hàng hoá và huy động nhân công ở Việt Nam*. Hà Nội.
- Nguyễn Xuân Tiệp (2003): *Irrigation Institutions and Policies Aimed at Poverty Alleviation in Vietnam*. Hanoi: Vietnam Institute for Water Resources Research.
- Nguyễn Việt Cường. (2003). *Assessing the impact of Vietnam's programs for targeted transfers to the poor using the Vietnam Household Living Standard Survey 2002*. Tài liệu chuẩn bị cho Báo cáo Phát triển Việt Nam 2004 của Ngân hàng Thế giới .
- Phạm Lan Hương, Bùi Quang Tuấn và Đinh Hiền Minh (2003): *Employment Poverty Linkages and Policies for Pro-poor Growth in Vietnam, Issues in Employment and Poverty*. Tài liệu thảo luận số 9, Geneva International Office.
- Plan Việt Nam. (2002). Views from Quang Tri Province. In *Community views on the poverty reduction strategy: Vietnam local consultations on the draft Comprehensive Poverty Reduction and Growth Strategy: Volume III report from the six consultation sites* (pp. 61-76). Hà Nội.
- Nhóm hàng động chống đói nghèo. (2002). *Quá trình thực hiện các mục tiêu phát triển của Việt Nam: Tóm tắt tiến triển và các thách thức*. Hà Nội: Ngân hàng Thế giới .
- Pradhan, Menno. (2003). *How much Does It Cost to Relieve the Poor from Private Contributions for Basic Education and Health?.* Bản ghi nhớ chưa được phát hành.
- Văn phòng PricewaterhouseCoopers Việt Nam và Công ty Enterplan. (tháng 5 năm 2003.). *Preparing the framework for microfinance development (ADB/TA 3741)*. Dự thảo.
- Rama, Martin. (sắp ấn hành). *Globalization and workers in developing countries. The World Bank Research Observer*.
- Rama, Martin. (mùa Thu năm 2002). The gender implications of public sector downsizing: The reform program of Vietnam. *The World Bank Research Observer* 17 (2), 167-189.
- Rama, Martin. (2003). *Under-reporting of expenditures: Reconciling household surveys and national accounts in Vietnam*. Dự thảo đang được soạn thảo.
- Ravallion, Martin & Dominique van de Walle. (2001). *Breaking up the collective farm: Welfare outcomes of Vietnam's massive land privatization* (Policy Research Working Paper 2710). Oa-sinh-ton, DC: Ngân hàng Thế giới .
- Ravallion, Martin và Dominique van de Walle. (2003). *Land allocation in Vietnam's agrarian transition* (Policy Research Working Paper 2951). Oa-sinh-ton, DC: Ngân hàng Thế giới .

