ĐẠI HỌC THÁI NGUYÊN
TR- ỜNG ĐẠI HỌC KHOA HỌC

HOÀNG THỊ HOÀN

KẾT THỨC - BIỆT THỨC VÀ ỨNG DỤNG

LUẬN VĂN THẠC SĨ TOÁN HỌC

THÁI NGUYÊN - NĂM 2014

ĐẠI HỌC THÁI NGUYÊN
TR- ỜNG ĐẠI HỌC KHOA HỌC

HOÀNG THỊ HOÀN

KẾT THỨC - BIỆT THỨC VÀ ỨNG DỤNG

LUẬN VĂN THẠC SĨ TOÁN HỌC

Chuyên ngành: PHƯƠNG PHÁP TOÁN SƠ CẤP
Mã số: 60 46 01 13

Người hướng dẫn khoa học: PGS.TS. ĐÀM VĂN NHỈ

Thái Nguyên, 2014

GIẢM NGHÈO TRONG BỐI CẢNH BIẾN ĐỔI KHÍ HẬU Ở VIỆT NAM

Vũ Thị Hoài Thu*, Lê Quốc Hội**

Ngày nhận: 25/5/2014
Ngày nhận bản sửa: 26/6/2014
Ngày duyệt đăng: 29/6/2014

Tóm tắt:

Việt Nam đã đạt được những thành tựu ấn tượng trong công cuộc giảm nghèo trong hai thập kỷ qua. Tuy nhiên, các nghiên cứu gần đây về giảm nghèo đều cho rằng công cuộc giảm nghèo ở Việt Nam vẫn chưa hoàn thành. Bên cạnh đó, Việt Nam hiện đang phải đối mặt với những thách thức mới về giảm nghèo liên quan đến tác động của khủng hoảng kinh tế, sự không phù hợp của mô hình tăng trưởng hiện tại đối với lĩnh vực giảm nghèo làm gia tăng bất bình đẳng về thu nhập và cơ hội, lạm phát, già hóa dân số, di dân nông thôn-đô thị, và đặc biệt là sự biến đổi bất thường của khí hậu. Biến đổi khí hậu được dự đoán sẽ kéo lùi những thành quả về phát triển và giảm nghèo ở Việt Nam do tác động đến sinh kế, việc làm và thu nhập của những người nghèo dễ bị tổn thương trước tác động của biến đổi khí hậu. Chính vì vậy, chính sách giảm nghèo trong bối cảnh biến đổi khí hậu cần được hoạch định theo hướng (i) ưu tiên các nhóm bị tổn thương nhất, bao gồm người nghèo ở nông thôn, dân tộc thiểu số và phụ nữ, (ii) tăng cường hệ thống an sinh xã hội (bảo hiểm xã hội, trợ giúp xã hội và các chương trình hỗ trợ) và (iii) lồng ghép các chính sách giảm nghèo với các chính sách thích ứng với biến đổi khí hậu.

Từ khóa: biến đổi khí hậu, nghèo đói, giảm nghèo.

1. Giới thiệu

Giảm nghèo và đảm bảo an sinh xã hội luôn là những mục tiêu quan trọng của phát triển kinh tế-xã hội của các quốc gia. Thế giới hiện nay có 7 tỷ người và ước tính vào năm 2050 sẽ có 9 tỷ người sinh sống trên trái đất. Một phần tư dân số ở các nước đang phát triển vẫn đang sống với mức thu nhập dưới 1,25 USD một ngày. Một tỷ người thiếu nước sạch; 1,6 tỷ người chưa có điện và khoảng 3 tỷ người chưa được hưởng điều kiện vệ sinh phù hợp. Một phần tư trẻ em ở các nước đang phát triển bị suy dinh dưỡng (Ngân hàng Thế giới, 2010). Những con số trên cho thấy xóa đói giảm nghèo và phát triển bền vững vẫn sẽ là những ưu tiên trọng tâm trên toàn cầu và giải quyết những nhu cầu này vẫn đang là ưu tiên hàng đầu của các quốc gia, đặc biệt là các nước đang phát triển.

Ở Việt Nam, giảm nghèo không chỉ là một trong những vấn đề chính sách quan trọng mà còn là một vấn đề xã hội nổi bật thu hút sự quan tâm nghiên cứu của các tổ chức trong và ngoài nước. Các nghiên cứu về giảm nghèo ở Việt Nam được thực hiện khá sớm, khoảng từ đầu thập kỷ 1990 và được gắn với việc thực hiện chính sách giảm nghèo quốc gia. Theo thời gian, các hướng nghiên cứu về giảm nghèo ở Việt Nam cũng có sự thay đổi. Các nghiên cứu về giảm nghèo ở Việt Nam trước đây chủ yếu đề cập đến khía cạnh kinh tế của nghèo (nghèo thu nhập) do các chính sách giảm nghèo ở Việt Nam thời kỳ này thường gắn với yếu tố kinh tế. Gần đây, đặc biệt từ năm 2010, khi các mục tiêu giảm nghèo ở Việt Nam chú trọng đến giảm nghèo bền vững thì các nghiên cứu về giảm nghèo ở Việt Nam bắt đầu tiếp cận theo hướng gắn kết yếu tố kinh tế với yếu tố xã hội (nghèo đa chiều). Nếu như các nghiên cứu về nghèo ban đầu thường được chú trọng ở vùng sâu, vùng xa, vùng dân tộc thiểu số (là những khu vực mà các chính sách giảm nghèo của Chính phủ đang bao phủ) thì gần đây, các nghiên cứu về nghèo ở đô thị bắt đầu xuất hiện (do tác động của sự phát

triển kinh tế-xã hội như lạm phát, khủng hoảng kinh tế, di dân,... ảnh hưởng đến đời sống của người dân đô thị).

