

NGHEO đói là vấn đề có tính toàn cầu, không phải là vấn đề riêng của nước ta, đồng thời nghèo đói cũng là vấn đề kinh tế - chính trị - xã hội, nó không chỉ thuần túy là một vấn đề riêng lẻ của kinh tế hay xã hội. Vì vậy, giải quyết vấn đề nghèo đói không chỉ dựa vào kinh nghiệm trong nước mà đòi hỏi phải có phương pháp tiếp cận giải quyết một cách khoa học - đó là gắn kết tăng trưởng với giảm nghèo, giảm nghèo đói phải bảo đảm tính toàn diện, công bằng, bền vững và hội nhập.

Những thành tựu của Việt Nam trong lĩnh vực xóa đói, giảm nghèo là một thành công không nhỏ trong quá trình phát triển kinh tế - xã hội. Cùng với tốc độ tăng trưởng GDP cao (trên 7%/năm) trong mấy năm qua, là hàng loạt các chính sách xóa đói, giảm nghèo được triển khai đồng bộ ở tất cả các cấp, các ngành với nguồn kinh phí huy động từ Chính phủ, cộng đồng và các tổ chức quốc tế, đã cải thiện đáng kể diện mạo nghèo đói ở tất cả các vùng miền trong cả nước. Những thành tựu đó đã góp phần đưa tỷ lệ nghèo đói của cả nước giảm nhanh từ 30% năm 1992 xuống còn 8% năm 2004 và ước tính còn dưới 7% vào năm 2005. Bộ mặt các xã nghèo, xã đặc biệt khó khăn đã có sự thay đổi đáng kể, nhất là về kết cấu hạ tầng và phát triển sản xuất; đời sống của đại đa số người dân được nâng cao, đặc biệt là nhóm hộ nghèo, đồng bào dân tộc ở miền núi, phụ nữ (thu nhập tăng 21%, đời sống được cải thiện không chỉ trên khía cạnh ăn, mặc mà còn khía cạnh sức khỏe, đi lại, học hành,...); tạo được sự đồng thuận cao hơn giữa các tầng lớp dân cư, các nhóm xã hội.

Định hướng tiếp cận giải quyết vấn đề nghèo đói ở nước ta

NGUYỄN HẢI HỮU *

Đối với các vùng khó khăn, vùng đồng bào dân tộc thiểu số Chính phủ đã có những chính sách ưu tiên như Chương trình 135, ổn định dân di cư tự do, Chính sách trợ giá, trợ cước, Chương trình 173, Chương trình 186... Những chính sách đó đã giúp người nghèo, người dân tộc xóa đói, giảm nghèo, lĩnh hội được các thành quả của quá trình phát triển kinh tế, thu hẹp khoảng cách phát triển giữa các vùng. Tuy chưa theo kịp tốc độ của vùng đồng bằng, vùng đô thị, song đời sống của người dân nơi đây đã có những thay đổi tích cực, kết cấu hạ tầng phát triển, thị trường hàng hóa đã bắt đầu hình thành, dần dần thay thế nền kinh tế tự cung, tự cấp trước đây.

Xóa đói, giảm nghèo thu hút được sự tham gia đồng đảo của các tầng lớp dân cư bởi vì xóa đói, giảm nghèo không phải là vấn đề riêng của người nghèo, hay của Chính phủ, mà là vấn đề chung của cả nước, của toàn xã hội. Các phong trào "*Ngày vì người nghèo*", các chương trình truyền hình "*Những tấm lòng từ thiện*"... đã thu hút đồng đảo sự quan tâm và giúp đỡ của các cá nhân, cộng đồng, doanh nghiệp, các tổ chức xã hội trong nước và quốc tế. Do nguồn lực hỗ trợ từ trung ương hạn hẹp, việc bổ sung ngân

* TS, Vụ trưởng, Bộ Lao động, Thương binh - Xã hội

sách cho chương trình bằng nguồn ngân sách địa phương và huy động đóng góp của cộng đồng đóng vai trò quan trọng trong việc triển khai thực hiện chương trình. Bên cạnh các hỗ trợ bằng tiền, phải kể đến những đóng góp bằng ngày công lao động và thông qua việc xây dựng các mô hình và kinh nghiệm xóa đói, giảm nghèo. Đây thực sự là những đóng góp rất quý báu góp phần thực hiện thành công và hiệu quả chương trình xóa đói, giảm nghèo.

