

Một số định hướng chính sách nhằm giảm thiểu độ sâu nghèo ở Việt Nam hiện nay

TS. Trần Đức Hiệp
 Trường Đại học Kinh tế - ĐHQGHN

Trong thời gian qua, Việt Nam đã đạt được những thành tựu đáng kể trong việc xoá bỏ tình trạng đói nghèo cùng cực và thiếu đói. Các tổ chức quốc tế đều đánh giá cao công cuộc xoá đói giảm nghèo ở Việt Nam và cho rằng Việt Nam có khả năng đạt được Mục tiêu về xoá đói giảm nghèo của Các mục tiêu phát triển thiên niên kỷ (MDGs) của Liên hiệp quốc trước năm 2015. Tuy nhiên, tiếp cận từ quan niệm về khoảng cách nghèo - khái niệm phản ánh mức thu nhập tiệm cận ngưỡng nghèo; được sử dụng để phản ánh độ sâu của nghèo, thể hiện tỷ lệ dân số có nguy cơ rơi vào tình trạng cận nghèo hoặc tái nghèo - có thể phát hiện ra rằng: phần lớn người nghèo ở Việt Nam có thu nhập chỉ tiệm cận với ngưỡng nghèo; người nghèo Việt Nam có nguy cơ rơi

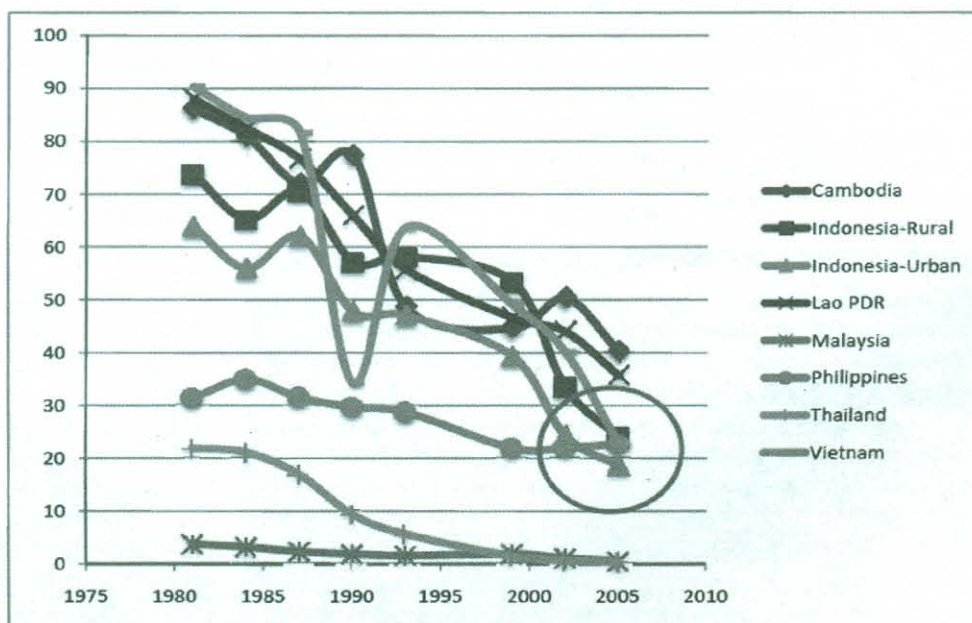
vào tình trạng tái nghèo rất cao.

Bài viết sẽ phân tích nguyên nhân của nguy cơ trên và đưa ra một số định hướng chính sách nhằm giảm thiểu độ sâu nghèo ở Việt Nam trong thời gian tới.

