

Chính sách giảm nghèo ở nước ta hiện nay: Thực trạng và định hướng hoàn thiện

PGS.TS. Nguyễn Ngọc Sơn

Đại học Kinh tế Quốc dân

Công cuộc Đổi mới kinh tế bắt đầu triển khai từ năm 1986 đã đưa Việt Nam từ một trong những quốc gia nghèo nhất trên thế giới với thu nhập bình quân đầu người dưới 100 đô la Mỹ, trở thành quốc gia có thu nhập trung bình với thu nhập bình quân đầu người lên trên 1.200 đô la Mỹ vào năm 2011. Tốc độ tăng trưởng kinh tế cao trung bình 7% trong giai đoạn 1993- 2011 đã làm cho tỷ lệ hộ nghèo giảm mạnh từ 58,1% năm 1993 xuống còn khoảng 12% vào năm 2011, đồng thời các chỉ số an sinh xã hội khác cũng được cải thiện đáng kể. Chính sách giảm nghèo ở Việt Nam đã được triển khai đồng bộ từ cấp Trung ương đến địa phương nhờ đó tỷ lệ nghèo giảm nhanh và khả năng tiếp cận các dịch vụ xã hội cơ bản của người nghèo cũng gia tăng. Bài viết ngoài phần mở đầu và kết luận bao gồm 4 phần: Phần 1 là quan niệm về nghèo và chính sách giảm nghèo; Phần 2 đề cập đến các chính sách giảm nghèo ở Việt Nam; Phần 3 là thực trạng nghèo và kết quả của các chính sách giảm nghèo; Phần 4 là định hướng chính sách giảm nghèo ở Việt Nam trong thời gian tới.

Từ khóa: Nghèo, xóa đói giảm nghèo, chính sách giảm nghèo, phúc lợi cho người nghèo, tỷ lệ nghèo.

1. Quan niệm về nghèo và chính sách giảm nghèo

1.1. Quan niệm về nghèo

Theo định nghĩa của Ngân hàng thế giới nghèo là bản cùng hóa về phúc lợi. Theo nghĩa hẹp thì nghèo khổ được hiểu là sự thiếu thốn các điều kiện thiết yếu của cuộc sống. Tuy vậy, nghèo khổ cần được hiểu theo nghĩa rộng hơn từ khía cạnh về phát triển toàn diện con người, tức là nghèo khổ xét theo góc độ đa chiều là việc loại bỏ các cơ hội và sự lựa chọn cơ bản nhất cho phát triển toàn diện con người. Việc nhận thức sự thiếu thốn về khả năng lựa chọn và cơ hội cho thấy cần phải giải quyết vấn đề nghèo khổ không chỉ ở khía cạnh thu nhập. Nghèo đói đa chiều được đề cập trong Báo cáo phát triển con người năm 1997, là nghèo khổ tổng hợp hay nghèo khổ con người. Khác với quan niệm nghèo khổ vật chất, nghèo khổ tổng hợp đề cập đến sự phủ nhận các cơ hội và sự lựa chọn để đảm bảo một cuộc sống cơ bản nhất hoặc “có thể chấp nhận được”. Theo đó, nghèo khổ được tính đến điều kiện khó khăn trong phát triển con người, ví dụ như cuộc đời ngắn ngủi (tuổi thọ), thiếu giáo dục cơ bản và thiếu sự tiếp cận đến các nguồn lực tư nhân và của xã hội. Nghèo khổ đa chiều bao gồm nghèo vật chất, nghèo về con người và nghèo về xã hội. Biểu hiện của nghèo về con người là sức khỏe yếu do không được tiếp cận

đến dinh dưỡng và chăm sóc sức khỏe đầy đủ; không có kiến thức (mù chữ) và trình độ chuyên môn, do không được tiếp cận đến giáo dục. Biểu hiện của nghèo về xã hội chính là sự tách biệt xã hội của người nghèo, họ là những nhóm yếu thế và hầu như không có tiếng nói trong xã hội. Cách tiếp cận về nghèo đói đa chiều giúp cho các nhà hoạch định chính sách đưa ra các chính sách giảm nghèo bền vững hơn như hỗ trợ người nghèo thoát nghèo không chỉ về vật chất, mà xóa nghèo về con người và nghèo về xã hội. Hay nói một cách khác, là hỗ trợ cho người nghèo “cân cầu” thay vì cho họ “con cá” để họ tự thoát nghèo. Để đánh giá nghèo khổ đa chiều UNDP sử dụng chỉ số HPI (Human Poor Index) và Chỉ số nghèo khổ tổng hợp (MPI – Multidimensional Poverty Index). HPI là chỉ số lần đầu tiên được đưa ra trong Báo cáo phát triển con người năm 1997 nhằm cố gắng tập hợp các đặc tính khác nhau về khía cạnh chất lượng cuộc sống con người vào trong một chỉ số tổng hợp để tiến tới một sự đánh giá tổng hợp về mức độ nghèo khổ của một cộng đồng. Chỉ số nghèo khổ tổng hợp (MPI – Multidimensional Poverty Index) được giới thiệu trong Báo cáo phát triển con người năm 2010. Về cơ bản ý nghĩa và các tiêu chí cấu thành chỉ số nghèo khổ tổng hợp mới vẫn không thay đổi, tức là nó phản ánh mức độ thiếu hụt của mỗi cá nhân theo 3 phương diện: sức khỏe, giáo dục và chất lượng cuộc

sống. Tuy vậy, chỉ số này có hoàn thiện hơn về nội dung và cách tính toán. Các yếu tố cấu thành mỗi tiêu chí có hoàn thiện theo hướng đưa vào nhiều nội dung hơn, cụ thể, bao gồm 10 thành phần tương ứng với 3 phương diện. Phương diện sức khỏe, bao gồm hai thành phần: tình trạng suy dinh dưỡng và chết yểu; phương diện giáo dục gồm hai thành phần là tình trạng không học hết 5 năm và trẻ em không được đến trường; phương diện chất lượng cuộc sống, bao gồm 6 thành phần: tình trạng không được sử dụng điện, nước sạch, nhà vệ sinh, nhà cửa tồi tàn, sử dụng nguyên liệu đun nấu bẩn và không có phương tiện đi lại tối thiểu.