Sự tự chủ trong vấn đề phân bổ ngân sách, tổ chức thực hiện và quản lý chương trình trên cơ sở nhu cầu, kế hoạch và khả năng huy động của địa phương đã tạo điều kiện cho chính quyền cơ sở chủ động, tự quyết và chịu trách nhiệm về hiệu quả của chương trình. Sáng kiến này được các địa phương đón nhận một cách tích cực vì nó đã thay thế cách lập và phân bổ ngân sách từ trên xuống như trước đây. Song trên thực tế, quyền kiểm soát và ra quyết định mới chỉ thực hiện tại cấp tỉnh và huyện dù rằng hầu hết trách nhiệm triển khai chương trình lại nằm ở cấp xã.

Thành tựu xóa đói, giảm nghèo của nước ta không những thể hiện sự cam kết chính trị mạnh mẽ của Đảng và Nhà nước với cộng đồng quốc tế mà còn tạo được hình ảnh, vị thế tốt đẹp của nước ta trên trường quốc tế, thông qua đó tạo được sự đồng thuận cao và sự ủng hộ tích cực hơn về mọi mặt, nhất là về tài chính của cộng đồng các nhà tài trợ cho cuộc chiến chống nghèo đói ở nước ta. Những kết quả đạt được là không thể phủ nhận. Mấy năm qua thế giới coi Việt Nam là điểm sáng trong xóa đói, giảm nghèo. So với những nước có cùng trình độ phát triển tương tự, mức nghèo, đói của Việt Nam đã giảm nhanh hơn nhiều. Trong bối cảnh đất nước có nhiều mục tiêu ưu tiên, việc dành nguồn lực xứng đáng cho công cuộc xóa đói, giảm nghèo đã thể hiện sự quyết tâm của Đảng và Chính phủ trong cuộc chiến chống nghèo, đói. Cùng với đó là sự nỗ lực vươn lên của cộng đồng, người dân và chính người nghèo cũng đóng góp vào sự thành công của chương trình.

Tuy vậy, quá trình triển khai chương trình xóa đói, giảm nghèo không tránh khỏi những khó khăn, những mặt chưa được, đòi hỏi phải có sự nỗ lực giải quyết, cụ thể như sau:

Một là, nguồn kinh phí do trung ương bố trí còn rất hạn chế, chưa đáp ứng được mục tiêu đề ra. Với nguồn kinh phí hàng năm bố trí cho xóa đói, giảm nghèo khoảng 600 - 700 tỉ đồng (bình quân khoảng 100.000 đ/người) khó có thể giúp người nghèo thoát nghèo trong thời gian ngắn. Trong điều kiện nguồn kinh phí hỗ trợ từ trung ương còn hạn hẹp thì nguồn huy động tại chỗ đóng vai trò hết sức quan trọng. Song, nhiều tỉnh gặp khó khăn, không chủ động được việc huy động nguồn lực tại chỗ do không biết chính xác nguồn kinh phí được hỗ trợ từ trung ương là bao nhiêu và thông thường tiêu chí phân bổ kinh phí không được thông tin rõ ràng.

Hai là, một số chính sách hỗ trợ chưa thật sự phù hợp với người nghèo ảnh hưởng đến hiệu quả của chương trình. Chính sách hỗ trợ khám chữa bệnh cho người nghèo là rất có ý nghĩa, song mức hỗ trợ tối đa tại trạm y tế xã là 10.000 đ/lần khám chữa bệnh, tuyến huyện là 147.000 đ/lần khám chữa bệnh là quá thấp (trong khi các chi phí đi lại, thuốc thang mà người bệnh tự chi trả có thể cao hơn nhiều). Các thủ tục rườm rà khi vay vốn kết hợp với đội ngũ cán bộ tín dụng tại cơ sở thiếu trầm trọng là những lý do khiến người nghèo khó tiếp cận được dịch vụ này. Hệ thống cơ chế, chính sách mang tính bao cấp kéo dài phần nào đã tạo ra tư tưởng ỷ lại, trông chờ vào sự hỗ trợ của Nhà nước và cộng đồng của một bộ phận người nghèo, xã nghèo cũng ảnh hưởng đến tính bền vững của công cuộc xóa đói, giảm nghèo.

