



UN

DP



GIẢM NGHÈO DƯỚI GÓC ĐỘ SO SÁNH

Bài học cho Việt Nam
từ kinh nghiệm quốc tế

Giảm nghèo dưới góc độ so sánh: Bài học cho Việt Nam từ kinh nghiệm quốc tế

Bà Ramla, Khalidi, Đại diện Thường trú,

Chương trình Phát triển Liên hợp quốc tại Việt Nam

Như đã đăng trên Bản tin của Quốc hội, số 02/2023, với tiêu đề: *"Thông tin tham khảo về triển khai thực hiện Chương trình mục tiêu quốc gia Giảm nghèo bền vững giai đoạn 2021-2025"*.

Giới thiệu

Việt Nam đã đạt được tốc độ giảm tỷ lệ nghèo cùng cực nhanh trong ba thập niên vừa qua. Kết quả ấn tượng này chủ yếu nhờ năng suất và việc làm tăng nhanh và bền vững trong tất cả các lĩnh vực và ngành công nghiệp. Những cải cách nông nghiệp bắt đầu từ cuối những năm 1980 và được nhân rộng trong những thập kỷ tiếp theo đã thúc đẩy người nông dân phát triển, đa dạng hóa sản xuất, dẫn đến tăng trưởng thu nhập nông nghiệp bền vững. Tự do hóa thương mại và đầu tư hướng nội đã giúp Việt Nam hội nhập nhanh chóng vào các hệ thống sản xuất toàn cầu và Đông Á, góp phần vào tăng trưởng xuất khẩu nhanh chóng; tạo việc làm trong ngành chế tạo. Thu nhập tăng trong khu vực nông thôn và thành thị đã thúc đẩy phát triển các dịch vụ trong nước, bao gồm bán lẻ, vận tải và hậu cần, tài chính và dịch vụ kinh doanh.

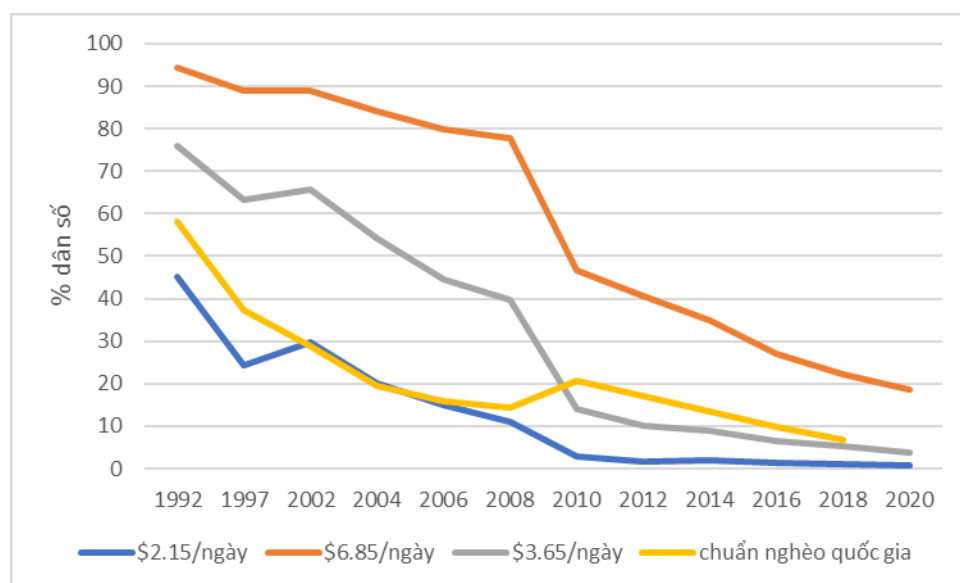
Các chính sách khác cũng đã góp phần đáng kể vào thành công trong xóa đói, giảm nghèo của đất nước. Tiến bộ của Việt Nam hướng tới tiếp cận chăm sóc sức khỏe toàn dân, giáo dục phổ cập và cơ sở hạ tầng cơ bản (điện, nước, vệ sinh môi trường và thông tin liên lạc) là rất đáng biểu dương. Chính phủ đã xây dựng và thực hiện nhiều Chương trình mục tiêu quốc gia (MTQG) nhằm nâng cao thu nhập, cung cấp dịch vụ và giảm thiểu tình trạng thiếu hụt ở các vùng nông thôn, vùng dân tộc thiểu số hiện có mức thu nhập và tiêu dùng tăng chậm hơn các nhóm khác.

Việt Nam dẫn đầu trong các nước đang phát triển có thu nhập thấp cam kết giảm nghèo nhanh và bền vững. Tuy nhiên, Việt Nam hiện đã đạt được vị thế nước có thu nhập trung bình thấp và phấn đấu đạt vị thế nước có thu nhập trung bình cao vào cuối thập kỷ này. Trong bối cảnh này, câu hỏi cần trả lời là liệu Việt Nam có thể học được bài học kinh nghiệm của các quốc gia có thu nhập trung bình và cao khác về kết hợp hài hòa giữa các yếu tố (1) tăng trưởng thu nhập nhanh với (2) bất bình đẳng thấp và (3) giảm nghèo tuyệt đối và tương đối bền vững hay không.

Mục đích của bài viết này tập trung xem xét một số bài học kinh nghiệm giảm nghèo và sự liên quan của chúng với bối cảnh phát triển ở Việt Nam. Bài viết được cấu trúc như sau: Sau khi xem xét ngắn gọn bối cảnh giảm nghèo ở Việt Nam, bài viết tóm tắt các bài học kinh nghiệm quốc tế mà các nhà hoạch định chính sách ở Việt Nam có thể quan tâm. Phần cuối cùng đưa ra một số khuyến nghị chính sách và kết luận.

Bối cảnh giảm nghèo ở Việt Nam

Việt Nam đã đạt được mức giảm nghèo nhanh trong lịch sử. Việt Nam đã trỗi dậy sau nhiều thập kỷ chiến tranh và bị cô lập với bên ngoài, ở vị thế một trong những nước nghèo nhất thế giới. Cuộc khảo sát chi tiêu quốc gia một cách hệ thống đầu tiên được thực hiện vào năm 1992 cho thấy hầu hết tất cả mọi người đều nghèo và gần một nửa dân số sống trong nghèo đói cùng cực (Hình 1). Tuy nhiên, đến năm 2010 tình trạng nghèo cùng cực gần như đã được xóa bỏ và chỉ còn 1/5 dân số là hộ nghèo theo chuẩn nghèo quốc gia sửa đổi. Tỷ lệ nghèo một lần nữa giảm một nửa trong thập kỷ tiếp theo. Các chỉ số nghèo đa chiều, không chỉ đo về thu nhập, mà còn mức độ tiếp cận cơ sở hạ tầng và dịch vụ cơ bản, cũng đã giảm mạnh tương tự. Bắt đầu áp dụng chuẩn nghèo đa chiều từ năm 2015, tỷ lệ nghèo đa chiều đã giảm từ 9,9% năm 2016 xuống còn 4,5% năm 2020.



Hình 1. Giảm nghèo ở Việt Nam (Nguồn: Chỉ số Phát triển Thế giới)

Chuẩn nghèo quốc tế thể hiện qua sức mua tương đương (PPP) bằng đô la quốc tế năm 2017.

Động lực chính của giảm nghèo là tăng trưởng nhanh và bền vững cả về việc làm và năng suất lao động (sản lượng bình quân đầu người/ngày). Cải cách nông nghiệp đã sắp xếp lại các biện pháp khuyến khích phát triển sản xuất, đa dạng hóa và đầu tư cho nông nghiệp, bao gồm tăng trưởng xuất khẩu nông sản, cá và động vật nhiên thể truyền

thống và phi truyền thống. Đầu tư công cho thủy lợi, cơ sở hạ tầng giao thông và nghiên cứu nông nghiệp là những điều kiện tiên quyết cần thiết của tăng trưởng. Tự do hóa thương mại, bắt đầu từ những năm 1990 và sâu rộng hơn sau năm 2000, đã đặt nền móng cho Việt Nam hội nhập sâu rộng vào chuỗi cung ứng trong khu vực và toàn cầu. Xuất khẩu hàng hóa sản xuất tăng trưởng với tốc độ đáng kể 20% năm từ năm 2000 đến năm 2019, tạo ra hàng triệu việc làm ổn định cho người dân Việt Nam.