1.2. Chính sách giảm nghèo và vị trí của nó trong hệ thống chính sách xã hội

Chính sách giảm nghèo là những quyết định, quy định của nhà nước nhằm cụ thể hóa các chương trình dự án cùng với nguồn lực, vật lực, các thể thức, quy trình hay cơ chế thực hiện nhằm tác động đối tượng cụ thể như người nghèo, hộ nghèo hay xã nghèo với mục đích cuối cùng là xóa đói giảm nghèo.

Chính sách giảm nghèo được phân loại dựa trên các tiêu chí khác nhau. Dựa trên phạm vi ảnh hưởng của chính sách, chính sách giảm nghèo được phân thành chính sách tác động gián tiếp và chính sách tác động trực tiếp đến xóa đói giảm nghèo.

Căn cứ vào bản chất đa chiều của đói nghèo, chính sách giảm nghèo được chia làm: i) nhóm chính sách nhằm tăng thu nhập cho người nghèo; ii) nhóm chính sách nhằm tăng cường các khả năng tiếp cận dịch vụ xã hội cơ bản cho người nghèo; iii) nhóm chính sách giảm thiểu rủi ro và nguy cơ dễ bị tổn thương và iv) nhóm chính sách tăng cường tiếng nói cho người nghèo.

Căn cứ vào 3 trụ cột tấn công đói nghèo của Ngân hàng Thế giới các chính sách giảm nghèo được phân thành: i) chính sách tạo cơ hội cho người nghèo; ii) nhóm chính sách trao quyền và nhóm chính sách an sinh xã hội.

Mục tiêu của chính sách giảm nghèo là hỗ trợ và giúp đỡ người nghèo thoát nghèo cả dưới góc độ nghèo về vật chất và nghèo con người và nghèo về xã hội. Các chính sách giảm nghèo đều hướng tới mục tiêu là nâng cao phúc lợi cho người nghèo, tăng cường các khả năng tiếp cận các dịch vụ xã hội cơ bản cho người nghèo từ đó nâng cao vốn con người và tiếng nói của người nghèo. Mỗi một chính sách cụ thể sẽ có những mục tiêu cụ thể và rõ ràng hơn.

Xóa đói giảm nghèo (XDGN) là một trong 8 trụ cột của Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ (MDGs) đã được 189 quốc gia phê chuẩn và là 1 trong 10 vấn đề của phát triển xã hội đã được Hội nghị

thương đỉnh về phát triển xã hội tại Copenhagen tháng 5 năm 1995 thông qua.

Như vậy, có thể nhận thấy xóa đói giảm nghèo là một trong những vấn đề xã hội được các quốc gia đặt vào vị trí ưu tiên cần được giải quyết trong phát triển xã hội và là một trong những chính sách quan trọng trong hệ thống an sinh xã hội ở các quốc gia trên thế giới. Để thực hiện mục tiêu này thì chính sách giảm nghèo sẽ là một trong các chính sách quan trọng trong hệ thống CSXH. CSXH là hệ thống các chính sách tạo phúc lợi cho mọi công dân. Muốn nâng cao phúc lợi cho công dân, trước hết, người dân phải thoát khỏi đói nghèo. Một khi trong xã hội còn bộ phận người nghèo đói, không thể nói là xã hội đã mang phúc lợi đến với mọi người. Vì thế, chính sách giảm nghèo tạo cơ hội tối thiểu nhất cho bộ phận người dân yếu thế thoát khỏi nghèo đói kinh niên, có được cơ hội về thu nhập, cơ hội tiêu dùng với tư cách như là con người sống trong xã hội.

2. Thực trạng chính sách giảm nghèo ở Việt Nam

Từ thời kỳ đổi mới cho đến nay, mục tiêu XDGN được đặt lên hàng đầu. Nghị quyết Hội nghị giữa nhiệm kỳ Đại hội VII của Đảng đã ghi rõ: “Khuyến khích làm giàu hợp pháp đi đôi với xoá đói giảm nghèo, thừa nhận một bộ phận dư cư giàu lên trước là cần thiết cho sự phát triển, đồng thời có chính sách về mọi mặt tạo điều kiện cho người nghèo có thể tự mình vươn lên đủ sống và phấn đấu trở thành khá giả,... Các vùng giàu, vùng phát triển phải cùng Nhà nước giúp đỡ lôi cuốn các vùng nghèo, vùng chậm phát triển để cùng vươn lên, vùng sâu, vùng đồng bào thiểu số, vùng căn cứ cách mạng trước đây”.

Xoá đói giảm nghèo trở thành một bộ phận quan trọng của chính sách quốc gia kể từ Đại hội VIII của Đảng. Nghị quyết Đại hội chỉ rõ: “Khuyến khích làm giàu hợp pháp đi đôi với tích cực XDGN, thu hẹp dần khoảng cách và trình độ phát triển và mức sống giữa các vùng, các dân tộc, các tầng lớp dân cư”. Trên quan điểm đó, Nghị quyết của Đại hội đã đưa ra định hướng phải “Thực hiện tốt chương trình XDGN nhất là đối với vùng căn cứ cách mạng, vùng đồng bào dân tộc thiểu số. Xây dựng và phát triển quỹ XDGN bằng nhiều vốn trong và ngoài nước, quản lý chặt chẽ, đầu tư đúng đối tượng và có hiệu quả”.

Đại hội IX của Đảng đã chỉ rõ cần tiếp tục: “Thực hiện chủ trương XDGN thông qua các biện pháp cụ thể sát với tình hình địa phương sớm đạt được mục tiêu không còn hộ đói, giảm mạnh các hộ nghèo”.

