

KẾT QUẢ GIẢM NGHÈO VÀ HÀM Ý CHÍNH SÁCH CHO VIỆT NAM GIAI ĐOẠN 2022-2025

TS. Nguyễn Trung Hải (76)

Trường Đại học Lao động - Xã hội

haitc08ulsa@gmail.com

ThS. Nguyễn Thị Vinh Hà

Viện Khoa học Lao động - Xã hội

haminhchauhuy2003@yahoo.fr

Tóm tắt: Bài viết nhận diện và phân tích xu hướng giảm nghèo ở Việt Nam giai đoạn 2012-2020. Kết quả phát hiện phản ánh tỷ lệ hộ nghèo giảm qua các năm, ấn tượng nhất là ở khu vực nông thôn và những vùng, miền có tỷ lệ nghèo cao. Thành tựu giảm nghèo của Việt Nam được ghi nhận như một tấm gương sáng trong cuộc chiến chống đói nghèo trên toàn thế giới. Tuy nhiên, công cuộc giảm nghèo càng ngày càng đi vào cái lõi của vấn đề với nhiều khó khăn và thách thức, bao gồm: (1) Một số chính sách giảm nghèo vừa trùng lặp vừa tản mạn; (2) Có những địa phương đang tập trung hầu hết nguồn vốn cho mảng sinh kế nông nghiệp, mà ít đầu tư hỗ trợ sinh kế phi nông nghiệp; (3) Có những dấu hiệu cho thấy một số chính sách tín dụng ưu đãi cho hộ nghèo bắt đầu có dấu hiệu chững lại; (4) Công tác đào tạo nghề gắn với tạo việc làm cho lao động nông thôn được triển khai với hiệu quả không đồng đều... Những gợi ý hàm ý chính sách của bài viết hướng mục tiêu giảm nghèo bền vững, trong đó ưu tiên người nghèo dân tộc thiểu số và vùng khó khăn.

Từ khóa: xu hướng giảm nghèo, kết quả giảm nghèo, hàm ý chính sách

RESULTS OF POVERTY REDUCTION AND POLICY IMPLICATIONS FOR VIETNAM IN THE PERIOD OF 2022-2025

Abstract: The article identifies and analyzes poverty reduction trends in Vietnam in the period of 2012-2020. The findings show that the percentage of poor households has decreased over the years, most impressively in rural areas and regions with high poverty rates. Vietnam's achievements in poverty reduction are recognized as a shining example in the fight against poverty around the world. However, poverty reduction is increasingly getting to the core of the problem with many difficulties and challenges, including: (1) A number of poverty reduction policies are both overlapping and scattered; (2) There are localities where most of the capital is focused on agricultural livelihoods meanwhile little investment in supporting non-agricultural livelihoods; (3) There are signals showing slowed down in some preferential credit policies for poor households; (4) Vocational training associated with job creation for rural workers has been implemented with uneven efficiency... Suggestions and policy implications of the article are made towards sustainable poverty reduction, in which priority is given to the poor ethnic minorities and disadvantaged areas.

Keywords: poverty reduction trends, poverty reduction results, policy implications

Mã bài báo: JHS - 74

Ngày nhận sửa bài: 20/6/2022

Ngày nhận bài: 10/4/2022

Ngày duyệt đăng: 20/10/2022

Ngày nhận phản biện: 12/5/2022

1. Đặt vấn đề

Cùng với chính sách phát triển kinh tế, chính sách quốc phòng - an ninh, các chính sách giảm nghèo luôn được Đảng và Nhà nước quan tâm, thể hiện đặc trưng và ưu việt của chế độ chính trị của đất nước. Nghị quyết số 15/NQ-TW ngày 01/6/2012 của Ban Chấp hành Trung ương khóa XI về một số chính sách xã hội giai đoạn 2012-2020 đã khẳng định mục tiêu: “Đến năm 2020, cơ bản bảo đảm an sinh xã hội toàn dân, bảo đảm mức tối thiểu về thu nhập, giáo dục, y tế, nhà ở, nước sạch và thông tin, truyền thông, góp phần từng bước nâng cao thu nhập, bảo đảm cuộc sống an toàn, bình đẳng và hạnh phúc của nhân dân”.

Hiện thực hóa các chủ trương trên, hệ thống chính sách giảm nghèo được ưu tiên xây dựng, bổ sung và dần hoàn thiện, bao phủ nhiều lĩnh vực, tác động nhiều chiều đối với cuộc sống của người dân nói chung và tập trung hỗ trợ cho người nghèo nói riêng trên tất cả các lĩnh vực từ sản xuất kinh doanh đến giáo dục - đào tạo, chăm sóc sức khỏe, trợ giúp pháp lý, nhà ở, nước sạch....

Nhờ vậy, kết quả giảm nghèo đạt được nhiều thành công tích cực với mức giảm nhanh về tỷ lệ nghèo ở các huyện nghèo, xã đặc biệt khó khăn, vùng đồng bào dân tộc. Tuy nhiên, số hộ nghèo là dân tộc thiểu số vẫn chiếm tỷ lệ cao (trên 60% tổng số hộ nghèo vào năm 2020). Kết quả giảm nghèo chưa thực sự mang tính bền vững tại một số địa phương, tỷ lệ tái nghèo so với tổng số hộ thoát nghèo bình quân khoảng 12%/năm (giai đoạn 2011-2015) và khoảng 4,09%/năm (giai đoạn 2016-2020). Bên cạnh đó, tỷ lệ hộ nghèo phát sinh so với tổng số hộ thoát nghèo tương đối lớn, bình quân khoảng 21,8%/năm giai đoạn 2016-2020.