- Qũy cứu trợ nhi đồng Anh và Nhóm hành động chống đói nghèo. (2003). *Báo cáo đánh giá tình hình nghèo khổ có sự tham gia của người dân ở thành phố Hồ Chí Minh*. Dự thảo.
- Cộng hoà Xã hội chủ nghĩa Việt Nam. (2002). *Chiến lược tăng trưởng và giảm nghèo toàn diện (CPRGS)*. Hà Nội.
- Svendsen, Mark. (2003, June). *Operational governance and financing in Vietnamese irrigation*. Tài liệu chuẩn bị cho Ngân hàng Thế giới. Hà Nội.
- Tenev, Stoyan, Amanda Carlier, Omar Chaudry và Nguyễn Quỳnh., (2003). *Hoạt động không chính thức và môi trường kinh doanh ở Việt Nam*. Oa-sinh-ton, DC: Công ty tài chính quốc tế IFC, Ngân hàng Thế giới , và Chương trình phát triển dự án Mê công MPDF.
- Trần Tuấn, Phạm Thị Lan, Trudy Harpham, Nguyễn Thu Hương, Trần Đức Thạch, Bill Tod, et al. (tháng 6 năm 2003). *Young lives – an international study on child poverty: Vietnam: Preliminary national report 2002*. Báo cáo chưa xuất bản.
- Turk, Carolyn. (2003). *Assessing poverty in 47 communes: Methodology, experience and findings*. Dự thảo đang soạn thảo.
- Liên hợp quốc. (2002). *Resolution adopted by the General Assembly: Building a world fit for children (A/RES/S-27/2)*. Niu Óoc: Liên hợp quốc.
- Đội ngũ nhân viên quốc gia của Liên hợp quốc. (2003). *Progress in meeting the Vietnam Development Goals (VDGs) and Millennium Development Goals (MDGs)*. Hà Nội.
- Chương trình phát triển của Liên hiệp quốc và AusAID. (2003). *Regional poverty assessment Mekong River region: Synthesis report*. Dự thảo.
- Chương trình phát triển của Liên hiệp quốc, AusAID, và Trung tâm y tế cộng đồng Long An. (2003). *Mekong Delta participatory poverty assessment*. Dự thảo.
- Chương trình phát triển của Liên hiệp quốc và Nhóm hành động chống nghèo. (tháng 6 năm 2002). *Quốc gia hoá các mục tiêu phát triển quốc tế về xoá đói giảm nghèo cho Việt Nam: Đẩy mạnh công tác phát triển đối với các cộng đồng thiểu số*. Dự thảo.
- van de Walle, Dominique & Dorothyjean Cratty. (2003). *Is the emerging non-farm market economy the route out of poverty in Vietnam?* (Policy Research Working Paper 2950). Oa-sinh-ton, DC: Ngân hàng Thế giới .
- van de Walle, Dominique và Dileni Gunewardena. (2000). *Sources of ethnic inequality in Vietnam* (Policy Research Working Paper 2297). Oa-sinh-ton, DC: Ngân hàng Thế giới .
- Công ty Solutions Việt Nam và Ngân hàng Phát triển châu Á. (2003). *Quảng Ngãi: Đánh giá về tình hình nghèo đói và quản trị có sự tham gia của người dân*. Dự thảo.

- Vijverberg, Wim P. M. và Jonathan Haughton. (sắp ấn hành). Household enterprises in Vietnam: Survival, growth, and living standards. In Paul Glewwe, Nisha Agrawal & David Dollar (Eds.), *Economic growth and household welfare in Vietnam in the 1990s*. Oa-sinh-ton, DC: Ngân hàng Thế giới .
- White, Howard & Edoardo Masset (2002). *Constructing the poverty profile: An illustration of the importance of allowing for household size and composition in the case of Vietnam* (Young Lives Working Paper No. 3). Young Lives.
- Ngân hàng Thế giới (1995). *Việt Nam: Đánh giá sự nghèo đói và chiến lược*. Oa-sinh-ton, DC: Ngân hàng Thế giới .
- Ngân hàng Thế giới . (1999). *Báo cáo tình hình phát triển Việt Nam 2000: Tấn công nghèo đói*. Ngân hàng Thế giới .
- Ngân hàng Thế giới . (2003a). *World development indicators*. Oa-sinh-ton, DC: Ngân hàng Thế giới .
- Ngân hàng Thế giới . (2003b). *Báo cáo tình hình phát triển thế giới 2004: Cải thiện các dịch vụ để phục vụ người nghèo*. Oa-sinh-ton, DC: Ngân hàng Thế giới và Nhà xuất bản trường Đại học Oxford.
- Ngân hàng Thế giới và Quan hệ đối tác trợ giúp những cộng đồng nghèo nhất (Partnership to Assist the Poorest Communes) [PAC]. (tháng 6 năm 2003). *Community driven development in Vietnam: A review and discussion platform paper: interim report*. Báo cáo chưa xuất bản.
- Ngân hàng Thế giới và các tác giả (2001): *Việt Nam khỏe để phát triển: Nghiên cứu tổng quan ngành y tế Việt Nam*. Hà Nội.
- Ngân hàng Thế giới, Chương trình hỗ trợ phát triển quốc tế Đan Mạch [DANIDA], và Bộ Tài nguyên và Môi trường. (2003). *Báo cáo Diễn biến Môi trường Việt Nam 2003: Môi trường nước*. Hà Nội.
- Ngân hàng Thế giới , Khu vực Đông Á Thái Bình Dương (tháng 10 năm 2003). *East Asia update: From cyclical recovery to long run growth*. Báo cáo chưa xuất bản.
- Ngân hàng Thế giới, Nhóm nghiên cứu ngành tài chính Việt Nam. (tháng 10 năm 2003). *Policy note on the Vietnam Bank for Social Policies*. Dự thảo đang soạn thảo.