Đại hội X của Đảng chỉ ra “Khuyến khích mọi người làm giàu theo luật pháp, thực hiện có hiệu quả

chính sách giảm nghèo. Trên quan điểm đó, Đại hội đưa ra định hướng tiếp tục chương trình XĐGN là “Đa dạng hoá các nguồn lực và phương thức thực hiện XĐGN theo hướng phát huy cao độ nội lực và kết hợp sử dụng có hiệu quả tài trợ quốc tế; Nhà nước tập trung đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng kinh tế- xã hội và trợ giúp về điều kiện sản xuất, nâng cao kiến thức để người nghèo, hộ nghèo, vùng nghèo vươn lên thoát nghèo, ngăn chặn tái nghèo.

Đại hội XI của Đảng đưa ra mục tiêu là “Tập trung giải quyết vấn đề việc làm và thu nhập cho người lao động, nâng cao đời sống vật chất và tinh thần của nhân dân. Tạo bước tiến rõ rệt về thực hiện tiến bộ và công bằng xã hội, bảo đảm an sinh xã hội, giảm tỉ lệ hộ nghèo; cải thiện điều kiện chăm sóc sức khoẻ cho nhân dân”.

Những quan điểm định hướng trên của Đảng đã được cụ thể hoá bằng hệ thống văn bản pháp luật về cơ chế chính sách, các chương trình dự án cho việc thực hiện công tác XĐGN. Sự hình thành và phát triển của hệ thống chính sách giảm nghèo của Việt Nam có thể chia làm các giai đoạn sau: giai đoạn 1998– 2000, giai đoạn 2001– 2005; giai đoạn 2006– 2010 và từ năm 2011 cho đến nay.

Năm 1998 đánh dấu một bước tiến mới đối với công cuộc xóa đói giảm nghèo ở Việt Nam, đó là việc ban hành “Chương trình mục tiêu quốc gia xóa đói giảm nghèo trong giai đoạn 1998– 2000” bao gồm cả công tác định canh, định cư và hỗ trợ đồng bào dân tộc đặc biệt khó khăn, nhằm tạo ra các điều kiện thuận lợi, phù hợp để hỗ trợ người nghèo phát triển sản xuất, tăng thu nhập, xóa đói giảm nghèo. Đây có thể coi là chính sách trực tiếp đầu tiên liên quan đến giảm nghèo. Bên cạnh đó chương trình phát triển kinh tế - xã hội các xã đặc biệt khó khăn miền núi và vùng sâu, vùng xa (QĐ 135/1998/QĐ-TTg) ra đời nhằm nâng cao nhanh đời sống vật chất, tinh thần cho đồng bào các dân tộc ở các xã đặc biệt khó khăn miền núi và vùng sâu, vùng xa; tạo điều kiện để đưa nông thôn các vùng này thoát khỏi tình trạng nghèo nàn, lạc hậu, chậm phát triển, hoà nhập vào sự phát triển chung của cả nước; góp phần bảo đảm trật tự an toàn xã hội, an ninh quốc phòng.

Giai đoạn 2001– 2005 Chính phủ đã ban hành Chương trình mục tiêu quốc gia về xóa đói giảm nghèo và việc làm giai đoạn 2001– 2005 bao gồm có các chính sách và nhóm dự án. Các chính sách gồm: Chính sách hỗ trợ về y tế; Chính sách hỗ trợ về giáo dục; Chính sách an sinh xã hội và trợ cấp các đối tượng yếu thế; Chính sách hỗ trợ người nghèo về nhà ở; Chính sách hỗ trợ công cụ và đất đai sản xuất cho người nghèo. Dự án thuộc Chương

trình gồm: Dự án Tín dụng cho hộ nghèo vay vốn để phát triển sản xuất, kinh doanh; Dự án Hướng dẫn cho người nghèo cách làm ăn, khuyến nông, khuyến lâm, khuyến ngư; Dự án Xây dựng mô hình xóa đói giảm nghèo ở các vùng đặc biệt (vùng đồng bào dân tộc thiểu số, bãi ngang ven biển, vùng cao, biên giới, hải đảo, vùng ATK, vùng sâu đồng bằng sông Cửu Long); Dự án Xây dựng cơ sở hạ tầng ở các xã nghèo; Dự án Hỗ trợ sản xuất và phát triển ngành nghề ở các xã nghèo; Dự án Đào tạo, bồi dưỡng cán bộ làm công tác xoá đói giảm nghèo và cán bộ các xã nghèo; Dự án ổn định dân di cư và xây dựng vùng kinh tế mới ở các xã nghèo (bao gồm: ổn định dân di cư tự do, di dân xây dựng vùng kinh tế mới, phân bố lại dân cư theo quy hoạch; các dự án của chương trình 773 cũ thuộc ngành nông nghiệp theo quy định của Thủ tướng Chính phủ tại văn bản số 1123/CP-NN ngày 06/12/2000 về việc chuyển dự án thuộc chương trình 773); Dự án Định canh định cư ở các xã nghèo.

Ngoài “Chương trình mục tiêu quốc gia về xóa đói giảm nghèo và việc làm” giai đoạn 2001 – 2006, còn có các dự án về việc làm gồm: Dự án Tổ chức cho vay vốn theo các dự án nhỏ giải quyết việc làm thông qua Quỹ Quốc gia hỗ trợ việc làm; Dự án Nâng cao năng lực và hiện đại hoá các Trung tâm dịch vụ việc làm; Dự án Điều tra, thống kê thị trường lao động và xây dựng hệ thống thông tin thị trường lao động; Dự án Đào tạo, bồi dưỡng cán bộ làm công tác giải quyết việc làm.

Giai đoạn 2006– 2010 tiếp tục thực hiện các chính sách của giai đoạn 2001– 2005 trong “Chương trình mục tiêu quốc gia về xóa đói giảm nghèo và việc làm” có chỉnh sửa và bổ sung cho giai đoạn này. Chương trình 135 giai đoạn 2 tiếp tục được triển khai. Bên cạnh đó Chính phủ triển khai Chương trình hỗ trợ giảm nghèo nhanh, bền vững đối với 61 huyện nghèo thuộc 20 tỉnh có số hộ nghèo trên 50% theo Nghị quyết 30a ngày 27/12/2008. Theo nghiên cứu của UNDP (UNDP, 2009), đến năm 2009, nước ta có 41 chính sách và dự án định hướng vào việc giảm nghèo, kể cả một số chính sách, dự án không tập trung vào giảm nghèo nhưng lại có tác động vào cuộc sống của người nghèo như Chương trình MTQG về Nước sạch và vệ sinh môi trường nông thôn, Chương trình MTQG về Giáo dục và Đào tạo.

