**Từ chặng đường cuối của giảm nghèo tới chặng đường kế tiếp của thịnh vượng chung: định hướng phát triển bao trùm ở Việt Nam hướng tới 2030**

*TS. Judy Yang, TS. Matthew Wai-Poi (Ngân hàng Thế giới) và TS. Nguyễn Thị Thu Phương (Viện Kinh tế Việt Nam)*

*Tóm tắt:* Hoạch định chính sách phục vụ an sinh xã hội ngắn hạn và trung dài hạn cho Việt Nam cần nhìn nhận chặng đường “kép” vừa giải quyết các vấn đề giảm nghèo trong chặng đường cuối cùng, vừa thúc đẩy nâng cao sự thịnh vượng trong chặng đường kế tiếp. Hàng triệu người đã thoát nghèo trong thập kỷ qua giờ đây cần tiếp tục leo lên nấc thang kinh tế mới, tham gia mạng lưới an toàn để không tái nghèo và được trang bị vốn nhân lực cần thiết để có thể tham gia vào các công việc có năng suất cao và kỹ năng phức tạp hơn. Chặng đường kế tiếp là cuộc hành trình đến với mức sống của các quốc gia có thu nhập cao. Các chính sách cần được thiết kế theo khung đảm bảo tính bao trùm và hướng tới thịnh vượng chung trong bối cảnh chuyển đổi đầy thách thức với nhiều rủi ro và cú sốc, đòi hỏi sự thích ứng cao của cả hệ thống và các nhóm dân cư. Theo đó, tập trung vào đầu tư kỹ năng và giáo dục chất lượng cao, cải tiến hệ thống an sinh xã hội mang tính thích ứng và thực hiện chính sách tài khoá bao trùm là ba mảng chính sách cần có sự ưu tiên đột phá để đảm bảo đạt được thành quả về thịnh vượng chung.

**Từ chặng đường cuối của giảm nghèo tới chặng đường kế tiếp của thịnh vượng chung: định hướng phát triển bao trùm ở Việt Nam hướng tới 2030[[1]](#footnote-1)**

*TS. Judy Yang, TS. Matthew Wai-Poi, (Ngân hàng Thế giới) và TS. Nguyễn Thị Thu Phương (Viện Kinh tế Việt Nam)*

**I. Bối cảnh khát vọng và thách thức của thế kỷ 21 đối với Việt Nam - quốc gia có thu nhập trung bình**

Vào tháng 4 năm 2023, Việt Nam chào đón công dân thứ 100 triệu, người sẽ tròn 22 tuổi vào năm 2045, cột mốc thời gian của mục tiêu vị thế quốc gia có thu nhập cao. Khi đó người này sẽ làm gì và Việt Nam sẽ ra sao? Việc họ tốt nghiệp đại học, làm việc trong nhà máy hay lập gia đình đều phụ thuộc vào nhiều yếu tố liên quan đến lựa chọn và sở thích của họ cũng như hoàn cảnh, cơ hội và sự phát triển của Việt Nam. Tuy nhiên, các chính sách tài khoá và xã hội toàn diện không thể quyết định tất cả, nhưng những chính sách mạnh mẽ và đột phá có thể góp phần đảm bảo rằng công dân thứ 100 triệu sẽ có cơ hội thịnh vượng và phát triển tại Việt Nam bất kể họ sinh ra trong hoàn cảnh nào.

Giảm nghèo toàn diện và thịnh vượng chung có ý nghĩa gì đối với một quốc gia có thu nhập trung bình, không nằm trong khu vực bị chia tách, xung đột và bạo lực trong thế kỷ 21, như Việt Nam? Điều này có nghĩa là các quốc gia đó thành công trong việc giảm nghèo đói cùng cực dù được đo lường theo bất cứ thước đo nào về nghèo tiền tệ và phi tiền tệ. Khi đó, Chính phủ thường không còn quan tâm đến tình trạng suy dinh dưỡng còi cọc trên diện rộng cũng như việc các hộ gia đình thiếu khả năng tiếp cận các tiện ích cơ bản như nước hoặc điện. Tỷ lệ hoàn thành giáo dục tiểu học và trung học cơ sở thường gần đạt phổ cập, tỷ lệ biết đọc biết viết của thế hệ trẻ cao, hầu hết đều sử dụng thành thạo các thiết bị số. Mức sinh hoạt tối thiểu đã được nâng lên cho hầu hết mọi người, nhưng tình trạng thiếu thốn vẫn tồn tại ở một số nhóm thiệt thòi hoặc dễ bị tổn thương kinh niên. Ở một chặng đường bản lề, các nhà hoạch định chính sách hiện đang tập trung vào các mục tiêu kép là giải quyết những thách thức ở chặng đường cuối cùng của nghèo kinh niên, đồng thời đặt mục tiêu vững chắc vào khát vọng thịnh vượng chung của chặng đường tiếp theo.