Trong bối cảnh thực hiện Chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo bền vững giai đoạn 2021-2025 theo Nghị quyết số 24/2021/QH15 ngày 28/7/2021, việc nghiên cứu rà soát **“Kết quả giảm nghèo và hàm ý chính sách cho Việt Nam giai đoạn 2022-2025”** mang tính thời sự cấp bách cả về lý luận và thực tiễn, đáp ứng yêu cầu ổn định và phát triển bền vững.

2. Phương pháp nghiên cứu

Bài viết sử dụng phương pháp nghiên cứu tài liệu từ tập hợp các văn bản chính sách quy định chuẩn nghèo quốc gia đến năm 2025, các báo cáo quốc gia về giảm nghèo do Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội (Bộ LĐTBXH) công bố trong giai đoạn

2012-2020, đồng thời bài viết sử dụng phương pháp xử lý số liệu thứ cấp nhằm xây dựng các bảng, biểu thể hiện xu hướng, kết quả giảm nghèo ở Việt Nam giai đoạn 2012-2020.

3. Kết quả nghiên cứu

3.1. Chuẩn nghèo quốc gia đến năm 2025

Việt Nam bắt đầu thực hiện chương trình giảm nghèo trên quy mô toàn quốc vào những năm 1990. Trải qua nhiều giai đoạn khác nhau thì chuẩn nghèo được ban hành cũng có sự điều chỉnh, thay đổi lớn, từ cách xác định được quy đổi bằng gạo sang cách xác định theo mức thu nhập và sau đó được bổ sung thêm bằng tiêu chí tiếp cận một số dịch vụ xã hội cơ bản. Cụ thể:

Giai đoạn 1993-2000, chuẩn nghèo/đói được xác định căn cứ theo nhu cầu tiêu dùng lương thực, thực phẩm của con người và được quy đổi về lượng gạo cần thiết tối thiểu hàng ngày của mỗi người (Bộ LĐTBXH, 2005).

Giai đoạn 2001-2015, chuẩn nghèo được xác định căn cứ vào thu nhập tối thiểu bằng tiền bình quân đầu người theo vùng/miền và khu vực nông thôn/thành thị (Quyết định số 143, 2001).

Giai đoạn 2016-2020, chuẩn nghèo và cận nghèo được xác định theo cách tiếp cận đa chiều được quy định tại Quyết định số 59/2015/QĐ-TTg với các tiêu chí về thu nhập và mức độ thiếu hụt tiếp cận một số dịch vụ xã hội cơ bản (Quyết định số 59, 2015).

Tiêu chí về thu nhập xác định hộ nghèo được áp dụng với mức 700.000 đồng/người/tháng ở khu vực nông thôn và 900.000 đồng/người/tháng ở khu vực thành thị. Trong khi đó, với chuẩn cận nghèo thì mức thu nhập này tương ứng với 1.000.000 đồng/người/tháng ở khu vực nông thôn và 1.300.000 đồng/người/tháng ở khu vực thành thị.

Tiêu chí mức độ thiếu hụt tiếp cận dịch vụ xã hội cơ bản bao gồm: y tế, giáo dục, nhà ở, nước sạch và vệ sinh, thông tin. Những tiêu chí này được cụ thể hóa thành 10 chỉ số đo lường, đó là: tiếp cận các dịch vụ y tế, bảo hiểm y tế (BHYT), trình độ giáo dục của người lớn, tình trạng đi học của trẻ em, chất lượng nhà ở, diện tích nhà ở bình quân đầu người, nguồn nước sinh hoạt, hố xí/nhà tiêu hợp vệ sinh, sử dụng dịch vụ viễn thông, tài sản phục vụ tiếp cận thông tin.

Những hộ gia đình có mức thu nhập dưới chuẩn nghèo nêu trên và thiếu hụt từ 03 chỉ số đo lường được xếp vào nhóm hộ nghèo.

Những hộ gia đình có mức thu nhập cao hơn chuẩn nghèo song bằng hoặc dưới mức chuẩn cận nghèo nêu trên và thiếu hụt dưới 03 chỉ số đo lường được xếp vào nhóm hộ cận nghèo.

- **Giai đoạn 2022-2025**, chuẩn nghèo đa chiều được ban hành tại Nghị định số 07/2021/NĐ-CP ngày 27/1/2021.

Tiêu chí thu nhập được quy định cụ thể với 1.500.000 đồng/người/tháng ở khu vực nông thôn và 2.000.000 đồng/người/tháng ở khu vực thành thị.

Tiêu chí mức độ thiếu hụt dịch vụ xã hội cơ bản bao gồm 6 nhóm: Việc làm, y tế, giáo dục, nhà ở, nước sinh hoạt và vệ sinh, thông tin. Những tiêu chí này được cụ thể hóa thành 12 chỉ số, đó là: Việc làm, người phụ thuộc trong hộ gia đình, dinh dưỡng, bảo hiểm y tế, trình độ giáo dục của người lớn, tình trạng đi học của trẻ em, chất lượng nhà ở, diện tích nhà ở bình quân đầu người, nguồn nước sinh hoạt, nhà tiêu hợp vệ sinh, sử dụng dịch vụ viễn thông, phương tiện phục vụ tiếp cận thông tin.

Những hộ có mức thu nhập dưới chuẩn nêu trên và thiếu hụt từ 03 chỉ số đo lường được xếp vào nhóm hộ nghèo.

Những hộ có thu nhập bằng ngưỡng chuẩn nêu trên song thiếu hụt dưới 03 chỉ số đo lường mức độ thiếu hụt dịch vụ xã hội cơ bản thì được xếp vào nhóm hộ cận nghèo.

