

Tận dụng cơ hội dân số vàng ở Việt Nam: cơ hội, thách thức và các gợi ý chính sách

Lời Tòa soạn: Kết quả Tổng Điều tra Dân số và Nhà ở năm 2009 chỉ ra rằng Việt Nam đã bước vào thời kỳ mà các nhà nhân khẩu học và kinh tế gọi là thời kỳ “cơ hội dân số vàng”. Thời kỳ này được cho là cơ hội duy nhất, “có một không hai” trong quá trình quá độ nhân khẩu học của một quốc gia và ở Việt Nam nó sẽ kéo dài khoảng 30 năm bắt đầu từ năm 2010. Trong thời kỳ này, ít nhất hai người hoạt động kinh tế sẽ hỗ trợ cho một người không hoạt động kinh tế. Trong bối cảnh đó, “cơ hội dân số vàng” được coi là một trong những vấn đề trọng tâm của Chiến lược Phát triển Kinh tế - Xã hội Việt Nam trong thập kỷ tới cũng như Kế hoạch Phát triển Kinh tế - Xã hội giai đoạn 2011-2015 và đã được đưa vào Chiến lược Dân số và Sức khỏe sinh sản giai đoạn 2011-2020 cũng như các chính sách và chiến lược của các ngành. Báo cáo “Cơ hội dân số vàng ở Việt Nam: cơ hội, thách thức và gợi ý chính sách” được Quỹ Dân số Liên hợp quốc (UNFPA) thực hiện trong chương trình của Kế hoạch Một Liên hợp quốc (UN One Plan). Báo cáo này tổng quan và phân tích cụ thể về các vấn đề chính sách hiện nay cũng như đề xuất các chính sách đến các nhà hoạch định và lập chính sách nhằm tận dụng tối đa tiềm năng của “cơ hội dân số vàng”. Xin trân trọng giới thiệu cùng bạn đọc.

Từ khóa: Dân số “vàng”; Chính sách dân số; Chính sách phát triển kinh tế-xã hội.

Nhiều nghiên cứu gần đây cho thấy “cơ hội dân số vàng” đóng góp khoảng 1/3 vào sự tăng trưởng kinh tế của các nước Đông Á. Tuy nhiên, thời kỳ dân số “vàng” sẽ không tất yếu mang lại các tác động tích cực đối

với tăng trưởng kinh tế và phát triển con người. Kinh nghiệm được rút ra là đầu tư lớn và có hiệu quả cho y tế, phát triển giáo dục, đào tạo và nguồn nhân lực - những nhân tố tác động tích cực đến kỹ năng, trình độ của lực lượng lao động có vai trò cốt yếu trong việc tạo ra và duy trì tăng trưởng kinh tế trong thời kỳ dân số “vàng”. Bởi vậy, việc tiếp thu kinh nghiệm và phát triển đúng trọng tâm để tận dụng thành công “cơ hội dân số vàng” là một nhiệm vụ cần thiết của Việt Nam trong giai đoạn này.

Báo cáo “Tận dụng cơ hội dân số vàng ở Việt Nam: cơ hội, thách thức và các gợi ý chính sách” của tác giả Giang Thanh Long, được quỹ Dân số Liên hợp quốc - UNFPA xuất bản tháng 12 năm 2010 dựa trên các số liệu thống kê từ các cuộc Tổng Điều tra Dân số và Nhà ở giai đoạn 1979- 2009 cùng với các dự báo dân số gần đây nhằm phân tích các cơ sở và luận chứng về tác động của biến đổi cơ cấu tuổi của dân số đến tăng trưởng kinh tế với những nội dung chính sau: 1) tóm tắt kinh nghiệm một số nước trong khu vực trong việc tận dụng cơ hội dân số “vàng”; 2) phân tích số liệu dân số Việt Nam nhằm chỉ ra giai đoạn diễn ra cơ hội dân số “vàng”; và 3) chỉ ra những thuận lợi, thách thức và một số khuyến nghị chính sách để tận dụng cơ hội dân số này cho tăng trưởng và phát triển.

1. Tận dụng cơ hội dân số vàng: kinh nghiệm Đông Á và Đông Nam Á

Dựa vào các nghiên cứu đánh giá, phân tích các chính sách tận dụng cơ hội dân số “vàng” của các nước Đông Á và Đông Nam Á, Báo cáo chỉ ra những nhân tố quan trọng giúp các nước Đông Á đạt được sự phát triển thần kỳ, đồng thời nhận định những hạn chế của một số nước Đông Nam Á trong giai đoạn “vàng” này.