Các quốc gia có thu nhập trung bình ngày nay đang trỗi dậy trong bối cảnh phức tạp hơn các quốc gia đã đi qua con đường phát triển này trước đây. Nếu bước sang thiên niên kỷ là thời điểm của những hứa hẹn không thể kiềm chế, thì nửa sau của thế kỷ 21 báo trước những suy thoái hoặc thách thức tiềm ẩn do già hóa dân số, biến đổi khí hậu, bất bình đẳng gia tăng, toàn cầu hóa chậm lại và bản chất công việc đang thay đổi liên quan đến tự động hóa và số hoá. Các quốc gia chưa đạt được mức thịnh vượng và ổn định có thu nhập cao đang tụt dốc trên con đường phát triển dốc hơn. Khoảng cách chung giữa các quốc gia có thu nhập trung bình so với quốc gia có thu nhập cao bao gồm: tỷ lệ hoàn thành giáo dục đại học thấp hơn, tốc độ tăng trưởng chậm hơn trong các ngành nghề đòi hỏi kỹ năng cao, tỷ lệ phi chính thức cao, quy hoạch đô thị kém và hệ thống tài khoá ngân sách công không thể chi tiêu nhiều. Để chống lại những thách thức này, những yêu cầu mới bao gồm việc giúp nhiều hơn số lượng người không được đảm bảo về kinh tế hoặc người cận nghèo thoát khỏi nghèo đói và cải thiện đều đặn chất lượng cuộc sống cho tất cả mọi người, trong suốt cuộc đời của họ và cho các thế hệ tiếp theo. Những nhu cầu này đòi hỏi chính phủ phải có vai trò mạnh mẽ hơn trong việc đầu tư và các chính sách đột phá để đảm bảo tính bao trùm và hướng tới thịnh vượng chung trong bối cảnh chuyển đổi đầy thách thức với nhiều rủi ro và cú sốc, đòi hỏi sự thích ứng cao của cả hệ thống và các nhóm dân cư.

**II. Khung chính sách phát triển bao trùm hướng tới thịnh vượng chung của Việt Nam**

Báo cáo Đánh giá nghèo và công bằng ở Việt Nam 2022 của Ngân hàng Thế giới đã xây dựng khung chính sách phát triển bao trùm hướng tới thịnh vượng chung của Việt Nam. Theo đó, Việt Nam cần tập trung vào mục tiêu “kép”: vừa cần phải giải quyết những thách thức về giảm nghèo kinh niên trong Chặng đường cuối, vừa cần phải tập trung để đạt được khát vọng về thịnh vượng chung trong Chặng đường kế tiếp.

**1. Định hướng giảm nghèo kinh niên trong chặng đường cuối**

**Hình 1. Khung chính sách phát triển bao trùm hướng tới thịnh vượng chung của Việt Nam**

*Nguồn: Báo cáo Đánh giá nghèo và công bằng ở Việt Nam 2022, Ngân hàng Thế giới*

Tình trạng nghèo tập trung ở các vùng khó khăn về mặt địa lý đòi hỏi phải tăng cường sự can thiệp xóa nghèo theo địa bàn, hiện đại hóa nông nghiệp và cải thiện về giáo dục cho học sinh có hoàn cảnh khó khăn. Phân tích cho thấy rằng các chương trình Mục tiêu quốc gia (MTQG) trước đây đã giúp cải thiện khả năng tiếp cận các dịch vụ và đem lại một số tác động tích cực trong cải thiện phúc lợi, nhưng cũng cho thấy một số bấp cập lớn. Để đạt hiệu quả giảm nghèo tốt hơn, các chương trình MTQG có thể được tăng cường theo hướng (1) các nguồn lực bổ sung đến được với các xã còn có khó khăn trong phát triển; (2) đảm bảo phân bổ nguồn lực dựa trên tình trạng khó khăn ở cấp xã, để các xã khó khăn hơn nhận được đầu tư nhiều hơn; (3) phân bổ riêng nguồn lực theo các lĩnh vực để đảm bảo dành đủ nguồn lực cho cải thiện chất lượng các dịch vụ phát triển con người và can thiệp nhằm hỗ trợ sinh kế; và (4) tăng cường theo dõi ở cấp xã bằng cách triển khai các công cụ thu thập và tổng hợp dữ liệu trực tuyến nhằm hình thành cơ sở dữ liệu tập trung cho chương trình MTQG. Ngoài ra, cần sự phối hợp tốt hơn của chương trình MTQG với các chương trình phát triển khác. Trong đó, hỗ trợ tăng năng suất nông nghiệp là chìa khóa để duy trì sinh kế cho những người còn ở lại trong hệ thống kinh tế nông nghiệp nông thôn khi phải đối mặt với thay đổi lớn về cơ cấu. Tiếp cận kiến ​​thức mới và đổi mới sáng tạo, bao gồm áp dụng các công nghệ số phù hợp là cách để hỗ trợ tăng năng suất thay cho thâm dụng lao động. Hơn nữa, hệ thống an sinh xã hội có thể đóng một vai trò lớn hơn, tăng cường tính thích ứng đối với các cú sốc trong bối cảnh mới.