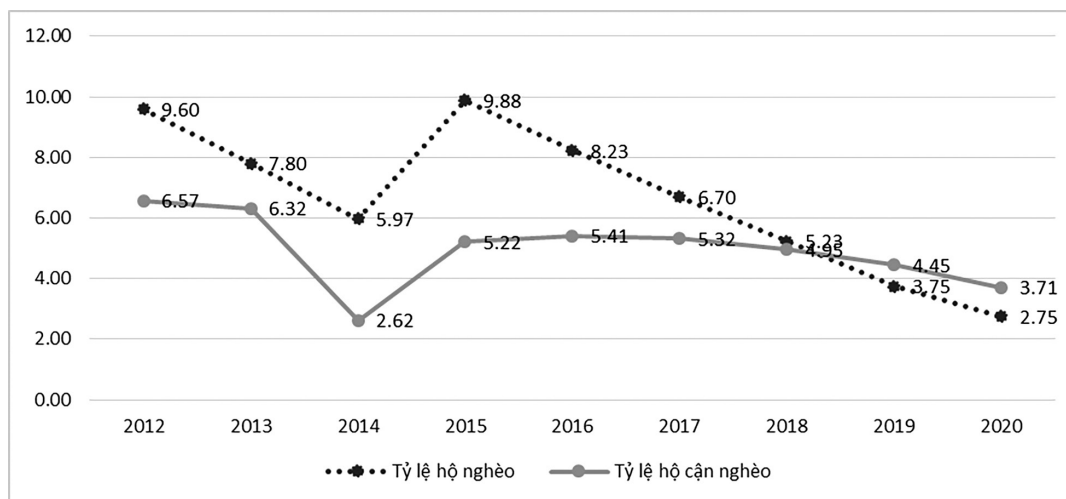
3.2. Xu hướng giảm nghèo giai đoạn 2012-2020

Căn cứ chuẩn nghèo theo từng giai đoạn nêu trên, tỷ lệ nghèo theo chuẩn nghèo quốc gia giảm nhanh, từ 9,6% năm 2012 xuống còn 5,97% năm 2014. Năm 2015, tỷ lệ nghèo tăng mạnh trở lại, đạt mức 9,88% do việc xác định hộ nghèo được thực hiện theo chuẩn nghèo tiếp cận đa chiều được áp dụng cho giai đoạn 2016-2020.

Song những nỗ lực đầu tư và thực hiện có hiệu quả các chương trình, chính sách giảm nghèo trong giai đoạn 2016-2020 đã góp phần làm giảm tỷ lệ nghèo xuống còn 8,23% vào năm 2016 và tiếp tục giảm xuống còn 2,75% vào năm 2020.

Hình 1. Tỷ lệ hộ nghèo và hộ cận nghèo theo chuẩn quốc gia giai đoạn 2012-2020

DVT: %



Nguồn: Kết quả điều tra, rà soát hộ nghèo hàng năm, Bộ LĐTBXH

Như vậy, giai đoạn 2015-2020, tỷ lệ hộ nghèo giảm bình quân mỗi năm đạt 1,19 điểm %. Tương tự, tỷ lệ hộ cận nghèo cũng giảm với mức giảm bình quân mỗi năm khoảng 0,25 điểm %, từ 5,22% năm 2015 giảm xuống còn 3,71% năm 2020.

Kết quả bảng 1 dưới đây cho thấy, trong 6 năm (2015-2020), tỷ lệ nghèo các vùng đều giảm nhanh, trong đó giảm mạnh nhất ở vùng Miền núi Tây Bắc (2,87 điểm %/năm), tiếp đến là vùng Miền

núi Đông bắc (2,31 điểm %/năm). Đây cũng là 2 vùng có tỷ lệ hộ nghèo cao nhất. Vùng Đông Nam Bộ luôn duy trì được tỷ lệ hộ nghèo thấp nhất cả nước với mức giảm bình quân 0,18 điểm %/năm, từ 1,27% năm 2015 xuống còn 0,20% vào năm 2020. Vùng Đồng bằng sông Hồng có tỷ lệ nghèo thấp thứ hai với mức giảm bình quân mỗi năm khoảng 0,64 điểm %/năm, từ 4,76% năm 2015 xuống còn 0,90% năm 2020.

Bảng 1. Tỷ lệ hộ nghèo/tổng số hộ theo chuẩn quốc gia chia theo vùng giai đoạn 2015-2020

DVT:%

	Năm 2015	Năm 2016	Năm 2017	Năm 2018	Năm 2019	Năm 2020	Điểm % giảm bình quân 2015-2020
Tổng số	9,88	8,23	6,7	5,23	3,75	2,75	1,19
Miền núi Đông bắc	20,75	17,72	14,87	12,08	9,12	6,91	2,31
Miền núi Tây bắc	34,52	31,24	28,01	24,23	20,4	17,3	2,87
Đồng bằng Sông Hồng	4,76	3,23	2,44	1,82	1,25	0,9	0,64
Bắc Trung bộ	12,5	10,34	8,2	6,03	4,2	3,29	1,54
Duyên hải miền Trung	11,93	9,86	8,17	6,49	4,98	3,95	1,33
Tây Nguyên	17,14	15,27	12,86	10,36	7,6	5,93	1,87
Đông Nam bộ	1,27	1,05	0,78	0,58	0,37	0,2	0,18
Đồng bằng sông Cửu Long	9,66	7,97	6,08	4,28	2,71	1,83	1,31

Nguồn: Số liệu Tổng hợp từ Kết quả điều tra, rà soát hộ nghèo hàng năm, Bộ LĐTBXH.