3. Kết quả của việc thực hiện chính sách giảm nghèo

Thực trạng nghèo ở Việt Nam: Trong 25 năm thực hiện công cuộc đổi mới đất nước, nước ta đã đạt được những thành tựu to lớn về phát triển kinh tế -

xã hội, tăng trưởng kinh tế cao là tiền đề để Việt Nam thoát khỏi nước nghèo và trở thành nước có thu nhập trung bình. Sự thành công này có phần đóng góp rất quan trọng trong lĩnh vực xóa đói giảm nghèo.

Bằng hàng loạt các chính sách, các giải pháp, bằng sự phấn đấu nỗ lực của toàn Đảng, toàn dân, với nguồn kinh phí hoạt động từ ngân sách Nhà nước, từ cộng đồng, từ bản thân đối tượng và từ cộng đồng quốc tế, chương trình XĐGN đã được thực hiện rất hiệu quả, đã cải thiện đáng kể diện mạo nghèo đói ở các vùng của đất nước. Theo số liệu của Tổng cục Thống kê, trong vòng 16 năm qua (1993-2008) tỷ lệ nghèo đói của Việt Nam giảm rất nhanh, từ 58% năm 1993 giảm xuống còn 38% năm 1998, 18,1% năm 2004, 15,5% năm 2006 và 14,5% năm 2008. Như vậy trong vòng 16 năm đã giảm được ba phần tư số người nghèo, vượt xa mục tiêu giảm một nửa số người nghèo của Liên Hợp Quốc vào năm 2015 (Đông, L.D và Lợi, B.S, 2011).

Theo tỷ lệ nghèo của Bộ lao động và TB XH tỷ lệ nghèo giảm từ khoảng 26,2% năm 2000 xuống khoảng 10,7% vào năm 2010, với tốc độ giảm nghèo bình quân khoảng 1,5 điểm %/năm, thấp hơn so với thời kỳ 1994-2000 (2,2 điểm %), nhưng vẫn là tốc độ giảm nghèo khá nhanh so với các nước đang phát triển khác. Theo Chỉ thị số 1752/CT-TTg ngày 21-9-2010 của Thủ tướng Chính phủ chuẩn nghèo mới áp dụng cho giai đoạn 2011-2015, những hộ có thu nhập bình quân từ 400.000 đồng/người/tháng trở xuống là hộ nghèo (khu vực nông thôn), đối với khu vực thành thị hộ nghèo là những hộ có mức thu nhập bình quân 500.000 đồng/người/tháng; Hộ cận nghèo là những hộ có mức thu nhập bình quân từ 401.000 đồng đến 520.000 đồng/người/tháng (khu vực nông thôn), đối với khu vực thành thị là từ 501.000 đồng đến 650.000 đồng/người/tháng. Theo chuẩn nghèo mới

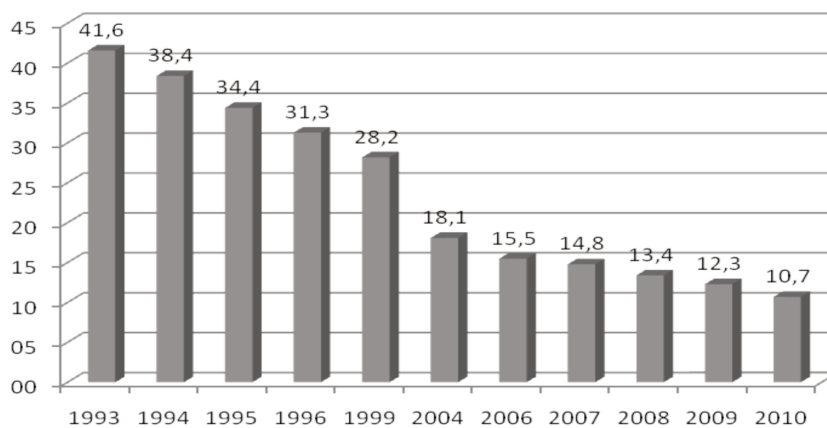
tính đến cuối năm 2011 tỷ lệ nghèo của cả nước là 12%, giảm 2,4% so với năm 2010, riêng các huyện nghèo giảm bình quân 5%.

Trong thời kỳ 2001-2010, giữa tăng trưởng và giảm nghèo ở nước ta có mối quan hệ vừa có tính lệ thuộc và vừa có tính nhân quả, tác động qua lại lẫn nhau. Mối quan hệ này được thể hiện qua hệ số tương quan qua các giai đoạn khác nhau trong Bảng 1.

Theo Bảng 1, trong thời kỳ 2001-2010 hệ số tương quan giữa tăng trưởng vốn ĐTTXH và giảm nghèo là 8,57 lần, gấp gần 2 lần so với thời kỳ 1994-2000 (ở mức 4,62 lần); hệ số tương quan giữa tăng trưởng GDP và giảm nghèo là 4,69 lần, cao hơn so với thời kỳ 1994-2000 (ở mức 3,44 lần); trong đó các hệ số tương quan giai đoạn 2006-2010 đều cao hơn so với giai đoạn 2001-2005 (Bình, Đ.N 2011). Các hệ số tương quan cho thấy hiệu quả tổng thể của mối quan hệ giữa đầu tư phát triển, tăng trưởng kinh tế và giảm nghèo giảm đi trong thời gian gần đây xét theo cả 3 hệ số tương quan khi cố định các yếu tố khác. Đầu tư phát triển đã tạo điều kiện để tăng trưởng nhanh và giảm nghèo. Tăng trưởng nhanh và giảm nghèo tiếp đó đã tạo ra nguồn lực để tăng đầu tư phát triển trong các giai đoạn sau. Nghèo giảm nhanh, vừa góp phần tăng tích lũy (tiết kiệm) để đầu tư, vừa tăng sức mua (tiêu dùng), kích thích sản xuất phát triển ở chu kỳ sau. Trong thời kỳ 2001-2010, tích lũy tài sản tăng trưởng bình quân 11,5%/năm và tiêu dùng cuối cùng tăng trưởng 7,6%/năm theo giá so sánh năm 1994, đã góp phần thúc đẩy đầu tư phát triển và tăng trưởng kinh tế trong các năm sau.

