

THỰC TRẠNG VÀ GIẢI PHÁP NÂNG CAO HIỆU QUẢ THỰC HIỆN CHÍNH SÁCH HỖ TRỢ GIẢM NGHÈO ĐỐI VỚI VÙNG DÂN TỘC THIỂU SỐ

Lê Thị Anh Vân

Khoa Khoa học Quản lý, Trường Đại học Kinh tế Quốc dân
Email: vanla@neu.edu.vn

Ngày nhận: 18/02/2019

Ngày nhận bản sửa: 20/3/2019

Ngày duyệt đăng: 05/4/2019

Tóm tắt:

Bài viết tập trung phân tích, đánh giá thực trạng thực hiện chính sách hỗ trợ đối với vùng dân tộc thiểu số ở Việt Nam, bao gồm: các chính sách đầu tư cơ sở hạ tầng; chính sách tín dụng hộ nghèo; các chính sách hỗ trợ y tế, giáo dục, nhà ở, nước sinh hoạt, cung cấp dịch vụ... và hỗ trợ trực tiếp, các chính sách hỗ trợ theo nhóm đối tượng, có chính sách chung và chính sách đặc thù. Các chính sách được phân tích trong giai đoạn 2016-2018. Quá trình thực hiện các chính sách này đã góp phần quan trọng vào việc xóa đói giảm nghèo đối với đồng bào vùng dân tộc thiểu số, nâng cao chất lượng đời sống nhân dân. Tuy nhiên, thực tế cũng cho thấy những hạn chế, bất cập từ việc hoạch định đến tổ chức thực thi các chính sách này. Do đó, bài viết đề xuất một số định hướng và khuyến nghị giải pháp đổi mới cơ chế, chính sách hỗ trợ giảm nghèo đối với vùng dân tộc thiểu số trong thời gian tới.

Từ khóa: Chính sách; Dân tộc thiểu số; Nông thôn mới; Phát triển bền vững; Xóa đói, giảm nghèo.

Mã JEL: Z18

Status and solutions to enhance the efficiency of the implementation of poverty reduction support policy for ethnic minority region

Abstract:

This study focused on the analysis and assessment of the implementation status of support policy for the ethnic minorities in Vietnam, including the policy of investments in infrastructure; credit policies for poor households; the support policies in healthcare, education, housing, domestic water, providing services and direct support policies, support policies for target groups, including general and specific policies. The policies are analyzed in the period 2016-2018. The implementation process of these policies has played a key part in the poverty alleviation for the compatriots of ethnic minority regions, improving the quality of people's lives. However, reality also shows the limitations, shortcomings from the planning to the organization to enforce these policies. Therefore, this research proposes a number of orientations and recommends some solutions to innovate poverty reduction mechanisms and support policies with regard to ethnic minority regions in the coming time.

Keywords: Policy, ethnic minorities, new rural, sustainable development, poverty reduction.

JEL Code: Z18

1. Đặt vấn đề

Việt Nam là quốc gia hoàn thành sớm mục tiêu thiên niên kỷ, nhưng bên cạnh những thành tựu to lớn đã đạt được, nước ta cũng còn rất nhiều huyện, xã chưa được giải quyết tận gốc vấn đề nghèo đói. Những kết quả đạt về giảm nghèo chưa mang tính bền vững bởi vì thu nhập của người dân hầu hết đều xoay quanh ở mức cận nghèo. Do vậy, họ rất dễ rơi vào tình trạng tái nghèo khi gặp những tác động không thuận lợi đến sản xuất và đời sống. Sự chênh lệch giàu nghèo giữa các vùng miền và các nhóm dân cư đang ngày càng gia tăng. Tỷ lệ nghèo vẫn còn cao và tình trạng nghèo kinh niên vẫn còn tồn tại, đặc biệt trong các nhóm dân tộc thiểu số và ở các vùng núi, vùng khó khăn bị cách biệt về kinh tế, xã hội, địa lý, ngôn ngữ, trình độ dân trí thấp, cơ sở hạ tầng kém phát triển, trình độ sản xuất và tiếp cận thị trường còn hạn chế.

Hỗ trợ giảm nghèo nói chung và hỗ trợ giảm nghèo đối với vùng dân tộc thiểu số nói riêng là một chủ trương lớn, nhất quán, là một trong những mục tiêu, nhiệm vụ quan trọng trong các quyết sách phát triển theo hướng bền vững của Đảng và Nhà nước. Trong những năm qua, Nhà nước đã ban hành và tổ chức triển khai thực hiện nhiều chính sách hỗ trợ giảm nghèo nhằm cải thiện đời sống vật chất và tinh thần của người nghèo, đặc biệt là đối với vùng đồng bào dân tộc thiểu số, thể hiện quyết tâm trong việc thực hiện Mục tiêu thiên niên kỷ của Liên hợp quốc mà Việt Nam đã cam kết.

Việc tập trung thực hiện thành công Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội và hệ thống chính sách hỗ trợ giảm nghèo cùng với Chương trình Mục tiêu quốc gia giảm nghèo bền vững đã tạo điều kiện để người nghèo nói chung và người nghèo ở vùng dân tộc thiểu số nói riêng tiếp cận tốt hơn các dịch vụ xã hội cơ bản; cơ sở hạ tầng của các huyện, xã nghèo, vùng đồng bào dân tộc thiểu số được tăng cường; đời sống người nghèo được cải thiện rõ rệt, tỷ lệ hộ nghèo cả nước (theo số liệu tổng hợp từ Tổng cục Thống kê, 2005 - 2017) đã giảm từ 22% năm 2005 xuống còn 9,45% năm 2010 và đến cuối năm 2017 còn khoảng 6,72%; trong đó, tỷ lệ hộ nghèo các vùng như sau: khu vực miền núi Đông Bắc còn khoảng 14,9%, miền núi Tây Bắc là 28,12%, Đồng bằng sông Hồng là 2,45%, Bắc Trung Bộ là 8,39%, Duyên hải miền Trung là 8,16%, Tây Nguyên là 12,57%, Đông Nam

Bộ là 0,78%, Đồng bằng sông Cửu Long là 6,09%. Thành tựu từ chính sách hỗ trợ giảm nghèo của Việt Nam thời gian qua được cộng đồng quốc tế ghi nhận và đánh giá cao.

