

XÓA ĐÓI, GIẢM NGHÈO

GIẢM TRỪ BẤT BÌNH ĐẲNG XÃ HỘI

KẾT QUẢ VÀ MỘT SỐ KINH NGHIỆM

TS NGUYỄN ANH CƯỜNG

ThS PHẠM QUỐC THÀNH

Đại học Quốc gia Hà Nội

Gần 30 năm thực hiện sự nghiệp đổi mới, Việt Nam đã có những thành tựu vượt bậc trong xóa đói, giảm nghèo được cộng đồng thế giới đánh giá cao, Việt Nam là một trong số ít nước sớm hoàn thành chỉ tiêu xóa đói, giảm nghèo. Đối với Việt Nam, xóa đói, giảm nghèo còn là để thực hiện mục tiêu phát triển bền vững gắn tăng trưởng kinh tế với tiến bộ và công bằng xã hội.

1. Quan điểm của Đảng về xóa đói, giảm nghèo và giảm trừ bất bình đẳng xã hội

Theo Ngân hàng Thế giới (WB) nghèo đói là tình trạng: “không có khả năng để đạt được mức sống tối thiểu, được đo bằng nhu cầu tiêu dùng cơ bản hoặc thu nhập cá nhân cần thiết để thỏa mãn các nhu cầu đó”.

Ngân hàng Thế giới cho rằng tăng trưởng mạnh và bền vững là phương tiện tốt nhất để xóa đói, giảm nghèo: “Để tăng trưởng có tác động giảm tối đa nghèo khổ, cần phải phân chia rộng rãi những thành quả của tăng trưởng... Nghèo khổ sẽ giảm bớt ngày càng nhanh nếu bản thân quá trình tăng trưởng cũng làm giảm bớt bất bình đẳng”¹.

Như vậy xóa đói, giảm nghèo có mối quan hệ chặt chẽ với bất bình đẳng xã hội cũng như tăng trưởng kinh tế. Để có thể làm hài hòa mối quan hệ này, Đảng và Nhà nước có thể can thiệp vào lĩnh vực xã hội dưới hình thức đầu tư hàng loạt vào việc xóa đói nghèo và bất bình đẳng.

Cương lĩnh phát triển đất nước trong thời kỳ quá độ đi lên chủ nghĩa xã hội của Đảng Cộng sản Việt Nam (năm 1991) nêu rõ: tăng trưởng kinh tế phải đi đôi với thực hiện tiến bộ và công bằng xã hội ngay trong từng thời kỳ và từng chính sách phát triển. Từ quan điểm ấy, xóa đói, giảm nghèo đã trở thành một chính sách xã hội trọng điểm trong suốt quá trình phát triển kinh tế - xã hội.

Hội nghị Trung ương 5 khóa VII (6-1993), đã đề ra chủ trương xóa đói giảm nghèo trong chiến lược phát triển nông thôn, nông nghiệp cũng như trong chiến lược phát triển chung kinh tế - xã hội. Tiếp đến, Đại hội lần thứ VIII của Đảng (6 - 1996) nhấn mạnh tầm quan trọng đặc biệt của công tác xóa đói giảm nghèo, xác định phải nhanh chóng đưa các hộ nghèo thoát ra khỏi hoàn cảnh túng thiếu và sớm hòa nhập với sự phát triển chung của đất nước.

Tuy nhiên, Việt Nam cũng nhận thấy, không thể chỉ theo đuổi mục tiêu giảm nhanh tỷ lệ hộ

nghèo mà cần giữ vững kết quả giảm nghèo đã đạt được, tăng khả năng bền vững, hiệu quả của công tác giảm nghèo. Vì vậy, quan điểm giảm nghèo bền vững đã được đề cập và thể hiện trong Nghị quyết Đại hội IX của Đảng (4-2001) là: “Tiếp tục thực hiện có hiệu quả chương trình xóa đói giảm nghèo. Quan tâm xây dựng kết cấu hạ tầng cho các vùng nghèo, xã nghèo; đồng thời nâng cấp, cải tạo các tuyến trục giao thông nối vùng nghèo, xã nghèo với nơi khác, tạo điều kiện thuận lợi cho vùng nghèo, vùng khó khăn phát triển. Đồng thời với việc xây dựng kết cấu hạ tầng, phải rất coi trọng việc tạo nguồn lực cần thiết để dân cư ở các vùng nghèo, xã nghèo đầy mạnh sản xuất, phát triển ngành nghề, tăng nhanh thu nhập... Nâng dần mức sống của các hộ đã thoát nghèo, tránh tình trạng tái nghèo”².

