

Cơ sở hạ tầng, tăng trưởng và xóa đói giảm nghèo

PIERRE JACQUET¹
OLIVIER CHARNOZ

Với chính sách *Đổi mới* kinh tế tiến hành từ năm 1986, Chính phủ Việt Nam đã coi cơ sở hạ tầng có vị trí trọng tâm trong chiến lược phát triển đất nước và mở cửa ra nền kinh tế thế giới. Hướng đi đó được khẳng định trong *Chiến lược xóa đói giảm nghèo* mà Việt Nam đã thông qua vào tháng 5 năm 2002. Tuy nhiên, mối quan hệ giữa xây dựng cơ sở hạ tầng, tăng trưởng và xóa đói giảm nghèo, cho dù bằng trực giác, cũng thấy gần như là đương nhiên, thì vẫn cần được phân tích sâu hơn. Dĩ nhiên, một sự tăng trưởng kinh tế bền vững và công bằng còn đòi hỏi các điều kiện khác nữa như môi trường thuận lợi cho sự phát triển của khu vực tư nhân, khuôn khổ pháp lý ổn định, sự cạnh tranh lành mạnh giữa các đơn vị kinh tế, sự điều hành và quản lý có hiệu quả của Nhà nước, hệ thống các công cụ bảo trợ xã hội.... Tuy vậy, các điều kiện khác nhau đó không thể thay thế cho một chính sách chủ động trong đầu tư của Nhà nước mà thực tế các điều kiện đã nêu có thể góp phần nâng cao tính hữu ích cũng như tính hiệu quả.

Cơ sở hạ tầng và vấn đề nghèo đói

Đấu tranh chống đói nghèo và tăng trưởng có mối liên hệ đan xen mật thiết với nhau. Đối với các nước nghèo, tăng trưởng kinh tế là chìa khóa để xóa đói giảm nghèo. Nhưng xóa đói giảm nghèo cũng có thể góp phần vào việc duy trì tăng trưởng dài lâu: Nó mở rộng quy mô của các thị trường có khả năng thanh toán, quy mô nguồn nhân lực và thông qua quy luật hiệu suất tăng dần rút cuộc sẽ làm tăng hiệu suất của nguồn vốn tư nhân. Sự đồng thuận trong xã hội cũng cần thiết để duy trì lâu dài tốc độ tăng trưởng. Ngoài việc là một chủ trương xã hội cấp thiết, công tác xóa đói giảm nghèo như vậy có thể cũng còn là một nhân tố thể hiện tính hiệu quả kinh tế dài hạn.

Cơ sở hạ tầng là một trong những lý do rất quan trọng giải thích vì sao lại có những sự khác biệt về mức độ nghèo khổ giữa các vùng ngay trong từng nước. Tác động của phát triển cơ sở hạ tầng đến tầng lớp dân cư nghèo khó nhất có thể được hiểu theo ba cách. Trước hết, cơ sở hạ tầng mở rộng thêm các thị trường địa phương và quốc gia, tiến tới hội nhập vào các thị trường khác lớn hơn và như vậy cũng mở rộng những cơ hội kinh tế mà những người dân nghèo có thể nắm bắt; cơ sở hạ tầng

¹ Giám đốc điều hành phụ trách chiến lược của Cơ quan Phát triển Pháp (AFD).

nói tóm lại sẽ làm giảm chi phí giao dịch và điều này sẽ cho phép các thị trường hoạt động một cách có hiệu quả hơn. Mặt khác, việc phát triển cơ sở hạ tầng và các dịch vụ cơ bản chắc chắn hơn (giao thông, y tế, năng lượng, thủy lợi...) sẽ giảm thiểu tình trạng bấp bênh của người dân trước những sự cố hay thời điểm khủng hoảng vốn đã được chứng minh là một lực cản lớn đối với quá trình phát triển kinh tế; giảm bớt những nguy cơ này có thể giải phóng được tiềm năng của cả một vùng. Cuối cùng, cơ sở hạ tầng còn cải thiện đáng kể năng suất nông nghiệp và hệ quả là cải thiện cả thu nhập của hộ gia đình, mức độ dinh dưỡng của họ, tình trạng sức khỏe của họ, trình độ học vấn của họ hay ngay cả việc họ sử dụng các biện pháp kế hoạch hóa gia đình nữa. Quả thực, mỗi khía cạnh trong phát triển con người đều trực tiếp hoặc gián tiếp liên quan đến một hay nhiều cơ sở hạ tầng và do đó đầu tư cho cơ sở hạ tầng cũng là tạo điều kiện phát triển con người. Thực tế này đã được Ravallion & Datt (2001) chỉ ra rất rõ khi đề cập đến trường hợp của Ấn Độ.

Một tạp chí về kinh tế lượng trong số ra gần đây (Ali & Pernia 2003) đã chỉ ra rằng cơ sở hạ tầng luôn đi đầu trong cuộc chiến chống đói nghèo, đặc biệt ở khu vực nông thôn. Cũng cần nhớ rằng trên phạm vi toàn cầu thì nông thôn là nơi tập trung rất nhiều người nghèo. Ali & Pernia nhấn mạnh đến ba lĩnh vực cơ bản: đường sá, thủy lợi và điện.