Việc chỉ đạo và tổ chức thực hiện không đồng đều ở các địa phương cả khu vực thành phố và nông thôn cũng là một hạn chế cần được khắc phục. Thực tế đã chứng minh trong khi thành phố Hồ Chí Minh, Bình Dương, Đà Nẵng, Tuyên Quang, Hà Giang, Hà Tĩnh, Phú Yên, Bến Tre... chỉ đạo thực hiện rất quyết

liệt thì một số địa phương có hoàn cảnh tương tự lại chưa làm được điều đó.

Ba là, hệ thống theo dõi, giám sát chương trình chưa được tổ chức một cách có hệ thống và đồng bộ. Thông thường công tác sơ kết, tổng kết chương trình chủ yếu dựa trên báo cáo của các bộ và các tỉnh gửi về, song tình trạng một số chỉ tiêu trong báo cáo không có số liệu hoặc không gửi báo cáo về vẫn xảy ra thường xuyên. Trong khi đó, các chỉ tiêu được sử dụng để báo cáo, nhìn chung mang tính liệt kê, chưa phân biệt rõ giữa chỉ tiêu đầu vào, đầu ra và vai trò tác động. Điều này đã gây rất nhiều khó khăn cho công tác theo dõi, đánh giá chính xác hiệu quả và tác động của chương trình.

Bốn là, thiếu đội ngũ cán bộ xóa đói, giảm nghèo có đủ năng lực để thực hiện chương trình. Hiện nay, phần lớn đội ngũ cán bộ làm công tác xóa đói, giảm nghèo ở xã vẫn kiêm nhiệm, trong khi chủ yếu các hoạt động của chương trình được triển khai tại xã. Chưa được đào tạo có hệ thống, khối lượng công việc nhiều là những lý do khiến họ khó thực hiện tốt nhiệm vụ được giao. Hơn nữa công tác xóa đói, giảm nghèo đòi hỏi cán bộ ngoài chuyên môn nghiệp vụ còn phải nhiệt tình, nhạy bén, sáng tạo để nắm chắc tình hình đói nghèo trên địa bàn.

Nguyên nhân chính dẫn đến hạn chế là do chưa nhận thức đầy đủ ý nghĩa và tầm quan trọng của công tác xóa đói, giảm nghèo, dẫn đến không bố trí đủ nguồn lực cho công cuộc xóa đói, giảm nghèo vẫn còn tồn tại ở một số địa phương. Như vậy, nguồn lực tài chính và con người là những yếu tố cần nhưng chưa được bảo đảm để thực hiện chương trình. Cũng chính từ nhận thức chưa đầy đủ về ý nghĩa, tầm quan trọng của công cuộc xóa đói, giảm nghèo mà công tác truyền thông, vận động quần chúng cũng chưa được chú trọng đúng mức, dẫn đến khả năng huy động sự tham gia đóng góp của cộng đồng chưa cao, chưa phát huy được tiềm năng sẵn có tại địa phương.

Định hướng chung về xóa đói, giảm nghèo trong giai đoạn 2006 - 2010 phải toàn diện,

công bằng, bền vững và hội nhập hơn. Trước hết, phải xác định về chuẩn nghèo. Có nhiều phương pháp khác nhau để tính chuẩn nghèo (phương pháp dựa vào nhu cầu chi tiêu; phương pháp dựa vào thu nhập; phương pháp nhận dạng hộ theo một số chỉ tiêu định tính có sự tham gia của người dân...). Trong quá trình nghiên cứu ở các bộ, ngành, các tổ chức quốc tế đã thống nhất lấy phương pháp dựa vào nhu cầu chi tiêu làm chuẩn. Phương pháp này dựa trên nhu cầu chi tiêu cho lương thực, thực phẩm và phi lương thực, thực phẩm. Phần chi cho lương thực, thực phẩm bảo đảm năng lượng hằng ngày cho một người là 2.100 Kcalo, chiếm khoảng 60% tổng chi tiêu; phần chi cho phi lương thực, thực phẩm (mặc, nhà ở, y tế, giáo dục, văn hóa, đi lại, giao tiếp xã hội) chiếm khoảng 40%. Tổng nhu cầu chi tiêu cho lương thực thực phẩm và phi lương thực thực phẩm quy ra tiền gọi là chuẩn nghèo.