Nghị quyết Đại hội X của Đảng (4-2006) chỉ rõ: “Đa dạng hóa các nguồn lực và phương thức thực hiện xóa đói, giảm nghèo theo hướng phát huy cao độ nội lực và kết hợp sử dụng có hiệu quả sự trợ giúp của 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, hộ nghèo, vùng nghèo tự vươn lên thoát nghèo và cải thiện mức sống một cách bền vững; kết hợp chính sách của Nhà nước với sự giúp đỡ trực tiếp và có hiệu quả của toàn xã hội, của những người khá giả cho người nghèo, hộ nghèo, nhất là đối với những vùng đặc biệt khó khăn”³.

Nghị quyết Đại hội XI của Đảng (1-2011) xác định quan tâm công tác xóa đói, giảm nghèo đồng thời với chống bất bình đẳng xã hội: “Thực hiện có hiệu quả hơn chính sách giảm nghèo phù hợp với từng thời kỳ; đa dạng hóa nguồn lực và phương thức để đảm bảo giảm nghèo bền vững, nhất là tại các huyện nghèo nhất và các vùng đặc biệt khó khăn. Khuyến khích làm giàu theo pháp

luật, tăng nhanh số hộ có thu nhập trung bình khá trở lên. Có các chính sách và giải pháp phù hợp nhằm hạn chế phân hóa giàu nghèo, giảm chênh lệch mức sống giữa nông thôn và thành thị”⁴.

Quán triệt các nghị quyết của Đảng, trong quá trình thực hiện công tác xóa đói, giảm nghèo, giảm bất bình đẳng và phát triển bền vững, Việt Nam đã triển khai toàn diện nhiều chính sách, chương trình, dự án nhằm hướng đến ba mục tiêu trọng tâm: *thứ nhất*, tăng cường khả năng tiếp cận các dịch vụ xã hội cơ bản của người nghèo (y tế, giáo dục, dạy nghề, nhà ở, nước sinh hoạt); *thứ hai*, tạo việc làm và thu nhập thông qua các chính sách bảo đảm đất sản xuất, ưu đãi tín dụng, khuyến nông - lâm - ngư, phát triển ngành nghề; *thứ ba*, phát triển cơ sở hạ tầng thiết yếu cho các xã, thôn, bản đặc biệt khó khăn.

2. Thành tựu, hạn chế và một số kinh nghiệm về xóa đói, giảm nghèo, giảm bất bình đẳng ở Việt Nam

Dưới sự lãnh đạo của Đảng, nước ta đã đạt được những thành tựu to lớn trong công cuộc xóa đói, giảm nghèo và giảm bất bình đẳng xã hội, đưa Việt Nam trở thành một trong những quốc gia thành công nhất trong công cuộc xóa đói giảm nghèo. Hơn hai thập kỷ qua, cùng với sự tăng nhanh về thu nhập GDP/người từ 105 USD năm 1990 lên hơn 1000 USD năm 2008, Việt Nam vẫn tiếp tục tiến trình giảm nghèo từ trên 70% vào giữa thập kỷ 80 xuống còn 58,1% năm 1993, 28,9% vào năm 2002, 16% năm 2006, 14,5% năm 2008, 11,2% năm 2009, 10,7% năm 2010, 9,64% năm 2012⁵ xuống tới còn 7,6% năm 2013⁶. Tính trung bình, mỗi năm cả nước có khoảng 1,8 triệu người thoát nghèo, từ con số 40 triệu người nghèo vào năm 1993 đã giảm xuống còn 12,5 triệu người nghèo vào năm 2008⁷. Đến năm 2013 đã có hơn 30 triệu người thoát nghèo⁸.

Tính theo phương pháp nghèo lương thực, tỷ lệ người suy dinh dưỡng ở Việt Nam đã giảm từ 24,9% năm 1993 xuống 10,9% năm 2002 và 6,9% năm 2008. Tính theo chuẩn nghèo dưới 1 USD/ngày của Ngân hàng Thế giới, tỷ lệ người nghèo ở Việt Nam đã giảm từ 39,9% năm 1993 xuống còn 4,1% vào năm 2008. Kết quả này đã giúp Việt Nam hoàn thành trước thời hạn một trong những mục tiêu phát triển thiên niên kỷ (MDG) quan trọng nhất và được thế giới đánh giá cao.