Các chiều thiếu hụt của hộ nghèo trong các năm (2016-2020) đã có những chuyển biến tích cực ở hầu hết các chỉ số nhờ các chính sách hỗ trợ đảm bảo an sinh xã hội liên tục được sửa đổi, bổ sung hoàn thiện theo hướng tăng cường diện bao phủ đối tượng hưởng lợi và chất lượng các dịch vụ hỗ trợ. Tỷ lệ hộ

nghèo thiếu hụt tiếp cận các dịch vụ xã hội cơ bản đã giảm mạnh, từ 20,28% năm 2016 xuống còn 5,83% vào năm 2020. Tỷ lệ hộ nghèo về thu nhập trong tổng số hộ nghèo liên tục tăng lên trong giai đoạn 2016-2020, năm 2020 tăng 14,45 điểm % so với năm 2016 (94,17% so với 79,72%).

Bảng 2. Cơ cấu hộ nghèo chia theo tình trạng nghèo và thiếu hụt các chỉ số về tiếp cận dịch vụ xã hội cơ bản giai đoạn 2016-2020

Đơn vị: % so với tổng số hộ nghèo

	Năm 2016	Năm 2017	Năm 2018	Năm 2019	Năm 2020
Theo tình trạng nghèo					
Hộ nghèo về thu nhập	79,72	87,02	89,53	93,18	94,17
Hộ nghèo thiếu hụt tiếp cận các DVXH	20,28	12,98	10,47	6,82	5,83
Theo tình trạng thiếu hụt các chỉ số về tiếp cận các dịch vụ xã hội cơ bản					
Tiếp cận dịch vụ y tế	7,52	5,02	4,37	4,62	3,80
Bảo hiểm y tế	27,98	28,17	30,75	27,19	25,00
Trình độ giáo dục của người lớn	23,78	16,49	16,29	15,57	15,36
Tình trạng đi học của trẻ em	8,20	5,38	5,09	5,53	4,23
Chất lượng nhà ở	45,21	32,82	32,12	31,67	30,65
Diện tích nhà ở	34,90	26,66	27,20	29,64	29,44
Nguồn nước sinh hoạt	25,72	17,67	18,84	16,60	14,96
Hố xí/nhà tiêu hợp vệ sinh	68,11	50,05	52,25	53,58	54,18
Sử dụng dịch vụ viễn thông	25,77	16,44	20,01	20,83	18,27
Tài sản phục vụ tiếp cận thông tin	20,70	14,61	16,88	18,82	21,17

Nguồn: Số liệu tổng hợp từ Kết quả điều tra, rà soát hộ nghèo hàng năm, Bộ LĐTBXH.

Mặc dù số lượng hộ nghèo thiếu hụt các dịch vụ xã hội cơ bản đã giảm, tuy nhiên tỷ lệ hộ nghèo thiếu hụt các dịch vụ xã hội cơ bản trong tổng số hộ nghèo

vẫn còn cao, một số chỉ tiêu thiếu hụt có mức giảm rất thấp, thậm chí có một số chỉ tiêu còn tăng trong các năm từ năm 2018 đến năm 2020. Điều này cho

thấy giảm nghèo càng ngày càng đi vào lối và việc tiếp tục giảm với những nhóm này càng khó khăn hơn, không chỉ về cải thiện thu nhập mà cả trong đảm bảo tiếp cận các dịch vụ xã hội cơ bản. Trong 10 chỉ số đo lường nghèo đa chiều, tỷ lệ hộ thiếu hụt về vệ sinh môi trường sống (hố xí/nhà tiêu hợp vệ sinh) dù có tốc độ giảm nhanh nhất nhưng vẫn ở mức cao nhất. Tỷ lệ hộ sử dụng hố xí hợp vệ sinh cũng không ngừng được cải thiện với tỷ lệ 94% hộ gia đình sử dụng hố xí hợp vệ sinh năm 2019, tăng 18,3 điểm phần trăm so với năm 2010 (Tổng cục Thống kê, 2020). Tuy nhiên, giai đoạn từ 2017-2020, tỷ lệ hộ thiếu hụt chỉ số này có xu hướng tăng, đến năm 2020, vẫn còn 54,18% số hộ nghèo thiếu hụt về chỉ số hố xí/nhà tiêu hợp vệ sinh, cao hơn 4,13 điểm phần trăm so với năm 2017 và cao hơn 0,6 điểm phần trăm so với năm 2019.

Đi cùng với vấn đề thiếu hụt về sử dụng hố xí, nhà tiêu hợp vệ sinh, chất lượng nhà ở và diện tích

nhà ở cũng là 2 chỉ số thiếu hụt rất cao, mặc dù đã có sự cải thiện đáng kể so với năm 2016. Đến năm 2020, có đến 30,65% hộ nghèo bị thiếu hụt về chỉ số chất lượng nhà ở, mặc dù tỷ lệ này đã giảm đáng kể (14,56 điểm phần trăm so với năm 2016) và tương tự, 29,44% hộ nghèo thiếu hụt chỉ số diện tích nhà ở (giảm 5,46 điểm phần trăm so với năm 2016).