Tuy nhiên, tui nghèo vẫn tồn tại. Mặc dù đạt được những thành tựu quan trọng trên, tốc độ phát triển của một số nhóm dân cư vẫn bị tụt lại phía sau. Ở một số vùng sâu vùng xa của miền núi, dân tộc thiểu số, ở đó năng suất nông nghiệp tăng chậm hơn và có ít việc làm ngoài nông nghiệp hơn; tốc độ tăng thu nhập chậm hơn hầu hết các vùng khác. Người dân tộc thiểu số chiếm 15% tổng dân số, nhưng chiếm 79% số người nghèo trên cả nước năm 2020. Sự phân công lao động theo giới nghiêm ngặt ngăn cản phụ nữ được làm những công việc trả lương cao hơn. Điều này buộc phụ nữ phải làm công việc năng suất thấp, kém thu nhập và tự tạo việc làm. Các doanh nghiệp nhỏ do phụ nữ làm chủ ghi nhận lợi nhuận thấp hơn so với các doanh nghiệp nhỏ do nam giới làm chủ. Đây là bằng chứng về cơ hội tạo thu nhập hạn chế dành cho phụ nữ. Người di cư, chiếm tỷ lệ ngày càng tăng trong dân số, có thể gặp khó khăn trong việc tiếp cận với dịch vụ y tế và giáo dục cơ bản, bất chấp những cải cách gần đây đối với hệ thống đăng ký hộ khẩu. Đại dịch Covid-19 đã bộc lộ những lỗ hổng trong hệ thống trợ giúp xã hội vốn đang gặp khó khăn trong việc tiếp cận các hộ gia đình thoát nghèo tạm thời, khi các biện pháp giãn cách xã hội làm giảm việc làm trong các ngành dịch vụ và buộc nhiều doanh nghiệp nhỏ phải ngừng hoạt động, mất thu nhập.

Hầu hết các hộ gia đình vẫn dễ bị nghèo tạm thời. Nghèo đói luôn biến động. Số liệu thống kê về nghèo đói cho thấy những báo cáo tỷ lệ nghèo đói theo tỷ lệ phần trăm dân số, có thể truyền đạt những thông tin sai lầm rằng các hộ gia đình luôn luôn nghèo. Nhưng điều này không luôn luôn đúng. Hàng ngày, hàng tháng, hàng năm đều có người thoát nghèo, có người tái nghèo. Nghiên cứu về tính biến động của nghèo đói đã làm sáng tỏ những căn nguyên phổ biến nhất dẫn đến nghèo đói cũng như giải pháp thoát nghèo. Có việc làm là cách thoát nghèo phổ biến nhất, trong khi mất việc, mắc nợ và sức khỏe kém hoặc chi phí chăm sóc sức khỏe cao thường là căn nguyên dẫn đến nghèo đói. Chi phí chăm sóc và giáo dục trẻ em, tương tự, các chi phí liên quan đến việc chăm sóc người thân già yếu hoặc ốm yếu, buộc nhiều hộ gia đình trẻ phải sống trong nghèo đói. Thông thường, phụ nữ phải chấp nhận giảm thu nhập để dành thời gian chăm con và người già trong gia đình. Mặc dù tỷ lệ nghèo đã giảm mạnh ở Việt Nam, nhưng phần lớn các hộ gia đình vẫn dễ bị tái nghèo, theo nghĩa là một sự thay đổi đột ngột về điều kiện của họ có thể đẩy thu nhập của hộ gia đình xuống dưới mức chuẩn nghèo. Nghiên cứu của Phạm và Mukhopadhaya, sử dụng độ lệch chuẩn của thu nhập như một thước đo đơn giản về mức độ tổn thương, cho thấy 60% hộ gia đình Việt Nam dễ rơi vào tình

trạng nghèo về thu nhập, với tỷ lệ dễ tổn thương đặc biệt cao ở các vùng miền núi phía Bắc, Tây Nguyên và Đồng bằng sông Cửu Long (Phạm và cộng sự, 2021).

Việt Nam đang đối mặt với những thách thức mới nổi với sự gia tăng tính dễ tổn thương của một số hộ gia đình. Với bờ biển dài và đồng bằng châu thổ thấp, Việt Nam thường xuyên nằm trong danh sách các quốc gia dễ tổn thương nhất trước biến đổi khí hậu. Các điều kiện thời tiết khắc nghiệt, lũ lụt, hạn hán và mực nước biển dâng cao làm tăng biến động thu nhập của nông dân, khiến một số khu vực không thể canh tác. Dân số nông thôn ở Đồng bằng sông Cửu Long đang giảm ở mức 0,3% mỗi năm do sự kết hợp của biến đổi khí hậu và đô thị hóa. Tốc độ này còn tăng trong thập kỷ tới (Nguyen & Vu, 2020). Số người di cư khỏi Đồng bằng sông Cửu Long do biến đổi khí hậu có thể lên tới 3,5 triệu người vào năm 2030 – còn lớn hơn cả cuộc di cư nổi tiếng ở Trung Tây Dustbowl, Hoa Kỳ vào những năm 1930. Đại dịch Covid-19 là một ví dụ tiêu biểu về tác động khủng hoảng y tế đối với an ninh kinh tế: 73,3% hộ gia đình Việt Nam bị giảm thu nhập trong đại dịch và tình trạng nghèo tạm thời tăng lên đáng kể. Chiến tranh thương mại, xung đột quốc tế và việc giảm hỗ trợ cho các thỏa thuận thương mại đa phương có thể đe dọa đến xuất khẩu, tăng trưởng việc làm và ổn định thu nhập ở Việt Nam.

Thay đổi nhân khẩu học: Việt Nam hiện đang hưởng lợi từ dân số vàng. Nghĩa là giai đoạn mà tỷ lệ người trong độ tuổi lao động chiếm từ 55% trở lên trong tổng dân số. Tỷ lệ phụ thuộc tương đối thấp có liên quan đến tăng trưởng kinh tế nhanh do phần lớn dân số đang tham gia hoạt động kinh tế. Giai đoạn dân số vàng dự kiến sẽ kết thúc vào năm 2039, khi tỷ lệ dân số trên 65 tuổi tăng lên 15% (Tổng cục Thống kê, 2021). Việt Nam sẽ cần tăng cường các chương trình bảo trợ xã hội và đầu tư vào chăm sóc sức khỏe và xã hội cho người cao tuổi để tránh gia tăng tỷ lệ nghèo ở người cao tuổi.

Nghèo tương đối và nghèo tuyệt đối: Việt Nam đã đi qua một chặng đường dài để xóa đói giảm nghèo tuyệt đối chỉ trong một thế hệ. Đây là một thành tựu đáng ghi nhận. Tạo điều kiện cho mọi công dân được đáp ứng các nhu cầu cơ bản về lương thực, thực phẩm, quần áo và nhà ở là trách nhiệm quan trọng nhất của chính phủ. Ngoài sự thiếu thốn về vật chất, nghèo đói còn về khía cạnh xã hội. Amartya Sen lưu ý rằng nghèo tương đối trong một xã hội giàu có thể khiến một người không thể tham gia một cách đầy đủ vào đời sống cộng đồng, chính điều này là một dạng nghèo (Sen, 2000, trang 71). Nghèo đói không thể biến mất ở các xã hội giàu: trong bối cảnh gia tăng thu nhập và các bất bình đẳng khác, xã hội không bao trùm vẫn là một vấn đề nghiêm trọng ăn mòn sâu sắc sự đoàn kết xã hội, văn hóa và chính trị. Các thước đo nghèo tương đối - ví dụ như chuẩn nghèo được có điểm cắt bằng một nửa mức thu nhập trung bình – trở nên ngày càng quan trọng ở Việt Nam khi thu nhập bình quân đầu người tăng lên.

