

# VAI TRÒ CỦA NHÀ NƯỚC TRONG VIỆC THỰC HIỆN MỤC TIÊU GIẢM ĐÓI NGHÈO Ở VIỆT NAM

TS. ĐINH THỊ MINH TUYẾT

*Học viện Hành chính Quốc gia*

**N**ghèo đói là vấn đề xã hội bức xúc có tính toàn cầu. Nếu vấn đề nghèo đói không được giải quyết thì không thể thực hiện được các mục tiêu tăng trưởng kinh tế, cải thiện đời sống, hoà bình ổn định, bảo đảm các quyền con người mà cộng đồng quốc tế cũng như mỗi quốc gia đặt ra.

Trong những năm qua, Việt Nam đã đạt được nhiều thành tựu trong cải cách và phát triển kinh tế, nhất là mục tiêu xóa đói giảm nghèo (XDGN) đã đạt được những kết quả rõ rệt. Nhà nước đóng vai trò chủ đạo trong việc thực hiện mục tiêu XDGN, đồng thời không ngừng nâng cao vai trò quản lý, chủ động điều tiết hợp lý các nguồn lực của toàn xã hội vào mục tiêu XDGN quốc gia.

Việt Nam là một trong các nước nghèo trên thế giới, tỉ lệ hộ đói nghèo còn khá cao. Tính theo chuẩn nghèo chung của quốc tế, tỉ lệ đói nghèo của Việt Nam năm 2002 chiếm 28,9% dân số, theo chuẩn nghèo của Chương trình XDGN quốc gia, tỉ lệ đói nghèo của cả nước chiếm 14,3% dân số.

## 1. Đặc điểm của tình trạng đói nghèo ở Việt Nam.

Nước ta có những nét đặc thù về điều kiện tự nhiên, có tới 3/4 diện tích là đồi núi và ven biển, chịu tác động nhiều của thiên tai; quỹ đất nông nghiệp có hạn lại

bị chuyển sang đất chuyên dùng, đất thổ cư khá lớn, trong khi số lao động ở nông thôn ngày càng tăng (hiện nay dân số ở khu vực nông thôn Việt Nam chiếm 76,5% dân số cả nước). Thị trường tiêu thụ sản phẩm nông nghiệp gặp nhiều khó khăn do chất lượng sản phẩm kém, chủng loại sản phẩm nghèo nàn. Người nông dân thiếu vốn, thiếu kinh nghiệm làm ăn, trình độ tay nghề thấp, ít khả năng tiếp cận các nguồn lực trong sản xuất như vốn, kỹ thuật, công nghệ, thông tin..., đã kìm hãm sản xuất, làm cho một bộ phận dân cư ở Việt Nam luôn trong cảnh đói nghèo - trên 80% số người nghèo là nông dân. Năm 2002, tỉ lệ hộ nghèo ở nông thôn Việt Nam chiếm 35,6%, ở khu vực thành thị chiếm 6,6%. Đa số người nghèo làm việc trong khu vực kinh tế phi chính thức, công việc không ổn định, thu nhập thấp và bấp bênh. Đói nghèo còn chiếm tỉ lệ cao trong các nhóm đối tượng xã hội khác như những người không nghề nghiệp, người thất nghiệp, người lang thang và người bị ảnh hưởng bởi các tệ nạn xã hội (mại dâm, nghiện hút, cờ bạc...). Tỉ lệ hộ đói nghèo đặc biệt cao trong các nhóm dân tộc thiểu số, mặc dù số dân thuộc dân tộc thiểu số chỉ chiếm gần 14% tổng số dân cư, song lại chiếm khoảng 29% trong tổng số người nghèo.

Ngoài ra, sự nghèo đói còn có đặc thù rõ nét theo vùng địa lý, nghèo đói tập

trung ở các vùng có điều kiện sống khó khăn, hạ tầng cơ sở kém phát triển, tài nguyên thiên nhiên nghèo nàn, điều kiện tự nhiên khắc nghiệt, thời tiết biến động, thiên tai xảy ra thường xuyên như bão lụt, hạn hán... Theo kết quả điều tra mức sống hộ gia đình năm 2002 (Tổng cục Thống kê, Nhà xuất bản Thống kê, Hà Nội 2004), tỉ lệ hộ nghèo năm 2002 theo chuẩn Việt Nam thời kì 2001-2005 ở các vùng như sau:

Vùng	Tỉ lệ nghèo theo chuẩn chung	Tỉ lệ nghèo theo lương thực, thực phẩm
Đồng bằng sông Hồng	22,4	6,54
Đồng Bắc	38,4	14,08
Tây Bắc	68	14,08
Bắc Trung Bộ	43,9	17,31
Duyên hải Nam Trung Bộ	25,2	10,66
Tây Nguyên	51,8	16,99
Đông Nam Bộ	10,6	3,23
Đồng bằng sông Cửu Long	23,4	7,59

Hiện nay, mức thu nhập của dân cư trong xã hội, kể cả các vùng nghèo, có xu hướng tăng lên. Thời kì 2000-2002 thu nhập bình quân là 331.000 đồng/người/tháng, tăng 12,2% so với năm 1999, bình quân tăng 6%/năm. Mức sống của người nghèo về cơ bản đã được cải thiện, thu nhập bình quân/người/tháng năm 2002 của nhóm 20% các hộ có thu nhập thấp nhất tăng 8,2% so với năm 1999; khả năng tiếp cận với các dịch vụ xã hội được cải thiện.

Tỉ lệ nghèo đói giảm đi rõ rệt vào thời kì 2000 - 2002, tỉ lệ hộ nghèo giảm bình quân hàng năm khoảng 1,5%; mỗi năm số hộ được xoá khỏi danh sách nghèo khoảng 30 vạn; số hộ nghèo đói năm 2000 là 2,8 triệu, năm 2002 đã giảm xuống còn 2,32 triệu, tỉ lệ nghèo đói của cả nước chỉ còn 14,3%. Tỉ lệ nghèo đói giảm đi ở cả thành thị và nông thôn, năm 1999 tỉ lệ nghèo thành thị là 3,5% và nông thôn là 18%, đến năm 2002 tỉ lệ

nghèo thành thị chỉ còn 2% và nông thôn là 15,2%. Mức độ phân hoá xã hội (nghèo đói tương đối) vẫn thấp so với mức chuẩn ở một số nước trong khu vực thời kì 2001 - 2002, hệ số chênh lệch về thu nhập bình quân giữa 19% hộ giàu nhất và 10% hộ nghèo nhất là 12,5 lần.

## 2. Nguyên nhân dẫn đến tình trạng đói nghèo ở nước ta.

Có nhiều nguyên nhân dẫn đến tình trạng đói nghèo ở Việt Nam, nhưng có thể khái quát thành 3 nhóm nguyên nhân chủ yếu như sau:

*Thứ nhất*, do điều kiện tự nhiên, kinh tế và xã hội. Nước ta có khí hậu khắc nghiệt, thiên tai, bão lũ, hạn hán gây ra mất mùa; địa hình vùng dân cư sinh sống phức tạp, thiếu các cơ sở hạ tầng cơ bản như điện, trường học, trạm y tế, nước sạch, giao thông đi lại khó khăn cách trở... thường kéo theo những đột biến về thu nhập do mất việc làm, mất sức khỏe và các rủi ro khác đã tạo ra những bất ổn lớn trong cuộc sống của người nghèo. Người dân ở vùng sâu, vùng xa, vùng cao dễ rơi vào tình trạng nghèo đói hơn ở những nhóm khác, số người phải cứu trợ đột xuất do thiên tai hàng năm khoảng 1,2 triệu người.

Do thiếu các nguồn lực bao gồm cả tài chính, đất đai, cũng như khả năng tiếp cận các nguồn tín dụng hạn chế... đã làm cho người nghèo ngày càng trở nên nghèo hơn. Kinh tế chậm phát triển, đầu tư mở rộng sản xuất hạn chế, cơ sở hạ tầng kinh tế kĩ thuật, hạ tầng xã hội còn yếu và chưa đồng bộ, người nghèo chưa có nhiều cơ hội tiếp cận với các dịch vụ sản xuất, việc làm và các dịch vụ xã hội cơ bản.

Bên cạnh đó, khủng hoảng xã hội, hậu quả chiến tranh và tập quán lạc hậu đã ảnh hưởng tiêu cực đến đời sống của người nghèo, làm sâu sắc hơn tình trạng

nghèo đói trên tất cả các mặt.