Tuy nhiên, kết quả hỗ trợ giảm nghèo chưa thực sự bền vững, đặc biệt là đối với đồng bào dân tộc thiểu số. Số hộ đã thoát nghèo nhưng mức thu nhập nằm sát chuẩn nghèo còn lớn, tỷ lệ hộ đồng bào dân tộc thiểu số tái nghèo hàng năm còn cao, v.v. Nguyên nhân trước hết do điều kiện đất nước còn nhiều khó khăn, nên mặc dù Nhà nước luôn dành nguồn lực ưu tiên cho công tác hỗ trợ giảm nghèo nói chung, hỗ trợ giảm nghèo đối với vùng đồng bào dân tộc thiểu số nói riêng, nhưng vẫn chưa đáp ứng được yêu cầu thực tiễn trong thời kỳ mới; một số chính sách hỗ trợ giảm nghèo vẫn còn dàn trải, mức hỗ trợ thấp, một số phương thức hỗ trợ không còn phù hợp với thực tiễn. Do đó, để phù hợp với yêu cầu thực tiễn và nâng cao hơn nữa hiệu quả hỗ trợ giảm nghèo, cần tăng cường và đổi mới cơ chế, chính sách hỗ trợ giảm nghèo của Nhà nước đối với vùng dân tộc thiểu số trong thời gian tới.

2. Đánh giá việc thực hiện chính sách hỗ trợ đối với vùng dân tộc thiểu số

2.1. Những thành tựu đạt được

Trong bối cảnh kinh tế đất nước gặp nhiều khó khăn, Chính phủ vẫn chỉ đạo ưu tiên cho lĩnh vực an sinh xã hội và giảm nghèo, đồng thời tiếp tục bố trí kinh phí để triển khai có hiệu quả các chính sách giảm nghèo và hỗ trợ đồng bào dân tộc thiểu số, ưu tiên đầu tư nguồn lực cho các địa bàn nghèo; ban hành một số chính sách an sinh xã hội để trợ giúp người nghèo khó khăn về đời sống như chính sách hỗ trợ tiền điện cho hộ nghèo, chính sách trợ cấp khó khăn đột xuất cho các đối tượng thu nhập thấp. Thực hiện chỉ đạo của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các bộ ngành, địa phương đã nghiêm túc tổ chức triển khai, nghiên cứu rà soát, sửa đổi, hoàn thiện hệ thống chính sách giảm nghèo; xây dựng các giải pháp cụ thể, bố trí và huy động đa dạng hóa nguồn lực, đầu tư có trọng tâm, trọng điểm cho các địa bàn nghèo, đồng bào nghèo dân tộc thiểu số. Các chương trình và chính sách giảm nghèo đã huy động sức mạnh, sự tham gia vào cuộc của cả hệ thống chính trị và toàn xã hội (các tập đoàn kinh tế, các doanh nghiệp, các tổ chức xã hội) đã tạo nguồn lực to lớn cùng với nguồn lực của nhà nước thực hiện

có hiệu quả nhiều chương trình và chính sách giảm nghèo.

Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên (Hội Nông dân Việt Nam, Hội phụ nữ Việt Nam, Đoàn Thanh niên cộng sản Hồ Chí Minh, Hội Cựu chiến binh Việt Nam) đã tổ chức, động viên các đoàn viên, hội viên tích cực tham gia thực hiện và giám sát có hiệu quả chính sách, chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo bền vững.

Nhiều địa phương, vùng dân tộc thiểu số đã có những cách làm sáng tạo, xây dựng và nhân rộng được nhiều mô hình giảm nghèo hiệu quả. Phát huy tốt hiệu quả của mô hình quân dân y kết hợp trong chăm sóc sức khỏe người dân ở vùng cao biên giới; mô hình kết hợp giữa hỗ trợ giảm nghèo, phát triển kinh tế với củng cố quốc phòng an ninh ở các khu kinh tế quốc phòng, giúp người nghèo dân tộc thiểu số ở vùng biên giới có việc làm, thu nhập ổn định, thoát nghèo và xây dựng nông thôn mới.

Nhìn chung, đối với vùng dân tộc thiểu số và miền núi, được sự quan tâm của Đảng, Nhà nước, sự chỉ đạo quyết liệt của Chính phủ, các Bộ, ngành trung ương, các cấp ở địa phương, cùng với sự nỗ lực phấn đấu vươn lên của đồng bào các dân tộc, kết quả đã đạt nhanh tốc độ giảm nghèo, làm thay đổi bộ mặt nông thôn vùng dân tộc và miền núi. Theo báo cáo của Chính phủ (2018) Các chính sách đầu tư phát triển kinh tế - xã hội, giảm nghèo đã tạo ra sự chuyển biến rõ nét về cơ sở hạ tầng: 97,42% số xã đã có đường ô tô đến trung tâm xã; hơn 80% thôn bản thuộc xã đặc biệt khó khăn có đường giao thông đến đường trục; hơn 84% số xã đặc biệt khó khăn có điện lưới quốc gia đến trung tâm xã, với gần 70% số hộ được dùng điện, 100% số xã có trường tiểu học, trung học cơ sở, 100% số xã có trạm y tế xã.