Các nghiên cứu về giảm nghèo ở Việt Nam, dù được thực hiện bởi các tổ chức trong hay ngoài nước, đều cho rằng Việt Nam đã đạt được những thành tựu ấn tượng trong công cuộc giảm nghèo trong hai thập kỷ qua. Tuy nhiên, công cuộc giảm nghèo ở Việt Nam vẫn chưa hoàn thành và Việt Nam hiện đang phải đối mặt với những thách thức mới về giảm nghèo, trong đó có thách thức từ sự biến đổi khí hậu toàn cầu. Việt Nam đã được xác định là một trong 30 quốc gia có nguy cơ cực đoan do biến đổi khí hậu, đồng thời, những thành quả quan trọng về giảm nghèo hiện nay dường như đang tiến đến giới hạn. Do đó, nghiên cứu về giảm nghèo trong những năm tới đã đặt ra yêu cầu cấp thiết về sự cần thiết phải thay đổi cách thức giảm nghèo mà Việt Nam đang thực hiện để ứng phó hiệu quả hơn trước thách thức biến đổi khí hậu đối với công cuộc giảm nghèo.

Mối liên hệ giữa nghèo đói và biến đổi khí hậu đã được ghi nhận trên toàn cầu nhưng các nghiên cứu về giảm nghèo trong bối cảnh biến đổi khí hậu ở Việt Nam còn chưa nhiều. Bài viết này tổng hợp và phân tích một số tác động của biến đổi khí hậu đến nghèo đói ở Việt Nam dựa trên một số nghiên cứu ban đầu về chủ đề này. Một số gợi ý chính sách về giảm nghèo trong bối cảnh biến đổi khí hậu ở Việt Nam được đưa ra dựa trên các kết quả phân tích và đánh giá ban đầu về nghèo đói gắn với biến đổi khí hậu. Bài viết gồm bốn nội dung chính: Cơ sở lý thuyết về tác động của biến đổi khí hậu đến nghèo đói; tổng quan về nghèo đói và giảm nghèo ở Việt Nam; phân tích tác động của biến đổi khí hậu đến nghèo đói ở Việt Nam; và đề xuất một số gợi ý chính sách về giảm nghèo trong bối cảnh biến đổi khí hậu ở Việt Nam.

2. Cơ sở lý thuyết về tác động của biến đổi khi hậu đến nghèo đói

Về lý thuyết, tác động của biến đổi khí hậu đến nghèo đói thường được thể hiện thông qua tác động của biến đổi khi hậu đến sinh kế. Trước hết, biến đổi khí hậu (với các biểu hiện như nhiệt độ tăng, mực nước biển dâng và các hiện tượng thời tiết cực đoan như bão, lũ lụt, hạn hán,...) gây ảnh hưởng đến các nguồn lực sinh kế, đặc biệt là các nguồn lực tự nhiên (như đất, nước, tài nguyên thủy sản) và các nguồn lực vật chất (như đường sá, hệ thống thủy lợi, mạng lưới điện) nhạy cảm với sự biến đổi của khí hậu. Khi nguồn lực sinh kế bị tổn thương trước tác động của biến đổi khí hậu, các hoạt động sinh kế được thực hiện sẽ bị ảnh hưởng. Hoạt động sinh kế bị ảnh hưởng trước tác động của biến đổi khi hậu sẽ ảnh hưởng đến các kết quả sinh kế đạt được, đặc biệt là việc làm và thu nhập. Ví dụ, nước biển dâng gây ngập lụt diện tích đất trồng trọt sẽ làm cho hộ gia đình không thể trồng trọt trên diện tích đất bị ngập lụt, từ đó làm ảnh hưởng đến thu nhập từ trồng trọt của hộ gia đình. Do đó, biến đổi khí hậu có thể làm gia tăng tình trạng nghèo đói của hộ gia đình.

Biến đổi khi hậu tác động mạnh nhất đến người nghèo vì những lý do sau:

Thứ nhất, sinh kế chính của người nghèo (như nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng, và đánh bắt thủy sản) thường gắn với các nguồn lực tự nhiên nhạy cảm với khí hậu nên người nghèo sẽ là đối tượng bị ảnh hưởng nặng nề nhất khi các nguồn lực này bị tổn thương trước tác động của biến đổi khi hậu. Trong bối cảnh biến đổi khi hậu, nông nghiệp là ngành dễ bị tổn thương nhất do phụ thuộc trực tiếp vào các nguồn tài nguyên thiên nhiên nhạy cảm với khí hậu. Tình trạng ngập lụt do nước biển dâng và xâm nhập mặn ở khu vực ven biển sẽ làm mất hoặc thu hẹp diện tích đất canh tác; nhiệt độ tăng, hạn hán (và thiếu nước tưới) sẽ ảnh hưởng đến sự phân bố của cây trồng và làm giảm năng suất; từ đó ảnh hưởng đến sản lượng lương thực và vấn đề an ninh lương thực quốc gia. Người nghèo có sinh kế chính là nông nghiệp, do đó sẽ bị tổn thương nhiều nhất trước tác động của biến đổi khí hậu.

Thứ hai, người nghèo thường sống tập trung ở các vùng có điều kiện khó khăn về thời tiết, địa hình và hạn chế về nguồn lực sản xuất nên họ dễ bị tổn thương hơn, do đó họ thường khó có điều kiện để thoát nghèo và nhóm cận nghèo rất dễ rơi vào nghèo đói. Phần lớn người nghèo sống ở khu vực nông thôn, đặc biệt ở vùng ven biển và vùng núi cao, là những khu vực dễ bị tổn thương nhất do nằm ở vị trí hứng chịu những tác động trực diện nhất từ biến đổi khí hậu. Biến đổi khi hậu cũng làm cho việc tiếp cận các nguồn vốn tín dụng để giảm nghèo của người nghèo trở nên khó khăn hơn do nhiều người sẽ không có khả năng trả nợ cũ cũng như làm cho chi phí người nghèo phải bỏ ra để đáp ứng các nhu cầu về lương thực thực phẩm và khám chữa bệnh càng gia tăng. Người nghèo không chỉ dễ bị tổn thương bởi biến đổi khi hậu mà còn khó có khả năng phục hồi sinh kế trước các tác động này so với các nhóm khác do hạn chế về nguồn lực. Các tác động về y tế của biến đổi khí hậu đối với người nghèo càng lớn do họ thiếu nước sạch và điều kiện vệ sinh, không

có khả năng chi trả đủ về y tế và không có nguồn lực để đầu tư vào chăm sóc sức khỏe. Các cú sốc kết hợp về thiên tai và thương tật, bệnh tật và tử vong có thể đẩy các gia đình vào hoàn cảnh nghèo khó do những mất mát về kinh tế đi kèm với chi tiêu cho y tế gia tăng. Ngoài ra, biến đổi khí hậu còn có tác động không cân xứng đối với người nghèo do họ không được tiếp cận bình đẳng với tài sản, nguồn lực và dịch vụ.