Bài học kinh nghiệm quốc tế

Việt Nam đã đạt được thành công phi thường trong việc gần như đã xóa bỏ hoàn toàn được tình trạng nghèo cùng cực. Là một quốc gia có thu nhập trung bình, với tham vọng đạt vị thế thu nhập cao trong vòng vài thập kỷ tới, thì trọng tâm của chiến lược giảm nghèo sẽ phải chuyển dần từ xóa nghèo cùng cực sang các mối quan tâm khác, như xử lý tình trạng dễ tổn thương của nghèo, các mối đe dọa mới nổi về phúc lợi, nhân khẩu học thay đổi và tình trạng nghèo tương đối. Phần này đề cập đến một số bài học, kinh nghiệm quốc tế mà Việt Nam có thể áp dụng để giải quyết những thách thức mới nổi.

Chuyển tiền mặt cho các nhóm mục tiêu để giải quyết nghèo cùng cực. Khi tỷ lệ dân số sống trong cảnh nghèo cùng cực giảm xuống, chi phí thu hẹp khoảng cách giữa khả năng tiếp cận thu nhập và mức sống tối thiểu của họ cũng giảm. Nhiều quốc gia trên thế giới đã thành công với các chương trình chuyển tiền mặt trợ cấp. Các chương trình chuyển tiền mặt có điều kiện như Bolsa Familia của Brazil và Prospera của Mexico được ca ngợi rộng rãi về cơ chế hỗ trợ hiệu quả, chi phí thấp để tăng thu nhập của người nghèo nhất trong xã hội. Theo các chương trình này, trợ cấp tiền mặt được thực hiện với điều kiện hộ gia đình phải đáp ứng các tiêu chí cụ thể như khám sức khỏe định kỳ cho phụ nữ và trẻ em cũng như trẻ em phải đi học. Các chương trình khuyến khích các hộ gia đình đầu tư vào y tế và giáo dục, hoặc trong một số trường hợp là đào tạo nghề, những hoạt động có thể mang lại giải pháp thoát nghèo lâu dài. Các chương trình này đã thành công trong việc giảm tỷ lệ và độ sâu của nghèo, tuy nhiên các chương trình này không được lợi thế chính trị, vì số lượng người tham gia ít. Chương trình Prospera ở Mexico, mặc dù được quốc tế hoan nghênh, đã kết thúc vào năm 2019 sau 21 năm triển khai chủ yếu do thiếu sự ủng hộ chính trị. Vì hầu hết cử tri không được hưởng lợi từ chương trình. Mô hình này được nhân rộng trong các chương trình xóa đói, giảm nghèo xác định đối tượng thông qua đối chiếu tài sản (means testing). **Người nghèo thường có ít nguồn lực, ít ảnh hưởng chính trị và không thể bảo vệ khả năng tiếp cận và chất lượng các chương trình được thiết kế cho mình.** Như Amartya Sen đã viết một câu nổi tiếng “những lợi ích dành riêng cho người nghèo, cuối cùng thường mang lại lợi ích rất nghèo nàn cho họ” (Sen, 1992, trang 14).

Cơ chế bổ sung thêm ngân sách và huy động thêm nguồn lực từ cộng đồng là một cách tiếp cận khác để giải quyết nghèo cùng cực. Trong các chương trình áp dụng cơ chế bổ sung ngân sách (Bangladesh, Ghana), ngoài được nhận trợ cấp tiền mặt, các hộ gia đình còn được nhận các hỗ trợ khác để giúp họ thoát nghèo. Các lợi ích khác bao gồm ngân sách đối ứng từ các nguồn khác hoặc tài sản như gia súc hoặc thiết bị. Các hộ gia đình được đào tạo về cách sử dụng vốn và tài sản, công cụ sản xuất phục vụ sản xuất và kinh doanh. Các dự án bổ sung ngân sách cũng thường đi kèm với giải pháp giúp họ tiếp cận các nguồn tài chính khác, như tín dụng. Nhân viên công tác xã hội, nhân viên kỹ thuật hoặc đại diện chính quyền địa phương thường xuyên kiểm tra để đảm bảo ngân sách và tài sản được sử dụng hợp lý.

Những chương trình này được thiết kế và triển khai trong một khoảng thời gian đã thống nhất trước và có giới hạn nhất định, sau đó các hộ hưởng lợi phải tự cung tự cấp hoặc bước vào “giai đoạn tốt nghiệp”. Không phải tất cả các hộ nghèo đều phù hợp với tiêu chí chương trình này. Ví dụ, người già và người khuyết tật có thể tham gia hoặc không thể tham gia tùy thuộc vào khả năng và hoàn cảnh của họ. Tuy nhiên, đánh giá về cơ chế bổ sung “cash plus” và các chương trình thí điểm cho thấy phương pháp này mang lại hiệu quả tích cực và bền vững đối với các hộ tham gia. Hầu hết người hưởng lợi có mức sống cao hơn sau khi ngừng trợ cấp (Brac, 2022). Việc tốt nghiệp/thoát nghèo làm giảm nguy cơ phụ thuộc vào sự hỗ trợ của chính phủ đồng thời cung cấp cho các hộ nghèo những điều kiện thiết yếu để tự lực.

Các chương trình chuyển tiền phổ quát làm giảm tính dễ bị tổn thương trước các cú sốc, giảm chi phí quản lý và mức độ sai sót so với chương trình xác định đối tượng và tăng cường đoàn kết xã hội. Phần dưới đây đưa ra những lợi ích của các chương trình chuyển tiền phổ quát so với các chương trình mục tiêu.

Thứ nhất, chương trình trợ cấp tiền mặt phổ quát có nhiều khả năng đến được với những người rất nghèo nhiều hơn so với chương trình mục tiêu. Các chương trình mục tiêu giảm chi phí bằng cách tập trung nguồn lực cho các thành viên cần thiết nhất của xã hội (đối tượng mục tiêu). Tuy nhiên, việc xác định được đối tượng mục tiêu thường không chính xác và chắc chắn dẫn đến sai số loại trừ (khi những người lẽ ra được hưởng, lại không được xác định) và lỗi rò rỉ (khi những người lẽ ra không được hưởng, lại được xác định là đối tượng) rất lớn. Bằng chứng quốc tế minh chứng các chương trình hỗ trợ tiền mặt có mục tiêu không đến được với những người nghèo nhất. Khi áp dụng công cụ xác định đối chứng thu nhập, những người có mức thu nhập trung bình sẽ nhận được sự hỗ trợ của chính phủ nhiều hơn nhiều so với những người nghèo nhất. Người nghèo nhất có xu hướng không nhận được sự hỗ trợ chính thức của chính phủ, vì họ sống ở vùng sâu vùng xa hoặc không được đăng ký trong hệ thống vì nhiều lý do khác nhau.

Thứ hai, các chương trình phổ quát có chi phí quản lý rẻ hơn các chương trình mục tiêu. Đối với chương trình mục tiêu, chính phủ cần thuê cán bộ quản trị để thu thập và kiểm tra thông tin theo định kỳ (thường là hàng tháng hoặc hàng năm). Hồ sơ cần được lưu giữ và cập nhật, và dữ liệu phải xác minh. Khi áp dụng công cụ xác định đối chứng thu nhập mất khá nhiều thời gian. Điều này làm ảnh hưởng đến tiến độ và sự kịp thời của các gói hỗ trợ từ các chương trình mục tiêu trong trường hợp khẩn cấp. Trong đại dịch Covid-19, các chương trình mục tiêu áp dụng công cụ xác định đối chứng thu nhập quá chậm để tiếp cận những người bị ảnh hưởng bởi tình trạng nghèo tạm thời, do mất việc làm đột ngột. Các chính phủ trên khắp thế giới đã phải ứng phó bằng cách chuyển tiền mặt ngay lập tức đến các hộ gia đình và cá nhân chưa bao giờ được liệt kê trong danh sách người nghèo và đối tượng bảo trợ xã hội.