Xét nghèo đói theo khu vực nông thôn và thành thị cho thấy tỷ lệ nghèo ở khu vực nông thôn cao hơn nhiều so với thành thị. Năm 2010 trong khi tỷ lệ nghèo ở khu vực nông thôn là 13,2%, thì tỷ lệ nghèo ở thành thị chỉ có 5,1%. Như vậy, khu vực nông thôn có tỷ lệ nghèo cao gấp 2,5 lần so với khu

Hình 1: Tỷ lệ hộ nghèo theo thu nhập



Nguồn: (Bình Đ.N, 2012)

Bảng 1: Tương quan giữa tăng trưởng GDP và giảm nghèo

Thời kỳ	Tăng trưởng vốn ĐTTXH bình quân năm (%)	Tăng trưởng GDP bình quân năm (%)	Giảm nghèo bình quân năm (điểm %)	Hệ số tương quan		
				Tăng trưởng vốn ĐTTXH và tăng trưởng GDP	Tăng trưởng vốn ĐTTXH và giảm nghèo	Tăng trưởng GDP và giảm nghèo
0	1	2	3	1:02	1:02	2:02
1994-2000	10,19	7,58	2,20	1,34	4,62	3,44
2001-2005	13,20	7,51	1,88	1,76	7,03	4,00
2006-2010	13,34	7,01	1,22	1,90	10,94	5,75
2001-2010	13,27	7,26	1,55	1,83	8,57	4,69
1994-2010	11,99	7,39	1,82	1,62	6,60	4,07

Nguồn: Bình. N. Đ, 2011

vực thành thị. Tỷ lệ hộ nghèo theo thu nhập tại khu vực nông thôn giảm từ 29,6% vào năm 1999 xuống 13,2% vào năm 2010 (Xem Bảng 2), với tốc độ giảm nghèo bình quân là 1,5 điểm %/năm, thấp hơn so với thời kỳ 1995-1999 (2,3%/năm).

Thời kỳ 1995-1999, khu vực thành thị giảm nghèo nhanh hơn khu vực nông thôn, nhưng đến thời kỳ 2000-2010, khu vực nông thôn lại giảm nghèo nhanh hơn khu vực thành thị. Bảng 2 cho thấy tỷ lệ hộ nghèo tại các Vùng vùng kinh tế đều giảm khá nhanh trong thời kỳ 2000-2010. Trong các vùng, Vùng trung du và miền núi phía Bắc có tỷ lệ nghèo cao nhất (22,5%), tiếp đến là Tây Nguyên (17,1%), Bắc Trung Bộ và duyên hải miền Trung (16%), vùng có tỷ lệ thấp nhất là Đông Nam Bộ (1,3%) và Đồng Bằng sông Hồng (5,1%).

Kết quả việc thực hiện chính sách giảm nghèo:

Bảng 2: Tỷ lệ hộ nghèo thành thị/nông thôn và vùng tính theo thu nhập

(ĐVT: %)

	1996	1999	2004	2006	2010
CẢ NƯỚC	31,3	28,2	18,1	15,5	10,7
Thành thị - Nông thôn					
Thành thị	22,3	16,8	8,6	7,7	5,1
Nông thôn	33,9	29,6	21,2	18,0	13,2
Vùng					
Trung du và miền núi phía Bắc	45,2	40,6	29,4	27,5	22,5
Đồng bằng sông Hồng	26,6	21,6	12,7	10,0	6,4
Bắc Trung Bộ	45,1	40,3	25,3	22,2	16,0
Duyên hải Nam Trung Bộ	32,7	28,8			
Tây Nguyên	45,4	40,1	29,2	24,0	17,1
Đông Nam Bộ	26,8	20,1	4,6	3,1	1,3
Đồng bằng sông Cửu Long	29,1	23,7	15,3	13,0	8,9

Nguồn: Theo số liệu của Tổng cục Thống kê

thoát nghèo. Đã có khoảng gần 2.500 công trình hạ tầng phục vụ sản xuất được đầu tư ở 273 xã đặc biệt khó khăn, bãi ngang ven biển và hải đảo; gần 500 ngàn hộ nghèo được hỗ trợ về nhà ở. Nhờ thực hiện các chính sách thu nhập của người nghèo được cải thiện, năm 2006 thu nhập của nhóm hộ nghèo tăng 29,9% so với năm 2004, có 90% số hộ nghèo theo diện bình chọn của địa phương được hưởng lợi từ dự án/ chính sách thuộc Chương trình 135 hoặc Chương trình 143, trong đó các vùng nghèo như Tây Bắc, Tây Nguyên và Duyên hải Nam Trung Bộ đều đạt trên 90%; 85% số hộ tự đánh giá cuộc sống được cải thiện nhiều hơn so với 5 năm trước.