Thứ ba, hộ nghèo thường có các hoạt động sinh kế đơn điệu nên khả năng thích ứng với biến đổi khí hậu bằng cách đa dạng hóa sinh kế thường thấp hơn so với các nhóm khác. Sự đa dạng hóa sinh kế phụ thuộc vào chất lượng và số lượng các nguồn lực sinh kế mà hộ gia đình nắm giữ. Các hộ nghèo đều có những đặc điểm khá giống nhau về nguồn lực sinh kế như chất lượng nhà ở, tiếp cận đất đai, dự trữ tài sản vật chất và tình trạng nợ nần. Do vậy, các hộ nghèo thường thực hiện các hoạt động sinh kế khá giống nhau, đặc biệt đối với hoạt động sản xuất nông nghiệp. Đối với những hoạt động khác như đánh bắt và nuôi trồng thủy sản, chỉ có những người có đủ vốn mới có thể đầu tư cho hoạt động này. Chính vì vậy, người nghèo khó điều chỉnh các hoạt động sinh kế khi hoạt động đó đòi hỏi chi phí lớn, ví dụ như đầu tư vào giống mới trong nông nghiệp hoặc chuyển đổi từ trồng trọt sang nuôi trồng thủy sản để thích ứng với các điều kiện khi hậu thay đổi.

Thứ tư, phụ nữ thường là những người nghèo hơn so với các nhóm khác, do vậy, phụ nữ nghèo sẽ bị thiệt thòi hơn và có khả năng bị ảnh hưởng nhiều hơn bởi thiên tai và biến đổi khi hậu. Phụ nữ dễ bị tổn thương hơn nam giới bởi vì địa vị xã hội của họ thấp hơn nam giới, trình độ giáo dục thấp hơn, sức khỏe kém hơn, không được bình đẳng trong việc tiếp cận và kiểm soát các nguồn lực, và ít được tham gia vào quá trình ra quyết định chính sách. Chính vì vậy, phụ nữ được coi là một trong những nạn nhân chính của biến đổi khí hậu và sự bất bình đẳng giới được dự đoán sẽ tiếp tục gia tăng trong bối cảnh biến đổi khi hậu.

3. Tổng quan về nghèo đói và giảm nghèo ở Việt Nam

3.1. Chuẩn nghèo ở Việt Nam

Việt Nam đã, đang và sẽ sử dụng hai cách tiếp cận khác nhau để đo lường tình trạng nghèo và theo dõi tiến trình giảm nghèo theo thời gian. Cả hai cách tiếp cận đều được xây dựng từ đầu thập kỷ 1990 và được cải tiến theo thời gian (Ngân hàng Thế giới, 2012). Do căn cứ xây dựng và mục đích sử dụng các chuẩn nghèo là khác nhau nên các chuẩn nghèo này luôn có sự chênh lệnh.

- *Chuẩn nghèo của Bộ Lao động Thương binh và Xã hội (chuẩn nghèo chính thức)*: Vào đầu thập kỷ 90, Bộ Lao động Thương binh và Xã hội được Chính phủ chỉ định là cơ quan chịu trách nhiệm chính về các chính sách và chương trình giảm nghèo ở Việt Nam. Bộ Lao động Thương binh và Xã hội có nhiệm vụ đề xuất các chuẩn nghèo chính thức cho khu vực nông thôn và thành thị vào đầu mỗi kỳ kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội 5 năm và xác định tỷ lệ nghèo vào đầu kỳ. Với việc sử dụng các chuẩn nghèo chính thức, Bộ Lao động Thương binh và Xã hội chịu trách nhiệm đánh giá những thay đổi về nghèo đói và cập nhật danh sách chính thức về hộ nghèo hàng năm tại các địa phương. Số liệu về số hộ nghèo tại cấp địa phương sau đó được tổng hợp lại để ước tính tỷ lệ nghèo cho cấp tỉnh và cấp quốc gia. Tiến độ giảm nghèo được đánh giá dựa trên các mục tiêu giảm nghèo đề ra trong các kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội 5 năm. Các chuẩn nghèo của Bộ Lao động Thương binh và Xã hội ban đầu được xây dựng dựa trên cách tính toán quy đổi ra gạo; nhưng từ năm 2001 được tính bằng tiền dựa trên "chi phí cho những nhu cầu cơ bản". Các chuẩn nghèo chính thức không được điều chỉnh theo tỷ lệ lạm phát, nhưng được xác định lại giá trị thực 5 năm một lần do gắn với các giai đoạn phát triển kinh tế-xã hội. Bộ Lao động Thương binh và Xã hội sử dụng chuẩn nghèo này để xác định các khoản phân bổ ngân sách và điều kiện tham gia thụ hưởng từ các chương trình mục tiêu quốc gia về giảm nghèo.

- *Chuẩn nghèo của Tổng cục Thống kê – Ngân hàng Thế giới*: Tổng cục Thống kê xây dựng và thực hiện việc đo lường nghèo đói và giám sát tiến trình nghèo đói trên cơ sở các cuộc điều tra mức sống dân cư. Tổng cục Thống kê sử dụng hai phương pháp tiếp cận khác nhau để đo lường nghèo đói: một phương pháp dựa trên các chuẩn nghèo chính thức (có điều chỉnh lạm phát) áp dụng cho thu nhập bình quân đầu người và một phương pháp do Tổng cục Thống kê và Ngân hàng Thế giới xây dựng từ năm 1993. Chuẩn nghèo ban đầu của Tổng cục Thống kê-Ngân hàng Thế giới được xây dựng dựa trên chuẩn chi phí cho những nhu cầu cơ bản của một giỏ tiêu dùng, bao gồm lương thực và phi lương thực, trong đó chi tiêu cho lương thực phải đủ 2.100 calo người ngày. Chuẩn nghèo của Tổng cục Thống kê-Ngân hàng Thế giới được giữ cố định theo sức mua thực tế của năm 1993 và được cập nhật theo diễn biến của chỉ số giá tiêu dùng (CPI) trong các