*Thứ hai*, do bản thân người nghèo còn ít vốn, thiếu kiến thức sản xuất, trình độ học vấn thấp (90% người nghèo chỉ có trình độ phổ thông cơ sở hoặc thấp hơn), thiếu các thông tin, đặc biệt là các thông tin về pháp luật, chính sách và thị trường... nên họ ít có cơ hội kiếm được việc làm tốt và ổn định; không có đủ điều kiện tiếp cận pháp luật, không có khả năng tự giải quyết các vấn đề vướng mắc có liên quan đến pháp luật. Đa số người nghèo không có kế hoạch sản xuất cụ thể, không có trình độ tay nghề và thiếu kinh nghiệm làm ăn hoặc sử dụng các nguồn vốn vay không đúng mục đích, do vậy các rủi ro trong sản xuất - kinh doanh cũng rất cao. Ngoài ra, do sinh đẻ không có kế hoạch dẫn đến các hộ gia đình nghèo đông con, sức khỏe yếu kém, nhiều bệnh tật, tỉ lệ trẻ suy dinh dưỡng cao. Đây vừa là hệ quả, vừa là nguyên nhân của tình trạng nghèo đói. Những tính cách lười nhác, cam phận... cũng phần nào đã níu kéo tình trạng nghèo khổ của một số người.

Nguồn lực trong nước còn quá hạn hẹp, vừa phải đầu tư lớn cho sự phát triển chung của đất nước, vừa phải đầu tư cho XDGN, trong khi đó việc khai thác các nguồn lực chưa được nhiều và chưa có hiệu quả. Địa bàn trọng điểm cần XDGN hiện nay là những vùng cao, vùng sâu có nhiều khó khăn, kết cấu hạ tầng thiếu và lạc hậu, suất đầu tư cao, chi phí lớn, khó thu hút khu vực tư nhân tham gia đầu tư. Đây thực sự là một thách thức lớn cho công tác XDGN trong thời gian tới.

*Thứ ba*, do hệ thống cơ chế, chính sách thiếu đồng bộ, chưa tạo được những điều kiện để tổ chức sản xuất, cải thiện đời sống và tiêu thụ sản phẩm cho nhân dân... Những bất cập trong cơ chế, chính sách của Nhà nước trong quá trình

chuyển đổi cơ chế quản lý nền kinh tế phần nào đã tác động tiêu cực đến nghèo đói. Chẳng hạn, cơ cấu đầu tư chưa hợp lý, tỉ lệ đầu tư cho nông nghiệp và nông thôn còn thấp, nhiều chính sách trợ cấp (lãi suất tín dụng, trợ giá, trợ cước...) không đúng đối tượng làm ảnh hưởng xấu đến sự hình thành thị trường vùng nông thôn, vùng sâu, vùng xa... Những tác động của chính sách vĩ mô (tự do hóa thương mại), chính sách cải cách (cải cách doanh nghiệp nhà nước) và các khó khăn về tài chính của các doanh nghiệp nhà nước đã dẫn tới nhiều công nhân bị mất việc làm, khó khăn trong việc tìm việc làm mới và bị rơi vào nghèo đói. Nhiều doanh nghiệp vừa và nhỏ bị phá sản do trang thiết bị sản xuất lạc hậu, khả năng cạnh tranh của sản phẩm thấp và năng lực sản xuất hạn chế đã đẩy công nhân vào cảnh thất nghiệp cũng làm tăng thêm đội ngũ người nghèo.

Các cơ chế, chính sách XDGN và hỗ trợ cho người nghèo tuy đã được triển khai thực hiện, song chưa đầy đủ và đồng bộ, chưa rõ ràng và minh bạch ở một số vùng và địa phương, chưa thích ứng với điều kiện cụ thể của từng vùng, từng nhóm người nghèo, đầu tư còn dàn trải vì diện đói nghèo rộng, do đó hiệu quả của công tác XDGN chưa cao, chưa tác động mạnh tới cộng đồng nghèo. Các chương trình XDGN, Chương trình Phát triển kinh tế - xã hội các xã đặc biệt khó khăn đã thực hiện có hiệu quả ở một số nơi, nhưng chưa toàn diện, vì chưa có cơ chế giám sát phù hợp. Các chính sách về bình đẳng nam nữ tuy được ban hành nhiều, nhưng chưa được thực hiện nghiêm túc. Phụ nữ và trẻ em gái nghèo ở vùng sâu, vùng xa, phụ nữ dân tộc thiểu số còn ít được hưởng lợi từ chính sách, ở nhiều nơi còn là nạn nhân của tội buôn bán phụ nữ và bạo lực gia đình. Việc xã hội hóa giáo

dục và y tế có xu hướng làm tăng gánh nặng đối với gia đình nghèo, trước hết là người phụ nữ.