**2. Định hướng khát vọng thịnh vượng chung trong chặng đường kế tiếp**

Hàng triệu người đã thoát nghèo trong thập kỷ qua cần tiếp tục tiến lên các tầng lớp kinh tế cao hơn. Những người chưa được đảm bảo an ninh kinh tế cần được hỗ trợ bằng chính sách khác với chính sách dành cho người nghèo, ví dụ như chính sách lưới an sinh để ngăn tái nghèo, trang bị vốn nhân lực và kỹ năng cần thiết để tham gia những việc làm năng suất cao hơn. Về công cụ chính sách hướng tới thịnh vượng chung, cần tập trung vào ba nhóm chính sách chủ chốt: (1) đầu tư kỹ năng và giáo dục chất lượng cao hơn, chính là sự đầu tư chính sách đúng đắn hướng tới tương lai; (2) hiện đại hóa hệ thống bảo trợ xã hội mang tính thích ứng để phòng ngừa rủi ro và cú sốc; và (3) đổi mới chính sách tài khóa mang tính bao trùm để tăng cường năng lực ngân sách công phục vụ chi xã hội (giáo dục, y tế, bảo trợ xã hội cho đối tượng yếu thế và lương hưu).

Về đầu tư kỹ năng và giáo dục chất lượng cao, Chính phủ và khu vực tư có vai trò thúc đẩy tiếp cận dịch vụ một cách công bằng và với chất lượng đồng đều. Mặc dù là quốc gia có thu nhập trung bình thấp, Việt Nam nằm trong số những quốc gia dẫn đầu trên thế giới về chỉ số vốn con người, không chỉ vượt trội so với các quốc gia khác trong khu vực Đông Á - Thái Bình Dương, mà còn cao hơn đáng kể các quốc gia có thu nhập trung bình thấp khác. Các giải pháp đầu tư về kỹ năng và chất lượng giáo dục có thể phá bỏ vòng luẩn quẩn đói nghèo xuyên thế hệ, thúc đẩy hình thành nguồn vốn con người, và giúp giảm nghèo, kèm theo triển vọng tích cực về năng suất lao động, tăng trưởng kinh tế và tuổi thọ trung bình. Tuy nhiên, nền tảng gia đình vẫn lý giải sự khác biệt trong việc hoàn thành giáo dục đúng hạn và giữa các nhóm thu nhập và dân tộc có sự khác biệt cơ bản về chi tiêu cá nhân trong giáo dục, ngay cả đối với giáo dục công ở các cấp bắt buộc.

Về hệ thống bảo trợ xã hội, trong thập kỷ trước, tỷ lệ bao phủ trợ giúp xã hội của Việt Nam tương đương hoặc cao hơn so với các quốc gia láng giềng khu vực Đông Á và Thái Bình Dương, nhưng hiện đã bị tụt hậu. Việt Nam cần cung cấp trợ giúp xã hội có hiệu quả hơn, mang tính thích ứng, cho các hộ gia đình nghèo thông qua việc tăng mức độ bao phủ và mức phúc lợi nhằm đem lại tác động lớn hơn về giảm nghèo và bất bình đẳng, đồng thời hợp nhất các chương trình phân tán hiện nay để đạt hiệu quả cao hơn. Điều này dẫn tới tăng tổng mức chi xã hội và đặt ra nhu cầu ngân sách tăng thêm. Bên cạnh đó, mức độ bao phủ của bảo hiểm xã hội có thể được mở rộng để bảo vệ tất cả các hộ gia đình khỏi mọi rủi ro bằng cách mở rộng phạm vi bảo hiểm cho lao động trong khu vực phi chính thức không phải là người nghèo, thông qua xóa mờ ranh giới giữa trợ giúp và bảo hiểm xã hội; người lao động được đóng góp trong khả năng chi trả còn Nhà nước sẽ trợ cấp cho phần còn lại. Hệ thống hỗ trợ mang tính thích ứng linh hoạt và phù hợp hơn trong cả trợ giúp và bảo hiểm xã hội sẽ giúp cải thiện tính hiệu quả của hệ thống. Để xây dựng hệ thống như vậy, cần cải thiện việc thu thập và sử dụng dữ liệu tốt hơn để xác định đối tượng khó khăn và tình trạng thay đổi theo thời gian, áp dụng các hệ thống thanh toán số để chi trả nhanh chóng, an toàn, hiệu quả, và triển khai phối hợp tiếp cận đúng người và đúng thời điểm có nhu cầu.

