

HƯỚNG TỚI GIẢM NGHÈO TOÀN DIỆN, BỀN VỮNG, CÔNG BẰNG VÀ HỘI NHẬP

NGUYỄN HẢI HỮU *

1 - Xóa đói, giảm nghèo – điểm sáng trong công cuộc đổi mới đất nước

Thực hiện công cuộc đổi mới do Đảng ta khởi xướng và lãnh đạo, nền kinh tế nước ta đạt được tốc độ tăng trưởng cao và tương đối ổn định. GDP bình quân đầu người từ 180 USD vào năm 1990 lên 640 USD vào năm 2005. Đời sống của đại đa số nhân dân, nhất là nhóm người nghèo, đồng bào dân tộc sống ở miền núi, vùng sâu, vùng xa, vùng biên giới, hải đảo được cải thiện đáng kể. Nước ta được cộng đồng quốc tế đánh giá là "điểm sáng về giảm nghèo" trong hơn một thập kỷ qua và cuộc chiến chống nghèo, đói cũng là một trong những thành tựu trong công cuộc đổi mới của nước ta 20 năm qua. Thành tựu giảm nghèo xuất sắc trong những năm qua đã góp phần làm cho vị thế của nước ta trên trường quốc tế được nâng cao; nhiều tổ chức quốc tế đa phương, song phương và các tổ chức phi chính phủ quốc tế đã cam kết mạnh mẽ ủng hộ nước ta trong cuộc chiến chống nghèo, đói.

Chủ tịch Hồ Chí Minh đã từng căn dặn: "chính sách của Đảng và Chính phủ là phải hết sức chăm nom đến đời sống của nhân dân. Nếu dân đói, Đảng và Chính phủ có lỗi; nếu dân rét là Đảng và Chính phủ có lỗi; nếu dân dốt là Đảng và Chính phủ có lỗi" và "Dân đủ ăn đủ

mặc thì những chính sách của Đảng và Chính phủ sẽ dễ dàng thực hiện. Nếu dân đói, rét, dốt, bệnh thì chính sách của ta dù có hay mấy thì cũng không thực hiện được"⁽¹⁾. Tư tưởng này luôn luôn được quán triệt và được xây dựng thành những chính sách, chương trình cụ thể trong suốt 60 năm qua.

Bước vào thời kỳ đổi mới từ năm 1986 đến nay, trước những bức xúc của người nghèo, nhiều địa phương đã chủ động tạo ra phong trào xóa đói, giảm nghèo, mở đầu là thành phố Hồ Chí Minh vào năm 1991 với chủ trương "cộng đồng giúp người nghèo vốn và cách làm ăn" và sau một năm thử nghiệm ở 2 ấp, đã thu được kết quả rất khả quan, hàng chục hộ đã thoát nghèo. Năm 1992, thành phố Hồ Chí Minh triển khai trên diện rộng và được người dân đồng tình ủng hộ; chủ trương hợp lòng dân, cách làm này sau đó lan tỏa ra nhiều địa phương khác và trở thành phong trào xóa đói, giảm nghèo sôi động trong cả nước. Từ thực tiễn phong trào xóa đói, giảm nghèo, Nghị quyết Trung ương 5, khóa VII đã nêu lên một nhiệm vụ có ý nghĩa kinh tế - chính trị, xã hội

* TS, Vụ trưởng Vụ Bảo trợ xã hội, Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội

(1) Hồ Chí Minh: *Toàn tập*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, năm 1996, t 7, tr 572