Thoáng nhìn, các chương trình phổ quát có vẻ đắt tiền, nhưng vì chúng dễ quản lý nên chúng cực kỳ hiệu quả. Các chương trình phổ quát cho từng nhóm đối tượng cụ thể, như trợ cấp phổ cập cho trẻ em, trợ cấp cho phụ nữ mang thai và bà mẹ mới sinh, lương hưu

phổ cập và trợ cấp cho người khuyết tật, kết hợp được các ưu điểm và phẩm chất tốt nhất của các chương trình phổ cập và chương trình mục tiêu. Các chương trình này đảm bảo sẽ tiếp cận được những đối tượng dễ tổn thương nhất trong xã hội và dễ dàng mở rộng quy mô khi cần ứng phó với những cú sốc bất ngờ, như đại dịch, thiên tai và khủng hoảng tài chính. Không giống như các chương trình mục tiêu áp dụng phương pháp đối chứng thu nhập, chương trình phổ quát thu hút được sự ủng hộ chính trị trên diện rộng vì tất cả mọi người đều được tham gia.

Thứ ba, các chương trình phúc lợi phổ quát giúp người dân quản lý các tác động tiêu cực trong vòng đời. Do đó, chúng làm giảm tính dễ tổn thương của người nghèo liên quan đến việc nuôi dạy con cái, bệnh tật hay tuổi già. Vì đây là những nguyên nhân chính dẫn đến nghèo đói. Các khoản trợ cấp xã hội phổ quát cho phụ nữ nuôi con nhỏ và người già là một công cụ hiệu quả để giảm thiểu tình trạng dễ tổn thương.

Ở Nepal, khi một nghiên cứu xác định các gia đình có con nhỏ thường là hộ nghèo nhất quốc gia. Chính phủ đã thực hiện một chương trình trợ cấp phổ quát cho các hộ gia đình có con nhỏ ở các quận nghèo nhất của đất nước. Tại quốc gia bị ảnh hưởng bởi xung đột này, chi phí cho việc xác định một trẻ em đưa vào hưởng lợi chương trình còn cao hơn mức chi phí trợ giúp cho đứa trẻ đó, đặc biệt chưa tính đến sự gắn kết và đoàn kết xã hội (Samson et al., 2020)¹. Ở Bolivia, chương trình lương hưu toàn dân (*Renta Dignidad*) và chương trình trợ cấp trẻ em (*Bono Juancito Pinto*) đã góp phần làm giảm 15% tỷ lệ nghèo cùng cực trong giai đoạn 2007-2009, bất chấp ảnh hưởng của khủng hoảng tài chính toàn cầu (UNDP, 2011). Các nghiên cứu gần đây của Ngân hàng Thế giới và các tổ chức khác cũng xác định các tiêu chí quốc gia giúp cho phương pháp xác định theo nhóm đối tượng (categorical targeting) mang lại hiệu quả và phù hợp hơn trong tiếp cận các hộ nghèo (Samson et al, 2017)².

Thứ tư, chủ nghĩa phổ cập đang là xu thế toàn cầu của nhiều quốc gia. Trong và sau đại dịch Covid-19, xuất hiện một xu hướng toàn cầu trong các chương trình bảo trợ xã hội hướng tới bao phủ phổ quát. Loại bỏ 'phương pháp xác định đối tượng thông qua đối chứng thu nhập' giúp giảm nguy cơ xác định nhầm đối tượng bảo trợ xã hội, đơn giản hóa quy trình quản lý và tăng cường an sinh cho các nhóm đối tượng liên quan. Cách tiếp cận phổ quát phổ biến ở các quốc gia có thu nhập trung bình cao, nơi nó được coi là một giải pháp để giảm bất bình đẳng và đảm bảo cơ hội kinh tế hợp lý cho tất cả mọi người. Đặc biệt, trong các chương trình mà đối tượng thụ hưởng là trẻ em. Ví dụ, trợ cấp phổ cập cho trẻ em và trợ cấp phổ cập cho các bà mẹ mới sinh và đang mang thai đã được áp dụng ở một số quốc gia, bao gồm Argentina và El Salvador—cả hai đều tương tự như Việt Nam. Tuy nhiên, các chính sách, chương trình hiếm khi hoàn toàn áp dụng

¹ Samson et al, 2020, Các quốc gia sử dụng hệ thống an sinh xã hội để mang lại lợi ích cho người nghèo như thế nào?

² Devereux, S., Masset, E., Sabates-Wheeler, R., Samson, M., Rivas, A., Lintelo, D. Hiệu quả sử dụng phương pháp xác định đối tượng trong chương trình hỗ trợ cấp xã hội (2017)

<https://www.researchgate.net/publication/316117489> The targeting effectiveness of social transfers

phổ quát hoặc hoàn toàn theo mục tiêu. Chúng có xu hướng áp dụng kết hợp cả hai phương pháp tiếp cận – phổ quát và theo đối tượng (Mkandawire, 2005³).

Chương trình phổ quát không nhất thiết phải phụ thuộc hoàn toàn vào ngân sách từ thuế. Một số chương trình ở châu Âu - được phân loại là chương trình phổ quát vì chúng được trả cho tất cả công dân hoặc cư dân — ví dụ như ở Liechtenstein, Malta, Belarus và Cộng hòa Moldova — trên thực tế các chương trình này được tài trợ từ các khoản đóng góp từ bảo hiểm xã hội. Đồng thời, nhiều quốc gia khác **áp dụng cách tiếp cận hỗn hợp** để đạt được bao phủ toàn dân. Nghĩa là bằng cách kết hợp cả nguồn tài chính từ hệ thống bảo hiểm xã hội (đối với những người tham gia) và nguồn tài chính dựa trên thuế đối với những người bên ngoài hệ thống (ví dụ tại Bỉ, Nhật Bản và Thụy Sĩ là những ví dụ điển hình). Bài học này cần được xem xét, áp dụng để mở rộng hệ thống trợ giúp xã hội và bảo hiểm xã hội tại Việt Nam.

Chuyển đổi từ chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo sang chính sách an sinh xã hội thường xuyên theo vòng đời. Các chương trình mục tiêu quốc gia (CTMTQG) có mục tiêu, thời gian và ngân sách cụ thể; được thiết kế để giải quyết tình trạng nghèo cùng cực trong một thời gian nhất định, **sau đó các chương trình này cần được lồng ghép vào hệ thống chính sách thường xuyên.** Là một quốc gia có thu nhập trung bình, Việt Nam sẽ ngày càng tập trung vào chính sách an sinh xã hội tích hợp, thường xuyên để giải quyết các loại tình trạng dễ tổn thương ở các giai đoạn tuổi khác nhau của vòng đời. Các chương trình này giải quyết tình trạng dễ tổn thương trong suốt vòng đời và phá vỡ các nguyên nhân lây truyền nghèo đói giữa các thế hệ (Emma Cain, 2017)⁴.

Trong những năm gần đây, Chính phủ Việt Nam cũng đã thực hiện các bước quan trọng để đặt nền móng cho việc mở rộng diện bao phủ trợ giúp xã hội, hướng tới bao phủ toàn bộ vòng đời của người dân. Định hướng này được thể hiện trong Đề án đổi mới và phát triển hệ thống trợ giúp xã hội, Đề án đổi mới hệ thống bảo hiểm xã hội Việt Nam và các kế hoạch hành động tương ứng nhằm triển khai hệ thống an sinh xã hội tiếp cận vòng đời ở Việt Nam (Báo cáo chung của các cơ quan UN về tăng cường hệ thống ASXH tại Việt Nam, 2022)⁵.