Theo các nghiên cứu, một số nhân tố cơ bản đóng góp cho tăng trưởng ‘thần kỳ’ của các nước Nhật Bản, Hàn Quốc, Đài Loan, Singapore là: (1) nguồn nhân lực dồi dào và có chất lượng, (2) dân số ổn định và tăng trưởng việc làm cao và (3) tỷ lệ tiết kiệm và đầu tư cao. Bài học của Nhật Bản trong việc tận dụng cơ hội dân số “vàng” cho giai đoạn “tăng trưởng thần kỳ” là hàng loạt các chính sách về sức khỏe sinh sản và hệ thống kinh tế vĩ mô được thực hiện đồng bộ. Bên cạnh các nhân tố quan trọng đó, nhiều nghiên cứu cũng kết luận rằng môi trường kinh tế và chính trị thuận lợi đã giúp các quốc gia Đông Á khai thác triệt để cơ hội dân số “vàng”. Ngoài việc tích lũy tư bản và nguồn lao động chất lượng cao, chính sách và chiến lược chủ động của chính phủ các nước Đông Á trong việc khai thác các nguồn lực tri thức cũng như các bí quyết công nghệ để tăng cường

hơn nữa khả năng ‘nội lực hóa’ đã đưa các quốc gia này vào quỹ đạo phát triển ‘thần kỳ’ trong nhiều thập kỷ.

Báo cáo nhận định quá trình chuyển đổi dân số của các nước Đông Nam Á diễn ra chậm hơn so với các nước Đông Á, trong đó Singapore mới bắt đầu cơ cấu dân số “vàng” từ năm 1980; Thái Lan từ năm 1990 và Indonexia từ năm 2010. Philipin bắt đầu cơ hội dân số vàng từ năm 2030. Độ dài trung bình của giai đoạn cơ hội dân số “vàng” ở Đông Nam Á là khoảng 30 năm. Phân tích số liệu của nhiều nghiên cứu kinh tế cho thấy lợi tức dân số của khu vực Đông Nam Á hiện nay không lớn như lợi tức dân số của khu vực Đông Á thời kì 1960- 1990. Nguyên nhân được cho là do sự khác biệt giữa dân số hoạt động kinh tế với dân số không hoạt động kinh tế của các nước Đông Nam Á nói chung không cao như của các nước Đông Á. Điều này khiến cho tỷ số phụ thuộc về mặt kinh tế ở Đông Nam Á còn cao. Thêm vào đó, báo cáo cho rằng chính sự lựa chọn về chiến lược cho giáo dục và y tế trong môi trường chính trị đa dạng tạo nên sự khác biệt giữa các quốc gia Đông Nam Á trong việc thúc đẩy tăng trưởng nhanh thành công hay thất bại. Lấy ví dụ về Philipin và Singapore, xuất phát điểm về nguồn nhân lực khá tương đồng nhưng Philipin không có được bước phát triển ấn tượng như Singapore do tỷ suất sinh còn quá cao và chính sách và thể chế vĩ mô chưa tốt.

Báo cáo kết luận rằng cơ hội dân số “vàng” đã, đang và sẽ đến với các nước Đông Á và Đông Nam Á, tuy nhiên các nước này có những trải nghiệm khác nhau về việc tận dụng cũng như chuẩn bị cho việc tận dụng cơ hội dân số này. Nhật Bản, Hàn Quốc đã rất thành công nhờ phát huy được nguồn nhân lực chất lượng với tỷ lệ có việc làm và năng suất lao động cao, tuy nhiên một số nước cũng đang gặp nhiều khó khăn trong việc tận dụng cơ hội này dù đang trong giai đoạn cơ hội “vàng” (như Thái Lan) hoặc chuẩn bị bước vào giai đoạn cơ hội “vàng” (như Indônêxia, Malaysia và Philipin). Thực tế, cơ hội dân số “vàng” chỉ là cơ hội và không tự thân đem đến ‘lợi tức’ cho bất kỳ quốc gia nào không có những chính sách, chiến lược phù hợp để tận dụng nó. Đây là bài học cho Việt Nam khi đón nhận cơ hội dân số có một không hai này.