to lớn: "Tăng thêm diện giàu và đủ ăn, xóa đói, giảm nghèo, nhất là ở vùng cao, vùng đồng bào dân tộc thiểu số, vùng sâu, vùng trước đây là căn cứ cách mạng"⁽²⁾. Thực hiện các chủ trương của Đảng và Chính phủ, phong trào xóa đói, giảm nghèo đã trở thành cuộc vận động lớn, có tác dụng thiết thực làm giảm đáng kể số hộ nghèo đói, giúp cho các hộ còn nghèo, đói giảm bớt khó khăn. Đại hội VIII của Đảng (1996) đề ra mục tiêu: "Giảm tỷ lệ nghèo đói trong tổng số hộ của cả nước từ 20% - 25% hiện nay xuống còn khoảng 10% vào năm 2000, bình quân giảm 300 nghìn hộ/năm. Trong 2 - 3 năm đầu của kế hoạch 5 năm, tập trung xóa về cơ bản nạn đói kinh niên"⁽³⁾. Trước tình hình đó, Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội đã phối hợp với các bộ, ngành, địa phương chủ động nghiên cứu đánh giá thực trạng nghèo đói, xây dựng tiêu chí hộ nghèo, xác định chuẩn nghèo và đề xuất với Chính phủ một số cơ chế, chính sách giải pháp trợ giúp người nghèo về y tế, giáo dục, trợ cấp xã hội và nghiên cứu trình Chính phủ Chương trình Mục tiêu quốc gia xóa đói, giảm nghèo. Năm 1996, Chính phủ quyết định thành lập Ngân hàng phục vụ người nghèo nhằm mục đích cung cấp vốn tín dụng quy mô nhỏ, với cơ chế ưu đãi không phải thế chấp, thủ tục đơn giản và lãi thấp hơn lãi suất thị trường cho người nghèo, giúp họ có vốn sản xuất, kinh doanh; cộng đồng, dòng họ giúp đỡ cách làm ăn, kết hợp với hệ thống khuyến nông - lâm - ngư chuyển giao kiến thức, kỹ thuật và công nghệ cho người nghèo.

Cũng trong giai đoạn này, Đảng và Nhà nước có nhiều chính sách đổi mới theo hướng chuyển đổi từ nền kinh tế tập trung, bao cấp, sang nền kinh tế hàng hóa nhiều thành phần, vận hành theo cơ chế thị trường, có sự quản lý của Nhà nước, đã tạo động lực mới cho tăng

trưởng kinh tế và xóa đói, giảm nghèo, nhất là chính sách khoán 10, giao đất, giao rừng; chính sách giao quyền tự chủ sản xuất, kinh doanh cho các doanh nghiệp. Các chính sách trên đã thực sự giải phóng sức sản xuất, khuyến khích người lao động làm giàu cho chính họ. Nhờ vậy, nước ta đã thoát khỏi tình trạng khủng hoảng kinh tế, đời sống nhân dân ổn định và từng bước được cải thiện, nâng cao; từ một nước hàng năm phải nhập khẩu gạo trở thành nước xuất khẩu gạo đứng thứ hai trên thế giới và có năm đạt sản lượng xuất khẩu 4 triệu tấn gạo; tỷ lệ nghèo, đói giảm nhanh từ 30,01% vào năm 1992 xuống còn 15,66% vào năm 1998, khoảng 10% vào năm 2000 và 7% vào năm 2005.

Một trong những thành tựu nổi bật trong thời kỳ đổi mới của nước ta không chỉ được nhân dân trong nước đồng tình, ủng hộ, đánh giá cao mà cộng đồng quốc tế cũng công nhận "là một điểm sáng về xóa đói, giảm nghèo". Xuất phát từ quan điểm, *vấn đề nghèo khó không được giải quyết thì không có một mục tiêu nào mà cộng đồng quốc tế, cũng như quốc gia đặt ra như tăng trưởng kinh tế, cải thiện đời sống nhân dân, hòa bình, ổn định, bảo đảm các quyền con người được thực hiện*. Chính vì vậy, xóa đói, giảm nghèo trở thành một chủ trương lớn, một quyết sách lớn của Đảng và Nhà nước ta, và cao hơn nữa xóa đói, giảm nghèo là một nội dung quan trọng của định hướng xã hội chủ nghĩa.

Đến cuối năm 2005, công cuộc xóa đói, giảm nghèo của Việt Nam đã đi qua hai chặng

(2) Xem: Văn kiện Hội nghị lần thứ năm, Ban Chấp hành Trung ương, khóa VII, Hà Nội, 1993, tr 9, 7

(3) Văn kiện Đại hội Đảng thời kỳ đổi mới (Đại hội VI, VII, VIII, IX), Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2005, tr 591

đường, đó cũng chính là hai giai đoạn thực hiện Chương trình Mục tiêu quốc gia về xóa đói, giảm nghèo 1998 - 2000 và 2001 - 2005. Ở mỗi giai đoạn có những mục tiêu, điều kiện cụ thể không giống nhau nhưng cơ bản đều hướng tới mục tiêu chung là giảm tỷ lệ hộ sống dưới chuẩn nghèo.