Những thành tựu XĐGN đã đạt được còn thiếu tính bền vững, nguy cơ tái nghèo còn lớn. Địa bàn vùng nghèo như miền núi, biên giới, vùng sâu, vùng xa thường bị thiên tai đe dọa, còn chịu ảnh hưởng nặng nề của phong tục, tập quán lạc hậu và các tệ nạn xã hội như buôn bán thuốc phiện, khai thác khoáng sản bừa bãi và di dân tự do...

### 3. Một số kiến nghị nhằm thực hiện mục tiêu XĐGN ở nước ta.

- Tiếp tục ban hành và hoàn chỉnh hệ thống các văn bản pháp luật đồng bộ để quản lý điều hành thống nhất trong phạm vi cả nước việc thực hiện mục tiêu chương trình quốc gia XĐGN. Nâng cao trình độ dân trí, trình độ hiểu biết pháp luật và ý thức tuân thủ pháp luật của nhân dân trong việc thực hiện chương trình quốc gia XĐGN. Cải cách hành chính, cải cách tư pháp, thực hiện quản lý tốt kinh tế - xã hội để đảm bảo phúc lợi và công bằng xã hội. Tiếp tục cải cách hệ thống doanh nghiệp nhà nước, hỗ trợ các loại hình doanh nghiệp thuộc khu vực kinh tế tư nhân theo hướng đảm bảo lợi ích cho người nghèo.

- Hoạch định và hoàn thiện hệ thống chính sách hướng vào thực hiện mục tiêu chương trình quốc gia XĐGN, đặc biệt là các chính sách tạo môi trường kinh tế vĩ mô ổn định (chính sách tài chính, tiền tệ, thuế, thương mại...), bảo đảm sự tăng trưởng bền vững. Hoàn thiện chính sách đối ngoại, mở rộng quan hệ hợp tác quốc tế, thu hút các nguồn lực từ bên ngoài, mở rộng thị trường, đặc biệt là thị trường lao động và xuất nhập khẩu hàng hoá nông sản. Xây dựng và hoàn thiện chính sách cung ứng các dịch vụ xã hội cơ bản cho

người nghèo (giáo dục cho người nghèo, nước sạch nông thôn, chăm sóc sức khoẻ cộng đồng...)

- Tăng cường đầu tư từ ngân sách nhà nước cho việc giải quyết các vấn đề xã hội như đầu tư thêm vốn cho xây dựng cơ sở vật chất, nâng cấp cơ sở hạ tầng cho các vùng khó khăn, dự án di dân, cứu trợ xã hội, các trung tâm đào tạo và giới thiệu việc làm, các trung tâm nghiên cứu môi trường lao động, thị trường lao động, tìm kiếm thị trường để xuất khẩu lao động... Huy động nguồn vốn trong dân và cộng đồng nhằm tăng cường nguồn lực đóng góp cho quỹ XĐGN. Khuyến khích đầu tư nước ngoài, coi đầu tư nước ngoài là một bộ phận kinh tế lâu dài của Việt Nam

- Hoàn thiện tổ chức bộ máy và tăng cường năng lực đội ngũ cán bộ hoạt động trong chương trình XĐGN. Thiết lập hệ thống tổ chức bộ máy quản lý chương trình XĐGN từ trung ương đến địa phương. Hỗ trợ việc đào tạo, bồi dưỡng đội ngũ cán bộ chuyên môn và quản lý trong từng lĩnh vực hoạt động cụ thể.

Tăng cường hoạt động kiểm tra và đánh giá của Nhà nước, đặc biệt là thanh tra việc thực hiện luật pháp, chính sách và chiến lược XĐGN, đảm bảo lợi ích chính đáng cho người nghèo. Xây dựng mục tiêu và hệ thống các chỉ tiêu kiểm tra, đánh giá phù hợp. Phân công nhiệm vụ và phối hợp thực hiện giữa các cấp độ: quốc gia, bộ, ngành, địa phương, khu vực nông thôn, thành thị. Hoàn thiện cơ chế khuyến khích sự tham gia của mọi người dân, tổ chức xã hội trong việc tổ chức thực hiện, đánh giá, giám sát chiến lược XĐGN.