Bảng 1: Hệ thống chuẩn nghèo chính thức ở Việt Nam

Giai đoạn	Chuẩn nghèo theo thu nhập bình quân đầu người trong hộ
1992 - 1995	Nông thôn: 15 kg gạo/người/tháng Thành thị: 20 kg gạo/người/tháng
1996 - 2000	Nông thôn miền núi, hải đảo: 15 kg gạo/người/tháng Nông thôn đồng bằng, trung du: 20 kg gạo/người/tháng Thành thị: 25 kg gạo/người/tháng
2001 - 2005	Nông thôn miền núi, hải đảo: 80.000 đồng/tháng (960.000 đồng/năm) Nông thôn đồng bằng: 100.000 đồng/tháng (1.200.000 đồng/năm) Thành thị: 150.000 đồng/tháng (1.800.000 đồng/năm)
2006 - 2010	Nông thôn: 200.000 đồng/tháng (2.400.000 đồng/năm). Thành thị: 260.000 đồng/tháng (3.120.000 đồng/năm)
2011 - 2015	Nông thôn: 400.000 đồng/tháng (4.800.000 đồng/năm) Thành thị: 500.000 đồng/tháng (6.000.000 đồng/năm)

Nguồn: Các văn bản của Bộ Lao động Thương binh và Xã hội

cuộc điều tra mức sống dân cư. Chuẩn nghèo của Tổng cục Thống kê-Ngân hàng Thế giới được sử dụng rộng rãi ở Việt Nam và trên diễn đàn quốc tế để theo dõi biến động nghèo đói ở Việt Nam từ năm 1993. Đến năm 2009, các điều kiện kinh tế và xu hướng tiêu dùng của các hộ gia đình Việt Nam đã khác nhiều so với năm 1993 nên Tổng cục Thống kê-Ngân hàng Thế giới đã cập nhật lại chuẩn nghèo dựa trên xu hướng tiêu dùng của cuộc điều tra mức sống dân cư năm 2010. Chuẩn nghèo mới của Tổng cục Thống kê-Ngân hàng Thế giới năm 2010 là 653.000 đồng/người/tháng, cao hơn nhiều so với chuẩn nghèo ban đầu của Tổng cục Thống kê-Ngân hàng Thế giới (ở mức 1.160.000 đồng/người/năm, tương đương khoảng 97.000 đồng/người/tháng vào năm 1993 và ở mức 1.788.000 đồng/người/năm, tương đương 149.000 đồng/người/tháng vào năm 1997).

Gần đây, các nhà nghiên cứu và hoạch định chính sách ở Việt Nam đều cho rằng nghèo là một hiện tượng đa chiều và nghèo thu nhập không đồng nghĩa với nghèo đa chiều. Họ cũng cho rằng các phương pháp đo lường nghèo phải đề cập đến các thiếu hụt thiết yếu và có tương quan lẫn nhau mà người nghèo phải đối diện, bao gồm nghèo về y tế, thiếu học hành, điều kiện sống không phù hợp, thiếu hụt thu nhập, không được trao quyền, nghèo về chất lượng công việc và đe dọa từ hành vi bạo lực,... Các phương pháp đo lường như vậy sẽ cung cấp thông tin tốt hơn về tình trạng nghèo nhằm cải thiện việc hoạch định và thực thi chính sách giảm nghèo. Cách tiếp cận đa chiều này được Quỹ Nhi đồng Liên Hiệp quốc (UNICEF) mang tới Việt Nam từ năm 2006 để đo lường nghèo ở trẻ em; sau đó đã được Chương trình Phát triển Liên Hiệp Quốc (UNDP) sử dụng Chỉ số nghèo đa chiều (MPI) để đo lường nghèo của tất cả các nhóm người nghèo thành thị ở thành phố Hồ Chí Minh và Hà Nội năm 2009-2010. Chỉ số nghèo đa chiều lần đầu tiên được áp dụng thử nghiệm trong báo cáo quốc gia về phát triển con người năm 2011 như một công cụ bổ sung để đo lường sự phát triển con người. Hiện nay, nghèo đa chiều được các nhà hoạch định chính sách và các nhà nghiên cứu ủng hộ như một khái niệm quan trọng và phù hợp cho việc theo dõi nghèo, phân tích và thiết kế các can thiệp trong chính sách giảm nghèo ở Việt Nam (Nguyễn Việt Cường và cộng sự, 2014).

3.2. Giảm nghèo ở Việt Nam

3.2.1. Thành tựu giảm nghèo ở Việt Nam

Giảm nghèo ở Việt Nam là một câu chuyện rất ấn tượng vì chưa có nước nào có kết quả giảm nghèo nhanh như Việt Nam (Martin Rama, 2009). Tăng trưởng kinh tế (tính theo GDP bình quân đầu người) đạt mức 6,1%/năm trong giai đoạn 1993-2008 và tỉ lệ nghèo đã giảm bình quân ở mức 2,9 điểm phần trăm/năm. Tính tổng thể, gần một nửa dân số Việt Nam (khoảng 43 triệu người) đã thoát nghèo trong giai đoạn 1993-2008 (Ngân hàng Thế giới, 2012). Mặc dù việc tồn tại song song hai hệ thống chuẩn nghèo đã đưa ra những đánh giá rất khác nhau về tình hình nghèo đói ở Việt Nam nhưng tỷ lệ nghèo ở Việt Nam, dù được đánh giá theo hệ thống chuẩn nghèo nào, cũng đã giảm đáng kể trong hai thập kỷ

qua (Bảng 2).

Tiến độ về giảm nghèo của Việt Nam cũng không kém phần ấn tượng khi đánh giá theo tiêu chuẩn quốc tế là 1,25 USD và 2 USD một ngày (theo sức mua tương đương năm 2005). Tỷ lệ nghèo đã giảm từ 63,7% khi sử dụng chuẩn 1,25 USD/ngày vào năm 1993 xuống còn 16,7% vào năm 2008 và giảm từ 85,7% khi sử dụng chuẩn 2 USD/ngày năm 1993 xuống còn 43,3% năm 2008 (Ngân hàng Thế giới, 2012).