Trao quyền cho phụ nữ và thúc đẩy bình đẳng giới để giảm nghèo bền vững. Cải thiện khả năng tiếp cận giáo dục của trẻ em gái là chính sách xóa đói, giảm nghèo hiệu quả nhất trên thế giới hiện nay. Vai trò cơ bản của phụ nữ trong giảm nghèo là một trong những bài học sâu sắc nhất về kinh nghiệm phát triển hiện nay. Ở hầu hết các nước đang phát triển, phụ nữ đóng vai trò chính trong sản xuất thực phẩm và là người bảo vệ môi trường, giáo dục trẻ em và nuôi dưỡng gia đình. Họ chiếm 1/4 lực lượng lao

³ Mkandawire, T., (2005). Xác định đối tượng hay phổ quát trong giảm nghèo (No. 23; Nghiên cứu về chương trình phát triển và chính sách xã hội). Viện nghiên cứu phát triển xã hội của Liên hợp quốc.

⁴ Cain, E., (2017) Bảo vệ xã hội và Tính dễ bị tổn thương, Rủi ro và Loại trừ trong Vòng đời, HelpAge International.

⁵ Báo cáo tổng hợp chung của Liên hợp quốc (2022) – Tóm tắt: Tăng cường chính sách xã hội ở Việt Nam.

động trong ngành công nghiệp và 1/3 trong ngành dịch vụ. Trong nhiều năm, có nhiều chính phủ và các tổ chức phát triển nhìn nhận phụ nữ như “vô hình”. Vì vậy, sự tiến bộ trên toàn thế giới về phát triển kinh tế- xã hội trong ba thập kỷ qua đã không mang lại các lợi ích tương xứng với tiềm năng của phụ nữ. Do đó, đầu tư nhiều hơn cho phụ nữ hiện nay là một yếu tố quan trọng trong nỗ lực giảm nghèo hiệu quả hơn.

Báo cáo của Liên hợp quốc cho rằng lao động không được trả lương của phụ nữ tăng thêm 10 nghìn tỷ Đô la mỗi năm — 13% GDP toàn cầu (Cao ủy Liên hợp quốc về trao quyền kinh tế cho phụ nữ). Phụ nữ sở hữu ít hơn 20% diện tích đất nông nghiệp ở một số vùng của Châu Phi và Châu Á, nhưng lại chiếm 60% lực lượng lao động nông nghiệp (FAO, 2016). “Phụ nữ là trụ cột trong công việc của chúng tôi trong lĩnh vực nông nghiệp. Khi phụ nữ có cơ hội, năng suất trên trang trại của họ tăng lên – cũng như thu nhập của họ. Tài nguyên thiên nhiên được quản lý tốt hơn. Dinh dưỡng được cải thiện. Và sinh kế được đảm bảo hơn” (José Graziano da Silva, 2016⁶).

Ở Băng-la-đét, Bra-xin và Nam Phi, trợ cấp tiền mặt cho phụ nữ có tác động tích cực đến giáo dục, đặc biệt là đối với trẻ em gái. Tăng nguồn lực trong tay phụ nữ làm tăng tỷ lệ sống sót của trẻ em, tình trạng dinh dưỡng và tỷ lệ nhập học (UNICEF, 2020)⁷. Ở những hộ gia đình phụ nữ là những người ra quyết định chính, tỷ lệ nguồn lực dành cho con cái lớn hơn nhiều so với những hộ gia đình mà phụ nữ ít có vai trò quyết định. Do đó, ai là người kiểm soát tiền trợ cấp trong hộ gia đình là rất quan trọng về mặt đảm bảo thu nhập, giảm nghèo, sự sống còn của trẻ em và trao quyền cho cả phụ nữ và trẻ em (Nolan, 2019⁸).

Sinh kế vùng Chars (Chương trình Chars) đã nhận ra rằng phụ nữ vùng Chars dễ tổn thương hơn nam giới. Bằng cách đặt phụ nữ vào trung tâm của các can thiệp, Chương trình Chars đã làm giảm tính dễ tổn thương của phụ nữ theo hai cách chính. *Thứ nhất*, việc chuyển giao tài sản cho phụ nữ đã xây dựng sức mạnh đàm phán của họ cả trong gia đình và cộng đồng. *Thứ hai*, chương trình đã cải thiện thái độ tiêu cực về giới thông qua các hoạt động phát triển xã hội của Chương trình Chars (DFID and DFAT 2018)⁹.

UNDP Việt Nam đã thử nghiệm và nhân rộng sáng kiến 4M (Gặp gỡ/Meet - Kết nối/Match – Đồng hành/Mentor – Phát triển/Move) - trao quyền kinh tế cho phụ nữ dân tộc thiểu số quản lý điều hành các hợp tác xã tại tỉnh Bắc Kạn, Đắk Nông, Lào Cai và Sơn La trong các năm 2019-2022. Nhờ đó, 169 hợp tác xã do phụ nữ DTTS làm chủ tại 04 tỉnh, với 15.442 người DTTS (trong đó 78% là phụ nữ DTTS) đã duy trì và phát triển sản xuất, doanh thu trong đại dịch Covid-19. Với 95% hợp tác xã chuyển đổi phương thức quản lý

⁶ <https://news.un.org/en/story/2016/12/547942>

⁷ UNICEF, 2020, Cho mọi trẻ em: https://www.unicef.org/uk/wp-content/uploads/2021/07/UNICEFUK_TrusteesReport2020_finalS.pdf

⁸ Heidi Loening-Voysey; Jenny Doubt; Divane Nzima; Yulia Shenderovich; Janina Steinert; Jasmina Byrne; Lucie Cluver, <https://www.unicef-irc.org/publications/993-relevance-implementation-impact-sinovuyo-teen-parenting-programme-south-africa.html>, Báo cáo nghiên cứu Innocenti, 2019

⁹ Chương trình sinh kế tại vùng CHARs – Các bài học kinh nghiệm <https://www.gov.uk/research-for-development-outputs/the-chars-livelihoods-programme-lessons-learned-series-consolidated-briefs>

kinh doanh từ chợ và các công cụ quản lý truyền thống sang ứng dụng công nghệ thông tin và thiết bị điện tử trong sản xuất, kinh doanh. Báo cáo giám sát cập nhật đến cuối năm 2022 cho thấy 93% hợp tác xã do phụ nữ DTTS làm chủ được UNDP hỗ trợ (2019 – 2022) vẫn đang hoạt động và duy trì mức tăng trưởng doanh thu trên 20%/năm.

Dữ liệu chính xác về toàn bộ dân cư là chìa khóa để thiết kế và thực hiện chính sách giảm nghèo bền vững. Một vấn đề phổ biến trong quá trình phát triển các hệ thống an sinh xã hội là thiếu dữ liệu toàn diện và chất lượng cao. Thông tin thường bị phân tán giữa các chính sách, chương trình, ngành, khu vực và cộng đồng. Điều này làm phức tạp thêm các nỗ lực phân tích tác động của các chính sách, chương trình và những thay đổi đối với các chính sách, chương trình phúc lợi của người dân. Ví dụ, chi phí tự trả cho chăm sóc sức khỏe là nguyên nhân chính dẫn đến nghèo đói, nhưng việc thiếu thông tin đầy đủ về chi tiêu cho y tế đã che khuất mối tương quan giữa sức khỏe và thu nhập hộ gia đình. Trong trường hợp không có dữ liệu kịp thời và toàn diện, các nhà hoạch định chính sách khó nắm bắt được tác động có thể xảy ra, để kịp thời điều chỉnh các chính sách, chương trình một cách hiệu quả.