Ba chính sách trực tiếp tác động đến người nghèo có ảnh hưởng lớn nhất đến việc nâng cao phúc lợi cho người nghèo và tỷ lệ hộ nghèo được tiếp cận cao nhất là: miễn giảm chi phí/khám chữa bệnh cho người nghèo (81%); miễn giảm học phí cho người nghèo (50%) và tín dụng ưu đãi với người nghèo (40%). Năm 2011 có 13,5 triệu người nghèo được cấp thẻ bảo hiểm y tế, 13 triệu lượt người nghèo khám chữa bệnh bằng thẻ; khoảng 2,5 triệu học sinh nghèo được miễn giảm học phí (không tính học sinh bậc tiểu học) và 700 nghìn học sinh nghèo được hỗ trợ vở viết, sách giáo khoa. Gần 2 triệu học sinh học nghề, sinh viên được vay ưu đãi để học. Chính sách hỗ trợ giá điện, hỗ trợ pháp lý cho người nghèo đã tăng cường khả năng tiếp cận thông tin và năng lực thực hiện quyền công dân của người nghèo. Chính sách khuyến công, khuyến lâm ở vùng Đông Bắc và Tây Bắc có tỷ lệ hộ nghèo được hưởng lợi đạt mức cao nhất cả nước và cách xa các vùng khác (Tây Bắc 41% và Đông Bắc 34%). Hai vùng có tỷ lệ hộ nghèo được hưởng lợi từ chính sách giúp đỡ nhà ở, đất ở cao nhất là Tây Bắc (17%) và Đồng bằng sông Cửu Long (16%). Đối với chính sách nước sạch cho người nghèo ở Tây Bắc có tỷ lệ hộ nghèo được hưởng lợi cao nhất (27%) trong khi các vùng còn lại tỷ lệ này trong khoảng 2-13% (Đồng, L.D và Lợi, B.S, 2011).

Chính sách 135 đã góp phần thay đổi bộ mặt kết cấu hạ tầng nông thôn ở các vùng nghèo. Chương trình 135 giai đoạn 1999-2005 và giai đoạn II (2006-2010) đã đầu tư cho nhiều công trình giao thông, thủy lợi, giáo dục, điện, nước, trạm xá, chợ, hỗ trợ phát triển sản xuất, xây dựng trung tâm cụm xã,... tại các xã đặc biệt khó khăn vùng đồng bào dân tộc và miền núi, góp phần giúp cho các xã đặc biệt khó khăn ổn định lương thực và nâng mức bình quân lương thực tự sản xuất, giảm nghèo, cải thiện đời sống vật chất và tinh thần. Bình quân mỗi năm các xã 135 giảm 4-5% hộ nghèo trong giai đoạn 1999-2005 và giảm 2-3% trong giai đoạn 2006-

2010, góp phần quan trọng vào thành tựu giảm nghèo chung của cả nước.

Nhờ việc thực hiện chương trình giảm nghèo 98% các xã đều được xây dựng các trường tiểu học và 90% số xã có trường trung học cơ sở. Tỷ lệ này cao nhất ở vùng Đồng bằng sông Hồng (100% số xã có trường tiểu học và 99% có trường trung học cơ sở) và thấp nhất là vùng Tây Nguyên (tỷ lệ tương ứng là 90% và 83%). Phương tiện đi học của học sinh tiểu học đã được cải thiện đáng kể. Năm 2004 có 40% số trường tiểu học có học sinh đi học chủ yếu bằng xe đạp và 56% là đi bộ. Đến năm 2006 tỷ lệ tương ứng là 52% và 44%. Tình trạng bỏ học của học sinh tiểu học ở các xã khu vực nông thôn ngày càng giảm. Chỉ riêng năm 2011 các địa phương đã hỗ trợ được 395 nghìn hộ nghèo xây nhà ở, cơ bản hoàn thành Chương trình trong năm 2011, trước thời hạn 1 năm. Trong chương trình xây dựng cụm tuyến dân cư, nhà ở vùng ngập lũ tại đồng bằng sông Cửu Long giai đoạn 2 đến 8/2011 đã hoàn thành công tác tôn nền, đắp bờ bao của 105/178 dự án, hoàn thành xây dựng 1.770 căn nhà, bố trí cho hơn 8.350 hộ dân vào ở trong cụm tuyến. Kết thúc giai đoạn xây dựng của 54/94 dự án phát triển nhà sinh viên, số còn lại hoàn thành đưa vào sử dụng cuối năm 2011 và đầu năm 2012, đáp ứng chỗ ở cho khoảng 200 nghìn sinh viên.

Đầu tư vào hạ tầng giao thông và thông tin liên lạc trong thời gian qua chiếm tỷ trọng khá lớn, với nhiều công trình được đưa vào sử dụng, đã góp phần giảm thời gian, chi phí đi lại cho người dân, thúc đẩy sản xuất và thương mại phát triển, tạo cơ hội về việc làm và tăng thu nhập cho người dân. Đầu tư vào các kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội và các yếu tố nền tảng khác như đầu tư vào hệ thống giáo dục và đào tạo, y tế, văn hóa, thể thao, hệ thống điện, nước, nhà ở... trong thời gian qua đã giúp phát triển kiến thức, kỹ năng, sức khỏe, cải thiện điều kiện sống cho người nghèo, từ đó tăng cơ hội về việc làm, thu nhập và góp phần giảm nghèo tuyệt đối và nghèo tương đối.

Chính sách giảm nghèo đã làm cho chất lượng cuộc sống và phúc lợi xã hội ngày càng tăng lên qua các chỉ tiêu về sức khỏe, giáo dục, đào tạo. Tuổi thọ bình quân tăng từ 68,2 tuổi năm 1999 lên khoảng 73 tuổi vào năm 2010. Tỷ lệ biết chữ của dân số từ 15 tuổi trở lên từ 90% vào năm 1999 tăng lên 94% vào năm 2009. Số học sinh học nghề tăng từ 792 nghìn lượt học sinh năm 2000 lên 1.748 nghìn lượt học sinh vào năm 2010.

Chương trình hỗ trợ giảm nghèo nhanh và bền vững đối với 61 huyện nghèo theo Nghị quyết số

30a của Chính phủ đã bổ sung thêm vốn đầu tư từ NSNN, trái phiếu Chính phủ và huy động thêm vốn đầu tư cho các huyện nghèo, nhờ đó đã bước đầu đã đem lại kết quả tích cực đối với giảm nghèo trên địa bàn. Tỷ lệ hộ nghèo trên địa bàn 61 huyện nghèo nhất cả nước trong năm 2009 và 2010 đã giảm bình quân 5%/năm, cao hơn đáng kể so với mức bình quân chung của cả nước.