Những nghiên cứu được tiến hành ở Ấn Độ (Fan, Hazel & Thorat 1999) và Trung Quốc (Fan, Zhang & Zhang 2002) cho thấy rõ hiệu quả của đầu tư xây dựng đường sá trong cuộc chiến chống đói nghèo ở nông thôn. Cũng giống như hai nước rộng lớn trên, Indônêxia đã giảm mạnh được tỷ lệ đói nghèo ở nông thôn trong vòng vài thập kỷ: việc mở rộng mạng lưới giao thông ngay cả trong trường hợp này cũng tỏ ra là một nhân tố quan trọng dẫn đến thành công (Kwon 2001). Những kết luận tương tự cũng đã được đưa ra đối với trường hợp của Việt Nam: Deolalikar (2002) đã quan sát và định lượng tác động tích cực của những khoản chi công cho đường sá đối với năng suất nông nghiệp và tốc độ tăng trưởng trong sản xuất công nghiệp của những vùng nghèo nhất. Một số nghiên cứu khác tính được rằng các hộ gia đình nông thôn Việt Nam sống tại khu vực đã có đường nhựa có thêm 67% cơ hội thoát khỏi được đói nghèo (Glewe, Cragnotati & Zaman 2002). Việc đánh giá các dự án của Ngân hàng Thế giới cũng từng khẳng định điểm này: xây dựng một con đường trước hết có lợi cho những hộ gia đình nghèo nhất (Van de Walle & Cratty 2002). Việc kết hợp các hoạt động đầu tư cho đường sá với tính hiệu quả của các khoản chi cho giáo dục đã được nhấn mạnh trong nhiều nghiên cứu. Tại Philippin, Balisacan & Pernia (2002) cho rằng nâng được 1% số lượng người dân được sử dụng hệ thống đường sá sẽ nâng được tỷ lệ trẻ em đến trường lên thêm 0,32% thông qua thu nhập của người dân đã tăng 0,11%. Kwon (2001) cũng nhận thấy sự phối hợp này ở Indônêxia.

Đầu tư xây dựng đường sá không phải là con đường duy nhất để xóa đói giảm nghèo có hiệu quả. Cơ sở hạ tầng về thủy lợi cũng đóng góp rất trực tiếp vào việc nâng cao năng suất nông nghiệp (đặc biệt vì giảm thiểu được sự bấp bênh do thời tiết bất thường). Các nghiên cứu được thực hiện ở Ấn Độ, Philippin, Thái Lan và Việt Nam cho thấy nạn đói nghèo ít nghiêm trọng hơn tại các vùng có hệ thống thủy lợi

(Bhattarai, Sakhitavadivel & Hussain 2002). Đối với trường hợp Trung Quốc, Fan, Zhang & Zhang (2002) tính được rằng mở rộng 1% hệ thống thủy lợi sẽ nâng cao được thêm 0,41% năng suất của lao động nông nghiệp và giảm được 1,13% quy mô của những hộ rất nghèo. Ở Việt Nam, Van de Walle (1998) cho thấy việc mở rộng thủy lợi phục vụ những chủ đất nhỏ là một trong những khoản đầu tư của Nhà nước về mặt xã hội được đánh giá là có tính phân phối lại cao nhất: điều này làm tăng 4,5% thu nhập của những gia đình nghèo nhất nhưng chỉ làm tăng 0,1% thu nhập của những gia đình giàu nhất².

Trong cuộc chiến chống đói nghèo, cơ sở hạ tầng về năng lượng cũng đóng góp phần mình. Việc sản xuất và phân phối điện có tác động mạnh mẽ, nhất là thông qua việc kích thích khu vực sản xuất phi nông nghiệp. Ở Trung Quốc, đầu tư 10.000 nhân dân tệ trung bình sẽ cho phép 2,3 người thoát được khỏi đói nghèo một cách chắc chắn (Fan, Zhang & Zhang 2002). Hơn nữa, việc đánh giá một loạt các dự án điện khí hóa ở Bangladesh và Ấn Độ đã nhấn mạnh rằng loại hình đầu tư này khuyến khích việc sử dụng các kỹ thuật thủy lợi và do đó giảm thiểu được tỷ lệ đói nghèo (Songco 2002). Tuy nhiên, một vài nghiên cứu lại chỉ ra rằng việc điện khí hóa không phải lúc nào cũng có tác động tích cực đến thu nhập của người dân nghèo: đôi khi người nghèo lại quyết định không mắc điện. Điện trên thực tế chỉ có thể trở thành một cơ hội thực sự khi chi phí mắc điện và sử dụng phù hợp với thu nhập và khả năng vay nợ của những người thụ hưởng và khi quyền sở hữu được xác định rõ ràng - nếu không thì việc thu lợi cũng biến mất và kéo theo nó là động cơ đầu tư.