Việt Nam chủ yếu dựa vào hai loại dữ liệu để đo lường tình trạng nghèo ở nông thôn: (1) dữ liệu hành chính, do các cán bộ địa phương thu thập; và (2) Điều tra mức sống hộ gia đình Việt Nam (VHLSS). Dữ liệu hành chính không được thu thập một cách nhất quán từ nơi này sang nơi khác và không theo thời gian. Do đó không có dữ liệu đại diện cho dân số. Hơn nữa, phạm vi thu thập dữ liệu không toàn diện và phụ thuộc vào các lựa chọn thực hiện ở cấp địa phương. Điều này dẫn đến yếu tố chủ quan trong số liệu. VHLSS được tiến hành hai năm một lần và dựa trên mẫu ngẫu nhiên có hệ thống. Tuy nhiên, do cỡ mẫu tương đối nhỏ, nên nó mang tính đại diện cho cấp vùng, chứ không phải cấp tỉnh. Hơn nữa, phương pháp lấy mẫu loại trừ một cách có hệ thống những người di cư và những người không có địa chỉ cố định hoặc sống trong những ngôi nhà không đạt tiêu chuẩn, dẫn đến việc loại trừ nhiều người nghèo và dễ bị tổn thương.

Số hóa đăng ký, quản lý và thanh toán đã cải thiện hiệu quả và hiệu suất của hệ thống an sinh xã hội ở nhiều quốc gia có thu nhập cao và thu nhập trung bình cao. Những người tham gia chương trình có thể cung cấp và xác minh thông tin trực tuyến, giúp tăng độ chính xác và giảm chi phí hành chính. Người tham gia cảm thấy được kết nối nhiều hơn với các chương trình và có thể theo dõi các lợi ích và nghĩa vụ của mình, tăng cường sự ủng hộ của công chúng đối với an sinh xã hội và tạo ra ý thức về các quyền và nghĩa vụ chung với tư cách một công dân.

Tăng cường chuyển đổi từ việc làm phi chính thức sang việc làm chính thức để giảm tính dễ tổn thương của nghèo đói. Mặc dù đã giảm đáng kể trong thập kỷ qua, việc làm phi chính thức ở Việt Nam vẫn chiếm gần 70% tổng số việc làm vào năm 2019 (ILO, 2021). Lực lượng lao động phi chính thức, bao gồm lao động tự chủ và hộ kinh doanh gia đình, cũng như những người làm công ăn lương làm việc cho các doanh nghiệp

không đăng ký chính thức với chính quyền và không nộp thuế. Nhiều doanh nghiệp trong số này có quy mô nhỏ, nhưng một số có hàng chục, thậm chí hàng trăm người lao động. Những người lao động phi chính thức không được tiếp cận hệ thống an sinh xã hội. Họ không tham gia bảo hiểm vào hệ thống hưu trí công, và họ không được bảo hiểm tai nạn lao động chi trả. Chính thức hóa quan hệ việc làm là điều cần thiết nếu Việt Nam muốn đạt được một hệ thống an sinh xã hội phổ quát, giúp giảm thiểu tình trạng dễ tổn thương trong suốt vòng đời của người dân và có khả năng thanh toán về mặt tài chính trong dài hạn. Việc chính thức hóa việc làm cũng cần thiết để chuyển từ hệ thống trên giấy sang hệ thống trực tuyến.

Kết luận: Hướng tới một hệ thống an sinh xã hội hiện đại cho Việt Nam

Việt Nam là một ví dụ điển hình về thành công trong xóa đói giảm nghèo. Việt Nam cũng là quốc gia tiên phong áp dụng đo lường nghèo đa chiều (NĐC) kể từ khi chuẩn NĐC được áp dụng thực hiện chính sách và giám sát giảm nghèo năm 2015. Chuẩn nghèo đa chiều của Việt Nam giai đoạn 2021-2025 đã được điều chỉnh để tiệm cận mức sống tối thiểu, đáp ứng nhu cầu ngày càng tăng của công dân một quốc gia có thu nhập trung bình. Thách thức mới đối với Việt Nam là chuyển từ giảm nghèo cùng cực sang giảm tình trạng dễ tổn thương của nghèo. Điều này đòi hỏi phải vượt ra ngoài các mục tiêu giảm nghèo đơn thuần để giải quyết các vấn đề mới nổi, như các nhóm nghèo ở vùng sâu vùng xa, DTTS; bất bình đẳng giới và lực lượng lao động phi chính thức. Phần dưới đây trình bày những khía cạnh này đối với Việt Nam.

Hệ thống an sinh xã hội Việt Nam sẽ chuyển dần từ phát triển theo khu vực sang tiếp cận theo vòng đời, đảm bảo bảo vệ công dân từ khi sinh ra đến khi về già. Tình trạng nghèo luôn luôn biến động. Nghĩa là trong bất kỳ thời kỳ nào cũng có người rơi vào và có người thoát nghèo. Hệ thống an sinh xã hội phải đổi mới để giảm khả năng tái nghèo và tăng khả năng thoát nghèo. Đối với hầu hết các hộ gia đình, các biến cố trong vòng đời là nguyên nhân chính gây ra tình trạng nghèo đói. Chi phí lương thực, thực phẩm, quần áo và giáo dục trẻ em, chăm sóc người cao tuổi và các thành viên trong gia đình ốm yếu là những nguyên nhân phổ biến nhất dẫn đến tình trạng dễ tổn thương.

Việt Nam đã đạt được tiến bộ nhanh chóng trong việc mở rộng khả năng tiếp cận bảo hiểm y tế. Hầu hết mọi người dân hiện nay đều được bảo hiểm y tế bao phủ theo một số hình thức khác nhau. Tuy nhiên, chi phí tự trả vẫn còn cao, giá thuốc và thiết bị y tế ở Việt Nam cao hơn so với các nước láng giềng. Các bệnh viện và phòng khám vẫn có động cơ kê đơn thuốc quá mức và các phương pháp điều trị không hiệu quả.

Theo các chính sách hiện hành, tỷ lệ người già nghèo sẽ tăng lên khi dân số già đi. Theo Bảo hiểm Xã hội Việt Nam, 35% người đến tuổi về hưu được nhận trợ cấp bảo hiểm xã hội hàng tháng.¹⁰ Tỷ lệ bao phủ tương đối thấp của hệ thống hưu trí là hệ quả của tỷ

¹⁰ See [Old-Age \(vss.gov.vn\)](http://vss.gov.vn).

lệ lao động phi chính thức cao trong lực lượng lao động và di sản của thời kỳ trước – lúc đó quyền tiếp cận trợ giúp xã hội chủ yếu chỉ giới hạn ở những người lao động trong khu vực công. Do hầu hết người cao tuổi không có lương hưu nên tình trạng nghèo của người cao tuổi là một vấn đề nghiêm trọng, đặc biệt ở khu vực nông thôn. Theo dự thảo Luật Bảo hiểm xã hội sửa đổi, công dân từ đủ 80 tuổi trở lên không có lương hưu hay trợ cấp bảo hiểm xã hội hàng tháng, sẽ được hưởng mức lương hưu xã hội là 500.000 đồng/tháng. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy hưu trí xã hội là một cơ chế hiệu quả về mặt tài chính để giảm nghèo cho người cao tuổi (Giang, 2014¹¹). Hiện tại có thể được mở rộng với chi phí tương đối thấp bằng cách mở rộng bao phủ cho toàn bộ người cao tuổi (không chỉ những người không có lương hưu) và giảm dần độ tuổi đủ điều kiện từ 80 xuống 65 theo từng giai đoạn.