Từ phương pháp và kết quả tính toán cụ thể, trình Chính phủ cho áp dụng chuẩn nghèo mới như sau: đối với khu vực nông thôn, những hộ có thu nhập hoặc chi tiêu bình quân đầu người dưới 200 nghìn đồng/tháng (2,4 triệu đồng/năm) được coi là hộ nghèo; đối với khu vực thành thị dưới 250 nghìn đồng/tháng (3,0 triệu đồng/năm). Với chuẩn nghèo dự kiến như trên đã đạt trên 2 USD/người/ngày theo sức mua tương đương và tỷ lệ hộ nghèo cả nước vào cuối năm 2005, đầu năm 2006 vào khoảng 26,2%, thành thị 8%; nông thôn 31% (gần 4,6 triệu hộ nghèo: thành thị 426 nghìn hộ, nông thôn 4,169 triệu hộ), trong đó vùng Tây Bắc 65,7%; Đông Bắc 35%, đồng bằng sông Hồng 19,2%; Khu IV cũ 38%; Duyên hải miền Trung 23%; Tây Nguyên 51%; Đông Nam Bộ 11%; đồng bằng sông Cửu Long 21%. Ước tính cứ 100 hộ nghèo thì có 8 hộ ở thành thị; 43,2 hộ ở nông thôn đồng bằng; 48,8 hộ ở nông thôn miền núi (trong đó dân tộc thiểu số khoảng 36 hộ).

Quan điểm chỉ đạo của Đảng và Nhà nước ta là đi đôi với tăng trưởng kinh tế phải đẩy mạnh

giảm nghèo, bảo đảm công bằng và tiến bộ xã hội trong quá trình phát triển giữa các vùng, miền trong cả nước, hạn chế tốc độ gia tăng khoảng cách giàu, nghèo. Gắn giảm nghèo với phát triển kinh tế, nâng cao năng lực của người nghèo, tạo môi trường, điều kiện để người nghèo tiếp cận với các dịch vụ sản xuất tự vươn lên thoát nghèo và phấn đấu trở thành khá giả, giàu có; đồng thời cũng chú trọng quan tâm đến nhu cầu về giáo dục, y tế, nhà ở và nước sạch của nhóm nghèo nhất. Xã hội hóa các hoạt động giảm nghèo. Nhà nước, xã hội và người dân đều phải chia sẻ trách nhiệm xã hội thực hiện mục tiêu giảm nghèo; cái gì dân làm được thì tạo điều kiện để dân làm, cái gì dân không làm được thì Nhà nước làm, bảo đảm tính bền vững, lâu dài. Đa dạng hóa việc huy động nguồn lực cho giảm nghèo, phát huy tiềm năng, thế mạnh trên từng địa bàn kết hợp nguồn lực của dân, cộng đồng, Nhà nước, doanh nghiệp, cộng đồng quốc tế để bảo đảm đủ nguồn lực cho mục tiêu giảm nghèo. Ưu tiên nguồn lực cho địa bàn khó khăn nhất trên cơ sở các tiêu chí phân bổ nguồn lực một cách khách quan và khoa học nhằm bảo đảm nguồn lực cho vùng đồng bào dân tộc thiểu số, miền núi, vùng cao và sự công bằng, minh bạch trong phân bổ nguồn lực. Tăng cường phân cấp cho địa phương (huyện và xã) trên cơ sở nâng cao năng lực, thực hiện dân chủ, công khai, bình đẳng trong quá trình tổ chức thực hiện chương trình. Xây dựng cơ chế, trách nhiệm rõ ràng giữa các cơ quan trung ương và địa phương, giữa các cấp, các ngành trong việc tham gia thực hiện chương trình. Tăng cường sự tham gia của người dân, nhất là người nghèo, phụ nữ, đồng bào dân tộc thiểu số và các tổ chức đoàn thể, xã hội trong mọi hoạt động của chương trình.