Về chính sách tài khoá, đây là công cụ chính sách có thể giúp Việt Nam vừa trở thành quốc gia thu nhập cao vừa đảm bảo tính bao trùm giúp người dân vươn lên tầng lớp trung lưu thịnh vượng. Để huy động nguồn cho tài khoá công, Việt Nam có thể mở rộng cơ sở tính thuế (thuế thu nhập cá nhân, thuế tài sản), cân nhắc áp dụng các sắc thuế mới để vừa huy động thu vừa xử lý tác động ngoại ứng tiêu cực (chẳng hạn như thuế khuyến dụng cho sức khỏe thu trên đồ uống có cồn, thuốc lá và đồ uống có đường; thuế môi trường như thuế carbon), hoặc mở rộng ra các hoạt động kinh tế số đang phát triển, đồng thời loại bỏ những ưu đãi thuế mang tính lũy thoái. Ngoài ra, chi tiêu công cần được định hướng cho phù hợp. Các nội dung chi tiêu công không đảm bảo hiệu suất và công bằng như trợ cấp trong ngành sản xuất điện, vừa khuyến khích sử dụng lãng phí nguồn năng lượng vừa chủ yếu có lợi cho các nhóm giàu, cần được sửa đổi nhằm theo đuổi mục tiêu phát triển bao trùm và hiệu quả hơn. Việt Nam nên hài hòa mức chi ngân sách cho trợ cấp xã hội cho phù hợp với thông lệ quốc tế để phát triển một hệ thống an sinh xã hội hiện đại giúp các hộ gia đình quản lý nhiều loại rủi ro mà họ phải đối mặt.

**III. Khuyến nghị chính sách cần ưu tiên giải quyết để đảm bảo tính bao trùm trong chặng đường kế tiếp hướng tới thịnh vượng chung của Việt Nam**

**1. Đầu tư kỹ năng và giáo dục chất lượng cao hơn, để hướng tới an ninh kinh tế, khả năng dịch chuyển kinh tế và tăng trưởng bền vững**

Chặng đường phát triển kế tiếp cho Việt Nam là con đường khát vọng hướng tới mức sống ở các quốc gia có thu nhập cao và trung bình cao. Để đạt được những khát vọng này, cần phải có an ninh kinh tế cao hơn, khả năng dịch chuyển kinh tế đi lên và tăng trưởng bền vững của tầng lớp trung lưu. Tuy nhiên, sự tiến bộ mức sống của các tầng lớp dân cư đang gặp nhiều thách thức sau tác động của đại dịch COVID-19.

Tín hiệu phục hồi tốt trong năm 2022 khi tăng trưởng thu nhập trung bình hàng tháng của khối lao động làm công ăn lương năm 2022 tăng mạnh hơn cả giai đoạn trước đại dịch COVID vào năm 2019. Mức lương trung bình giảm gay gắt nhất vào Quý 3 và Quý 4 năm 2021, sau đó phục hồi mạnh mẽ khi biên giới quốc tế mở cửa trở lại vào Quý 1 năm 2022. So sánh thu nhập trong thời gian dài hơn từ Quý 1 năm 2020 đến Quý 1 năm 2023, thu nhập ở khu vực nông thôn có mức tăng trưởng cao hơn nhiều so với thu nhập ở thành thị. Tuy nhiên, một số chỉ số phát triển chưa phục hồi về mức trước đại dịch COVID vào năm 2019. Thu nhập bình quân đầu người của hộ gia đình được đo qua Khảo sát mức sống dân cư cho thấy mức thu nhập năm 2022 ở khu vực thành thị vẫn thấp hơn năm 2019 (Tổng cục Thống kê, 2023). Chi tiêu bình quân đầu người ở khu vực thành thị năm 2022 vẫn thấp hơn năm 2020 (Tổng cục Thống kê, 2023).

Do tình trạng nghèo đói đã giảm đáng kể, đi vào nghèo cốt lõi và tình trạng rủi ro đã thay đổi, tình trạng nghèo đói ở khu vực nông thôn và thành thị cũng thay đổi với tốc độ khác nhau. Các khu vực đô thị đang trở thành nguồn tăng trưởng kinh tế và dân số chủ yếu, đồng thời ngay kể cả một số khu vực phát triển đang phải đối mặt với những rủi ro ngày càng tăng, đặc biệt liên quan đến biến đổi khí hậu. Các khu đô thị, thành phố đang trở thành điểm đến di cư quan trọng và là nguồn tăng trưởng dân số nhanh chóng ở Việt Nam. Từ năm 2009 tới 2014, tổng dân số của Việt Nam đã tăng thêm 6,6 triệu người. Trong giai đoạn này, khoảng 23% thay đổi dân số ròng tập trung chỉ trong 5 thành phố trực thuộc trung ương và tỉnh Bình Dương. Trong nửa sau của thập kỷ, từ năm 2014 tới 2019, dân số tăng thêm 6,2 triệu người và mức tăng dân số ở khu vực thành thị thậm chí còn cao hơn. Sáu khu vực này trở thành địa điểm của gần một nửa mức tăng dân số của Việt Nam. Đáng chú ý, 20% dân số tăng thêm vào năm 2019 chỉ ở thành phố Hồ Chí Minh. Điều này cũng tạo nên sức ép cho giảm nghèo và nâng cao phúc lợi ở những khu vực địa lý khác nhau, nên các chính sách xã hội cũng cần đặt trọng tâm theo khu vực địa lý, đặc biệt vùng đô thị.