Các chi phí chăm sóc và giáo dục trẻ em cũng là một nguyên nhân quan trọng dẫn đến tình trạng dễ tổn thương. Chương trình hỗ trợ phổ quát cho trẻ em là một cơ chế hiệu quả đối với giảm nghèo cho trẻ em. Một nghiên cứu của UNICEF cho thấy ở các quốc gia có thu nhập trung bình như Việt Nam, một khoản trợ cấp phổ quát cho trẻ em được phân bổ bằng 1% GDP sẽ giảm 30% tỷ lệ nghèo chung cho toàn bộ dân số và giảm tỷ lệ nghèo ở trẻ em từ 20% trở lên (UNICEF & ODI, 2020, p. 6¹²). Có một số lợi thế đối với hỗ trợ phổ quát so với hỗ trợ trẻ em áp dụng công cụ đối chứng thu nhập (means testing). Các khoản trợ cấp phổ quát rất dễ quản lý và không tốn kém vì tính đủ điều kiện được xác định theo độ tuổi thay vì thu nhập hoặc địa điểm. Các gói hỗ trợ phổ quát cũng loại bỏ các lỗi về rò rỉ và bỏ sót, vốn phổ biến trong các chương trình áp dụng công cụ đối chứng thu nhập. Các chương trình phúc lợi phổ quát cho trẻ em cũng xây dựng ý thức công dân và đoàn kết xã hội mạnh mẽ. Việt Nam cần tăng cường các dịch vụ xã hội và bảo trợ cho trẻ em trai và gái.

Quá trình chuyển đổi từ các chương trình áp dụng phương pháp đối chứng thu nhập (means testing) và theo khu vực sang phương pháp trợ giúp phổ quát là phù hợp với tiến độ phát triển của Việt Nam, cam kết chính trị của đất nước đối với bình đẳng và tiến bộ xã hội và nguyên tắc Không ai bị bỏ lại phía sau của các Mục tiêu Phát triển Bền vững. Đề án đổi mới và phát triển hệ thống trợ giúp xã hội Việt Nam được phê duyệt năm 2017 (Đề án) thống nhất tiếp tục mở rộng phạm vi bao phủ của các nhóm dễ bị tổn thương, bao gồm trẻ em, phụ nữ mang thai, người khuyết tật, người cao tuổi và dân tộc thiểu số. Đề án quy định áp dụng phương pháp phổ quát như một chiến lược hữu hiệu và hiệu quả để giúp mọi người dân Việt Nam đạt được mức sống tối thiểu.

¹¹ Giang, L. T. (2014). Mở rộng diện bao phủ hưu trí xã hội cho lao động phi chính thức: Kinh nghiệm quốc tế và bài học cho Việt Nam; <https://doi.org/10.13140/RG.2.1.1955.8243>

¹² UNICEF, & ODI., (2020). Tóm tắt chương trình trợ giúp phổ quát cho trẻ em: Các vấn đề và lựa chọn chính sách. <https://www.unicef.org/media/70416/file/Universal-child-benefits-Briefing-2020.pdf#:~:text=Universal%20child%20benefits%20%28UCBs%29%20can%20play%20a%20critical,scaling%20up%20social%20protection%20in%20times%20of%20crisis>

Mức chi cho trợ giúp xã hội của Việt Nam ngang bằng với Thái Lan và Mexico (1,6% GDP), cao hơn Malaysia và Indonesia (0,6%).¹³ Tuy nhiên, khoảng 1/3 số tiền này được chi cho các khoản miễn học phí (ví dụ như học phí). Hơn nữa, tác động giảm nghèo của các chính sách trợ cấp tiền mặt hiện tại và các chương trình trợ giúp xã hội khác khá thấp. Một nghiên cứu của UNDP cho thấy trợ cấp xã hội ở Việt Nam làm giảm tỷ lệ nghèo quốc gia 1,9% do phạm vi bao phủ hẹp và mức độ hỗ trợ thấp (Kidd et al., 2016, p. 6¹⁴). Việc chuyển đổi từ các chương trình chắp vá hiện nay sang chương trình phổ quát sẽ giảm chi phí, cải thiện phạm vi bao phủ và tăng tác động hỗ trợ.

Kinh nghiệm của Covid-19 vừa qua cho thấy những lỗ hổng nghiêm trọng trong hệ thống an sinh xã hội. Nghèo đói tạm thời tăng mạnh và các chương trình trợ giúp xã hội hiện tại gặp khó khăn trong việc tiếp cận những người bị mất thu nhập đột ngột, đặc biệt người lao động phi chính thức và người di cư. Theo một nghiên cứu của UNDP được thực hiện với Viện Hàn lâm Khoa học Xã hội Việt Nam (VIASS), 8,5% dân số không nghèo năm 2019 rơi vào nghèo đói do đại dịch (UNDP, 2021). Tác động của đợt bùng phát thứ ba tháng 8 năm 2021 thậm chí còn lớn hơn (VIASS & UNDP, 2021). Các hộ gia đình trong danh sách nghèo hiện tại không phải là đối tượng ưu tiên nhất, mà chương trình mới được thiết kế để hỗ trợ người lao động và doanh nghiệp nhỏ, do vậy người nhận đã gặp phải các thủ tục hành chính phức tạp, mức giải ngân thấp, không đúng thời điểm. Do đó, mức tiêu dùng của các hộ gia đình sụt giảm trong quý 3 năm 2021. Nếu các cơ chế trợ cấp trẻ em và hưu trí xã hội phổ quát được áp dụng, sẽ là phương tiện hiệu quả hơn để tiếp cận các hộ dễ tổn thương trong thời điểm khó khăn này.

Số hóa quá trình đăng ký, quản lý và chi trả trợ cấp xã hội sẽ giảm chi phí, tăng cường sự tham gia và tăng ý thức làm chủ của những người tham gia chương trình. Việc quản lý các hệ thống an sinh xã hội ở tất cả các quốc gia có thu nhập cao và hầu hết các quốc gia có thu nhập trung bình cao đều chuyển sang trực tuyến. Việc sử dụng các công cụ kỹ thuật số giúp tiết kiệm thời gian, giảm chi phí và cung cấp cho các cơ quan công quyền cũng như những người tham gia chương trình khả năng tiếp cận thông tin dễ dàng và kịp thời hơn. Chính phủ có thể sử dụng những dữ liệu này để phân tích phạm vi bao phủ và tác động của các chính sách an sinh xã hội. Tiếp cận thông tin cũng làm tăng ý thức làm chủ chương trình giữa những người tham gia.

Chính thức hóa lượng lao động hỗ trợ tính bền vững tài chính của hệ thống an sinh xã hội và tác động của nó đối với nghèo đói và tính dễ tổn thương của nghèo đói. Khi bước vào thời kỳ dân số già, các chương trình do dân đóng góp sẽ phải bao phủ được phần lớn dân số để duy trì khả năng tài chính. Bảo hiểm xã hội hoạt động theo

¹³ Cơ sở dữ liệu ASPIRE của Ngân hàng Thế giới ([ASPIRE: THE ATLAS OF SOCIAL PROTECTION - INDICATORS OF RESILIENCE AND EQUITY \(worldbank.org\)](https://www.worldbank.org/indicators-of-resilience-and-equity)).

¹⁴ Kidd, S., Abu-el-Haj, T., Khondker, B., Watson, C., & Ramkissoon, S. (2016). Trợ giúp xã hội ở Việt Nam Rà soát và đề xuất cải cách. UNDP.

nguyên tắc chia sẻ rủi ro và đóng-hưởng cho phép xã hội quản lý và phân bổ chi phí ốm đau, bệnh tật, tai nạn lao động, nuôi con và tuổi già cho toàn bộ dân số. Tình trạng lao động phi chính thức kéo dài khiến hầu hết người lao động không được bảo vệ và làm suy yếu khả năng tài chính của các chương trình bảo hiểm xã hội như bảo hiểm y tế và lương hưu xã hội. Hiện nay, phần lớn lao động Việt Nam làm công ăn lương, cần nỗ lực hơn nữa để chính thức hóa lao động trong các doanh nghiệp, bao gồm cả doanh nghiệp nhỏ và siêu nhỏ.