3.2.2. Một số hạn chế và thách thức mới về giảm nghèo trong thời gian tới

Sau hơn 20 năm, mặc dù đã đạt được những thành tựu to lớn nhưng công cuộc giảm nghèo ở Việt Nam được đánh giá là chưa hoàn thành và dưới một số góc độ còn trở nên khó khăn hơn, được thể hiện ở một số điểm chính sau (Ngân hàng Thế giới, 2012; Nguyễn Thị Thu Hà và cộng sự, 2014):

Thứ nhất, nhiều đặc trưng về nghèo vẫn chưa thay đổi ở Việt Nam, ví dụ như tình trạng nghèo gắn với các dân tộc thiểu số, gắn với tình trạng giáo dục và chuyên môn kỹ thuật thấp, gắn với nông nghiệp hay các khu vực bị cô lập về địa lý và xã hội, và gắn với tình trạng dễ bị tổn thương trước thiên tai và rủi ro.

Thứ hai, quản lý nhà nước ở lĩnh vực giảm nghèo còn nhiều bất cập, bao gồm, (i) sự phức tạp và chồng chéo của hệ thống chính sách giảm nghèo (có quá nhiều chương trình, dự án giảm nghèo và các chương trình, dự án này không được xây dựng một cách gắn kết với nhau); (ii) chuẩn nghèo vẫn dựa trên chuẩn nghèo thu nhập, còn thấp so với chuẩn quốc tế và không phù hợp với điều kiện thực tế trong nước; (iii) nguồn lực cho giảm nghèo còn hạn chế, không ổn định và được phân bổ không đúng kế hoạch hàng năm; và (iv) theo dõi, đánh giá, giám sát thực hiện các chính sách về giảm nghèo còn nhiều bất cập do hạn chế về năng lực của đội ngũ cán bộ làm công tác giảm nghèo cũng như vai trò của văn phòng giảm nghèo quốc gia.

Thứ ba, Việt Nam hiện đang phải đối mặt với những thách thức mới về giảm nghèo liên quan đến tác động của khủng hoảng kinh tế làm giảm tốc độ tăng trưởng kinh tế, sự không phù hợp của mô hình tăng trưởng hiện tại đối với lĩnh vực giảm nghèo làm gia tăng bất bình đẳng về thu nhập và cơ hội, lạm phát, già hóa dân số, nghèo thành thị, nghèo của lao động di cư và khu vực không chính thức và đặc biệt là sự biến đổi bất thường của khí hậu.

Như vậy, đặt trong bối cảnh phát triển kinh tế-xã

Bảng 2: Tỷ lệ nghèo ở Việt Nam theo chuẩn nghèo của Bộ Lao động Thương binh và Xã hội và Tổng cục Thống kê-Ngân hàng Thế giới

Giai đoạn	Năm	Bộ Lao động Thương binh và Xã hội (%)	Tổng cục Thống kê-Ngân hàng Thế giới (%)
1993-1995	1993	26.00	58.1
	1994	23.14	
	1995	20.37	
1996-2000	1996	19.23	
	1997	17.70	
	1998	15.66	37.4
	1999	13.00	
	2000	10.00	
2001-2005	2001	14.42	
	2002	11.61	28.9
	2003	9.51	
	2004	8.31	19.5
	2005	6.53	
2006-2010	2006	18.10	15.9
	2007	14.75	
	2008	12.10	14.5
	2009	11.30	
	2010	9.45	20.7
2011-2013	2011	11.76	
	2012	9.60	
	2013	7.80	

Nguồn: Số liệu về tỷ lệ nghèo của Tổng cục Thống kê-Ngân hàng Thế giới được tham khảo từ Ngân hàng Thế giới. 2012; Số liệu về tỷ lệ nghèo của Bộ Lao động Thương binh và Xã hội (tính theo chuẩn nghèo chính thức của từng giai đoạn) được tham khảo từ các báo cáo về giảm nghèo của Bộ Lao động Thương binh và Xã hội.

hội mới, bên cạnh những cơ hội giảm nghèo từ sự phát triển kinh tế, không ít thách thức mới về giảm nghèo đã và đang xuất hiện ở Việt Nam đòi hỏi các chính sách giảm nghèo trong thời gian tới phải tính đến các yếu tố này nếu muốn đạt được các kết quả giảm nghèo bền vững.

4. Tác động của biến đổi khí hậu đến nghèo đói ở Việt Nam

Biến đổi khí hậu ngày càng được biểu hiện rõ nét ở Việt Nam. Bên cạnh sự gia tăng nhiệt độ (khoảng 2-3°C trong vòng 50 năm qua) và nước biển dâng (khoảng 20 cm trong vòng 50 năm qua), các hiện tượng thời tiết cực đoan có xu hướng gia tăng, đặc biệt là bão có cường độ mạnh xuất hiện nhiều hơn và mùa bão kết thúc muộn hơn, các đợt không khí lạnh gây rét đậm, rét hại có xu hướng kéo dài (Bộ Tài nguyên và Môi trường, 2012). Nếu đánh giá theo Chỉ số dễ bị tổn thương trước tác động của biến đổi khí hậu (CCVI - Climate Change Vulnerability Index), Việt Nam xếp thứ 23 trong số 193 quốc gia và được xếp vào nhóm 30 quốc gia cực kỳ rủi ro trước tác động của biến đổi khí hậu (UNDP, 2012).