QUAN HỆ ĐỐI TÁC

Việc soạn thảo báo cáo này và những báo cáo Đánh giá nghèo cấp vùng bổ sung chủ yếu được thực hiện bởi Nhóm hành động chống nghèo (PTF), một nhóm làm việc mà thông qua đó các nhà tài trợ, các tổ chức phi chính phủ đã hỗ trợ Chính phủ với những sáng kiến hoạch định chính sách vì người nghèo. Những vấn đề thảo luận tại PTF sau đó được chia sẻ với cộng đồng tài trợ và các tổ chức phi chính phủ. PTF là một nhóm làm việc hữu hiệu đã hỗ trợ Chính phủ trong việc xây dựng CPRGS. Đó cũng là nhóm đối tác trong năm 2001 để quốc gia hoá MDG thành Mục tiêu phát triển của Việt Nam (VDG). Trong dịp đó, những nghiên cứu về quốc gia hoá MDG sao cho phù hợp với hoàn cảnh của Việt Nam đã được công bố dưới dạng tài liệu làm việc của PTF. Hình thức này cũng được dùng để soạn thảo các đánh giá nghèo cấp vùng.

Tám nhà tài trợ đóng góp tài chính và con người để hỗ trợ PPA để phục vụ cho báo cáo này cũng như các đánh giá nghèo cấp vùng bổ sung bao gồm ADB, AusAID, DFID, GTZ, JICA, SCUK, UNDP và Ngân hàng Thế giới. Mỗi nhà tài trợ lại đóng vai trò chủ trì ở một vùng của Việt Nam. Việc phân bố các vùng giữa các nhà tài trợ được tóm tắt ở Bảng A.1, và dựa trên định hướng hoạt động của các nhà tài trợ trong từng lĩnh vực. Bằng cách lựa chọn vùng nào mình thấy quen thuộc nhất, thông qua các dự án và hoạt động hỗ trợ kỹ thuật, các nhà tài trợ có thể tận dụng hoàn toàn được những hiểu biết tích lũy được khi đã làm việc tại vùng đó.

Một vài nhóm nghiên cứu tiến hành PPA hoạt động ở 47 xã phường, trải rộng trên cả nước. Trong số đó có 2 tổ chức phi chính phủ quốc tế (Action Aid và SCUK) và các tổ chức phi chính phủ cùng các viện nghiên cứu khác nhau trong nước, bao gồm Trung tâm phát triển Nông thôn, Viện Xã hội học, Công ty Giải pháp Việt Nam. Ngoài ra, hai nhà tài trợ còn thực hiện nghiên cứu bằng cách thành lập những nhóm nghiên cứu trong nước dưới sự quản lý trực tiếp của mình. Những hiểu biết về địa phương và kinh nghiệm của các tổ chức phi chính phủ và các tổ chức nghiên cứu là yếu tố then chốt cho chất lượng của nghiên cứu. Một cơ chế điều phối đã được thiết lập cho PPA. Thành viên của hầu hết các nhóm nghiên cứu đều tham gia xây dựng khung nghiên cứu và đi đến sự hiểu biết chung xem cần phải đạt được những gì từ những nghiên cứu tại địa bàn. Các nghiên cứu này đã được một số nhóm thực hiện thí điểm, đề cương nghiên cứu đã được sửa đổi để phản ánh những bài học rút ra. Phân bố địa lý của 47 xã phường được trình bày ở Hình A.1.