Tiếp tục con đường phát triển nâng cao phúc lợi và thúc đẩy tăng trưởng sẽ đòi hỏi phải nâng cao năng suất của từng người lao động, mới có thể trở thành quốc gia thu nhập cao. Trong điều kiện tỷ lệ tham gia lao động và tỷ lệ có việc làm không thể tăng nhiều so với giai đoạn 2012-2018 và trong điều kiện dân số tiếp tục già hóa theo dự báo, số lượng lao động sẽ giảm và năng suất của những người đang làm việc sẽ cần được tăng lên mới có thể duy trì tăng trưởng. Hình 2 cho thấy tăng trưởng GDP bình quân đầu người thực tế từ năm 1991 đến năm 2018 là 5,6% /năm. Tốc độ đó cần được nâng lên mức 6,7% từ nay đến năm 2045 để Việt Nam có thể trở thành quốc gia thu nhập cao. Để đạt được mức đó, tăng trưởng năng suất trên mỗi lao động sẽ cần tăng từ 5,3% mỗi năm trong giai đoạn 2012–2018 - mức tăng cao nhất trong ba thập kỷ qua - lên 6,6% mỗi năm, nghĩa là có mức gia tăng khoảng 20% mỗi năm (Hình 2). Với tốc độ tăng được duy trì như từ năm 2012 đến năm 2018, Việt Nam sẽ dễ dàng trở thành quốc gia có thu nhập trung bình cao vào năm 2045, nhưng sẽ vẫn còn thiếu khoảng 4.000 đô-la Mỹ so với mức thu nhập cao (Hình 3).

Giải pháp chủ yếu để đạt được tốc độ tăng trưởng năng suất cao hơn nằm ở việc cải thiện các đặc điểm của lực lượng lao động trẻ hiện nay. Giới trẻ Việt Nam ngày nay có trình độ học vấn tốt hơn so với các thế hệ trước, nhưng một số chỉ số cho thấy hiện có những thách thức để họ chuyển đổi sang những việc làm có kỹ năng cao hơn nếu không tiếp tục những cải cách về giáo dục, phát triển kỹ năng và chuyển đổi thị trường lao động. Mặc dù có tỷ lệ tốt nghiệp cao đẳng, đại học cao hơn, nhưng nhóm dân số trẻ vẫn chủ yếu làm trong các ngành nghề đòi hỏi kỹ năng trung bình. Tỷ lệ này ở mức cao hơn so với nhóm dân số trẻ ở các quốc gia khác trong khu vực. Các nhà sử dụng lao động ở Việt Nam cũng cho biết họ gặp khó khăn trong việc tìm kiếm lao động có kỹ năng.

|  |  |
| --- | --- |
| Hình 2. Tăng trưởng dự báo theo các kịch bản năng suất khác nhau, 1991–2045 | Hình 3. Thu nhập dự báo theo các kịch bản năng suất khác nhau, 2018–2045 |
| Việc làm  Dân số | LMIC  UMIC  HIC |

*Ghi chú: Cả hai giai đoạn dự kiến đều sử dụng tổng dân số và dân số trong độ tuổi lao động dự kiến, đồng thời giữ nguyên tỷ lệ việc làm và tỷ lệ tham gia lực lượng lao động. GDP – Baseline: đường cơ sở sử dụng tăng trưởng năng suất lao động bình quân 2012–2018. HIC: nước thu nhập cao, sử dụng mức tăng trưởng cần thiết để đạt được vị thế thu nhập cao vào năm 2045. UMIC: nước thu nhập trung bình cao. LMIC: nước thu nhập trung bình thấp.*

*Nguồn: Ngân hàng Thế giới (2022a)*

**2. Cải tiến hệ thống an sinh xã hội mang tính thích ứng**

Phòng ngừa rủi ro là điều cần thiết để duy trì những thành tựu đã đạt được và ngăn các hộ gia đình tái nghèo nếu xảy ra cú sốc hoặc thiên tai có thể rơi vào bẫy đói nghèo. COVID-19 đã cho thấy nhiều nhóm dân cư không an toàn về kinh tế có nguy cơ rơi vào bẫy đói nghèo nếu không có mạng lưới an sinh đầy đủ. Nhóm 'mục tiêu di động' cần hỗ trợ do bị ảnh hưởng bởi COVID-19 đôi khi có thể gặp rủi ro lớn hơn vì họ nằm ngoài bao phủ của chính sách do chưa được đăng ký trong hệ thống bảo trợ xã hội và do Việt Nam thiếu cơ sở dữ liệu quốc gia tích hợp. Hệ thống bảo trợ xã hội hiện tại hỗ trợ nhóm người nghèo kinh niên và một số nhóm cụ thể khác ở Việt Nam, nhưng vẫn còn nhiều bất cập. Cần có một hệ thống bảo trợ xã hội mang tính thích ứng, tích hợp, dễ điều chỉnh và hiện đại để bảo vệ các hộ gia đình trước những cú sốc một cách hiệu quả hơn.