Vấn đề của Việt Nam

Việt Nam đã quyết tâm hòa mình vào trào lưu toàn cầu hóa và đã gặt hái được thành công. Việt Nam đã có được mức tăng trưởng đáng mừng: nhanh và công bằng. Phân tích các số liệu của khu vực trong những năm 1993-1998 chẳng hạn cho thấy thu nhập của nhóm một phần năm dân cư nghèo nhất tăng nhanh hơn hẳn so với nhóm hai phần năm dân cư giàu nhất (Balisacan, Pernia & Estrada 2003). Kết quả này khác hẳn những kết luận thường thấy về các nước đang phát triển mà theo đó tính theo tỷ lệ thì tăng trưởng có vẻ có lợi cho những nhóm người giàu hơn. Chỉ trong thập kỷ 1990, Việt Nam đã giảm được một nửa tỷ lệ hộ nghèo: Việt Nam đã đạt được sớm hơn 15 năm một trong những Mục tiêu Thiên niên kỷ quan trọng về phát triển!

Cơ sở thành công đó của Việt Nam là gì và trong tương lai Việt Nam sẽ dựa vào những cơ sở nào? Như UNDP (1999) đã nhấn mạnh, nhân tố chủ yếu cho phép giảm bớt đói nghèo trong giai đoạn 1993-1998 là tăng trưởng gắn liền với chủ trương giao đất cho nông dân, với chính sách tự do hóa và đa dạng hóa nông nghiệp. Một số sản phẩm nông nghiệp mang ý nghĩa chiến lược đối với Việt Nam được giá cũng đã góp phần vào thành quả đó. Thu nhập trung bình của các hộ nông dân nhờ đó đã tăng được hơn 60%.

² Trong một bài báo khác, Van de Walle (2000) xác định được sự phối hợp giữa thủy lợi và giáo dục.

Tuy nhiên, những lợi ích của cuộc cải cách đó trong nông nghiệp đã gần như can kiệt. Trong tương lai, Việt Nam muốn giảm bớt đói nghèo có lẽ phải dựa vào những cơ chế khác, mà đặc biệt phải phát triển các lĩnh vực phi nông nghiệp ở cả thành thị lẫn nông thôn. Để làm được điều đó, Việt Nam phải tính đến nguồn lao động giá rẻ dồi dào của mình vốn có khả năng khuyến khích các lĩnh vực sử dụng nhiều nhân công (*labour intensive sectors*). Báo cáo 2003 của UNDP về phát triển con người của Việt Nam đã nhắc lại lời nhận định và cảnh báo này.

Những suy nghĩ về phát triển cơ sở hạ tầng phải được xem xét trên cơ sở hiểu được nhu cầu đổi mới cơ sở tạo ra tăng trưởng cho Việt Nam: xem xét cả việc cung ứng những dịch vụ thiết yếu, cả những ngoại ứng có tác động đến toàn thể nền kinh tế và cả việc quy hoạch lãnh thổ phải tính đến tỷ lệ đói nghèo ở nông thôn cũng như sức ép dân số lớn, nhất là trong các thành phố nơi lao động nông thôn đang đổ dồn về. Việc di dân từ nông thôn ra thành thị là một bộ phận trực tiếp tạo ra tăng trưởng vì vừa góp phần tăng năng suất lao động trong nông nghiệp vừa tạo ra sự khởi sắc cho các hoạt động công nghiệp tại các trung tâm đô thị. Trên thực tế, có lẽ các chương trình phát triển cơ sở hạ tầng dự tính triển khai không nên chỉ nhằm mục đích giảm bớt các điểm đói nghèo hiện có vốn đòi hỏi phải nỗ lực phát triển cơ sở hạ tầng và khuyến khích giao thương đối với khu vực nông thôn, mà còn phải ngăn chặn việc hình thành và phát triển của những điểm đói nghèo mới vốn là đặc trưng của quá trình đô thị hóa không được kiểm soát đầy đủ và điều này đòi hỏi những khoản đầu tư lớn vào các thành phố, nhất là với những điều kiện thiết yếu (điện, nước sạch, vệ sinh, giao thông) và vận tải. Trong quá trình tăng trưởng thì tình trạng đói nghèo cũng biến đổi theo nên các chiến lược xóa đói giảm nghèo cũng phải tính đến sự biến đổi này.

Mặt khác, việc phát triển cơ sở hạ tầng ở Việt Nam có ý nghĩa quan trọng đối với chất lượng tăng trưởng bền vững. Một nghiên cứu khác của JETRO (*Phòng nghiên cứu nước ngoài thuộc Tổ chức Ngoại thương Nhật Bản - NLD*) cho thấy chi phí giao dịch trong vận tải, cung cấp điện hay viễn thông ở Việt Nam đã giảm đáng kể nhờ vào các khoản đầu tư đã được thực hiện. Tuy nhiên, chi phí này vẫn còn cao so với các nước xung quanh Việt Nam.

HOÀNG HUNG lược dịch

Nguồn: Hội thảo "Vì một xã hội và một sự tăng trưởng công bằng"
do Vietnam - France Forum tổ chức tháng 9/2003