Những nhà tài trợ hỗ trợ PPA cũng tham gia viết báo cáo này. Một Ban Chỉ đạo được thành lập nhằm thảo luận và soát lại nội dung. Ban chỉ đạo sẽ bao gồm một đại diện của 8 nhà tài trợ đã đóng góp tài trợ cho PPA. Do Ngân hàng Thế giới đóng vai trò điều phối công tác soạn thảo báo cáo, nên Ban chỉ đạo sẽ góp ý và đề xuất tại những giai đoạn then chốt trong quá trình này bao gồm cả thảo luận về đề cương, rà soát lại dự thảo báo cáo, và soát lại bản thảo cuối cùng để trình lên Hội nghị Nhóm tư vấn các nhà tài trợ vào tháng 12-2003 như là một báo cáo chung của các nhà tài trợ.

Chính phủ Việt Nam cũng tham gia chuẩn bị báo cáo này dưới nhiều hình thức. Do báo cáo này phải lấy số liệu từ ĐTMSHGĐ, nên TCTK là cơ quan chủ đạo. Vai trò của TCTK không chỉ là thực hiện điều tra, mà còn chịu trách nhiệm trong những phân tích thống kê cơ bản, bao gồm ước tính tiêu dùng theo đầu người ở cấp hộ, tính ngưỡng nghèo, phân loại hộ thành nghèo và không nghèo, và xây dựng dạng thức nghèo. Đồng thời, TCTK còn lập một số các bảng về nghèo theo vùng, dựa vào ĐTMSHGĐ 2002 làm đầu vào cho các đánh giá nghèo cấp vùng. TCTK còn đánh giá tiến bộ trong quá trình đạt các VDG.

Bảng A.1: Quan hệ đối tác trong Đánh giá nghèo theo vùng

Vùng	Những tỉnh trong vùng	Các nhà tài trợ chịu trách nhiệm về đánh giá nghèo cấp vùng	Đánh giá nghèo có sự tham gia của người dân			Nhóm nghiên cứu chịu trách nhiệm đánh giá nghèo có sự tham gia
			Tỉnh	Huyện	Xã	
Miền núi Đông Bắc	Hà Giang, Cao Bằng, Lào Cai, Bắc Kạn, Lạng Sơn, Tuyên Quang, Yên Bái, Thái Nguyên, Phú Thọ, Vĩnh Phúc, Bắc Giang, Bắc Ninh, Quảng Ninh	DFID và UNDP	Lào Cai	Bảo Thắng	Bản Cầm Phong Niên	Tư vấn Ageless (tài trợ của DFID)
				Mường Khương	Pha Long Tả Gia Khâu	
			Hà Giang	Vị Xuyên	Cao Bồ Thuận Hóa	Action Aid (tài trợ của UNDP)
				Đồng Văn	Sang Tung Thai Pin Tung	
Miền núi Tây Bắc	Lai Châu, Sơn La, Hòa Bình					
Đồng bằng Sông Hồng	Hà Nội, Hải Phòng, Hà Tây, Hải Dương, Hưng Yên, Hà Nam, Nam Định, Thái Bình, Ninh Bình	WB	Hải Dương	Nam Sách	Nam Sách Nam Trung	RDSC (tài trợ của WB)
			Hà Tây	Đan Phượng	Thọ An Liên Hà	
				Mỹ Đức	Tế Tiêu Phúc Lâm	
Bắc Trung bộ	Thanh Hóa, Nghệ An, Hà Tĩnh, Quảng Bình, Quảng Trị, Thừa Thiên Huế	GTZ và JICA	Nghệ An	Nghi Lộc	Nghi Thái	Viện Xã hội học (tài trợ của JICA)
				Tương Dương	Tam Đình	
			Quảng Trị	Hải Lăng	Hải Sơn Hải An	Nhóm nghiên cứu gồm Bộ LĐTBXH, Viện KHLĐXH, và các nhà nghiên cứu độc lập (tài trợ của GTZ)
				Gio Linh	Gio Thành Linh Thường	
Duyên hải miền Trung	Đà Nẵng, Quảng Nam, Quảng Ngãi, Bình Định, Phú Yên, Khánh Hòa	ADB	Quảng Ngãi	Sơn Hà	Sơn Bá Sơn Cao	Giải pháp Việt Nam (tài trợ của ADB)
				Tứ Nghĩa	Nghĩa Thọ Nghĩa An	