2. Giai đoạn cơ hội dân số vàng ở Việt Nam

Để so sánh với các nước cũng như phân tích các ngụ ý chính sách cho Việt Nam trong việc tận dụng cơ hội dân số “vàng”, Báo cáo này đã sử dụng các định nghĩa của Liên hợp quốc (2008) về tỷ số phụ thuộc, trong đó tỷ số phụ thuộc dân số được tính bằng tỷ số giữa số trẻ em (0-14) và

người cao tuổi (từ 65 trở lên) với 100 người trong tuổi lao động (15-64). Theo đó, cơ hội dân số “vàng” xảy ra khi tỷ số này nhỏ hơn 50, tức là cứ 1 người ngoài độ tuổi lao động sẽ được “hỗ trợ” bởi hơn 2 người trong độ tuổi lao động. Biến đổi dân số, đặc biệt là sự thay đổi của tỷ suất sinh và tỷ suất chết, tác động đến cơ cấu tuổi dân số và cơ hội dân số “vàng” là một kết quả của sự biến đổi đó. Mỗi nước có cơ hội “vàng” vào các thời điểm và với độ dài khác nhau.

Theo Tổng điều tra Dân số và Nhà ở 2009, cơ cấu tuổi của dân số Việt Nam biến đổi mạnh theo hướng tỷ lệ trẻ em (0-14 tuổi) ngày càng giảm; dân số trong độ tuổi 15-64 tăng lên và dân số cao tuổi (65+) cũng tăng dần. Kết quả là tỷ số phụ thuộc dân số đạt mức 45,8 vào năm 2010 và tăng lên 50,8 vào năm 2040. Đó là một căn cứ mà nhiều nhà dân số học dự báo thời kì cơ hội dân số “vàng” của Việt Nam đã chính thức bắt đầu và kéo dài trong khoảng từ 2010- 2040.

3. Tận dụng cơ hội dân số “vàng” ở Việt Nam

Trong phần này, Báo cáo tập trung phân tích những cơ hội và thách thức cũng như khuyến nghị với bốn nhóm chính sách là: (1) giáo dục và đào tạo; (2) lao động, việc làm và nguồn nhân lực; (3) dân số, gia đình và y tế; và (4) an sinh xã hội. Những cơ hội, thách thức và khuyến nghị cho bốn nhóm chính sách này được tóm lược như sau:

Chính sách giáo dục và đào tạo

Xu hướng tỷ lệ trẻ em giảm dần trong thời gian tới là cơ hội thuận lợi để nâng cao hơn chất lượng giáo dục ở cấp tiểu học và phổ thông cơ sở bởi tỷ số giữa số học sinh và số giáo viên cũng như số lượng học sinh trung bình mỗi lớp học sẽ giảm. Khi chi phí cho hai cấp học này giảm thì nguồn lực có thể được tận dụng cho các chương trình giáo dục ở cấp học khác. Thời kì này cũng mở ra cơ hội và trách nhiệm lớn của việc đào tạo nghề cho một lực lượng lao động dồi dào trong thời gian tới. Việc phát huy có hiệu quả nguồn lực “người cao tuổi” có học vấn và trình độ chuyên môn cũng là một cơ hội tốt đối với sự phát triển nghề nghiệp của thế hệ trẻ trong tương lai. Bên cạnh đó, lĩnh vực giáo dục và đào tạo hiện nay đang đối mặt với những thách thức về hệ thống giáo dục chưa hoàn thiện, sự khác biệt rất lớn về khả năng tiếp cận giữa các nhóm dân số; chất lượng giáo dục và đào tạo nghề chưa cao; đầu tư cho giáo dục chưa thích đáng, chưa đúng trọng tâm và hiệu quả thấp...

Từ những cơ hội và thách thức đó, Báo cáo đưa ra một số gợi ý chính

sách như: giảm bớt đào tạo giáo viên tiểu học và phổ thông cơ sở; giảm xây trường lớp tiểu học và phổ thông cơ sở; tăng cường nguồn lực cho nâng cao chất lượng; tăng cường hỗ trợ tiếp cận giáo dục và đào tạo nghề đối với các nhóm dân số yếu thế, đặc biệt về vấn đề tài chính và tổ chức mạng lưới cơ sở đào tạo; mở rộng và nâng cao chất lượng đào tạo nghề theo nhu cầu thị trường lao động; đẩy mạnh giáo dục kỹ năng sống, hành vi và kiến thức xã hội, đặc biệt cho thiếu niên, thanh niên và những người chuẩn bị bước tham gia lực lượng lao động.