2.1.1. Về chính sách giảm nghèo bền vững

Theo báo cáo của Chính phủ (2018), trong giai đoạn 2016-2018, nguồn lực ngân sách trung ương bố trí thực hiện Chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo bền vững là: 21.597,557 tỷ VND. Kết quả cho thấy cuối năm 2017, tỷ lệ hộ nghèo ở các xã đặc biệt khó khăn, xã biên giới xã an toàn khu, vùng dân tộc thiểu số, miền núi giảm xuống còn 35,28% (giảm 4,33% so với năm 2016). Tỷ lệ hộ nghèo dân tộc thiểu số giảm còn khoảng 28,45% (chiếm 3,02% so với cuối năm 2016) đạt mục tiêu đề ra tại quyết định

của Thủ tướng Chính phủ (2016b). Đặc biệt một số tỉnh có tỷ lệ giảm nghèo trên 5% trở lên như Lào Cai, Yên Bái và Lai Châu. Cuối năm 2017, tỷ lệ hộ nghèo các vùng: Miền núi Đông Bắc còn khoảng 14,87% (giảm 2,85% so với năm 2016), miền núi Tây Bắc là 28,01% (giảm 3,23% so với năm 2016), Bắc Trung Bộ là 8,39% (giảm 1,96% so với năm 2016), Duyên hải miền Trung là 8,20% (giảm 2,14% so với năm 2016), Tây Nguyên là 12,86% (giảm 2,41% so với năm 2016), Đông Nam Bộ là 0,78% (giảm 0,26% so với năm 2016), đồng bằng sông Cửu Long là 6,08% (giảm 1,89% so với năm 2016).

2.1.2. Về chính sách xây dựng nông thôn mới ở vùng dân tộc thiểu số

Theo báo cáo của Chính phủ (2018), tính đến tháng 8 năm 2018, mới chỉ có 1.052/4.719 xã thuộc vùng dân tộc thiểu số (quy định tại Quyết định của Thủ tướng Chính phủ, 2017) đạt chuẩn nông thôn mới, đạt tỷ lệ 22,29%. Bình quân cả nước đạt 14,26 tiêu chí/xã, tăng 0,08 tiêu chí so với cuối năm 2017, bình quân 51 tỉnh vùng dân tộc thiểu số và miền núi đạt 13,66 tiêu chí/xã tuy nhiên còn nhiều tỉnh bình quân chỉ đạt dưới 10 tiêu chí/xã như Điện Biên, Cao Bằng, Hà Giang, Bắc Kạn; còn 103 xã dưới 5 tiêu chí (trong đó có 97 xã thuộc diện đầu tư của Chương trình 135), giảm 10 xã so với cuối năm 2017. Có 53 đơn vị cấp huyện thuộc 27 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương được Thủ tướng Chính phủ công nhận đạt chuẩn/hoàn thành nhiệm vụ xây dựng thôn mới (trong đó có 27 đơn vị cấp huyện thuộc vùng dân tộc thiểu số), tăng 10 huyện so với cuối năm 2017. Trong tổng số 2.139 xã thuộc diện đầu tư của Chương trình 135, mới chỉ có 34 xã đạt chuẩn nông thôn mới.

2.1.3. Về chính sách tín dụng

Trong giai đoạn từ 2016 đến 31 tháng 8 năm 2018, dư nợ cho vay hộ đồng bào dân tộc thiểu số đạt 45.194 tỷ VND với trên 1,4 triệu khách hàng là hộ dân tộc thiểu số đang thụ hưởng hầu hết các chương trình tín dụng tại Ngân hàng Chính sách xã hội (chiếm 24,7%/ tổng dư nợ của ngân hàng này). Dư nợ bình quân một hộ dân tộc thiểu số là 30,5 triệu VND/hộ (mức bình quân chung là 27 triệu VND/hộ), với tổng số lượt hộ dân tộc thiểu số vay vốn là 1.304.271 hộ. Cụ thể, một số chương trình có dư nợ lớn được trình bày tại Bảng 1.

Bảng 1: Kết quả một số chương trình cho vay hộ đồng bào dân tộc thiểu số trong giai đoạn 2016-2018

Stt	Tên chương trình	Số lượt hộ vay vốn (lượt)	Số tiền (tỷ VND)	Tỷ lệ so / dư nợ cho vay hộ nghèo (%)
1	Cho vay hộ nghèo	108.502	18.463	48
2	Cho vay học sinh, sinh viên	691	874	7
3	Cho vay nước sạch và vệ sinh môi trường nông thôn	63.467	3.176	11
4	Cho vay hộ nghèo về nhà ở	10.010	2.412	48
5	Cho vay hộ mới thoát nghèo	28.686	2.847	10,5
6	Cho vay hộ gia đình sản xuất kinh doanh vùng khó khăn	52.369	7.035	35
7	Cho vay hộ cận nghèo	48.829	6.895	23
8	Cho vay trồng rừng sản xuất, phát triển chăn nuôi theo Nghị định của Chính phủ (2015)	1.015	181	87
9	Cho vay hộ đồng bào dân tộc thiểu số theo Quyết định của Thủ tướng Chính phủ (2016b)	6.841	324	-

Nguồn: Chính phủ (2018).

Nguồn vốn cho vay hộ nghèo dân tộc thiểu số những năm qua chủ yếu đầu tư vào sản xuất nông, lâm nghiệp, chăn nuôi trâu, bò, xây dựng, sửa chữa nhà ở, công trình nước sạch, vệ sinh môi trường và hỗ trợ kinh phí học tập, góp phần cải thiện, nâng cao chất lượng cuộc sống, làm chuyển biến nhận thức, cách làm ăn cho hàng triệu lượt hộ, giúp cho hộ nghèo dân tộc thiểu số từng bước quen dần với cơ chế thị trường, mạnh dạn hơn trong vay vốn để sản xuất kinh doanh, từng bước phát triển kinh tế gia đình.