Bảng A.1: Quan hệ đối tác trong đánh giá nghèo theo vùng (tiếp theo)

Vùng	Những tỉnh trong vùng	Các nhà tài trợ chịu trách nhiệm về đánh giá nghèo cấp vùng	Đánh giá nghèo có sự tham gia			Nhóm nghiên cứu chịu trách nhiệm đánh giá nghèo có sự tham gia của người dân
			Tỉnh	Huyện	Xã	
Duyên hải miền Trung	Đà Nẵng, Quảng Nam, Quảng Ngãi, Bình Định, Phú Yên, Khánh Hòa	ADB	Quảng Ngãi	Sơn Hà	Sơn Bá Sơn Cao	Giải pháp Việt Nam (tài trợ của ADB)
				Tứ Nghĩa	Nghĩa Thọ Nghĩa An	
Tây Nguyên	Kon Tum, Gia Lai, Đak Lak	ADB	Đak Lak	EaHleo	Eaheo Ea Ral	Action Aid (tài trợ của ADB)
				Dacrlap	Đao Nghĩa Quang Tân	
				Thành phố Buôn Ma Thuột	Thị trấn Ea Tam	
Đông Nam bộ	TP Hồ Chí Minh, Lâm Đồng, Ninh Thuận, Bình Phước, Tây Ninh, Bình Dương, Đồng Nai, Bình Thuận, Bà Rịa - Vũng Tàu	Ngân hàng Thế giới	TP Hồ Chí Minh	Huyện Bình Chánh	Thị xã An Lạc Tân Tạo	Quỹ cứu trợ nhi đồng Anh (tự tài trợ)
				Quận 8	Phường 4 Phường 5	
			Ninh Thuận	Ninh Phước	Phước Hải Phước Dinh	Trung tâm phát triển nông thôn (tài trợ của Ngân hàng Thế giới)
				Ninh Sơn	Lương Sơn Mỹ Sơn	
Đồng bằng Sông Cửu Long	Long An, Đồng Tháp, An Giang, Tiền Giang, Vĩnh Long, Bến Tre, Kiên Giang, Cần Thơ, Trà Vinh, Sóc Trăng, Bạc Liêu, Cà Mau	UNDP và AusAid	Đồng Tháp	Tam Nông	Phú Hiệp Phú Thọ	Trung tâm chăm sóc sức khỏe ban đầu Long An (tài trợ của UNDP và AusAid)
				Tháp Mười	Thanh Lợi	
			Bến Tre	Thanh Phú	Mỹ Hưng Thới Thanh	
				Mỏ Cày	Thành Thới	

Các nhà nghiên cứu Việt Nam thuộc các trường đại học và viện nghiên cứu trong nước cũng tham gia. Sự đóng góp của họ tập chung vào đánh giá các cơ chế xác định đối tượng ưu tiên và đánh giá mức độ mà chỉ tiêu công cho các chương trình xã hội khác nhau thực sự đem lại lợi ích cho người nghèo. Tên và cơ quan của họ cũng được nêu trong phần Lời cảm ơn của báo cáo này.

Hình A.1: Những xã được tiến hành Đánh giá nghèo có sự tham gia của người dân



Hỗ trợ trong nước để soạn thảo báo cáo này được điều phối thông qua một Ban Đánh giá gồm 2 đại diện của TCTK, 2 đại diện của Bộ LĐTB&XH, 2 đại diện của Bộ KH&ĐT, 2 đại diện của TTKHXH&NV, và 1 của Trung tâm nghiên cứu phát triển nông thôn. Tất cả đều là những nhà hoạch định chính sách cao cấp hoặc những nhà nghiên cứu có tên tuổi (tên của họ được nêu trong phần Lời cảm ơn của báo cáo này). Ban Đánh giá đã góp ý cùng lúc với Ban Chỉ đạo. Thành viên của Ban Đánh giá đại diện cho những cơ quan có nhiều khả năng sẽ chịu trách nhiệm soạn thảo những đánh giá nghèo trong tương lai của Việt Nam, bắt đầu với báo cáo cập nhật nghèo đói 2005, khi số liệu của ĐTMSHGĐ 2004 có kết quả.