Các nghiên cứu đánh giá gần đây đều khẳng định rằng, thành tựu của Việt Nam trong lĩnh vực xóa đói, giảm nghèo là một trong những thành công nhất trong quá trình phát triển kinh tế. Tỷ lệ hộ nghèo giảm nhanh trong vòng 5 năm từ 17,2% năm 2001 (2,8 triệu hộ) xuống còn 8,3% năm 2004 (1,44 triệu hộ), bình quân mỗi năm giảm được 34 vạn hộ và đến cuối năm 2005, cả nước còn khoảng 1,1 triệu hộ nghèo (7%). Như vậy so với mục tiêu đặt ra cho giai đoạn 2001 - 2005 (giảm từ 17,2% năm 2001 xuống còn 10% năm 2005) thì kết quả thực tế đã vượt so với chỉ tiêu đặt ra là 3% và không có sự chênh lệch lớn trong tốc độ giảm nghèo giữa các vùng. Đến cuối năm 2005, khu vực Đông Nam Bộ có tỷ lệ nghèo thấp nhất cả nước khoảng 2%; tiếp đến là đồng bằng sông Hồng 3,93%; trong khi đó Bắc Trung Bộ có tỷ lệ nghèo cao nhất với 9,28%, song tốc độ giảm nghèo các tỉnh vùng đồng bằng chậm hơn so với các vùng khác miền núi.

Bộ mặt các xã nghèo, xã đặc biệt khó khăn đã có sự thay đổi đáng kể, nhất là về kết cấu hạ tầng phục vụ cho phát triển sản xuất hàng hóa. Chất lượng cuộc sống của người dân ở các xã nghèo được nâng cao, nhất là nhóm hộ nghèo, đồng bào dân tộc ở miền núi và phụ nữ. Thu nhập bình quân của 20% nhóm nghèo nhất năm 2001 đạt 107.000 đồng/người/tháng và tăng khoảng 1,45 lần vào năm 2005. Chi tiêu bình quân của 20% nhóm nghèo nhất năm 2001 là 121.000 đồng/người/tháng và tăng

8% - 9%/năm trong giai đoạn 2002 - 2005. Những kết quả đó đã góp phần tạo được sự đồng thuận cao trong xã hội.

Có thể nói rằng công cuộc xóa đói, giảm nghèo của Việt Nam có được những thắng lợi như hiện nay là có sự đóng góp vô cùng quan trọng của chương trình xóa đói, giảm nghèo trong mấy năm qua. Tuy nhiên, tốc độ giảm nghèo ở nước ta không đồng đều, tốc độ giảm nghèo của nhóm dân tộc thiểu số chậm. Khu vực miền núi tỷ lệ hộ nghèo giảm nhanh hơn khu vực đồng bằng, thành thị, nhưng tỷ lệ hộ nghèo ở khu vực miền núi vẫn cao hơn nhiều (xem biểu).

Bảng 1: Tỷ lệ hộ dân tộc thiểu số nghèo trong tổng số hộ nghèo (%)⁽⁴⁾

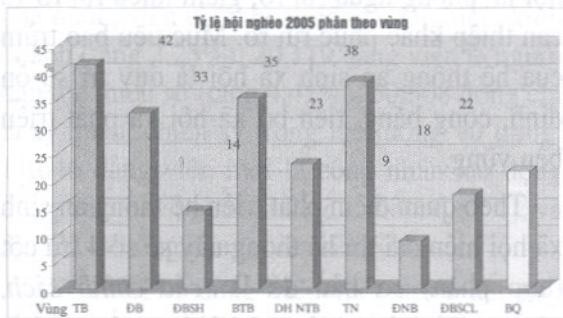
Dân tộc	Năm		
	1992	1998	2005 ⁽⁵⁾
Dân tộc thiểu số	21	29	36
Dân tộc Kinh	79	71	64
Chung	100	100	100

Mặc dù số lượng hộ nghèo là dân tộc thiểu số đã giảm nhưng tỷ trọng trong tổng số hộ nghèo của cả nước từ năm 1992 đến 2005 có chiều hướng tăng lên. Điều đó cho thấy tốc độ giảm nghèo của đồng bào dân tộc thiểu số chậm hơn tốc độ chung của cả nước. Nhóm dân tộc có tỷ lệ hộ nghèo cao là Vân Kiều chiếm 60,3%; Pakô 58,5% và Mông 35% (vào năm 2003). Tốc độ giảm nghèo có xu hướng chậm lại do tác động của tăng trưởng kinh tế đến giảm nghèo giảm. Phân bố nghèo đói không đồng đều và tập trung cao ở khu vực miền núi, nông thôn. Thành tựu xóa đói, giảm