Tuy nhiên, căn cứ theo chuẩn nghèo chung của Tổng cục Thống kê và Ngân hàng Thế giới, thì tỷ lệ nghèo chung theo chỉ tiêu ở Việt Nam mặc dù đã có xu hướng giảm, nhưng vẫn ở mức cao và tốc độ giảm nghèo đang chậm dần. Đáng lưu ý, tỷ lệ nghèo ở khu vực nông thôn rất lớn, khoảng cách nghèo giữa nông thôn và thành thị ngày càng tăng: nếu năm 1998, tỷ lệ nghèo ở khu vực nông thôn cao gấp 4,9 lần khu vực thành thị thì đến năm 2006, tỷ lệ này là 5,2 và đến năm 2008 tăng lên mức 5,7. Từ năm 2008 đến nay, bất bình đẳng thu nhập đang chững lại. Tuy nhiên, xét theo vùng miền, bất bình đẳng thu nhập ở khu vực nông thôn, vùng Đông Bắc, Duyên hải Nam Trung Bộ đang gia tăng liên tục bởi chênh lệch về thu nhập giữa nhóm có thu nhập thấp nhất và nhóm có thu nhập cao nhất cũng được dân ra. Nếu năm 2002, chênh lệch giữa nhóm có thu nhập cao nhất và thấp nhất khu vực nông thôn và vùng Tây Bắc chỉ là 6 lần; vùng Đông Bắc là 6,2 lần; vùng Tây Nguyên là 6,4 lần thì đến năm 2010, mức chênh lệch này ở vùng nông thôn là 7,5 lần, còn đối

với các vùng Tây Bắc, Đông Bắc, Tây Nguyên tương ứng là 8,2, 7,2, và 8,3 lần.

Theo Báo cáo của Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội, qua 10 năm thực hiện chiến lược toàn diện về tăng trưởng và giảm nghèo, chênh lệch mức sống giữa thành thị và nông thôn đã giảm từ 2,3 lần (năm 1999) xuống còn 2 lần (năm 2008). Chất lượng cuộc sống của những người nghèo được cải thiện, cụ thể là sự thiếu hụt tiêu dùng của người nghèo ở mức trung bình so với người nghèo, được đo bằng tỷ lệ khoảng cách nghèo (PGI) đã giảm liên tục từ 18,5% vào năm 1993 xuống mức rất thấp là 3,5% vào năm 2008. Một thước đo khác về mức độ trầm trọng của nghèo đói (SPGI) dành cho nhóm người nghèo nhất ở Việt Nam cũng giảm liên tục từ 7,9% năm 1993 xuống còn 1,2% vào năm 2008.

Các chỉ số phi thu nhập như sự tiếp cận của người nghèo đến các dịch vụ cơ bản và cơ sở hạ tầng (giáo dục, y tế, điện, đường, nước sạch, vệ sinh môi trường) cũng khẳng định xu hướng tích cực này. Nổi bật là nếu vào năm 1993, chưa đến 37% người nghèo được sử dụng điện, thì đến năm 2010 đã có khoảng 90% người nghèo được sử dụng điện. Những phương tiện khác như radio, tivi cũng tăng lên rõ rệt và người nghèo đang bỏ dần các phương tiện giải trí và truyền thông cũ để chuyển sang các phương tiện hiện đại.

Điểm đáng chú ý là phần lớn những kết quả đạt được trong lĩnh vực xoá đói, giảm nghèo ở Việt Nam bắt nguồn từ tốc độ tăng trưởng kinh tế hàng năm cao (8-9%) vào đầu thập kỷ 90 và

Đến năm 2013 đã có hơn 30 triệu người thoát nghèo. Tính theo phương pháp nghèo lương thực, tỷ lệ người suy dinh dưỡng ở Việt Nam đã giảm từ 24,9% năm 1993 xuống 10,9% năm 2002 và 6,9% năm 2008. Tính theo chuẩn nghèo dưới 1 USD/ngày của Ngân hàng Thế giới, tỷ lệ người nghèo ở Việt Nam đã giảm từ 39,9% năm 1993 xuống còn 4,1% vào năm 2008.

cụ thể là do sự phát triển mạnh mẽ trong nông nghiệp kể từ cuối thập kỷ 80. Luật Doanh nghiệp được thông qua năm 2000 đã tạo điều kiện cho khoảng 60.000 doanh nghiệp ra đời và tạo ra khoảng 1,5 triệu công việc góp phần quan trọng vào việc tạo thu nhập và giảm nghèo thông qua việc hỗ trợ kinh tế tự nhiên và việc làm trong khu vực phi nông nghiệp.