Hệ thống bảo trợ xã hội có thể đóng một vai trò lớn hơn trong việc đề phòng các cú sốc và giúp các hộ gia đình tránh khỏi bẫy đói nghèo. Tuy nhiên, hệ thống này hiện có một số hạn chế. Bảo trợ xã hội thiếu kinh phí và các chương trình còn manh mún, thiếu phối hợp. Việt Nam cấp ít kinh phí cho công tác bảo trợ xã hội so với các nước khác, nghĩa là mức độ bao phủ sẽ quá thấp và/hoặc không đủ nhu cầu trợ cấp. Tình trạng manh mún đồng nghĩa với việc mất đi lợi thế kinh tế nhờ quy mô, làm trầm trọng thêm tình trạng thiếu kinh phí. Sự thiếu phối hợp giữa các loại hỗ trợ không giúp tăng khả năng chống đỡ của hộ gia đình với những rủi ro và cú sốc. Đồng thời, sự phân quyền tiếp tục làm gián đoạn các nỗ lực phối hợp bảo trợ xã hội. Hệ thống phân bổ nguồn lực tại địa phương chưa được chuẩn bị sẵn sàng để hỗ trợ khi các cá nhân đối mặt với những cú sốc riêng lẻ. Những yếu kém này thể hiện rõ trong đại dịch COVID-19.

Các yếu kém trong khâu thực hiện trợ cấp xã hội cần được cải tiến hiện đại hoá, nhất là ở quy trình đăng ký. Hiện chưa có một cơ quan đăng ký trợ cấp xã hội cấp quốc gia. Có nghĩa rằng với việc ứng phó với các cú sốc diện rộng hiện có thể nhanh chóng mở rộng theo chiều dọc, cấp thêm trợ cấp cho những người thụ hưởng đã có trong danh sách trợ cấp xã hội hiện tại, nhưng không thể mở rộng theo chiều ngang, chi trợ cấp cho những người thụ hưởng mới chưa có trong danh sách. Hệ thống chuyển tiền trợ cấp chủ yếu dựa vào tiền mặt có nghĩa là hỗ trợ có thể không nhanh chóng đến được với các hộ gia đình khi họ cần.

Ngoài ra, cần tiếp tục cải thiện độ bao phủ bảo hiểm xã hội để tăng tính đối phó với rủi ro thất nghiệp và đảm bảo thu nhập khi về già (lương hưu). Bên cạnh đó, cũng cần nghiên cứu triển khai hỗ trợ xã hội đối với những rủi ro vẫn còn đang bị bỏ ngỏ hoặc chưa hoàn toàn được chống đỡ. Một trong những rủi ro sẽ gia tăng trong thời gian tới là rủi ro do biến đổi khí hậu, cũng sẽ cần hỗ trợ đối với những hộ bị ảnh hưởng tiêu cực, để tránh cho họ áp dụng các cơ chế đối phó kém hiệu quả. Rủi ro khám chữa bệnh cũng chưa được hoàn toàn chống đỡ. Mặc dù phần lớn người dân trong nước có bảo hiểm y tế, nhưng khám chữa bệnh cũng vẫn phải chi thêm chi phí cũng đã làm giảm hiệu quả của bảo hiểm y tế.

Tóm lại, giải quyết những vấn đề tồn đọng nêu trên hướng tới mục tiêu xây dựng một hệ thống an sinh xã hội có khả năng thích ứng cho Việt Nam, với 03 đặc trưng: (1) huy động kịp thời nguồn lực, phân bổ kinh phí một cách kịp thời, (2) hỗ trợ hiệu quả cho các hộ gia đình cần hỗ trợ sau khi gặp rủi ro hoặc cú sốc bằng cách xác định mục tiêu hiệu quả dựa trên hệ thống thông tin dữ liệu số tích hợp, (3) dựa trên một hệ thống triển khai vượt trội với các chương trình thích ứng được thiết kế trước và triển khai chi trả hiện đại. Theo đó, cần nhiều nỗ lực cải thiện hơn nữa hệ thống an sinh xã hội trên cả 04 trụ cột: (1) thiết kế chương trình, chính sách an sinh xã hội và hệ thống triển khai, (2) hệ thống thông tin và dữ liệu, (3) cơ chế tài chính, và (4) tổ chức thực hiện và điều phối.

**3. Chính sách tài khoá có tính bao trùm vì thịnh vượng chung**

Tăng trưởng đóng vai trò to lớn trong thành công giảm nghèo của Việt Nam. Tuy nhiên, khi tầng lớp trung lưu nổi lên, họ đòi hỏi các dịch vụ công phức tạp hơn. Khi đó, việc tạo ra nguồn lực ngân sách để tài trợ cho các dịch vụ công này và tăng cường các cơ chế cung cấp dịch vụ này sẽ ngày càng quan trọng hơn. Vì vậy, chính sách tài khóa trong giai đoạn mới cần có định hướng thiết kế có tính bao trùm, có khả năng hỗ trợ sự phát triển của một xã hội trung lưu thịnh vượng. Một chính sách tài khoá bao trùm sẽ đảm bảo được việc cung cấp hàng hóa và dịch vụ công cộng, góp phần ổn định kinh tế vĩ mô, kích thích tăng trưởng kinh tế và giảm nghèo. Chính sách tài khóa là một trong số ít công cụ mà chính phủ có thể sử dụng để giảm bất bình đẳng trong ngắn hạn. Đây cũng là một phần quan trọng trong việc tài trợ cho đầu tư công dài hạn, hỗ trợ cơ sở hạ tầng vật chất, kỹ thuật số và hình thành nguồn nhân lực mà các quốc gia, không chỉ riêng Việt Nam, cần để chuyển đổi sang trạng thái thu nhập trung bình cao và thu nhập cao.