Chính sách lao động, việc làm và nguồn nhân lực

Báo cáo chỉ ra: lực lượng lao động trẻ, dồi dào nhưng trình độ chuyên môn kỹ thuật thấp và thiếu kỹ năng; bất bình đẳng giới trên thị trường lao động còn lớn và có thể tác động tiêu cực đến vị thế và sức khỏe sinh sản của phụ nữ; tỷ lệ lao động nông nghiệp vẫn còn cao trong khi ruộng đất ngày càng ít; tỷ lệ thất nghiệp và thiếu việc làm của thanh niên; lao động di cư trong thanh niên tăng nhanh, nhưng các chính sách lao động, việc làm và các dịch vụ xã hội liên quan còn nhiều bất cập, đặc biệt các chính sách về thu nhập, nâng cao kỹ năng và tay nghề là những thách thức lớn trong lĩnh vực lao động việc làm của Việt Nam hiện nay.

Nhóm nghiên cứu cũng đưa ra những gợi ý chính sách cho lĩnh vực này như: đa dạng hóa ngành nghề ở khu vực nông thôn; thúc đẩy chất lượng lao động và sản phẩm của các ngành sử dụng nhiều lao động; tăng cơ hội việc làm và hướng đến những việc làm tạo giá trị gia tăng cao dựa trên tăng năng suất lao động, đặc biệt là cho thanh niên; tăng cường bình đẳng giới trên thị trường lao động, đặc biệt chú trọng đến khả năng tiếp cận với cơ hội đào tạo nghề và việc làm cũng như điều kiện làm việc cho nữ giới; xây dựng chiến lược và chính sách phát triển nguồn nhân lực, trong đó đào tạo nghề đóng vai trò quan trọng. Đảm bảo nguồn tài chính cho đầu tư và tăng trưởng; chính sách và chiến lược phát triển vùng và khu vực cần thích ứng với xu thế di dân để đảm bảo đáp ứng các nhu cầu kinh tế và xã hội gắn liền với quá trình di dân; chính sách xuất khẩu lao động đảm bảo tạo việc làm và thu nhập cho người lao động một cách bền vững; tăng cường xây dựng và triển khai hệ thống thông tin việc làm qua các phương tiện thông tin đại chúng.

Chính sách dân số, gia đình và y tế

Theo đánh giá của nhiều báo cáo thì các chỉ số y tế của Việt Nam tốt hơn nhiều nước có cùng trình độ phát triển kinh tế, và thậm chí còn tương đương với một số nước có mức thu nhập bình quân đầu người cao hơn 3-

4 lần, điều đó tạo ra những cơ hội tốt cho việc nâng cao chất lượng dân số giai đoạn tới. Xu hướng dân số trẻ em giảm giúp tập trung nhiều nguồn lực hơn cho việc nâng cao chất lượng dịch vụ y tế. Bởi vậy, cần đầu tư sâu, rộng và có hiệu quả hơn cho các chương trình chăm sóc sức khỏe bà mẹ và trẻ em. Sức khỏe sinh sản đã có nhiều cải thiện song vẫn còn nhiều thách thức, đặc biệt là HIV/AIDS, tình dục không an toàn, có thai ngoài ý muốn và nạo phá thai của vị thành niên và thanh niên. Nhóm nữ thanh niên di cư rất dễ tổn thương về sức khỏe sinh sản. Khả năng tiếp cận các dịch vụ y tế của các nhóm dân số rất khác nhau, trong đó người nghèo, người dân tộc thiểu số và người di cư ít có khả năng tiếp cận hơn. Theo đó, cần đẩy mạnh chính sách giáo dục, truyền thông chuyển đổi hành vi và cung cấp các dịch vụ sức khỏe sinh sản, đặc biệt cho vị thành niên và thanh niên. Cần chú trọng chăm sóc sức khỏe và sức khỏe sinh sản, phòng chống lây nhiễm HIV và các bệnh lây nhiễm qua đường tình dục cho thanh niên di cư bởi số lượng và nhu cầu chăm sóc sức khỏe của nhóm đối tượng này ngày càng tăng nhưng các dịch vụ y tế chưa thực sự phát triển theo xu hướng này để đáp ứng đầy đủ các nhu cầu. Một vấn đề nữa cần được tuyên truyền sâu rộng đó là thúc đẩy cộng đồng, các tổ chức tham gia vào việc phòng, chống nạn bạo lực gia đình và lao động trẻ em.