Kết quả bảng 4 dưới đây cho thấy, trong 5 năm (2016-2020), tỷ lệ hộ nghèo ở khu vực thành thị có xu hướng giảm, từ 9,32% năm 2016 giảm xuống còn 7,61% năm 2019. Tuy nhiên, đến năm 2020 lại tăng thêm 0,71 điểm phần trăm so với năm 2019, đạt mức 8,32%. Trong khi đó, tỷ lệ hộ nghèo khu vực nông thôn lại có xu hướng tăng trong giai đoạn 2016-2019, từ 90,68% năm 2016 tăng lên 92,39% năm 2019. Năm 2020, tỷ lệ hộ nghèo khu vực nông thôn ở mức 91,68%, giảm 0,71 điểm phần trăm so với năm 2019 (92,39%).

Bảng 3. Tỷ lệ hộ nghèo chia theo khu vực thành thị, nông thôn giai đoạn 2016-2020

Đơn vị: % so với tổng số hộ nghèo

	Năm 2016	Năm 2017	Năm 2018	Năm 2019	Năm 2020
Theo khu vực					
Thành thị	9,32	8,42	7,94	7,61	8,32
Nông thôn	90,68	91,58	92,06	92,39	91,68

Nguồn: Số liệu tổng hợp từ Kết quả điều tra, rà soát hộ nghèo hàng năm, Bộ LĐTBXH.

Mặc dù kinh tế nông thôn có rất nhiều chuyển biến, tốc độ tăng thu nhập bình quân đầu người cũng cao hơn thành thị nhưng sự phân hóa giàu nghèo lại diễn ra mạnh mẽ hơn ở nông thôn. Năm 2020, nhóm thu nhập cao nhất đạt mức bình quân là 9.193 nghìn đồng/tháng, cao gấp 8,07 lần so với nhóm thu nhập thấp nhất (1.139 nghìn đồng/tháng/người). Chênh lệch mức thu nhập

này ở khu vực thành thị là 5,44 lần và ở khu vực nông thôn là 7,98 lần (Tổng cục Thống kê, 2021). Hệ số bất bình đẳng trong phân phối thu nhập (GINI) năm 2020 giảm đáng kể so với năm 2012 (tương ứng 0,375 so với 0,424) và bất bình đẳng có xu hướng giảm dần ở cả khu vực thành thị và nông thôn, trong đó, khu vực nông thôn giảm chậm hơn so với thành thị.

Bảng 4. Hệ số bất bình đẳng trong phân phối thu nhập (hệ số GINI)

	Năm 2012	Năm 2014	Năm 2016	Năm 2018	Năm 2020
CHUNG	0,424	0,430	0,431	0,425	0,375
Thành thị	0,385	0,397	0,391	0,373	0,330
Nông thôn	0,399	0,398	0,408	0,408	0,373
Đồng bằng sông Hồng	0,393	0,407	0,401	0,390	0,327
Trung du và miền núi phía Bắc	0,411	0,416	0,433	0,444	0,420
Bắc Trung Bộ và duyên hải miền Trung	0,384	0,385	0,393	0,383	0,354
Tây Nguyên	0,397	0,408	0,439	0,440	0,406
Đông Nam Bộ	0,391	0,397	0,387	0,375	0,291
Đồng bằng sông Cửu Long	0,403	0,395	0,405	0,400	0,368

Nguồn: Tổng cục thống kê, Kết quả điều tra mức sống dân cư năm 2020

Xét theo vùng, kết quả so sánh nhóm có thu nhập cao nhất với nhóm có thu nhập thấp nhất cho thấy mức chênh lệch cao nhất là ở Trung du và miền núi phía Bắc (9,56 lần), tiếp đến là Tây Nguyên (8,26 lần), mức chênh lệch thấp nhất là ở Đông Nam Bộ (4,44 lần) (Tổng cục Thống kê, 2021). Chính vì vậy, bất bình đẳng ở các vùng khó khăn lại có xu hướng tăng lên và cao hơn các vùng có điều kiện kinh tế xã hội phát triển hơn. Năm 2020, vùng Trung du và miền núi phía Bắc và vùng Tây Nguyên hệ số GINI tăng cao hơn so với năm 2016 (lần lượt là 0,420 và 0,406 so với 0,411 và 0,397) và cao hơn hẳn so với vùng Đông Nam Bộ (0,291) và Đồng bằng sông Hồng (0,327).

3.3. Bàn luận

Thực tế trên cho thấy chỉ tiêu về giảm nghèo là một trong những chỉ tiêu quan trọng trong Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2011-2020. Chính phủ và các địa phương luôn ưu tiên cho giảm nghèo bền vững, đảm bảo an sinh xã hội, nhất là ở khu vực khó khăn. Cùng với quá trình phát triển kinh tế - xã hội, hệ thống các chính sách giảm nghèo được ưu tiên xây dựng, bổ sung và dần hoàn thiện, bao phủ nhiều lĩnh vực, phân hóa theo vùng miền, theo các nhóm đối tượng, tác động nhiều chiều đối với cuộc sống của người dân nói chung và tập trung hỗ trợ cho người nghèo nói riêng trên tất cả mọi lĩnh vực của đời sống xã hội (phát triển kinh tế, ổn định cuộc sống, tiếp cận các dịch vụ xã hội cơ bản có chất lượng...). Đến nay, hệ thống chính sách tiếp tục được hoàn thiện theo hướng tăng dần các chính sách hỗ trợ có điều kiện, tăng cơ hội tham gia cho cộng đồng dân cư ở các địa bàn, được sự đồng thuận của xã hội, khơi dậy tốt hơn sự nỗ lực của các hộ gia đình nghèo (Sabina và nnk., 2015; Tổng cục Thống kê, 2020).