Nhìn chung, biến đổi khí hậu sẽ kéo lùi những thành quả về phát triển và giảm nghèo ở Việt Nam, làm tăng số đối tượng phải được trợ giúp trong ngắn hạn và dài hạn. Nghiên cứu về tăng trưởng kinh tế và giảm nghèo trong bối cảnh biến đổi khí hậu ở Việt Nam cho thấy, khi tăng trưởng kinh tế trong bối cảnh biến đổi khí hậu giảm đi 1% thì tỷ lệ nghèo ở Sơn La tăng thêm 0,51%, tỷ lệ nghèo ở Hà Tĩnh tăng thêm 0,74%, và tỷ lệ nghèo ở Kiên Giang tăng thêm 0.33% (Bộ Lao động Thương binh Xã hội, 2011). Nghiên cứu UNĐP (2012) ở Việt Nam cho thấy các tỉnh có rủi ro cao hơn do biến đổi khí hậu như bão, lũ, lũ quét và mưa đá cũng có tỷ lệ nghèo cao hơn trong năm 2010. Mối quan hệ khá chặt chẽ: 1% tăng về các rủi ro có liên quan tới 0,35% tăng về tỷ lệ nghèo đói. Đặc biệt, thiệt hại về kinh tế ở cấp hộ gia đình, bao gồm thiệt hại do thiếu việc làm và thu nhập, thiếu tài sản và phải vay vốn... càng lớn hơn trong chiến lược đối phó với biến đổi khí hậu.

Nếu xét theo các đặc trưng của nghèo đói ở Việt Nam, các nghiên cứu về nghèo đói chỉ ra rằng tình trạng nghèo đói ở Việt Nam thường gắn với tam nông (nông thôn, nông nghiệp, nông dân), gắn với các vùng gặp rủi ro thiên tai và liên quan đến yếu tố giới. Trong bối cảnh biến đổi khí hậu, những vấn đề này được dự đoán sẽ ngày càng trở nên trầm trọng hơn.

Nghèo gắn với nông thôn, nông nghiệp, nông dân

Người nghèo ở Việt Nam chủ yếu sống ở nông thôn, là nông dân có sinh kế gắn với nông nghiệp và nông nghiệp vẫn sẽ là nguồn thu nhập quan trọng cho rất nhiều người nghèo. Trên 90% người nghèo và 94% người nghèo cùng cực sống ở nông thôn. Đa số người nghèo ở Việt Nam vẫn là nông dân: 32,9% hộ nông nghiệp dưới chuẩn nghèo (cao gấp 3 lần tỷ lệ nghèo toàn quốc) và các hộ nông nghiệp chiếm 65% số hộ nghèo và 73% hộ nghèo cùng cực. Khoảng 50% thu nhập của các hộ nghèo có nguồn gốc từ hoạt động nông nghiệp (Ngân hàng Thế giới, 2012).

Nông nghiệp được đánh giá là ngành chịu tác động lớn nhất bởi biến đổi khí hậu ở Việt Nam. Nếu mực nước biển dâng thêm 1m, Việt Nam sẽ bị mất đi khoảng hơn 2 triệu ha đất trồng lúa (khoảng 50%). Xâm nhập mặn ở khu vực ven biển sẽ làm cho diện tích đất canh tác giảm, từ đó hệ số sử dụng đất có thể giảm từ 3-4 lần/năm xuống còn 1-1,5 lần/năm. Các kịch bản biến đổi khí hậu do Bộ Tài nguyên và Môi trường xây dựng ước tính rằng nếu không có các hoạt động cụ thể như gia kè đê, cải thiện hệ thống thoát nước, thì nước biển trung bình tăng 1m sẽ làm ngập 30% diện tích đất ở đồng bằng sông Cửu Long, thậm chí làm ngập tới 97% diện tích đất trong mùa lũ và trong mùa khô thì xâm nhập mặn có thể ảnh hưởng tới 70% diện tích (UNDP, 2012). Nhiệt độ tăng, hạn hán (và thiếu nước tưới) làm cho năng suất lúa xuân ở vùng đồng bằng sông Hồng có thể giảm 3,7% vào năm 2020 và giảm tới 16,5% vào năm 2070; năng suất lúa mùa sẽ giảm 1% vào năm 2020 và giảm 5% vào năm 2070 nếu không có các biện pháp ứng phó kịp thời và hiệu quả. Trong bối cảnh nông dân Việt Nam có ít đất và tình trạng mất đất đang gia tăng thì mất đất canh tác trong nông nghiệp do ngập lụt, xâm nhập mặn và năng suất cây trồng suy giảm sẽ đặt ra những thách thức và đe dọa đến đời sống của nông dân, vấn đề xuất khẩu gạo và an ninh lương thực quốc gia đối với một quốc gia mà nông nghiệp đóng vai trò quan trọng trong nền kinh tế như Việt Nam: nông nghiệp chiếm 52,6% lực lượng lao động và 20% GDP của cả nước. Trong một tương lai gần hơn, dự báo đến năm 2020, dân số Việt Nam sẽ đạt khoảng 120 triệu người. Trong bối cảnh biến đổi khí hậu ngày càng gia tăng thì mục tiêu đảm bảo an ninh lương thực cho khoảng 120 triệu người sẽ bị đe dọa nghiêm trọng (Trần Thọ Đạt và Vũ Thị Hoài Thu, 2013).

Nghèo gắn với các vùng gặp rủi ro thiên tai

Sự gia tăng ngày càng nhanh cả về quy mô cũng như chu kỳ lặp lại của thiên tai đã làm mất đi nhiều

thành quả của quá trình phát triển kinh tế-xã hội của đất nước. Trong giai đoạn 2002-2010, thiệt hại do thiên tai gây ra trên phạm vi cả nước thấp nhất là 0,14% GDP (năm 2004) và cao nhất là 2% GDP (năm 2006) (Phan Sỹ Mẫn và Hà Huy Ngọc, 2013). Tính bình quân trong 15 năm qua, thiên tai đã gây tổn hại khoảng 1,5% GDP hàng năm (Bộ Tài nguyên và Môi trường, 2012).

Ở Việt Nam, vùng nào có tỷ lệ nghèo cao thường gắn liền với điều kiện tự nhiên khắc nghiệt và gặp nhiều rủi ro thiên tai. Mặc dù chưa có nhiều bằng chứng về mối quan hệ giữa nghèo đói và thiên tai nhưng các tỉnh gặp rủi ro cao hơn về thiên tai (bão, lũ lụt, lũ quét, lốc xoáy) thì cũng là những tỉnh có tỷ lệ nghèo cao hơn. Tính trên toàn quốc, nếu tỷ lệ rủi ro gặp thiên tai tăng lên 1% thì tỷ lệ nghèo tăng lên 0,35% (UNDP, 2012). Ba khu vực có tỷ lệ nghèo tính theo đầu người cao nhất Việt Nam là miền núi phía Bắc (45%), Tây Nguyên (33%), Bắc Trung Bộ và duyên hải miền Trung (24%) (Ngân hàng Thế giới, 2012). Đây cũng là các khu vực có điều kiện tự nhiên khắc nghiệt và hàng năm phải gánh chịu thiên tai nặng nề, ví dụ như hạn hán ở Tây Nguyên, lũ lụt ở miền Trung, hay giá rét ở các tỉnh miền núi phía Bắc.