2.1.4. Về chính sách đào tạo, dạy nghề và giải quyết việc làm

Trong giai đoạn 2016-8/2018, có khoảng 480.000 người dân tộc thiểu số được học nghề, trong đó: 130.000 người (chiếm 8%) học trung cấp, cao đẳng (trong đó có 62.748 người dân tộc thiểu số được hỗ trợ học trung cấp, cao đẳng nội trú); người dân tộc thiểu số (chiếm 21%) được hỗ trợ học nghề trình độ sơ cấp và dưới 3 tháng.

Về hỗ trợ giải quyết việc làm cho người dân tộc thiểu số các tỉnh miền núi phía Bắc, thực hiện chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ, đến nay, có 06/07 địa phương giáp biên giới phía Bắc (trừ Điện Biên)

đã ký các Thỏa thuận hợp tác quản lý lao động qua biên giới với tỉnh Quảng Tây và Vân Nam của Trung Quốc vào tháng 02/2017. Tính đến tháng 06/2018, đã có 03/07 địa phương đưa được 1.847 lao động (chủ yếu là lao động phổ thông, đã tốt nghiệp trung học cơ sở từ 18-35 tuổi) sang Trung Quốc làm việc thời hạn dưới 01 năm với thu nhập dao động từ 7-10 triệu VND/người/tháng).

2.1.5. Về chính sách y tế, chăm sóc sức khỏe nhân dân

Chính sách này dành cho đồng bào dân tộc thiểu số được thực hiện theo 03 nhóm: Ưu tiên giải quyết các vấn đề sức khỏe của đồng bào; Tăng cường khả năng tiếp cận cũng như cung cấp dịch vụ y tế có chất lượng phục vụ đồng bào; Giảm gánh nặng chi phí chăm sóc sức khỏe cho người nghèo và đồng bào. Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ đã quan tâm chỉ đạo bố trí kinh phí mua bảo hiểm y tế cho đồng bào dân tộc thiểu số, tỷ lệ đồng bào dân tộc thiểu số có thẻ bảo hiểm y tế các năm 2016 đến 2018 lần lượt là 91%, 92,05% và 93,68%. Mặc dù kết quả cấp thẻ bảo hiểm y tế miễn phí cho đồng bào dân tộc thiểu số đạt tỷ lệ cao, nhưng số lượng người khám, chữa bệnh và chất lượng khám, chữa bệnh bằng bảo hiểm

y tế ở tuyến y tế cơ sở đạt thấp. Theo báo cáo của Bộ Y tế, phần lớn kinh phí khám, chữa bệnh bảo hiểm y tế tuyến cơ sở vùng dân tộc thiểu số không sử dụng hết phải điều tiết cho các vùng phát triển, nơi có điều kiện khám, chữa bệnh tốt hơn.

2.1.6. Về thực hiện Chương trình 135 (dự án 2 Chương trình Mục tiêu quốc gia giảm nghèo bền vững giai đoạn 2016-2020)

Theo Chính phủ (2018), trong giai đoạn 2016-2018, ngân sách trung ương phân bổ 11.434,465 tỷ VND; vốn huy động quốc tế đạt khoảng 300 tỷ VND (từ Chính phủ Ireland); đàm phán thành công với Ngân hàng Thế giới về khoản tín dụng ưu đãi 153 triệu USD hỗ trợ hai Chương trình Mục tiêu quốc gia giai đoạn 2017-2020, trong đó Chương trình 135 là một nội dung hỗ trợ quan trọng; vốn đối ứng của địa phương có 6 tỉnh bố trí đủ vốn theo quy định. Giai đoạn này, Chương trình 135 đã đầu tư 9.106 công trình, hoàn thành 7.247 công trình và đang thực hiện 1.859 công trình (công trình giao thông, thủy lợi, nhà sinh hoạt cộng đồng, trường học, trạm y tế, nước sinh hoạt, công trình điện và công trình khác). Thực hiện duy tu bảo dưỡng cho 3.295 công trình do các xã làm chủ đầu tư và tổ nhóm cộng đồng thôn bản thực hiện. Hỗ trợ trực tiếp giống cây, giống

con, phân bón, vật tư sản xuất, chế biến nông sản,... cho hơn 1.512 triệu hộ nghèo, cận nghèo và hộ tham gia nhóm hộ thực hiện Chương trình. Tổ chức tập huấn hơn 1.692 lớp trên 103 ngàn học viên, v.v.

Chương trình 135 đã tập trung giải quyết đúng nhu cầu bức thiết nhất về hỗ trợ cơ sở hạ tầng, hỗ trợ phát triển sản xuất và nhân rộng mô hình giảm nghèo, nâng cao năng lực của cộng đồng và cán bộ cơ sở vùng dân tộc thiểu số. Tính đến cuối năm 2017, Chương trình 135 đã góp phần làm giảm tỷ lệ hộ nghèo bình quân cả nước còn 6,72%, hộ nghèo dân tộc thiểu số giảm 91.889 hộ so với năm 2016, bình quân tỷ lệ hộ nghèo ở các xã đặc biệt khó khăn, xã biên giới, xã an toàn khu vùng dân tộc thiểu số giảm 3-4% so với cuối năm 2016, đạt mục tiêu đề ra theo Quyết định của Thủ tướng Chính phủ (2016a).