Các quốc gia có thu nhập trung bình thấp thường có tỷ trọng thu ngân sách so với GDP thấp hơn nhiều so với các quốc gia có thu nhập cao (xem Hình 4), và do đó có ngân sách cho chi tiêu xã hội thấp hơn nhiều. Các quốc gia có thu nhập trung bình thấp này không thể tăng nguồn thu ngân sách một cách hiệu quả do còn nhiều yếu kém (tính phi chính thức cao cả về thu nhập và tiêu dùng của dân cư, quản lý thuế yếu kém và những thách thức trong việc tuân thủ và thực hiện thu ngân sách). Mỗi quốc gia chỉ chỉ có thể chi tiêu bền vững số tiền thu được từ nguồn thu ngân sách. Vì vậy, các nước giàu hơn với nguồn thu ngân sách cao hơn có thể chi tiêu xã hội và đầu tư công nhiều hơn (Hình 5). Đáng chú ý, ở Hình 5 với các con số chi tiêu ngân sách công, chi tiêu phi xã hội (cột chi “Khác”) có cùng quy mô tương tự ở tất cả các nhóm quốc gia khác nhau. Điều này cho thấy gần như có một “chi phí cố định” để điều hành một quốc gia hoặc sự vận hành của chính phủ không thay đổi nhiều khi các quốc gia trở nên giàu có hơn. Điều đó cũng có nghĩa là khi các quốc gia tăng thêm thu ngân sách, họ sẽ có nhiều dư địa ngân sách hơn để chi tiêu xã hội (giáo dục, y tế, bảo trợ xã hội và lương hưu). Các quốc gia có thu nhập cao thực hiện chính sách tài khóa tiến bộ nhất dành cho người nghèo. Đối với Việt Nam, chi tiêu xã hội của quốc gia này, đặc biệt chi cho y tế và bảo trợ xã hội, còn thấp, thậm chí còn thấp hơn so với các nước thu nhập trung bình thấp khác. Như vậy, đầu tư cho tương lai và chi hỗ trợ xã hội cho những người dễ bị tổn thương của Việt Nam có thể đang dưới mức nhu cầu cho phát triển. So sánh trong nhóm với các quốc gia có thu nhập trung bình thấp khác, tác động của chi tiêu ngân sách tài khoá của Việt Nam tới tình trạng bất bình đẳng và thành quả giảm bất bình đẳng là ở mức trung bình.

|  |  |
| --- | --- |
| Hình 4. Các nước giàu hơn có nguồn thu ngân sách lớn hơn và lũy tiến hơn, và từ thuế trực thu | Hình 5. Thu ngân sách lớn hơn có nghĩa là chi ngân sách nhiều hơn; chi tiêu cao hơn có nghĩa là chi ngân sách nhiều hơn |
|  |  |

*Nguồn: Ngân hàng Thế giới (2022b)*

Các chương trình bảo trợ xã hội và giảm nghèo ở Việt Nam đáng được quan tâm hơn trong việc xây dựng chính sách tài khoá bao trùm vì thịnh vượng chung. Ở tất cả các quốc gia, trong ngắn hạn, các khoản chi bảo trợ xã hội có tác dụng tốt nhất trong việc giảm nghèo và bất bình đẳng trên mỗi đô la chi tiêu. Vì vậy, mức chi tiêu bảo trợ xã hội thấp của Việt Nam là lý do chính khiến chính sách tài khóa bị đánh giá là kém tiến bộ. Đồng thời, chất lượng và cách thức thực hiện chi tiêu ngân sách hiện tại cũng cần được cải thiện hơn nữa. Ngân sách có được phân bổ cho các chương trình phù hợp không? Cách thức thực hiện có xác định đúng người hưởng lợi và mang lại cho họ những lợi ích hỗ trợ phù hợp vào đúng thời điểm không? Nâng cao hiệu quả chi tiêu bảo trợ xã hội trong việc hỗ trợ thu nhập cho các hộ nghèo hơn không chỉ giúp giảm nghèo và bất bình đẳng, mà hệ thống tương tự còn có thể giúp tạo điều kiện cho việc cải cách vĩ mô và tài khoá bằng cách giảm thiểu tác động tiêu cực của các biến động, chẳng hạn như tăng thuế, hoặc chính sách giảm phát thải gây tác động dịch chuyển việc làm.