Với điều kiện vô cùng đa dạng ở các vùng nông thôn và vùng sâu vùng xa, các Chương trình Mục tiêu quốc gia cần mở rộng không gian cho các sáng kiến địa phương giải quyết các vấn đề cụ thể của địa phương và giảm bớt sự kiểm soát của trung ương trong quá trình thực hiện chương trình. Hệ thống an sinh xã hội nên kết hợp các chương trình phổ quát, đơn giản để giảm tỷ lệ nghèo và tính dễ tổn thương của nghèo cho mọi công dân, với các chương trình phù hợp với từng địa phương hay từng vùng để giải quyết các nhóm nghèo cùng cực còn lại. Các CTMTQG cần sử dụng nguồn lực từ trung ương để thiết kế và thử nghiệm các giải pháp đổi mới ở cấp địa phương. Sau khi đánh giá cẩn thận, những giải pháp thử nghiệm thành công có thể được nhân rộng và các bài học có thể được chia sẻ với các địa phương khác. Các sáng kiến thí điểm thành công ở cấp địa phương—ví dụ như sáng kiến 4M của UNDP—cho thấy năng lực của chính quyền địa phương, cộng đồng và người dân tộc thiểu số trong việc đưa ra các cách tiếp cận mới, thiết thực để tạo thu nhập và giảm nghèo. Các CTMTQG hoạt động hiệu quả nhất khi chúng khai thác được tính sáng tạo địa phương, đồng thời hỗ trợ các nỗ lực của cộng đồng địa phương để học hỏi từ những thành công và thất bại của họ. Điều này hàm ý đề xuất chuyển từ hệ thống giám sát và đánh giá (M&E) dựa trên đầu vào và tuân thủ các quy định nghiêm ngặt sang theo dõi và đánh giá theo kết quả đầu ra, và cơ chế học hỏi tích cực từ các thử nghiệm chính sách và chương trình. Các CTMTQG có thể hỗ trợ quá trình chuyển đổi này bằng cách tạo điều kiện tương tác và đối thoại giữa các nhà lập sách, chính quyền địa phương, các tổ chức chính trị xã hội dân sự, doanh nghiệp và cộng đồng để xác định và thử nghiệm các giải pháp sáng tạo. Họ cũng có thể thúc đẩy chia sẻ và phổ biến kiến thức giữa các địa phương với các cơ quan chính quyền trung ương.

Để tăng cường tính sáng tạo và làm chủ của địa phương, các CTMTQG nên áp dụng mạnh hơn cơ chế đối ứng ngân sách để “thu hút” sự đầu tư trọng điểm của địa phương. Mục tiêu của các CTMTQG không đơn giản chỉ là cung cấp thêm nguồn lực trung ương để đạt được các chiến lược và kế hoạch phát triển kinh tế xã hội. Mục tiêu này có thể đạt được dễ dàng và rẻ hơn thông qua cơ chế đầu tư công và phân bổ ngân sách thường xuyên của chính phủ. Để có hiệu quả hơn, các CTMTQG phải phát huy tác dụng hơn, không chỉ là bổ sung ngân sách. Một trong các giải pháp sáng tạo đó là quy định cơ chế phân bổ ngân sách đối ứng (matching fund) trung ương để cung cấp thêm

hoặc đồng tài trợ cho các sáng kiến địa phương, được đề xuất và tài trợ bởi chính quyền, doanh nghiệp và cộng đồng địa phương. Các dự án, đề xuất đủ điều kiện nhận ngân sách đối ứng sẽ cần phải đáp ứng các tiêu chí liên quan đến báo cáo, trách nhiệm giải trình và đánh giá tác động, nhưng sẽ mở rộng không gian để cho phép chính quyền địa phương và cộng đồng sáng tạo, tiến hành các thử nghiệm về chính sách và chương trình phù hợp với tình hình địa phương.

Tài liệu tham khảo:

- 1) Brac, (2022), Các chương trình 'bổ sung ngân sách' dạy chúng ta điều gì trong xử lý tình trạng nghèo đói cùng cực. <https://bracusa.org/what-cash-plus-programs-teach-us-about-fighting-extreme-poverty/>
- 2) GSO, (2021), Tổng điều tra dân số và nhà ở 2019: Già hóa dân số và người cao tuổi ở Việt Nam. <https://www.gso.gov.vn/wp-content/uploads/2021/08/Dan-so-gia-hoaEN.pdf>
- 3) Giang, L. T. (2014). Mở rộng diện bao phủ hưu trí xã hội cho lao động phi chính thức: Kinh nghiệm quốc tế và bài học cho Việt Nam. <https://doi.org/10.13140/RG.2.1.1955.8243>
- 4) Viện Khoa học Lao động và Xã hội, & UNDP, (2021). Đánh giá nhanh việc thiết kế và triển khai gói hỗ trợ lần 2 của Chính phủ cho các đối tượng bị ảnh hưởng bởi Covid-19. <https://www.vn.undp.org/content/vietnam/en/home/library/Assessment2package.html>
- 5) Kidd, S., Abu-el-Haj, T., Khondker, B., Watson, C., & Ramkissoo, S. (2016). Trợ giúp xã hội ở Việt Nam Rà soát và đề xuất cải cách. UNDP.
- 6) Mkandawire, T., (2005). Xác định đối tượng hay phổ quát trong giảm nghèo (No. 23; Nghiên cứu về chương trình phát triển và chính sách xã hội). Viện nghiên cứu phát triển xã hội của Liên hợp quốc.
- 7) Nguyen, P. L., & Vu, T. T. A., (2020). Nâng cao năng lực cạnh tranh để phát triển bền vững (Báo cáo thường niên kinh tế ĐBSCL). Trường Chính sách Công và Quản lý Fulbright.
- 8) Pham, A. T. Q., Mukhopadhaya, P., & Vu, H., (2021). Tính toán mức độ nghèo và tính dễ tổn thương đối với nghèo tiền tệ và phi tiền tệ: Trường hợp của Việt Nam. Kinh tế học thực nghiệm, 61(6), 3125–3177. <https://doi.org/10.1007/s00181-020-01991-4>
- 9) Samson, M., Golchha, P., & Stephan, K., (2020). Đánh giá Tác động Sớm và Đánh giá Tính khả thi của Chương trình Trợ cấp Trẻ em của Nepal (2009- 2019). UNICEF.

https://www.unicef.org/nepal/media/14646/file/Early_Impact_Evaluation_and_Evaluability_Assessment_of_Nepal%27s_Child_Grant_Programme.pdf

- 10) Sen, A. (1992)., Nền kinh tế chính trị của việc nhắm mục tiêu. Hội nghị Ngân hàng Thường niên về Kinh tế Phát triển, Ngân hàng Thế giới.
- 11) Sen, A. (2000)., Phát triển như tự do (1. Anchor Books ed). Sách neo.
- 12) UNDP. (2011)., Chia sẻ kinh nghiệm sáng tạo: Kinh nghiệm sàn an sinh xã hội thành công.
- 13) UNDP. (2021)., Đánh giá tác động kinh tế xã hội của COVID-19 đối với các hộ gia đình và hộ kinh doanh dễ bị tổn thương ở Việt Nam. <https://www.undp.org/vietnam/publications/assessment-covid-19-socio-economic-impact-vulnerable-households-and-household-businesses-viet-nam>
- 14) UNICEF, & ODI., (2020). Tóm tắt chương trình trợ giúp phổ quát cho trẻ em: Các vấn đề và lựa chọn chính sách. <https://www.unicef.org/media/70416/file/Universal-child-benefits-Briefing-2020.pdf#:~:text=Universal%20child%20benefits%20%28UCBs%29%20can%20play%20a%20critical,scaling%20up%20social%20protection%20in%20times%20of%20crisis>