(4) Khảo sát mức sống dân cư Việt Nam, Tổng cục Thống kê

nghèo chưa bền vững. Qua xem xét sự phân bố về thu nhập của các hộ gia đình cho thấy còn một tỷ lệ khá lớn hộ gia đình nằm ngay sát cận trên chuẩn nghèo và nếu rủi ro, sự thay đổi của cơ chế chính sách và tác động của quá trình hội nhập thì khả năng tái nghèo của nhóm này sẽ rất lớn. Nguy cơ tái nghèo có thể tăng do thiên tai, dịch bệnh, biến động giá cả, tác động của hội nhập và phát triển kinh tế thị trường; cơ hội của người nghèo về việc làm ngày càng khó khăn hơn do đổi mới khoa học, công nghệ, biến động về đầu tư phát triển kinh tế giữa các vùng không đồng đều.

Biểu đồ 1: Tỷ lệ hộ nghèo phân theo vùng năm 2005 (5)



So sánh với chuẩn nghèo các nước đang phát triển trong khu vực như Ma-lai-xi-a, Thái Lan, thì chuẩn nghèo của Việt Nam chỉ bằng 2/3, nhưng tỷ lệ nghèo đói của nước ta cao hơn gần 2 lần, so với Trung Quốc thì chuẩn nghèo của nước ta ngang bằng, nhưng tỷ lệ nghèo vẫn cao hơn 1,5 lần.

Những kết quả thực hiện Chương trình Mục tiêu quốc gia xóa đói, giảm nghèo giai đoạn 1998 - 2000 và 2001 - 2005 cùng với những vấn đề nảy sinh từ bức tranh nghèo đói hiện nay cho thấy, việc điều chỉnh chuẩn nghèo theo hướng tiếp cận dần với chuẩn quốc tế và tiếp tục thực hiện chương trình giảm nghèo giai đoạn 2006 - 2010 là hết sức cần thiết.

2 - Định hướng giảm nghèo đến năm 2010

Để tiếp tục thực hiện mục tiêu giảm nghèo theo định hướng chung là toàn diện, bền vững, công bằng và hội nhập hơn, trước mắt từ nay đến năm 2010 vẫn cần thiết phải duy trì Chương trình Mục tiêu quốc gia về giảm nghèo để huy động nguồn lực tập trung giải quyết những nhu cầu bức xúc của người nghèo và nhu cầu bức xúc của một số vùng nghèo trọng điểm, tạo cho họ có những điều kiện cơ bản để hòa nhập cộng đồng và phát triển toàn diện. Nhưng về lâu dài không nên duy trì quá lâu các chương trình mục tiêu quốc gia, cách tiếp cận này chỉ nên là các chương trình ngắn hạn, nếu tiếp tục kéo dài sẽ tạo ra tâm lý ỷ lại và lâu dài trở thành một thói quen khó sửa đổi; khi quyết tâm sửa lại bị một áp lực rất lớn từ cộng đồng, xã hội. Cách tiếp cận khoa học hơn là thay thế việc hỗ trợ này bằng phát triển hệ thống an sinh xã hội hiện đại theo hướng luật hóa, xây dựng Nhà nước pháp quyền, quản lý xã hội bằng hệ thống văn bản quy phạm pháp luật. Mục tiêu tổng quát của Chương trình đến năm 2010 là đẩy nhanh tốc độ giảm nghèo, hạn chế tái nghèo; củng cố thành quả giảm nghèo, tạo cơ hội cho hộ đã thoát nghèo vươn lên khá giả; cải thiện một bước điều kiện sống và sản xuất ở các xã nghèo, xã đặc biệt khó khăn; nâng cao chất lượng cuộc sống của nhóm hộ nghèo, hạn chế tốc độ gia tăng khoảng cách chênh lệch về thu nhập, mức sống giữa thành thị và nông thôn, giữa đồng bằng và miền núi, giữa nhóm hộ giàu và nhóm hộ nghèo.