Mục tiêu tổng thể của chương trình là tạo môi trường thuận lợi cho người nghèo tiếp cận với các dịch vụ sản xuất, tự lực vượt qua nghèo đói, vươn lên khá giả và làm giàu; giảm tỷ lệ nghèo từ 26,7% (năm 2005 theo chuẩn 2006 - 2010) xuống còn 16% vào năm 2010; đẩy nhanh tốc độ tăng thu nhập, mức sống của

hộ nghèo, thu hẹp khoảng cách chênh lệch giàu nghèo giữa các vùng, khu vực và giữa nhóm nghèo với nhóm giàu (hướng vào người nghèo). Tạo cơ chế cho người nghèo tiếp cận các dịch vụ xã hội một cách bình đẳng và hưởng thụ các thành quả của quá trình đổi mới và phát triển (tính toàn diện). Tập trung ưu tiên vào khoảng 35 huyện (ở 20 tỉnh) và khoảng 3.000 xã có tỷ lệ hộ nghèo cao (ở 59 tỉnh); 4,6 triệu hộ nghèo (26,7% tổng số hộ trong cả nước); 23 triệu người nghèo (28% dân số). Tiếp tục ưu tiên đầu tư hạ tầng cho xã nghèo và hỗ trợ cho hộ, nhóm hộ về điều kiện sản xuất và tạo việc làm. Các chính sách, dự án cụ thể của chương trình sẽ được cân nhắc trên cơ sở xem xét tính phù hợp của các chính sách, dự án hiện hành để điều chỉnh, tuy nhiên cần bảo đảm bốn định hướng lớn để hỗ trợ giảm nghèo, bền vững. Đó là: tạo các cơ hội về phát triển sản xuất để hộ nghèo tự vượt nghèo thông qua các chính sách trợ giúp về phát triển kết cấu hạ tầng ở các xã nghèo, huyện nghèo nhất là thủy lợi, giao thông, điện, chế biến nông sản, tín dụng, tiếp thị, dạy nghề, đất sản xuất...; cải thiện việc tiếp cận với các dịch vụ xã hội thông qua các chính sách trợ giúp về giáo dục, y tế, nhà ở, nước sạch; giảm rủi ro cho người nghèo thông qua việc nâng cao năng lực phòng chống rủi ro, hỗ trợ xây dựng "Quỹ phát triển cộng đồng" ở các xã nghèo đặc biệt khó khăn, khuyến khích mô hình tín dụng - tiết kiệm; tăng cường sự tham gia của người dân trong quá trình ra quyết định, nhất là của phụ nữ, đồng bào dân tộc để nâng cao hiệu quả của chương trình.

Để thực hiện được mục tiêu của chương trình xóa đói, giảm nghèo đề ra, cần tập trung một số giải pháp sau:

Thứ nhất, tiếp tục phân cấp triệt để cho địa phương, bảo đảm sự hài hòa giữa trách nhiệm đi đôi với quyền hạn; các bộ, ngành tập trung vào xây dựng cơ chế, chính sách, xây dựng tiêu chí, tạo nguồn lực, đào tạo cán bộ, hướng dẫn và giám sát đánh giá; việc huy động nguồn lực tại chỗ và tổ chức thực hiện là trách nhiệm của

xã, huyện và tỉnh. Phát huy sáng kiến, năng động của địa phương, vai trò của các đoàn thể và người dân trong quá trình thực hiện.

Thứ hai, đối với 35 huyện miền núi nghèo nhất cần đưa vào kế hoạch đầu tư tập trung. Kinh nghiệm của Trung Quốc giải quyết vấn đề này rất thành công. Ở nước ta, thành phố Hồ Chí Minh, Đồng Nai, Yên Bái... cũng đang có xu hướng giải quyết như trên. Đối với vùng đồng bào dân tộc ở Tây Nguyên, vận động và giao nhiệm vụ cho các lâm, nông trường quốc doanh; các đơn vị kinh tế của quân đội; làng kinh tế thanh niên giúp đồng bào với các hình thức phù hợp.