Những hạn chế và nguyên nhân hạn chế của chính sách giảm nghèo

- Bên cạnh những thành tựu trên, chính sách giảm nghèo vẫn còn nhiều hạn chế. Điểm nổi bật là giảm nghèo thiếu vững chắc, tỷ lệ hộ cận nghèo, tái nghèo còn cao, đặc biệt là ở các tỉnh miền núi, vùng sâu, vùng xa. Thu nhập của người nghèo chưa đáp ứng được nhu cầu mức sống tối thiểu. Cách tiếp cận chính sách trong thời kỳ đầu thường theo cách tiếp cận cận nghèo vật chất do đó các chính sách hỗ trợ giảm nghèo thiên về hỗ trợ trực tiếp bằng tiền mặt hoặc hiện vật hơn là tạo cơ hội và điều kiện để người nghèo tự nâng cao năng lực vươn lên thoát nghèo bền vững. Cách tiếp cận đa chiều còn hạn chế do đó mức hỗ trợ về giáo dục, y tế đối với hộ nghèo còn nhỏ so với nhu cầu chi của hộ gia đình.

- Tác động của chính sách chưa thật sự đến được với tất cả người nghèo. Một bộ phận hộ nghèo không được hưởng lợi từ các chính sách do bị hạn chế về điều kiện tham gia hoặc xác định sai, bỏ sót đối tượng hưởng lợi

Các chính sách chủ yếu mới tập trung vào đối tượng nghèo, còn đối tượng cận nghèo ít được quan tâm, do vậy tỷ lệ hộ tiếp cận lợi ích của chính sách còn thấp, đặc biệt là nhóm cận nghèo. Xác định đối tượng hộ nghèo còn nhiều thiếu sót. Nhiều tiêu chí như sử dụng nước sạch, trẻ em bỏ học, trẻ em bị suy dinh dưỡng trong các hộ nghèo chưa được đưa vào hệ thống chỉ tiêu đánh giá. Điều đó nói lên sự bất bình đẳng trong tiếp cận chính sách giảm nghèo của các đối tượng.

Có nhiều nguyên nhân dẫn đến hạn chế của chính sách giảm nghèo như trên, trong đó trước hết phải nói đến việc triển khai các chính sách, chương trình giảm nghèo còn bất cập do nhiều cơ quan, tổ chức cùng tiến hành dẫn đến chồng chéo về đối tượng, nguồn lực phân tán; công tác lập kế hoạch giảm nghèo còn yếu.

Sự phối hợp giữa các cơ quan còn yếu. Mỗi chính sách giảm nghèo đều xác định rõ cơ quan quản lý cũng như cơ quan thực hiện. Để triển khai chính sách cần có sự phối kết hợp chặt chẽ giữa các cơ quan hữu quan nhưng thực tế cho thấy khâu này còn bộc lộ nhiều điểm yếu kém. Điều đó làm chậm tiến

độ thực hiện chính sách hoặc không phát huy được vai trò của các bên tham gia trong triển khai chính sách hoặc sự tham gia chỉ mang tính hình thức.

Sự minh bạch của các thông tin về cơ chế chính sách còn hạn chế. Nhiều hộ dân chưa biết thông tin về các chính sách, dự án từ đó làm giảm hiệu quả của chương trình.

Công tác theo dõi, giám sát, đánh giá hiệu quả giảm nghèo còn yếu. Vai trò của giám sát và đánh giá chính sách là rất lớn. Tuy nhiên, thời gian qua công tác giám sát và đánh giá có thực hiện nhưng chủ yếu mang tính chất hình thức, chất lượng thấp và không liên tục. Việc theo dõi, giám sát triển khai chính sách nhằm phát hiện những vấn đề bất cập để khắc phục chưa kịp thời và chưa thật sự nghiêm túc, chủ yếu mang tính chất báo cáo.

4. Định hướng hoàn thiện chính sách giảm nghèo đến năm 2020

Mục tiêu giảm nghèo Việt Nam: Trong mục tiêu phát triển Việt Nam để triển khai cam kết thực hiện Mục Tiêu Thiên Niên Kỳ (MDGs) đến năm 2015 tỷ lệ hộ nghèo của Việt Nam đến năm 2015 giảm đi 1/2 so với năm 1990. Trong KH Phát triển kinh tế xã hội 2011– 2015 mục tiêu giảm nghèo của Việt Nam là giảm 2% bình quân mỗi năm, riêng đối với 61 huyện nghèo tỷ lệ hộ nghèo giảm bình quân 4%/năm. Thu nhập thực tế của người dân tăng 2-2,5 lần so với năm 2010.

Việc bảo đảm thu nhập tối thiểu và giảm nghèo được thực hiện theo hai hướng: một là, hỗ trợ hộ nghèo có việc làm với thu nhập ngày càng tăng để thoát nghèo, đạt thu nhập tối thiểu và nâng cao thu nhập; hai là, hỗ trợ tiền mặt để bảo đảm thu nhập tối thiểu, đủ điều kiện cho trẻ em học hành, được chăm sóc y tế, chống suy dinh dưỡng.

Mục tiêu của chính sách giảm nghèo đến năm 2015 là hướng tới bảo đảm mức sống tối thiểu cho người dân. Hỗ trợ người lao động thuộc hộ nghèo tìm được việc làm ổn định, có thu nhập hợp lý hoặc phát triển sản xuất, tăng thu nhập, thoát nghèo bền vững.