2.2. Những tồn tại hạn chế

Hệ thống chính sách hỗ trợ giảm nghèo tuy đã đạt được những hiệu quả thiết thực, tác động tích cực đến đời sống, kinh tế, xã hội người nghèo, nhất là người nghèo vùng dân tộc thiểu số nhưng vẫn còn những tồn tại hạn chế nhất định, chưa khơi dậy được ý chí chủ động tự vươn lên thoát nghèo của chính bản thân người nghèo;

Bảng 2: Tình hình hộ nghèo dân tộc thiểu số giai đoạn 2016-2017

Khu vực	Năm 2016				Năm 2017			
	Quyết định của Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội (2017)				Quyết định của Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội (2018)			
	Tổng số hộ nghèo (hộ)	Tỷ lệ hộ nghèo (%)	Hộ nghèo dân tộc thiểu số (hộ)	Tỷ lệ hộ nghèo dân tộc thiểu số (%)	Tổng số hộ nghèo (hộ)	Tỷ lệ hộ nghèo (%)	Hộ nghèo dân tộc thiểu số (hộ)	Tỷ lệ hộ nghèo dân tộc thiểu số (%)
1. Cả nước	1.986.697	8,23	956.820	48,16	1.642.489	6,7	864.931	52,66
2. Các tỉnh vùng dân tộc thiểu số	1.779.887	10,03	956.476	53,74	1.476.743	8,19	864.706	58,55
3. Các tỉnh không thuộc vùng dân tộc thiểu số	206.810	3,24	344	0,17	165.746	2,56	225	0,14

Nguồn: Chính phủ (2018).

- Theo số liệu tổng hợp từ Tổng cục Thống kê (2017), hiện nay, vùng dân tộc thiểu số vẫn là lõi nghèo của cả nước. Đến cuối năm 2017 còn gần 865 ngàn hộ nghèo dân tộc thiểu số, chiếm tới 52,66% tổng số hộ nghèo cả nước, được thể hiện ở Bảng 2. Chênh lệch giàu - nghèo giữa các vùng, nhóm dân cư chưa được thu hẹp, nhất là khu vực miền núi phía Bắc và Tây Nguyên. Thu nhập bình quân của hộ dân tộc thiểu số chỉ bằng 2/5 mức thu nhập bình quân của cả nước;

- Chính sách xây dựng nông thôn mới ở vùng dân tộc thiểu số: nhìn chung, tiến độ và kết quả đạt được các tiêu chí nông thôn mới ở vùng dân tộc thiểu số thấp hơn mức bình quân chung cả nước. Tỷ lệ xã thuộc vùng dân tộc thiểu số đạt chuẩn nông thôn mới chỉ bằng 58,2% tỷ lệ xã đạt chuẩn nông thôn mới của toàn quốc. Nhiều địa phương tập trung đầu tư cho các xã đạt trên 15 tiêu chí để phân đấu hoàn thành mục tiêu xây dựng nông thôn mới, chưa ưu tiên phân bổ nguồn vốn ngân sách trung ương cho các xã đặc biệt khó khăn, xã dưới 5 tiêu chí theo hệ số như quy định;

- Chính sách đào tạo, dạy nghề và giải quyết việc làm thiếu đồng bộ, thường lồng ghép chung với chính sách giảm nghèo và dạy nghề; trình độ chuyên môn kỹ thuật, ý thức kỷ luật, tác phong công nghiệp, cũng như phong tục, tập quán của đồng bào dân tộc thiểu số còn hạn chế nên khó tiếp cận các dịch vụ việc làm, nhất là đi làm việc ở nước ngoài;

- Chính sách y tế, chăm sóc sức khỏe nhân dân tuy được triển khai thực hiện trên phạm vi rộng, nhưng chất lượng thì chưa cao. Thể hiện, chất lượng đội ngũ cán bộ y bác sĩ và cơ sở vật chất y tế ở vùng dân tộc thiểu số hiện nay vừa thiếu, vừa yếu. Đến tháng 07/2018 mới có 9.821 trạm y tế xã (trên 80% số trạm) đủ điều kiện khám, chữa bệnh bảo hiểm y tế; Có 2.845 trạm y tế xã có bác sĩ (chiếm 69,2%); Trong số 26.557 nhân viên y tế trạm y tế xã thì có 12,3% là bác sĩ, số còn lại là y tế, điều dưỡng, nữ hộ sinh;

- Việc thực hiện Chương trình 135 còn một số khó khăn, hạn chế nhất định do định mức đầu tư thấp nên chưa đáp ứng được nhu cầu thực tế, các tỉnh khó khăn trong việc triển khai Luật Đầu tư công và bố trí vốn đối ứng của ngân sách địa phương, khó khăn trong thanh quyết toán công trình hạ tầng quy mô nhỏ, Hiện nay, mới có 34 xã trong tổng 2.139

xã thực hiện Chương trình 135 được công nhận đạt chuẩn nông thôn mới;

- Có nhiều chính sách hỗ trợ giảm nghèo dẫn đến nguồn lực bị phân tán, hiệu quả tác động đến đối tượng thụ hưởng chưa cao. Sự chồng chéo của hệ thống chính sách giảm nghèo (chồng chéo về đối tượng, nội dung, địa bàn...) và công tác rà soát, phân loại hộ nghèo theo chuẩn nghèo mới và tiếp cận đa chiều ở một số địa phương không đảm bảo tiến độ chung...do đó đã có những tác động không thuận lợi trong triển khai thực hiện chính sách. Hơn thế nữa, các chính sách hỗ trợ được nhiều Bộ, ngành đề xuất ban hành và nhiều cơ quan cùng thực hiện, nhưng thiếu sự phối hợp chặt chẽ, đã làm giảm hiệu quả của chính sách và lãng phí nguồn lực của nhà nước như: Cấp trùng thể bảo hiểm y tế cho cùng một đối tượng; Một nội dung chính sách có khi được quy định trong nhiều văn bản khác nhau, có chính sách ban hành theo đối tượng, có chính sách ban hành theo lĩnh vực (ngành), có chính sách ban hành theo vùng địa lý;