Các chính sách đầu tư vào cơ sở hạ tầng, đặc biệt là ở những vùng sâu, vùng xa, vùng miền núi, dân tộc thiểu số và những vùng có tỷ lệ nghèo cao như: các công trình đường giao thông tạo điều kiện cho người dân đi lại, giao thương thuận lợi, thúc đẩy giao lưu kinh tế, văn hoá, xã hội, hệ thống thủy lợi được hoàn thiện nâng cao năng lực tưới tiêu, mở rộng diện tích đất sản xuất, giúp người dân ổn định lương thực, các công trình nước sinh hoạt, điện, trạm y tế xã, trường lớp học được đầu tư xây dựng kiên cố, đồng bộ ở các xã, thôn bản giúp cho người dân nông thôn vùng sâu, vùng xa cải thiện đời sống sinh hoạt hàng ngày (Sabina và nnk., 2015). Cơ sở hạ tầng kinh tế - xã hội được tập trung đầu tư đồng bộ theo tiêu chí nông

thôn mới, nhiều địa phương đã thay đổi toàn diện, từ địa bàn đặc biệt khó khăn đã trở thành đơn vị đạt chuẩn nông thôn mới, đời sống người dân được nâng lên rõ rệt (Tổng cục Thống kê, 2020).

Các chính sách hỗ trợ trực tiếp bằng tiền mặt, hiện vật, dịch vụ cho các nhóm đối tượng khác nhau cơ bản toàn diện trên mọi khía cạnh, lĩnh vực để đảm bảo thu nhập tối thiểu và tiếp cận các dịch vụ xã hội cơ bản gồm giáo dục, y tế - chăm sóc sức khỏe, nhà ở, nước sạch, vệ sinh môi trường, thông tin cho mọi người dân để đảm bảo công bằng về mặt cơ hội cho các nhóm yếu thế, dễ bị tổn thương qua đó làm giảm đáng kể sự phân hóa giàu nghèo giữa các nhóm dân cư, giữa các vùng miền.

Bộ máy thực hiện chính sách giảm nghèo được lồng ghép trong các cơ quan quản lý nhà nước, gắn với lĩnh vực được phân công đã tăng cường trách nhiệm của nhiều cơ quan tham gia tổ chức thực hiện chính sách giảm nghèo từ trung ương đến địa phương (Tổng cục Thống kê, 2020). Việc thống nhất Ban chỉ đạo 2 Chương trình mục tiêu quốc gia Giảm nghèo bền vững và Chương trình phát triển Nông thôn mới đã tạo nên sự thống nhất, đồng bộ trong chỉ đạo và thực hiện 2 chương trình lớn này để đem lại những kết quả tích cực. Ngân sách nhà nước cơ bản được bố trí đủ để thực hiện Chương trình mục tiêu quốc gia Giảm nghèo bền vững cũng như các chính sách giảm nghèo khác.

Công tác tuyên truyền về giảm nghèo được chú trọng từ cấp Trung ương đến cấp cơ sở với nhiều hoạt động, hình thức phong phú, nội dung đa dạng đã góp phần nâng cao nhận thức của các cấp, ngành, cộng đồng dân cư và bản thân hộ nghèo (Tổng cục Thống kê, 2020). Qua đó, tạo thành phong trào nỗ lực thi đua thoát nghèo, thoát khỏi khó khăn của các huyện nghèo, xã, thôn bản đặc biệt khó khăn, nhất là khuyến khích các hộ chủ động vươn lên thoát nghèo bền vững. Thông qua các cuộc vận động cũng đã huy động được nguồn lực rất lớn của các tổ chức, cá nhân trong nước, sự hợp tác, giúp đỡ của cộng đồng quốc tế.

Với vai trò chủ đạo của Nhà nước, sự nỗ lực của các ngành, các cấp, các tổ chức trong và ngoài nước, cộng đồng dân cư (Alkire & Foster, 2007; Sabina và nnk., 2015), hàng triệu người nghèo đã chủ động tham gia vào mục tiêu giảm nghèo, vượt qua khó khăn để thoát nghèo, cải thiện cuộc sống và hòa nhập với xã hội, đóng góp quan trọng vào thành quả giảm nghèo của Việt

Nam. Kết quả giảm nghèo bền vững trong giai đoạn vừa qua đã góp phần vào việc hoàn thành 08 mục tiêu thiên niên kỷ của Việt Nam vào năm 2015, và hướng tới thực hiện mục tiêu Phát triển bền vững đến năm 2030. Thành tựu giảm nghèo của Việt Nam được cộng đồng quốc tế ghi nhận như là một tấm gương sáng trong cuộc chiến chống đói nghèo trên toàn thế giới.

Tuy nhiên, kết quả nghiên cứu cũng phản ánh những hạn chế trong công tác giảm nghèo giai đoạn 2012-2021, tập trung vào những phát hiện dưới đây:

Mặc dù đã có nhiều nỗ lực thực hiện tích hợp và hợp nhất chính sách nhưng nhìn chung chính sách giảm nghèo vẫn còn vừa trùng lặp vừa tản mạn (đặc biệt là các chính sách đối với đồng bào dân tộc thiểu số), chính sách ban hành “theo nhu cầu” phát sinh đa dạng, do nhiều bộ ngành khác nhau chủ trì. Còn nhiều chính sách hỗ trợ trực tiếp nên chưa tạo được ý thức chủ động của các cấp và người dân, làm phát sinh tư tưởng ỷ lại của các cấp và của bản thân người nghèo, xu hướng nhiều địa phương, huyện, xã và người dân muốn vào danh sách đối tượng nghèo để được trợ giúp khá phổ biến.