- Thúc đẩy việc thực hiện phân cấp quản lý nhằm nâng cao năng lực quản lý của địa phương trong việc sử dụng nguồn lực cho mục tiêu XĐGN. Tiếp tục thực

hiện phân cấp, mở rộng quyền chủ động cho các địa phương trong việc xác định thứ tự ưu tiên và thực hiện có hiệu quả các chương trình, dự án trên địa bàn, tránh các rủi ro. Tăng cường vai trò, trách nhiệm và năng lực quản lý của địa phương trong việc bố trí, sử dụng các nguồn lực để triển khai thực hiện các dự án XĐGN. Xác lập cơ chế cụ thể để huy động sự tham gia của cộng đồng trong việc xây dựng dự án, tổ chức triển khai, giám sát và đánh giá các chương trình, dự án đầu tư.

- Tạo môi trường xã hội thuận lợi để đẩy mạnh quá trình xã hội hoá, khơi dậy

tiềm năng của người nghèo và ý thức hỗ trợ tại cộng đồng trong việc thực hiện mục tiêu XĐGN. Thực thi dân chủ cơ sở, tăng cường đối thoại giữa chính quyền địa phương và cộng đồng người nghèo. Trợ giúp pháp lý cho người nghèo và các đối tượng có hoàn cảnh đặc biệt, tạo điều kiện để người nghèo có cơ hội tham gia đầy đủ vào quá trình phát triển, có cơ hội bình đẳng cho mọi người. Công khai các chế độ chính sách áp dụng với dân trong vùng dự án, những nội dung liên quan trực tiếp đến quyền lợi của dân, tạo điều kiện cho dân thực hiện quyền giám sát các chủ dự án, các cán bộ, công chức địa phương □

\* \* \* \* \*

## CÔNG TÁC THU HỒI, ĐỀN BÙ...

(Tiếp theo trang 13)

cao. Khoảng 10 hoặc 20 năm nữa những ngôi nhà cũ xuống cấp khi đó triển khai quy hoạch vẫn chưa muộn. Hơn nữa người dân sẽ tự so sánh, nơi nào thuận tiện, tốt hơn họ sẽ tự nguyện dẫn ra, như vậy áp lực về đền bù giải toả sẽ giảm.

Khi triển khai quy hoạch nên cấp giấy phép quy hoạch cho cả phố, tránh hiện tượng nhà xây cao, nhà xây thấp làm mất mỹ quan đô thị và là nguy cơ giải toả sau này.

- Đối với những hộ dân bị thu hồi đất nông nghiệp, Nhà nước có chính sách chuyển dịch cơ cấu kinh tế hộ gia đình bằng cách có cơ chế hỗ trợ vốn để họ chuyển sang nghề thủ công truyền thống hoặc sản xuất nông nghiệp sạch, chuyên cây, con theo công nghệ mới.

- Phải có cơ chế giám sát quá trình đền bù GPMB thông qua chính người dân, đoàn thể nhân dân, các cơ quan dân cử và chính các cơ quan quản lý đất đai.

- Việc giải quyết khiếu kiện liên quan đến đền bù GPMB, thu hồi đất phải bao hàm cả từ việc khiếu kiện về việc lập quy hoạch chi tiết sai so với quy định của pháp luật cho đến việc đền bù và triển khai quy hoạch.

- Trước mắt, cần tăng cường hơn nữa công tác tuyên truyền Luật Đất đai năm 2003 và các văn bản QPPL đất đai đến từng người dân và cán bộ, công chức quản lý đất đai. Cần có quy chế thành lập ngay các tổ chức phát triển quỹ đất và quỹ nhà để khi có quy hoạch được duyệt không cần chờ đợi chủ đầu tư.

Như vậy, có thể nói công tác GPMB nhanh hay chậm phụ thuộc chủ yếu vào yếu tố giá đền bù (đối với đất ở) và chính sách hỗ trợ chuyển đổi nghề nghiệp, tạo công ăn việc làm khi người dân bị mất đất sản xuất. Hy vọng rằng việc triển khai thực hiện Nghị định số 188/2004/NĐ-CP ngày 16-11-2004 của Chính phủ sẽ góp phần giải quyết nhiều khó khăn, vướng mắc trong công tác GBMB □