Nghèo đói đi liền với bất bình đẳng là một đặc điểm thường thấy ở Việt Nam. Tuy nhiên, mức độ bất bình đẳng sẽ khác nhau khi so sánh ở các đối tượng và các vùng, miền khác nhau:

Về đối tượng, tình trạng nghèo sâu, nghèo kinh niên tập trung ở đồng bào dân tộc thiểu số khu vực đặc biệt khó khăn. Đây là nhóm dân cư có tốc độ giảm nghèo chậm, luôn đứng trước nguy cơ tái nghèo.

Có tình trạng nghèo đói mới xuất hiện, đó là nghèo đói thành thị, đặc biệt là ở nhóm dễ bị thương tổn, như người lao động nhập cư và các gia đình nhập cư. Những người này có nhiều nguy cơ nghèo khó gấp đôi, tại Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh. Đây là lĩnh vực Việt Nam cần theo dõi và giải quyết.

Về phân bố: Tình trạng nghèo và chậm phát triển của Việt Nam tập trung chủ yếu ở khu vực miền núi, vùng sâu, vùng xa, vùng bắc ngang ven biển; trong đó “lõi nghèo” tập trung nhiều ở khu vực các tỉnh miền núi phía Bắc, Tây Nguyên và Bắc Trung Bộ.

Nếu chỉ nhìn vào các con số về thành tựu giảm nghèo ở Việt Nam, chúng ta có thể tự hào về tốc độ giảm nghèo ngoạn mục trong gần 30 năm qua của đất nước. Nhưng những con số về khoảng cách nghèo (PGI) và mức độ trầm trọng của đói nghèo (SPGI) theo đánh giá của Tổng cục thống kê Việt Nam cũng như theo đánh giá của Ngân hàng Thế giới cho thấy thực tế nghèo đói ở Việt Nam đang diễn biến ngày càng phức

t tạp, trong đó kết quả thoát nghèo là rất mong manh và không bền vững đối với rất nhiều bộ phận dân chúng. Điều này đòi hỏi Việt Nam càng cần phải nỗ lực hơn nữa trong những giải pháp xóa đói, giảm nghèo đi cùng với tiến bộ và công bằng xã hội.

Thực hiện nhất quán và kiên trì quan điểm của Đảng qua các thời kỳ, Việt Nam đã tích lũy được những kinh nghiệm quan trọng về xóa đói, giảm nghèo và bất bình đẳng, đó là:

Một là, Việt Nam hiểu rõ giảm nghèo không chỉ đơn thuần là một chính sách xã hội, mà nó được nâng lên tầm là mục tiêu phát triển có tính ưu tiên của Việt Nam. Đặt trong mối quan hệ hài hòa với tăng trưởng kinh tế, tiến bộ và công bằng xã hội, chính sách giảm nghèo luôn được đặt trên nền tảng phát triển kinh tế của từng thời kỳ, và ngược lại, sự liên kết chính sách cũng có vai trò quan trọng để đóng góp, thúc đẩy tăng trưởng kinh tế. Bởi vậy, một trong những thành tựu nổi bật của Việt Nam được cộng đồng quốc tế ghi nhận là trong khi bảo đảm duy trì tốc độ tăng trưởng kinh tế nhanh, ổn định thì đồng thời Việt Nam cũng hạn chế được tốc độ gia tăng bất bình đẳng xã hội.

Hai là, dựa trên ý chí quyết tâm và sự đồng thuận của toàn bộ hệ thống chính trị, các cơ chế, chính sách giảm nghèo được ban hành một cách tích cực và có tính toàn diện, phù hợp với đặc điểm, bản chất nghèo của đối tượng thụ hưởng. Trừ các hộ nghèo đói đang cần hỗ trợ ngay, đối với các hộ nghèo nói chung chính quyền chỉ nên hỗ trợ trong công tác sản xuất, đào tạo nghề để tạo việc làm, thay vì cung cấp gạo, nước, tài chính cho họ nhằm nâng cao ý thức tự giác và chủ động thoát nghèo của người dân. Trong chính sách xóa đói giảm nghèo, người nghèo phải là chủ thể, do vậy các nhóm chính sách được thiết kế để hộ nghèo, xã nghèo, huyện nghèo không chỉ cài

thiện cuộc sống, mà còn có thể sinh lợi vươn lên thoát nghèo bền vững từ chính mảnh đất họ đang sinh sống. Do vậy, chính quyền các cấp cần phải nâng cao khả năng nhận thức của người nghèo và cận nghèo để giúp họ có ý thức phát huy hết khả năng lao động, rèn luyện tay nghề, nâng cao kiến thức và tích cực chuyên đổi phương thức sản xuất và cơ cấu kinh tế gia đình, tiếp cận thông tin và thị trường, học hỏi tiên bộ kỹ thuật... để thoát nghèo bền vững.