Các địa phương vẫn đang tập trung hầu hết nguồn vốn cho mảng sinh kế nông nghiệp, có rất ít hoạt động hỗ trợ sinh kế phi nông nghiệp. Tại một số địa bàn (đặc biệt ở vùng miền núi dân tộc thiểu số), hoạt động hỗ trợ đi làm việc có thời hạn ở nước ngoài còn khó thực hiện. Các địa phương cũng chưa thực hiện cơ chế tạo việc làm công trong các công trình cơ sở hạ tầng theo nguyên tắc “xã có công trình, người dân có việc làm và tăng thêm thu nhập”.

Các chính sách tín dụng ưu đãi cho hộ nghèo đã bắt đầu có dấu hiệu chững lại. Nhiều địa phương phản ánh chính sách cho vay hỗ trợ nhà ở cho hộ nghèo không giải ngân hết theo kế hoạch, do chỉ áp dụng cho hộ nghèo giai đoạn 2011-2015 trong khi nhiều hộ này đã thoát nghèo, không còn nhu cầu vay vốn, một số hộ khác lại trông đợi các nguồn hỗ trợ trực tiếp và không phải hoàn trả từ các tổ chức, đoàn thể và doanh nghiệp, tín dụng ưu đãi cho hộ nghèo phát triển sản xuất mặc dù đã được điều chỉnh tăng hạn mức vay nhưng nhiều hộ nghèo không dám vay do không có sức lao động và lo lắng không trả được nợ (Tổng cục Thống kê, 2020). Chính vì thế, hiệu quả hoạt động tín dụng chính sách chưa đồng đều tại một số vùng, địa phương, một bộ phận hộ nghèo sử dụng vốn vay chưa hiệu quả.

Thực tế hiện nay, các cấp địa phương gặp nhiều khó khăn trong việc triển khai chính sách và bố trí nguồn

lực thực hiện (Alkire & Foster, 2007; Bộ LĐTBXH, 2005; Sabina và nnk., 2015; Tổng cục Thống kê, 2020) do có quá nhiều chính sách trung ương ban hành còn cứng nhắc không tạo ra sự linh hoạt cho các tỉnh, huyện và xã để có thể xây dựng kế hoạch giảm nghèo phù hợp với địa phương do bị giới hạn về thẩm quyền và ngân sách thực hiện. Bên cạnh đó, các chính sách giảm nghèo thường đặt mục tiêu cao, nhưng nhiều chính sách ban hành căn cứ trên hiện trạng và nhu cầu mà không dựa vào cân đối nguồn lực, không có đủ nguồn lực để thực hiện (Điển hình như Chương trình 30a, các huyện nghèo được phê duyệt để án lên đến 2-3 nghìn tỷ đồng nhưng nguồn vốn được cấp chỉ đạt 10-15% so với nhu cầu vốn hàng năm).

Kết quả giảm nghèo chưa thực sự mang tính bền vững tại một số địa phương, tỷ lệ tái nghèo so với tổng số hộ thoát nghèo bình quân khoảng 12%/năm (giai đoạn 2011-2015) và khoảng 4,09%/năm (giai đoạn 2016-2020). Bên cạnh đó, tỷ lệ hộ nghèo phát sinh so với tổng số hộ thoát nghèo tương đối lớn, bình quân khoảng 21,8%/năm giai đoạn 2016-2020. Chênh lệch giàu - nghèo, chênh lệch về tiếp cận các dịch vụ xã hội cơ bản, tiếp cận thị trường, việc làm giữa các vùng, nhóm dân cư chưa được thu hẹp, nhất là các vùng khó khăn hơn như Trung du và miền núi phía Bắc, vùng Tây Nguyên, nhất là ở những vùng khó khăn (ven biển, hải đảo, miền núi...), vùng dân tộc thiểu số (Tổng cục Thống kê, 2020, 2021).

4. Kết luận và một số hàm ý chính sách giai đoạn 2022-2025

Hệ thống pháp luật và chính sách phát triển các lĩnh vực xã hội nói chung và giảm nghèo nói riêng ngày càng được bổ sung và hoàn thiện, hướng đến mục tiêu giảm nghèo bền vững nhằm giảm khoảng cách về mức sống giữa thành thị, nông thôn, giữa các vùng, các dân tộc, các nhóm dân cư. Nguồn lực cho phát triển các lĩnh vực xã hội ngày được chú trọng đầu tư, tạo ra các kết quả khả quan về kinh tế cũng như xã hội, đặc biệt là những thành tựu trong thực hiện mục tiêu giảm nghèo giai đoạn 2012-2020. Một số khuyến nghị cho giai đoạn mới như sau:

- Các chính sách giảm nghèo cần tiếp tục rà soát, sửa đổi, bổ sung theo hướng giảm dần chính sách hỗ trợ cho không, tăng chính sách hỗ trợ cho vay, có điều kiện. Đổi mới hình thức hỗ trợ các nhóm đối tượng dễ bị tổn thương, chuyển dần từ bao cấp toàn bộ sang đồng chia sẻ về kinh phí.

- Bố trí kinh phí, nhân lực phục vụ công tác quản lý, tổ chức thực hiện kịp thời, đáp ứng yêu cầu thực tế và đảm bảo tạo điều kiện để triển khai hiệu quả các Chương trình mục tiêu quốc gia về giảm nghèo bền vững và xây dựng nông thôn mới giai đoạn 2021-2025, Chương trình mục tiêu quốc gia phát triển kinh tế - xã hội vùng đồng bào dân tộc thiểu số và miền núi giai đoạn 2021-2030, và các chính sách hỗ trợ giảm nghèo. Xây dựng và hoàn thiện cơ chế khuyến khích, huy động nguồn lực từ người dân và cộng đồng xã hội cho công tác giảm nghèo.