- Số lượng chính sách ban hành nhiều, khó kiểm soát; một đối tượng chịu tác động chi phối cùng lúc bởi nhiều chính sách; có chính sách hỗ trợ cùng đối tượng hộ nghèo nhưng do ban hành ở các giai đoạn khác nhau, mức hỗ trợ khác nhau gây nên sự so bì, thắc mắc trong dân (như chính sách hỗ trợ nhà ở theo Quyết định 134 và Quyết định 167); cùng một đối tượng là hộ nghèo trên cùng một địa bàn được hưởng cùng một chính sách hỗ trợ phát triển sản xuất nhưng các mức hỗ trợ khác nhau do thuộc đối tượng thụ hưởng từ các chương trình khác nhau như Chương trình 30a và Chương trình 135;

- Việc ban hành các chính sách hỗ trợ với định mức thấp (hỗ trợ tiền điện, hỗ trợ trực tiếp cho hộ nghèo theo Quyết định của Thủ tướng Chính phủ, 2009) không những hạn chế đến hiệu quả của chính sách, mà dẫn đến tình trạng tạo sự ỷ lại, không tạo ra động lực để hộ nghèo vươn lên thoát nghèo. Việc đề xuất bổ sung, sửa đổi, nâng mức một số chính sách hỗ trợ trong giai đoạn đang có nhiều khó khăn về nguồn lực đã tạo áp lực trong bố trí dự toán ngân sách nhà nước hàng năm. Trên thực tế, định hướng tăng các chính sách hỗ trợ có điều kiện gắn với đối tượng, địa bàn và thời hạn thụ hưởng nhằm khuyến khích sự tích cực, chủ động tham gia của người nghèo còn chậm, nhiệm vụ này cần được thực hiện trong cả giai đoạn 2016-2020;

- Việc rà soát chính sách để thiết kế lại chính sách theo hướng tích hợp, hệ thống, tránh trùng chéo, dàn trải và giảm bớt số lượng văn bản chính sách; giảm bớt các chính sách hỗ trợ trực tiếp cho không sang hỗ trợ cho vay có điều kiện để phát huy tính tích cực của người nghèo, địa phương nghèo... còn chậm, do phần lớn các chính sách có tính đặc thù cao, tác động đến các nhóm đối tượng khác nhau và thời gian thực hiện còn hiệu lực; cần có thêm thời gian để đánh giá hiệu quả từng chính sách mới có thể đưa ra quyết định phù hợp.

2.3. Một số nguyên nhân chủ yếu

- Nguồn lực tuy đã được quan tâm đầu tư nhưng vẫn chưa đáp ứng được yêu cầu đặt ra, nhất là trong những năm chịu tác động của suy thoái kinh tế, lạm phát;

- Điều kiện tự nhiên và kinh tế - xã hội vùng dân tộc thiểu số còn nhiều khó khăn (xuất phát điểm thấp, kinh tế chậm phát triển; khí hậu, thời tiết khắc nghiệt; địa hình chia cắt; đất đai khô cằn, diện tích đất sản xuất giảm, chất lượng suy thoái; thiếu nguồn nước; cơ sở hạ tầng hạn chế; việc tổ chức sản xuất chưa đạt hiệu quả tốt; ít có cơ hội tiếp cận việc làm phi nông nghiệp; đời sống còn nhiều khó khăn; trình độ dân trí thấp, hạn chế về hiểu biết, kiến thức về chính sách, pháp luật), sự tồn tại một số phong tục tập quán lạc hậu trong một số địa bàn đồng bào dân tộc thiểu số là những rào cản đối với thực hiện hỗ trợ giảm nghèo bền vững. Bên cạnh đó, hiệu quả và năng suất lao động chưa cao, thị trường tiêu thụ khó khăn cũng ảnh hưởng đến kết quả giảm nghèo;

- Một số chính sách chưa gắn với điều kiện tham gia của người nghèo nên vẫn tồn tại một bộ phận cán bộ và người nghèo còn tư tưởng ỷ lại, trông chờ vào chính sách của nhà nước;

- Công tác quản lý nhà nước, phối hợp trách nhiệm giữa các cấp, ngành trong thực hiện chính sách hỗ trợ giảm nghèo vùng dân tộc thiểu số ở địa phương, cơ sở có lúc chưa chặt chẽ, kịp thời. Công tác giám sát, đánh giá chính sách ở một số nơi chưa được quan tâm đúng mức;

- Đội ngũ cán bộ làm công tác giảm nghèo còn kiêm nhiệm, năng lực cán bộ giảm nghèo ở cơ sở còn hạn chế nhất là các xã vùng cao miền núi.

3. Định hướng đổi mới cơ chế, chính sách hỗ trợ giảm nghèo vùng dân tộc thiểu số thời gian tới

Thực hiện Nghị quyết của Quốc hội (2014) và Quốc hội (2015), Chính phủ đã chỉ đạo các bộ, ngành rà soát, sửa đổi hệ thống cơ chế, chính sách giảm nghèo theo hướng sau:

Thứ nhất, đổi mới phương pháp tiếp cận đo lường nghèo từ đơn chiều sang đa chiều nhằm bảo đảm mức sống tối thiểu và tiếp cận các dịch vụ xã hội cơ bản; hoàn thiện tiêu chí phân loại và quy trình xác định đối tượng, địa bàn nghèo, trên cơ sở đó xây dựng các giải pháp, chính sách tác động nhằm tăng thu nhập và nâng cao khả năng tiếp cận các dịch vụ xã hội cơ bản của người nghèo, nhất là về y tế, giáo dục, nhà ở, nước sạch, vệ sinh và thông tin;