Nghèo tập trung ngày càng nhiều ở vùng cao là vấn đề cấp bách nhất ở Việt Nam hiện nay. Vào năm 1993, nghèo có tính rộng khắp cả nước và các hộ nghèo thuộc dân tộc thiểu số chỉ chiếm 20% tổng số hộ nghèo cả nước. Số hộ nghèo thuộc dân tộc thiểu số đã tăng đến 29% vào năm 1998 và 47% vào năm 2010. Nếu xét trên tổng dân số, vào năm 2010, 66,3% dân tộc thiểu số là nghèo trong khi đó tỷ lệ này ở người Kinh chỉ là 12,9%. Mặc dù chỉ chiếm khoảng 14,6% dân số nhưng dân tộc thiểu số chiếm gần một nửa (khoảng 47%) tổng số người nghèo ở Việt Nam và chủ yếu sống ở Tây Bắc và Tây Nguyên. Người nghèo dân tộc thiểu số có khoảng 75% thu nhập từ nông nghiệp và các hoạt động liên quan đến nông nghiệp (Ngân hàng Thế giới, 2012).

Tiến trình xóa đói giảm nghèo của các dân tộc thiểu số miền núi phía Bắc đã, đang và sẽ gặp phải những thách thức rất lớn từ biến đổi khí hậu. Các biển hiện đặc thù của biến đổi khí hậu ở miền núi phía Bắc như nhiệt độ tăng, rét đậm rét hại kéo dài, nắng nóng kéo dài, lũ quét, sạt lở đất,... đang diễn ra với tần suất cao hơn và cường độ nặng nề hơn. Sinh kế của người dân miền núi phía Bắc chủ yếu là nông nghiệp - là sinh kế dựa vào các nguồn tài nguyên thiên nhiên trong khi nguồn tài nguyên thiên nhiên lại phụ thuộc trực tiếp vào điều kiện thời tiết và khí hậu. Bên cạnh những tác động trực tiếp, biến đổi khí hậu còn gây ảnh hưởng gián tiếp như làm cô lập và hạn chế việc tiếp cận thị trường tiêu thụ sản phẩm và tiếp cận các dịch vụ phúc lợi xã hội, làm cho tính dễ bị tổn thương trở nên trầm trọng hơn. Trong bối cảnh miền núi phía Bắc là vùng có tỷ lệ nghèo cao so với cả nước, biến đổi khí hậu được dự đoán sẽ làm trầm trọng thêm tình trạng nghèo ở vùng này thông qua việc làm giảm khả năng sản xuất, đặc biệt là sản xuất nông nghiệp, cũng như làm hạn chế các hoạt động đa dạng hóa thu nhập của người dân nhằm thích ứng với biến đổi khi hậu do hạn chế về điều kiện tiếp cận thị trường. Tuy nhiên, các chính sách phát triển vùng miền núi phía Bắc hiện vẫn đang tập trung nhiều hơn vào mục tiêu xóa đói giảm nghèo trước mắt hơn là mục tiêu ứng phó với biến đổi khi hậu (Mai Thanh Sơn và cộng sự, 2011).

Nghèo gắn với yếu tố giới

Ở Việt Nam, số lượng hộ gia đình do phụ nữ là chủ và nghèo nhiều hơn số lượng hộ gia đình do nam giới làm chủ và nghèo, trong khi có 11,7% số nam giới ngoài 60 tuổi là nghèo thì tỷ lệ nghèo của phụ nữ ngoài 60 tuổi là 14,4% tính theo chuẩn nghèo mới. Ngoài ra, phụ nữ có xu hướng nghèo về tài sản nhiều hơn nam giới: chỉ một phần tư phụ nữ tuổi từ 31-45 sống trong các hộ gia đình có tên trong giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, hạn chế khả năng tiếp cận các khoản vay của phụ nữ (UNDP, 2012). Ở một số địa phương, các hộ có phụ nữ làm chủ hộ và nuôi con nhỏ được coi là dễ bị tổn thương và có nhiều rủi ro rơi xuống nhóm nghèo hơn vì đó thường là các hộ chủ yếu phụ thuộc vào thu nhập của chủ hộ nữ trong khi ở vùng nông thôn, nam giới thường được trả công lao động cao hơn phụ nữ. Ở các vùng ven biển và miền núi, phụ nữ nghèo làm nông nghiệp và điêm nghiệp thường là những lao động chính trong hộ gia đình (Ngân hàng Thế giới, 2012).

Biến đổi khi hậu làm tăng khả năng dễ bị tổn thương của phụ nữ ở các hộ nghèo. Ở nhiều địa phương, phụ nữ phải gánh vác công việc sản xuất nông nghiệp, nói cách khác "phụ nữ hóa nông nghiệp", do nam giới đi cư ngoại tỉnh và làm các hoạt động phi nông nghiệp. Biến đổi khi hậu tác động nghiêm trọng đến nông nghiệp, vì vậy vai trò sản xuất và đóng góp của phụ nữ cho gia đình sẽ bị ảnh hưởng xấu. Phụ nữ và trẻ em gái cũng chịu nhiều tác động về sức khỏe trong và sau thiên tai so với nam giới. Ngoài ra, rủi ro từ thiên tai và khí hậu cũng làm cho phụ nữ phải làm nhiều việc hơn, ví dụ

như lấy nước cho gia đình khi hạn hán hoặc chăm sóc người già và trẻ em khi bệnh tật. Mặc dù phụ nữ bị tổn thương nhiều hơn nhưng năng lực thích ứng của phụ nữ thường thấp hơn nam giới do phụ nữ có ít cơ hội tiếp cận các nguồn lực sinh kế (đặc biệt là nguồn lực tài chính như tín dụng) để có thể ứng phó với các cú sốc làm thay đổi sinh kế của gia đình cũng như ít có khả năng tìm kiếm các cơ hội sinh kế thay thế trước các tác động của biến đổi khí hậu. Bên cạnh đó, phụ nữ cũng ít có cơ hội tham gia quản lý rủi ro thiên tai do những nỗ lực quản lý rủi ro thiên tai của nam giới thường được xã hội thừa nhận hơn. Những vấn đề trên không những làm tồi tệ thêm tình trạng bất bình đẳng giới mà còn làm cho phụ nữ, đặc biệt phụ nữ là chủ hộ, khó có khả năng thoát nghèo (UNĐP & Oxfam, 2009).