Chính sách an sinh xã hội

Theo các nghiên cứu đánh giá, quốc gia nào có hệ thống an sinh xã hội rộng khắp thì khả năng tổn thương của các nhóm dân số dù là yếu thế nhất cũng được giảm bớt đáng kể. Vì vậy, việc xây dựng một hệ thống an sinh xã hội toàn diện ở các khía cạnh như độ bao phủ rộng và khả thi về mặt tài chính là hết sức quan trọng, đặc biệt với Việt Nam là nước đang trong quá trình chuyển đổi cả mô hình kinh tế và nhân khẩu học

Trong thời kỳ dân số “vàng”, lực lượng lao động dồi dào, việc làm với thu nhập ngày càng cao sẽ là nguồn đóng góp lớn cho quỹ an sinh xã hội và thúc đẩy sự bền vững về tài chính cho hệ thống này. Tuy nhiên, tham gia bảo hiểm xã hội và bảo hiểm y tế chủ yếu là các đối tượng có thu nhập cao, sống ở đô thị hoặc các vùng có điều kiện phát triển hơn, các đối tượng yếu thế tham gia còn quá ít. Dù mức độ bao phủ của hệ thống bảo hiểm y tế với các nhóm dân số yếu thế đã được cải thiện, nhưng mức độ tiếp cận và gánh nặng chi tiêu chăm sóc y tế vẫn còn quá lớn. Bởi vậy, cần đa dạng hóa các hình thức bảo hiểm theo hướng linh hoạt, dễ dàng chuyển đổi để các nhóm đối tượng có khả năng tiếp cận tốt hơn với cả bảo hiểm bắt buộc và tự nguyện.

Khả năng tiếp cận với các dịch vụ an sinh xã hội của nhóm lao động di cư - nhóm lao động dễ tổn thương nhất trước các cú sốc kinh tế - còn rất thấp. Tỷ lệ người cao tuổi hưởng hưu trí và các chế độ trợ cấp xã hội còn ít, đặc biệt các đối tượng yếu thế. Mức độ rò rỉ của các chương trình mục tiêu còn khá lớn. Vì vậy, cần tiếp tục thúc đẩy khả năng tiếp cận và sử dụng các hình thức cung cấp dịch vụ y tế, đặc biệt cho các nhóm dân số yếu thế hoặc các vùng còn kém phát triển. Cần tổ chức, thiết kế hệ thống trợ cấp xã hội theo hướng phổ cập, đặc biệt cho các nhóm dân số dễ tổn thương như người cao tuổi, người dân tộc thiểu số và người dân sống ở các vùng xa xôi, kém phát triển...

Ngoài những chính sách cụ thể trên, việc nhận thức đúng vai trò của dân số trong phát triển, tạo môi trường chính sách phù hợp để các yếu tố dân số phát huy và thúc đẩy việc nghiên cứu chính sách dân số thiết thực, có trọng tâm là những bước cần làm đối với các nhà nghiên cứu và hoạch định chính sách.

4. Kết luận

Đánh giá bối cảnh của Việt Nam hiện nay còn nhiều hạn chế về năng lực tài chính và quản lý, nhóm tác giả khuyến cáo Việt Nam cần phải lựa chọn các ưu tiên cho từng giai đoạn cụ thể. Với giai đoạn 2011-2020, cần tập trung chính sách vào các vấn đề như: nâng cao chất lượng chăm sóc dịch vụ chăm sóc bà mẹ cả trước và trong thời kỳ có thai, dinh dưỡng trẻ em, chất lượng giáo dục; vấn đề chất lượng dân số trong độ tuổi lao động; vấn đề chính sách và chương trình an sinh xã hội toàn diện để giải quyết các rủi ro có thể nảy sinh trong quá trình chuyển đổi kinh tế.

Cùng với việc tận dụng cơ hội dân số "vàng", Việt Nam cũng cần vạch ra các chiến lược, chính sách, chương trình dài hạn khi cơ hội đó kết thúc, đặc biệt khi dân số bước vào thời kỳ già hóa. Biến đổi cơ cấu tuổi dân số tác động đến tiết kiệm, đầu tư, tăng trưởng kinh tế và quan hệ kinh tế, xã hội giữa các thế hệ như thế nào vẫn là một câu hỏi nghiên cứu lớn chưa được thực sự quan tâm ở Việt Nam.

Nghiên cứu này thực sự là một tài liệu hữu ích cho những nhà nghiên cứu, những người quan tâm đến sự phát triển bền vững của Việt Nam, đặc biệt là các nhà hoạch định chính sách, nhằm tận dụng thành công cơ hội dân số "vàng", lựa chọn, tạo ra hướng đi đúng đắn, vững chắc cho sự phát triển của Việt Nam trong giai đoạn tới. ■

Trần Thị Vân Nương (Giới thiệu)