Thứ hai, tập trung ưu tiên đầu tư cho các địa bàn, nhóm dân cư nghèo nhất, đó là khu vực miền núi, vùng đồng bào dân tộc thiểu số, cả về chính sách và nguồn lực đầu tư, tạo điều kiện chuyển biến rõ nét về đời sống và tiếp cận các dịch vụ xã hội cơ bản, hạn chế tốc độ gia tăng khoảng cách giàu nghèo giữa các vùng, nhóm dân cư;

Thứ ba, tạo sự liên thông về chính sách, bảo đảm sự công bằng giữa các nhóm đối tượng tiếp nhận sự trợ giúp của nhà nước, hạn chế tính ỷ lại của người nghèo theo hướng: giảm dần các chính sách hỗ trợ cho không, không gắn với điều kiện, thời gian, tăng các chính sách cho vay có điều kiện, có hoàn trả, có thời gian, mở rộng các chính sách hỗ trợ đối với hộ cận nghèo, hộ cận nghèo;

Thứ tư, rà soát, tích hợp các chính sách giảm nghèo theo hướng: gọn đầu mối, giảm số lượng văn bản chính sách, lấy đối tượng làm trung tâm để xây dựng chính sách hỗ trợ; một lĩnh vực chỉ có một bộ chịu trách nhiệm xây dựng, trình ban hành văn bản chính sách theo cơ chế, cách thức tổ chức thực hiện thống nhất, chỉ khác về mức độ ưu tiên chính sách cho đối tượng thụ hưởng theo thứ tự: hộ nghèo dân tộc thiểu số được ưu tiên nhất, tiếp đến là hộ nghèo, hộ cận nghèo, hộ mới thoát nghèo;

Thứ năm, thực hiện cơ chế: tăng cường phân cấp, trao quyền cho địa phương, cơ sở và cộng đồng, giao vốn trung hạn để địa phương chủ động bố trí vốn trên địa bàn theo thứ tự ưu tiên hàng năm, 5 năm; phát huy vai trò của cộng đồng từ khâu xác định nhu cầu, xây dựng dự án, huy động nguồn lực, tổ chức thực hiện, thụ hưởng và giám sát, đánh giá; các bộ ngành trung ương có trách nhiệm xây dựng cơ chế,

quản lý mục tiêu, ban hành văn bản hướng dẫn, kiểm tra, đánh giá, tạo quyền chủ động cho địa phương, cơ sở trong tổ chức thực hiện;

Thứ sáu, thống nhất đầu mối chỉ đạo, điều hành các chương trình mục tiêu quốc gia thống nhất từ trung ương đến địa phương, tạo sự gắn kết giữa các chương trình về cả chỉ đạo và tổ chức thực hiện;

Thứ bảy, tăng cường các hoạt động giám sát, đánh giá ở các cấp kể cả định kỳ và thường xuyên, nhằm bảo đảm thực hiện được các mục tiêu đề ra, có giải pháp chỉ đạo, điều chỉnh kịp thời các vướng mắc, phát sinh trong tổ chức thực hiện; chú trọng nâng cao năng lực cho cán bộ cơ sở và cộng đồng, đẩy mạnh các hoạt động truyền thông nhằm khơi dậy ý chí vươn lên của người nghèo, vận động sự ủng hộ, đóng góp của cộng đồng, các tổ chức quốc tế, các doanh nghiệp và cá nhân để huy động thêm nguồn lực thực hiện mục tiêu giảm nghèo bền vững.

4. Một số giải pháp nâng cao hiệu quả thực hiện chính sách hỗ trợ giảm nghèo đối với vùng dân tộc thiểu số trong thời gian tới

Thứ nhất, rà soát, đánh giá việc thực hiện chính sách cũng như hiệu quả tác động của chính sách giảm nghèo vùng dân tộc thiểu số; những chính sách đang phát huy hiệu quả cần được tiếp tục đẩy mạnh thực hiện; các chính sách còn hạn chế, có vướng mắc cần khẩn trương nghiên cứu, đề xuất Chính phủ sửa đổi, bổ sung cho phù hợp với thực tế;

Thứ hai, nghiên cứu, đề xuất việc xây dựng, ban hành chính sách hỗ trợ mới cần theo hướng: mở rộng đối tượng là hộ mới thoát nghèo và hộ cận nghèo nhằm hạn chế tái nghèo, góp phần giảm nghèo bền vững. Các mức chính sách được thiết kế theo nguyên tắc: hộ nghèo được ưu tiên nhất, sau đó đến hộ mới thoát nghèo và hộ cận nghèo;

Thứ ba, cần phân loại nhóm đối tượng để có các chính sách cụ thể theo hướng có lộ trình, phân loại đối tượng và chính sách để giảm dần các chính sách hỗ trợ trực tiếp “cho không” đối với một số nhóm cụ thể, đồng thời tăng dần các chính sách hỗ trợ phát triển sản xuất, học nghề, tạo việc làm, khuyến khích người nghèo tự chủ vươn lên thoát nghèo;

Thứ tư, chính sách hỗ trợ giảm nghèo phải đặc biệt quan tâm đến dạy nghề, tạo việc làm gắn với hỗ trợ sản xuất, phát triển nông nghiệp, nông dân nông thôn và xây dựng nông thôn mới nhằm giảm nghèo

bền vững. Tích cực, chủ động trong chỉ đạo, tổ chức thực hiện các chính sách hỗ trợ giảm nghèo đối với vùng dân tộc thiểu số một cách kịp thời, đầy đủ; huy động, tăng cường nguồn lực thực hiện; xây dựng và nhân rộng các mô hình giảm nghèo hiệu quả; phát huy vai trò của người dân, của cộng đồng trong việc triển khai thực hiện chương trình, chính sách giảm nghèo;