Định hướng hoàn thiện chính sách giảm nghèo: Trong thời kỳ 2011-2020, cần thực hiện tốt chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo bền vững theo các giai đoạn 5 năm 2011-2015 và giai đoạn 2016- 2020 đã lồng ghép Chương trình 135 và Chương trình 30a; bao gồm 3 dự án: dự án hỗ trợ đầu tư cơ sở hạ tầng ở những địa bàn nghèo, đặc biệt khó khăn; dự án nhân rộng mô hình giảm nghèo; dự án hỗ trợ nâng cao năng lực giảm nghèo, truyền thông và giám sát đánh giá. Triển khai có hiệu quả các chương trình MTQG khác có liên quan đến giảm nghèo như: Chương trình MTQG về Việc làm

và dạy nghề, Chương trình MTQG Xây dựng nông thôn mới, Chương trình MTQG về Nước sạch và vệ sinh môi trường nông thôn, Chương trình MTQG về Giáo dục và Đào tạo, Chương trình MTQG về Y tế; Chương trình MTQG Ứng phó với biến đổi khí hậu; Chương trình MTQG đưa thông tin về cơ sở miền núi, vùng sâu, vùng xa, biên giới và hải đảo. Tuy nhiên, cần phân bổ vốn của Nhà nước cho các chương trình một cách tiết kiệm, hiệu quả kết hợp với huy động tối đa vốn của cộng đồng, doanh nghiệp và các tổ chức quốc tế, thường xuyên rà soát, thu gọn phạm vi đối tượng, khắc phục tình trạng chồng chéo giữa các Chương trình, lồng ghép phối hợp giữa các Chương trình; tăng cường công tác quản lý, theo dõi, giám sát và đánh giá thực hiện các Chương trình với các tiêu chí giám sát, đánh giá cụ thể.

Thực hiện việc quản lý hỗ trợ giảm nghèo, bảo đảm thu nhập tối thiểu, ASXH theo một đầu mối là hệ thống lao động, ASXH toàn quốc. Chuyển dần từ hỗ trợ, chương trình sang phát triển mạng lưới ASXH cho người nghèo.

Kết hợp tạo cơ hội và tăng cường trao quyền và sự tham gia của người nghèo. Sự tham gia người nghèo vào các chính sách giảm nghèo có ý nghĩa quan trọng đối với giảm nghèo và hiệu quả của các chính sách. Để đảm bảo vững chắc một trong 3 trụ cột trong tấn công nghèo đói (tạo cơ hội, trao quyền lực và tăng cường an sinh xã hội) thì vấn đề đặt ra cho các nhà hoạch định chính sách là tạo cơ chế thuận lợi để người nghèo có nhiều cơ hội tham gia hiệu quả nhất.

Thực hiện tốt chính sách phân phối thu nhập và các chính sách khác liên quan đến giảm nghèo. Đầu tư theo hướng tăng trưởng nhanh cần có sự kết hợp chặt chẽ với chính sách phân phối thu nhập và các chính sách khác liên quan đến giảm nghèo để nâng cao hiệu quả sử dụng các nguồn lực, đồng thời hỗ trợ cho những người không được hưởng lợi hoặc hưởng lợi ít hơn từ kết quả tăng trưởng, tạo ra tác

động tương hỗ để góp phần giảm nghèo nhanh và bền vững. Việc thực hiện chính sách phân phối thu nhập và các chính sách khác liên quan đến giảm nghèo cũng là biện pháp quan trọng để góp phần bảo đảm an sinh xã hội và phúc lợi xã hội, thu hẹp khoảng cách chênh lệch giữa thành thị và nông thôn, giữa các vùng và các nhóm dân cư. Thực hiện các chính sách hỗ trợ đối với hộ nghèo, người nghèo, bao gồm: hỗ trợ sản xuất, dạy nghề, tạo việc làm, tăng thu nhập cho người nghèo, trong đó có chính sách tín dụng ưu đãi đối với hộ nghèo; hỗ trợ về giáo dục và đào tạo; hỗ trợ về y tế và dinh dưỡng; hỗ trợ về nhà ở; hỗ trợ người nghèo tiếp cận các dịch vụ trợ giúp pháp lý; hỗ trợ người nghèo hưởng thụ văn hoá, thông tin. Có các chính sách hỗ trợ giảm nghèo đặc thù đối với hộ nghèo, người nghèo dân tộc thiểu số; hộ nghèo, người sinh sống ở huyện nghèo, xã nghèo, thôn, bản đặc biệt khó khăn.

Bên cạnh đó, cần thực hiện tốt các chính sách ASXH, chính sách lao động, tiền lương, chính sách giáo dục, đào tạo, chính sách y tế, chăm sóc sức khỏe và các chính sách văn hóa, xã hội khác để góp phần giảm nghèo nhanh và bền vững. Tăng cường thực hiện các biện pháp phòng, chống thiên tai, ứng phó với biến đổi khí hậu, giảm thiểu ô nhiễm môi trường để ngăn ngừa và hạn chế tái nghèo, bảo đảm sức khỏe, ổn định đời sống nhân dân và bảo đảm an sinh xã hội.

Các chính sách xã hội, môi trường cần được phối hợp chặt chẽ với đầu tư phát triển trong chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế- xã hội, trong từng chương trình, dự án trên địa bàn cả nước cũng như từng địa phương, đảm bảo tính tương hỗ, đồng bộ và hiệu quả, qua đó góp phần tích cực cùng với đầu tư thực hiện được mục tiêu giảm nghèo nhanh và bền vững. □

Tài liệu tham khảo:

1. Bình, Nguyễn Đăng (2011), “*Đầu tư phát triển theo hướng tăng trưởng nhanh gắn với giảm nghèo tại Việt Nam trong thời kỳ đến năm 2020*”, Luận án tiến sỹ.
2. Đồng, Lê Duy; Lợi, Bùi Sỹ (2011), *Định hướng về chính sách phát triển xã hội và quản lý phát triển xã hội giai đoạn 2011 – 2020*, Nhà xuất bản Lao động Xã hội.
3. Hoa, Nguyễn Thị (2010), *Hoàn thiện các chính sách xóa đói giảm nghèo chủ yếu ở Việt Nam*, Luận án tiến sỹ.
4. Lợi, Ngô Thắng. (2011), *Giáo trình Kinh tế Phát triển*, NXB Trường đại học Kinh tế Quốc dân.
5. Sơn, Nguyễn Ngọc; Chương, Phạm Hồng (2011), *Chất lượng tăng trưởng kinh tế Việt Nam, 10 năm nhìn lại và định hướng tương lai*. NXB Giao thông Vận tải.
6. Thông báo Hội nghị Trung ương 5 (Khóa XI). Báo nhân dân ngày 16 tháng 5 năm 2012
7. UNDP (2009), *Rà soát tổng quan các chương trình dự án giảm nghèo tại Việt Nam*, Hà Nội.