- Tập trung giải quyết vấn đề tiếp cận và sử dụng các dịch vụ xã hội cơ bản của người dân nói chung và của người nghèo nói riêng theo hướng nhà nước đảm bảo hỗ trợ mức tối thiểu căn cứ trên mức độ thiếu hụt của nhóm hộ nghèo, cụ thể:

Tập trung vào các chính sách cải thiện điều kiện vệ sinh môi trường và tăng cường khả năng tiếp cận nước sạch tại các vùng nông thôn, đặc biệt tại các vùng Trung du và miền núi phía Bắc, Tây nguyên và Đồng bằng sông Cửu Long.

Tăng cường hỗ trợ nhà ở cho hộ nghèo, nghiên cứu những kỹ thuật ứng dụng trong xây dựng nhà ở để nhà ở có thể chống chịu trong điều kiện có thiên tai nhưng vẫn đảm bảo tiêu chí kiên cố, an toàn.

Bảo hiểm y tế là chính sách cần thiết duy trì cho hộ nghèo để đảm bảo điều kiện chăm sóc sức khỏe cơ bản. Quan tâm vấn đề dinh dưỡng cho trẻ em, đặc biệt trong bối cảnh tỷ lệ suy dinh dưỡng vẫn còn rất cao ở các vùng dân tộc thiểu số và vùng đặc biệt khó khăn.

Đảm bảo tất cả trẻ em nghèo được đi học trong điều kiện đảm bảo về cơ sở vật chất, giáo viên, dinh dưỡng cho trẻ em.

Tiếp tục chương trình hỗ trợ phát triển thông tin tại vùng sâu, vùng xa và đa dạng hóa các loại hình thông tin cung cấp đến các vùng dân tộc thiểu số.

Chú trọng xây dựng, duy trì, nhân rộng các mô hình giảm nghèo hiệu quả, mô hình liên kết sản xuất, chế biến tiêu thụ giữa hộ nghèo, vùng nghèo với nhà khoa học và doanh nghiệp. Đảm bảo tính bền vững của các dự án, để sau khi kết thúc thì mô hình vẫn tiếp tục hoạt động và vận hành tốt.

Tập trung nguồn lực nâng cao năng lực và tạo cơ hội cho người nghèo tiếp cận thị trường và các nguồn lực kinh tế (đất đai, tài chính, tín dụng, khoa học - kỹ thuật,...) nhằm đa dạng hóa sinh kế, tăng thu nhập có thể giúp thu hẹp bất bình đẳng giữa các nhóm dân tộc.

Các địa phương cần chủ động lồng ghép chương trình, chính sách về giảm nghèo trên cơ sở cụ thể hóa mục tiêu giảm nghèo vào các chỉ tiêu và kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội hàng năm ở địa phương để tránh chồng chéo, trùng lặp và tận dụng được tối đa các nguồn lực.

Tăng cường kiểm tra, kiểm soát, đánh giá hiệu quả việc sử dụng vốn đầu tư cho công tác giảm nghèo và phát triển kinh tế - xã hội của các địa phương, đảm bảo các chế độ, chính sách hỗ trợ giảm nghèo đối với người dân được đầy đủ, kịp thời, sử dụng kinh phí đúng mục đích, tiết kiệm hiệu quả. Xử lý nghiêm các trường hợp lợi dụng chính sách, thiếu minh bạch, làm thất thoát nguồn lực./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Alkire, S., & Foster, J. E. (2007). Counting and multidimensional poverty measurement. *Journal of Public Economics*.
- Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội. (2005). *Báo cáo Chính phủ về chuẩn nghèo quốc gia giai đoạn 2006-2010*.
- Ban Chấp hành Trung ương. (2012). *Nghị quyết số 15/NQ-TW ngày 01/6/2012 của Ban Chấp hành Trung ương khóa XI về một số chính sách xã hội giai đoạn 2012-2020*.
- Quốc hội. (2021). *Nghị quyết số 24/2021/QH15 ngày 28/7/2021 phê duyệt chủ trương đầu tư Chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo bền vững giai đoạn 2021-2025*.
- Sabina Alkire, James E. Foster, Suman Seth, Maria Emma Santos, Jose M. Roche and Paola Ballon. (2015). *Multidimensional Poverty Measurement and Analysis: Chapter 5 - The Alkire-Foster Counting Methodology*.
- Thủ tướng Chính phủ. (2001). *Quyết định số 143/2001/QĐ-TTg ngày 27/9/2001 về việc Phê duyệt "Chương trình mục tiêu quốc gia xóa đói giảm nghèo và việc làm giai đoạn 2001-2005"*.
- Thủ tướng Chính phủ. (2005). *Quyết định số 170/2005/QĐ-TTg ngày 8/7/2005 về việc ban hành chuẩn nghèo áp dụng cho giai đoạn 2006-2010*.
- Thủ tướng Chính phủ. (2011). *Quyết định số 09/2011/QĐ-TTg ngày 30/01/2011 về việc Ban hành chuẩn hộ nghèo, hộ cận nghèo áp dụng cho giai đoạn 2011-2015*.
- Thủ tướng Chính phủ. (2015). *Quyết định số 59/2015/QĐ-TTg ngày 19/11/2015 về việc ban hành chuẩn nghèo đa chiều áp dụng cho giai đoạn 2016-2020*.
- Tổng cục Thống kê. (2020). *Kết quả khảo sát mức sống hộ gia đình*.
- Tổng cục Thống kê. (2021). *Niên giám Thống kê Việt Nam năm 2020*.