Thứ năm, tăng cường hơn nữa sự phối hợp chặt chẽ, đồng thuận và trách nhiệm giữa các Bộ, ngành, địa phương trong nghiên cứu, đề xuất xây dựng luật pháp, chính sách về hỗ trợ giảm nghèo vùng đồng bào dân tộc thiểu số; nâng cao chất lượng, hiệu lực, hiệu quả trong việc ban hành và triển khai thực hiện chính sách giảm nghèo đối với vùng đồng bào dân tộc thiểu số;

Thứ sáu, đề cao vai trò và sự tham gia của hệ thống chính trị, đặc biệt là vai trò của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức đoàn thể chính trị - xã hội các cấp trong việc hoạch định, xây dựng cơ chế chính sách, huy động nguồn lực, tuyên truyền, vận động quần chúng và thực hiện việc giám sát, phản biện xã hội trong quá trình thực hiện chính sách để đảm bảo chính sách thực sự đi vào cuộc sống, đến được với người dân. Phát huy vai trò của chính chủ thể - người dân trong việc chuyển mạnh từ hỗ trợ trực tiếp sang hỗ trợ có điều kiện để nâng cao ý thức, trách nhiệm của người nghèo chủ động, tích cực tự vươn lên thoát nghèo và từng bước phát triển sản xuất, kinh doanh.

Trong thời gian tới, để nâng cao hiệu quả chính sách hỗ trợ giảm nghèo đối với vùng dân tộc thiểu số cần có sự vào cuộc của cả hệ thống chính trị, cộng đồng và chính bản thân người nghèo. Người nghèo không chỉ là đối tượng hưởng lợi từ chính sách mà còn là chủ thể tham gia vào quá trình xây dựng, tổ chức thực hiện và giám sát chính sách. Một hệ thống chính sách hỗ trợ giảm nghèo đồng bộ, có hiệu quả khi nó phù hợp và đáp ứng với xu hướng phát triển kinh tế - xã hội, xuất phát từ nhu cầu, mong muốn của người nghèo, nhất là đối với đồng bào dân tộc thiểu số. Phát huy cao vai trò chủ động, tích cực của chính bản thân người nghèo tự vươn lên thoát nghèo là yếu tố quan trọng đảm bảo giảm nghèo bền vững gắn với định hướng phát triển kinh tế - xã hội.

Tài liệu tham khảo:

- Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội (2017), *Quyết định số 945/QĐ-BLĐTBXH, phê duyệt kết quả rà soát hộ nghèo, hộ cận nghèo năm 2016 theo chuẩn nghèo tiếp cận đa chiều áp dụng cho giai đoạn 2016-2020*, ban hành ngày 22 tháng 6 năm 2017.
- Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội (2018), *Quyết định số 862/QĐ-LĐTBXH, công bố kết quả rà soát hộ nghèo, hộ cận nghèo năm 2017 theo chuẩn nghèo tiếp cận đa chiều áp dụng cho giai đoạn 2016-2020*, ban hành ngày 14 tháng 7 năm 2018.
- Chính phủ (2008), *Nghị quyết số 30a/2008/NQ-CP, về Chương trình hỗ trợ giảm nghèo nhanh và bền vững đối với 61 huyện nghèo*, ban hành ngày 27 tháng 12 năm 2008.
- Chính phủ (2011), *Nghị quyết số 80/NQ-CP, về định hướng giảm nghèo bền vững thời kỳ từ năm 2011 đến năm 2020*, ban hành ngày 19 tháng 5 năm 2011.
- Chính phủ (2015), *Nghị định 75/2015/NĐ-CP, về cơ chế, chính sách bảo vệ và phát triển rừng, gắn với chính sách giảm nghèo nhanh, bền vững và hỗ trợ đồng bào dân tộc thiểu số giai đoạn 2015 - 2020*, ban hành ngày 9 tháng 9 năm 2015.
- Chính phủ (2018), *Báo cáo số 426/BC-CP, đánh giá 03 năm thực hiện chính sách hỗ trợ phát triển kinh tế - xã hội vùng dân tộc thiểu số và miền núi (Giai đoạn 2016-2018)*, ban hành ngày 4 tháng 10 năm 2018.
- Thủ tướng Chính phủ (2009), *Quyết định số 102/2009/QĐĐ-TTg, về Chính sách hỗ trợ trực tiếp cho người dân thuộc hộ nghèo ở vùng khó khăn*, ban hành ngày 7 tháng 8 năm 2009.
- Thủ tướng Chính phủ (2016a), *Quyết định số 1722/QĐ-TTg, Phê duyệt Chương trình mục tiêu quốc gia Giảm nghèo bền vững giai đoạn 2016 – 2020*, ban hành ngày 2 tháng 9 năm 2016.
- Thủ tướng Chính phủ (2016b), *Quyết định số 2085/QĐ-Ttg, phê duyệt chính sách đặc thù hỗ trợ phát triển kinh tế - xã hội vùng dân tộc thiểu số và miền núi giai đoạn 2017 - 2020*, ban hành ngày 31 tháng 10 năm 2016.
- Quốc hội (2014), *Nghị quyết số 76/2014/QH13, về đẩy mạnh thực hiện mục tiêu giảm nghèo bền vững đến năm 2020*, ban hành ngày 24 tháng 6 năm 2014.
- Quốc hội (2015), *Nghị quyết số 100/2015/QH13, về phê duyệt chủ trương đầu tư các chương trình mục tiêu quốc gia giai đoạn 2016 -2020*, ban hành ngày 12 tháng 11 năm 2015.
- Tổng cục Thống kê (2005), *Niên giám thống kê 2005*, Nxb Thông kê, Hà Nội.
- Tổng cục Thống kê (2010), *Niên giám thống kê 2005*, Nxb Thông kê, Hà Nội.
- Tổng cục Thống kê (2017), *Niên giám thống kê 2005*, Nxb Thông kê, Hà Nội.