5. Một số khuyến nghị chính sách về giảm nghèo trong bối cảnh biến đổi khí hậu ở Việt Nam

Giảm nghèo vẫn luôn là chủ trương lớn và là một trong những ưu tiên quan trọng hàng đầu của Việt Nam trong thời gian tới. Đặt trong bối cảnh mới của sự phát triển kinh tế-xã hội, công cuộc giảm nghèo sẽ trở nên khó khăn hơn do những trở ngại lớn nhất về giảm nghèo của giai đoạn trước vẫn còn, trong khi những thách thức mới lại xuất hiện ngày một nhiều. Để thích ứng hiệu quả với biến đổi khí hậu, các chính sách giảm nghèo của Việt Nam trong thời gian tới cần được hoạch định theo hướng sau đây:

***Thứ nhất**, nhu cầu và mối quan tâm của nhóm dễ bị tổn thương nhất trước tác động của biến đổi khí hậu, bao gồm người nghèo ở nông thôn, người nghèo dân tộc thiểu số và phụ nữ, cần được coi là yếu tố trọng tâm của công tác giảm nghèo gắn với thích ứng với biến đổi khí hậu.*

Người dân ở nông thôn, người dân tộc thiểu số và phụ nữ là những nhóm nghèo nhất, đồng thời cũng là những nhóm bị ảnh hưởng nhiều nhất bởi biến đổi khí hậu. Do vậy, chính sách giảm nghèo trong bối cảnh biến đổi khí hậu trước tiên phải đặt trọng tâm vào những đối tượng này.

Đối với nhóm người nghèo ở nông thôn: chính sách phát triển nông nghiệp đóng vai trò quan trọng và cần tập trung vào: (i) xây dựng chương trình ứng phó với biến đổi khí hậu mang tính trung và dài hạn cho ngành nông nghiệp, nông thôn; (ii) tăng cường đầu tư vào cơ sở hạ tầng nông nghiệp có khả năng thích ứng với biến đổi khí hậu; (iii) tăng cường trợ giúp kỹ thuật của hệ thống khuyến nông ở nông thôn và công tác chuyển giao tiến bộ khoa học kỹ thuật nhằm thích ứng với biến đổi khí hậu;

Đối với nhóm người nghèo vùng dân tộc thiểu số: chính sách giảm nghèo cần thay đổi theo hướng tập trung đồng thời vào mục tiêu xóa đói giảm nghèo và ứng phó với biến đổi khí hậu hơn là chỉ tập trung vào mục tiêu trước mắt về xóa đói giảm nghèo như trước đây, bao gồm: (i) xây dựng cơ sở hạ tầng đáp ứng tốt các tác động mạnh của biến đổi khí hậu như lũ quét, sạt lở; (ii) hỗ trợ phát triển sinh kế theo hướng quan tâm đúng mức tới vai trò then chốt của nông nghiệp, chuyển đổi mô hình sản xuất nông nghiệp từ bán tự cung tự cấp sang mô hình sản xuất thương mại, đa dạng hóa sinh kế, và tăng cường các chính sách hỗ trợ sản xuất như tín dụng, tiếp cận thị trường, khoa học kỹ thuật; và (iii) đào tạo nghề thích ứng với biến đổi khi hậu và phát huy tri thức bản địa trong việc ứng phó với biến đổi khi hậu.

Đối với phụ nữ nghèo: Chính sách thúc đẩy bình đẳng giới và trao quyền cho phụ nữ trong giảm nghèo và ứng phó với biến đổi khi hậu cần được tăng cường, bao gồm: (i) tạo ra các cơ hội sinh kế cho phụ nữ thông qua tăng cường khả năng tiếp cận các nguồn lực sinh kế; và (ii) bảo vệ các quyền của phụ nữ khi gặp thiên tai (ví dụ như quyền được chăm sóc sức khỏe, tiếp cận giáo dục và tham gia quản lý rủi ro thiên tai).

***Thứ hai**, để duy trì thành tích giảm nghèo ấn tượng trong thời gian qua, hệ thống an sinh xã hội (bao gồm bảo hiểm xã hội, trợ giúp xã hội và các chương trình hỗ trợ) cần được tiếp tục tăng cường nhằm giảm thiểu rủi ro và bảo vệ người nghèo trước các tác động của biến đổi khí hậu.*

Trong bối cảnh biến đổi khí hậu ngày càng gia tăng, các chính sách an sinh xã hội cần được thiết kế và thực hiện nhằm hướng tới các mục tiêu cơ bản: (i) an ninh con người: đảm bảo sinh mạng con người trước tác động của biến đổi khí hậu; (ii) điều kiện sống: đảm bảo các điều kiện về cư trú và tiếp cận các dịch vụ cơ bản cho người dân; và (iii) sinh kế bền vững: phục hồi, cải thiện và đa dạng hóa sinh kế để đảm bảo đời sống cho người dân ở các vùng dễ bị tổn thương. Các giải pháp đối với lĩnh vực an sinh xã hội phải bao gồm phòng ngừa, giảm thiểu và khắc phục rủi ro thiên tai và khi hậu và nên tập trung vào các lĩnh vực sau:

Bảo hiểm biến đổi khí hậu, cụ thể là bảo hiểm nông nghiệp, cần được mở rộng để hỗ trợ nông dân mua bảo hiểm nông nghiệp trong bối cảnh biến đổi khi hậu, trong đó nên ưu tiên hàng đầu cho việc giảm thiểu rủi ro cho người dân, gia tăng các cơ hội