Thứ ba, cải tiến cơ chế huy động, phân bổ và quản lý nguồn lực theo hướng đa nguồn, coi trọng tại chỗ của từng địa phương; có chính sách phù hợp để thu hút các doanh nghiệp đầu tư vào miền núi, nhất là ưu đãi về đất, thuế; kêu gọi quốc tế, nhất là 8 tổ chức lớn: WB, ADB, DFID (Anh), IFAD, EU, SIDA (Thụy Điển), SIDA (Ca-na-da), Đức, tạo lực mạnh về tài chính cho các vùng nghèo.

Thứ tư, đổi mới hệ thống cơ chế quản lý theo hướng phân định rõ chức năng, nhiệm vụ của các bộ, ngành trung ương, các địa phương. Tăng cường năng lực và thẩm quyền trong quản lý và điều hành thực hiện chương trình cho tỉnh; làm rõ quyền và trách nhiệm của người nghèo, hộ nghèo, xã nghèo, khắc phục tư tưởng ỷ lại. Xây dựng cơ chế khuyến khích hộ, xã tự lực vươn lên thoát nghèo và huy động, sử dụng vốn có hiệu quả.

Thứ năm, tăng cường tuyên truyền, vận động nâng cao nhận thức của người dân; nâng cao năng lực cho đội ngũ cán bộ các cấp, nhất là ở cơ sở, cán bộ chuyên trách làm công tác giảm nghèo, cán bộ khuyến nông; tiếp tục duy trì cán bộ chuyên trách làm công tác xóa đói, giảm nghèo, cán bộ khuyến nông ở xã nghèo. Thiết lập hệ thống theo dõi, giám sát, đánh giá ở cả 4 cấp, bảo đảm tính khách quan, khoa học, góp phần chỉ đạo chương trình có hiệu quả hơn. □

MẤY VẤN ĐỀ...

(Tiếp theo trang 34)

vào guồng máy sản xuất sau đào tạo là chính sách từng được đưa ra ở Hoa Kỳ sau đại suy thoái 1929 - 1933, hay như ở Băng-la-đét tại những địa phương nghèo (3). Trong trường hợp Việt Nam, cần phát triển các trường cao đẳng cộng đồng tại các tỉnh nghèo, những trung tâm giáo dục chuyên nghiệp được chứng nhận của các hiệp hội nghề nghiệp quốc tế tại các thành phố... Đây là con đường tốt nhất để tái đào tạo, hoặc tạo điều kiện cho người lao động tự đào tạo mình. Song song với chính sách trên, phát triển tín dụng miễn lãi suất (trong một thời gian nhất định) cho người lao động vay tiền đi học lại là giải pháp bổ sung cần thiết, bởi lao động không có tay nghề thường là nghèo và ít có khả năng tài chính để tự trang trải việc học. Kế tiếp là chính sách tái cấu trúc trở lại lao động đã qua đào tạo vào hệ thống kinh tế thông qua công tác hỗ trợ xúc tiến việc làm.

Vai trò công đoàn xuất hiện trong việc phát triển các hoạt động hướng nghiệp trước khi quá trình tái cơ cấu xảy ra. Cùng cố Quỹ bảo hiểm xã hội. Sớm đưa cơ chế hoạt động của Quỹ bảo hiểm thất nghiệp vào cuộc sống nhằm giúp ổn định điều kiện sống của lao động trong thời gian họ được đào tạo hoặc chờ đợi tái cấu trúc. Một khi người lao động yên tâm trong việc đào tạo lại và tiếp cận thuận lợi với các hình thức đào tạo lại, đồng thời kiên trì tìm việc làm mới, thì khả năng tái hòa nhập vào đời sống xã hội sẽ trở nên rất cao cho dù có những tác động lớn của quá trình hội nhập. Nhờ đó, sẽ hạn chế tối đa những tác động tiêu cực của toàn cầu hóa kinh tế đối với lao động và việc làm. □

(3) Sarah Cook, Naila Kabeer, Gary Suwannarat: *Social Protection in Asia*, Har-Anand Publication, 2003