Ba là, quá trình điều hành, tổ chức thực hiện các chương trình, dự án giảm nghèo nồng động, linh hoạt với các mục tiêu cụ thể và nhiều giải pháp phù hợp có tính đến yếu tố vùng miền, tập quán dân cư, cộng đồng; (các chương trình giảm nghèo ngành, các chương trình phát triển kinh tế - xã hội vùng...)

Bốn là, nguồn lực để thực hiện công tác giảm nghèo sẽ được huy động tối đa, không chỉ bằng Ngân sách Nhà nước mà còn huy động được sự tham gia với tinh thần trách nhiệm cao của các tập đoàn kinh tế, các Tổng Công ty nhà nước, Ngân hàng thương mại... và đặc biệt là từ chính bản thân người nghèo. Phối hợp nhiều phương thức hỗ trợ người nghèo như hỗ trợ người nghèo trong vay vốn tín dụng ưu đãi, hỗ trợ về nhà ở, hỗ trợ về cung cấp và tạo điều kiện duy trì với các loại dịch vụ, hỗ trợ giao đất, giao rừng; về đào tạo nguồn nhân lực... Đồng thời khắc phục những hạn chế như: Các chương trình giảm nghèo triển khai chưa toàn diện, nhiều chính sách, chương trình giảm nghèo được ban hành nhưng còn mang tính ngắn hạn, chồng chéo, nguồn lực cho giảm nghèo chưa đáp ứng yêu cầu, lại bị phân tán, dàn trải, thiếu giải pháp cụ thể gắn kết việc thực hiện chính sách giảm nghèo với chính sách an sinh xã hội, việc phối hợp chỉ đạo thực hiện giữa các bộ, ngành, địa phương chưa chặt chẽ, hiệu quả...

Năm là, xây dựng một hệ thống phúc lợi xã hội toàn diện. Bảo hiểm xã hội là một chính sách tốt, nhưng quan trọng quỹ bảo hiểm xã hội phải được đảm bảo về tài chính, được quản lý tốt và chi tiêu đúng mục đích. Hiện quỹ này chỉ mới dành cho những người có công việc ổn định, nhưng trong thời gian tới rất cần phải có phương án mở rộng cho những người không có việc làm ổn định. Bên cạnh đó, những cơ hội tiếp cận với các hình thức phúc lợi xã hội như giáo dục, y tế cần được mở rộng hơn nữa để người nghèo và cận nghèo không bị tách biệt khỏi cộng đồng và tránh được những tồn thương về mặt kinh tế khi công việc không ổn định hay gặp khó khăn về sức khỏe, bệnh tật.

1. Ngân hàng Thế giới: *Thúc đẩy phát triển xã hội, đóng góp của Ngân hàng Thế giới vào Hội nghị thượng đỉnh xã hội*, Washington, 1995, tr.5

2. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX*, Nxb CTQG, H, 2001, tr.299

3. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X*, Nxb CTQG, H, 2006, tr.217

4. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI*, Nxb CTQG, H, 2011, tr.124-125

5. Nguồn: Bộ Lao động, thương binh và xã hội, <http://www.molisa.gov.vn/news/detail/tabid/75/newsid/56932/language/vi-VN/Default.aspx>

6. Việt Nam đạt nhiều thành tựu trong xóa đói, giảm nghèo (2014), <http://baodientu.chinhphu.vn/Doi-song/Viet-Nam-dat-nhieu-thanh-tuu-trong-xoa-doi-giam-ngheo/196176.vgp>

7. Millennium development goals 2010 national report, Ha Noi 2010

8. Nguyễn Hồng Điệp: *Xóa đói giảm nghèo - thành tựu trong bảo đảm quyền con người* (2013), <http://www.vietnamplus.vn/xoa-doi-giam-ngheo-thanh-tuu-trong-bao-dam-quyen-con-nguo/233951.vnp>