Mục tiêu cụ thể tập trung vào 3 nhóm mục tiêu: góp phần giảm tỷ lệ hộ nghèo từ 22%

(5) Nguồn: Số liệu Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội

năm 2005 xuống còn 11% năm 2010 (trong 5 năm giảm 50% số hộ nghèo); thu nhập của nhóm hộ nghèo tăng 1,45 lần so với năm 2005; cải thiện điều kiện cơ bản cho cuộc sống và sản xuất ở các xã đặc biệt khó khăn vùng ven biển và hải đảo; 50% số xã ra khỏi hoàn cảnh đặc biệt khó khăn. *Đối tượng của chương trình* là người nghèo, hộ nghèo, xã đặc biệt khó khăn, xã nghèo; ưu tiên đối tượng hộ nghèo mà chủ hộ là phụ nữ, hộ nghèo dân tộc thiểu số, hộ nghèo có đối tượng bảo trợ xã hội (người già, người tàn tật, trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt); ưu tiên vùng còn nhiều khó khăn trong quá trình phát triển kinh tế, xã hội và lấy địa bàn là xã và thôn để xây dựng kế hoạch trợ giúp.

Các chỉ tiêu cần đạt được đến năm 2010 bao gồm: các xã đặc biệt khó khăn, các xã nghèo cơ bản có đủ công trình kết cấu hạ tầng thiết yếu theo quy định; 6 triệu lượt hộ nghèo được vay vốn tín dụng ưu đãi; 4,2 triệu lượt người nghèo được khuyến nông - lâm - ngư, chuyển giao kỹ thuật, hướng dẫn cách làm ăn; 450 nghìn người nghèo được miễn, giảm học phí học nghề; 15 triệu lượt người nghèo khi ốm đau được khám chữa bệnh miễn phí; 19 triệu lượt học sinh nghèo được miễn, giảm học phí và các khoản đóng góp xây dựng trường (trong đó có 9 triệu học sinh tiểu học); 170.000 cán bộ tham gia công tác xóa đói, giảm nghèo ở các cấp được tập huấn nâng cao năng lực, trong đó 95% là cán bộ cấp cơ sở; 500.000 hộ nghèo được hỗ trợ xóa nhà tạm.

3 – Tầm nhìn đến năm 2020

Một trong những mục tiêu mà nước ta phấn đấu là đến năm 2020 phải trở thành nước công nghiệp phát triển ở trình độ công nghiệp hóa, GDP bình quân đầu người phải đạt trên 2.000 USD. Cùng với xu hướng hội nhập và toàn cầu hóa; quyết tâm xây dựng Nhà nước pháp quyền của dân, do dân, vì dân; cải cách hành chính.

Bối cảnh trên đòi hỏi nước ta phải từng bước phát triển mạnh mẽ hệ thống an sinh xã hội ngay từ bây giờ để thay thế các chương trình mang tính chất trợ giúp ngắn hạn như Chương trình Mục tiêu quốc gia giảm nghèo hiện nay, nếu không nói là đã muộn, vì xét cho cùng trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, nhà nước có *hai chức năng* quan trọng là *duy trì sự tăng trưởng kinh tế và phát triển hệ thống an sinh xã hội* để bảo đảm an toàn cho các thành viên xã hội khi họ gặp rủi ro về kinh tế. Hệ thống an sinh xã hội sẽ hướng tới bao phủ tất cả các thành viên xã hội để bảo vệ họ duy trì cuộc sống của mình thông qua các chức năng cơ bản của hệ thống an sinh xã hội là: phòng ngừa rủi ro; giảm thiểu rủi ro và can thiệp khắc phục rủi ro. Mục tiêu bao trùm của hệ thống an sinh xã hội là duy trì sự ổn định, công bằng, tiến bộ xã hội và phát triển bền vững.

Theo quan điểm phát triển hệ thống an sinh xã hội hiện đại thì hệ thống này sẽ có 4 trụ cột (hợp phần) cơ bản đó là: *các chính sách, chương trình bảo hiểm xã hội bao gồm cả bảo hiểm thất nghiệp; các chính sách, chương trình bảo hiểm y tế; các chính sách, chương trình trợ giúp đặc biệt (đối với người có công); các chính sách, chương trình trợ giúp xã hội, bao gồm cả trợ giúp người nghèo.* Hệ thống an sinh xã hội sẽ tạo nên nhiều tầng lưới an sinh khác nhau, lưới có chức năng như "lưới đỡ" những người gặp rủi ro bị suy giảm về kinh tế hoặc mất khả năng tạo thu nhập ổn định cuộc sống và "tung" họ trở lại vị trí trước khi họ gặp rủi ro. Mặc dù các lưới an sinh xã hội được thiết kế với 2 chức năng cơ bản là "đỡ và tung" nhưng không phải tất cả mọi người gặp rủi ro đều được tung trở lại vị trí trước khi gặp rủi ro, (Xem tiếp trang 68)