Tăng chi tiêu xã hội, cải thiện tiếp cận mục tiêu và đầu tư thông minh hơn để tăng quy mô tiếp cận nhóm cận nghèo và dễ bị tổn thương là các giải pháp cần thiết để giảm nghèo, cải thiện mạng lưới an toàn ngắn hạn cũng như tài trợ cho đầu tư dài hạn. Trợ cấp trực tiếp là công cụ mạnh mẽ để giảm nghèo và bất bình đẳng, nhưng trợ giúp xã hội ở Việt Nam còn manh mún và eo hẹp ngân sách, đồng thời hệ thống thực hiện triển khai hỗ trợ còn nhiều thách thức. Các chương trình trợ giúp xã hội tập trung vào một số nhóm tiêu chí cụ thể, ví dụ như hộ nghèo, người cao tuổi, người dân tộc thiểu số và người khuyết tật. Do đó, có những hộ nghèo không đáp ứng được các tiêu chí bị bỏ sót. Thay vì một chương trình xã hội tiên tiến, Việt Nam thực hiện nhiều chương trình riêng lẻ, dẫn đến hệ thống cồng kềnh, cách thức triển khai phức tạp và kém hiệu quả. Hơn nữa, hầu hết dân số không còn nghèo nữa nên sẽ là thách thức khi phần lớn dân số không sẵn sàng trong danh sách theo dõi của hệ thống bảo trợ xã hội. Thực tế cho thấy, hoạt động ứng phó với đại dịch COVID-19 cho thấy chính phủ không có sẵn hệ thống quan sát hoặc phân phối tốt để cung cấp mạng lưới an toàn nhanh chóng cho các nhóm dân cư dễ bị tổn thương như lao động phi chính thức hoặc lao động nhập cư. Thảm họa thiên nhiên và cứu trợ COVID-19 bị đánh giá chậm giải ngân và không đủ đáp ứng được nhu cầu hỗ trợ. Một lượng lớn người lao động vẫn làm việc phi chính thức, không có lương hưu hoặc quỹ hưu trí.

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

**IV. Kết luận**

Hoạch định chính sách phục vụ an sinh xã hội ngắn hạn và trung dài hạn cho Việt Nam cần nhìn nhận chặng đường “kép” vừa giải quyết các vấn đề giảm nghèo trong chặng đường cuối cùng, vừa thúc đẩy nâng cao sự thịnh vượng trong chặng đường kế tiếp. Chặng đường kế tiếp của Việt Nam là cuộc hành trình đến với mức sống của các quốc gia có thu nhập cao. Đối với xã hội, điều này có nghĩa là tạo ra nhiều cơ hội kinh tế hơn để xây dựng nên tầng lớp trung lưu mạnh mẽ, đồng thời mở rộng sự hỗ trợ cho các hộ gia đình có thu nhập thấp và dễ bị tổn thương về kinh tế. Hàng triệu người đã thoát nghèo trong thập kỷ qua giờ đây cần tiếp tục leo lên nấc thang kinh tế mới, tham gia mạng lưới an toàn để ngăn họ tái nghèo và được trang bị vốn nhân lực và kỹ năng cần thiết để có thể tham gia vào các công việc có năng suất cao và tinh vi hơn. Các hành động chính sách cho chặng đường kế tiếp bao gồm đầu tư vào các kỹ năng cho tương lai, đầu tư vào giáo dục chất lượng cao, hiện đại hóa hệ thống an sinh xã hội có tính thích ứng và xây dựng chính sách tài khóa có tính bao trùm.

**V. Tài liệu tham khảo**

Ngân hàng Thế giới (2021), Việt Nam: Báo cáo Khoa học, Công nghệ và Đổi mới sáng tạo, <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/391ee058-1cce-51f4-90a2-ddfabe1ef2de/content>.

Ngân hàng Thế giới (2022a), Từ chặng đường cuối cùng đến chặng đường kế tiếp – Báo cáo Đánh giá Nghèo và Công bằng ở Việt Nam 2022, <https://www.worldbank.org/vi/country/vietnam/publication/2022-vietnam-poverty-and-equity-assessment-report>.

Ngân hàng Thế giới (2022b), Báo cáo Nghèo đói và Thịnh vượng chung 2022: Chặng đường điều chỉnh. <https://www.worldbank.org/en/publication/poverty-and-shared-prosperity>.

Nguyễn Thị Nga (2023), An sinh xã hội thích ứng, kinh nghiệm quốc tế và kết quả đánh giá tại Thành phố Hồ Chí Minh, Bài trình bày tại Hội thảo Nghèo đô thị, Viện Nghiên cứu phát triển thành phố Hồ Chí Minh, tháng 6/2023.

Tổng cục Thống kê (2023), Báo cáo tình hình kinh tế xã hội hàng quý.

1. Bài viết này tổng hợp và cập nhật nội dung chính của Báo cáo Đánh giá Nghèo và Công bằng ở Việt Nam 2022 của Ngân hàng Thế giới, là ấn phẩm được chủ trì soạn thảo bởi TS. Judy Yang, TS. Matthew Wai-Poi (Chuyên gia Kinh tế, Ngân hàng Thế giới) và các thành viên khác của Ngân hàng Thế giới, và Báo cáo Đánh giá Nghèo đô thị - An sinh xã hội thích ứng, được soạn thảo bởi bà Nguyễn Thị Nga (chuyên gia bảo trợ xã hội, Ngân hàng Thế giới). pnguyenhanoi2019@gmail.com. [↑](#footnote-ref-1)