1. Thực trạng khoảng cách nghèo ở Việt Nam giai đoạn từ 1990 đến nay

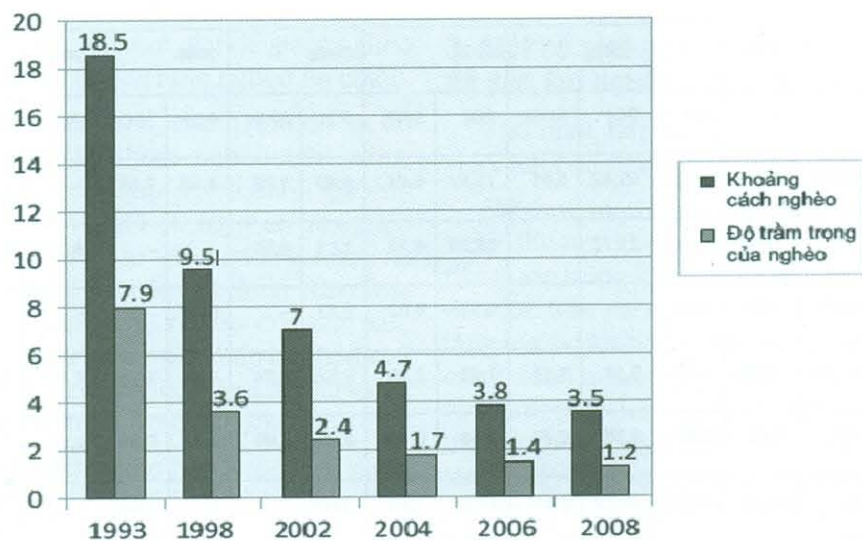
Việt Nam là một trong những quốc gia thành công nhất trong công cuộc xoá đói giảm nghèo. Hơn hai thập kỷ qua, tỷ lệ người nghèo ở Việt Nam đã giảm mạnh, từ 58,1% vào năm 1993 xuống 28,9% vào năm 2002, 16% năm 2006 và 14,5% năm 2008 và 11,2% năm 2009. Tính trung bình, mỗi năm cả nước có khoảng 1,8 triệu người thoát nghèo, từ con số 40 triệu người

Thành tựu giảm nghèo ở Việt Nam so với các nước trong khu vực



Nguồn: Calia M.Reyes at al (2010)

Khoảng cách nghèo (PGI) và mức độ trầm trọng của nghèo (SPGI) ở Việt Nam



Nguồn: Viện Khoa học xã hội Việt Nam (2011)

nghèo vào năm 1993 đã giảm xuống còn 12,5 triệu người nghèo vào năm 2008 (UNDP, 2010). 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 quan trọng nhất và được thế giới đánh giá cao.

Trong Báo cáo phát triển thế giới của Ngân hàng thế giới về số dân có mức sống dưới chuẩn nghèo, tỷ lệ này ở Việt Nam là 29% vào năm 2002, khả quan hơn nhiều so với một số nước châu Á khác. Tuy nhiên, thành tựu giảm nghèo ở Việt Nam không khóa lấp được độ sâu của nghèo đói nếu tiếp cận nghèo đói theo quan niệm về khoảng cách nghèo.

Trong nhiều năm trở lại đây, khoảng cách nghèo ở Việt Nam đã được cải thiện đáng kể. 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 ngưỡng 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) giành 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 như 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.

Mặc dù khoảng cách nghèo và mức độ trầm trọng của đói nghèo đã giảm rất nhanh trong vài thập kỷ qua, nhưng nguy cơ tái nghèo ở Việt Nam rất cao bởi người nghèo hiện nay đang phải đối mặt với rất nhiều rủi ro nên rất dễ rơi vào mức thu nhập tiệm cận ở dưới chuẩn nghèo.

Theo đánh giá của Ngân hàng Thế giới, Việt Nam nằm trong nhóm những nước có nguy cơ rủi ro cao nhất về tình trạng tái nghèo. Bảng số liệu trên đây cho thấy PGI và SPGI của Việt Nam đã được cải thiện đáng kể với PGI năm 1987 là 38,57% giảm còn 23,57% vào năm 1993 và chỉ còn 3,75% vào năm 2008. Chỉ số SPGI cũng giảm mạnh từ 11,01 vào năm 1993 xuống còn 1,24 vào năm 2008. Nhưng các chỉ số này đều cao hơn nhiều so với các nước trong khu vực như Thái Lan, Singapo, Malaysia, Trung Quốc, Indonesia và Philippin. Xem xét cả trong giai đoạn 1987-2008, Việt Nam dường như chỉ thấp hơn Lào về các chỉ số PGI và SPGI. Tính theo chuẩn nghèo của thế giới, vào năm 2008 Việt Nam có tới 16,85% dân số sống ở mức nghèo, trong khi Thái Lan chỉ là 0,37% dân số, Malaysia là 0,54% dân số (năm 2004). Theo số liệu của Ngân hàng thế giới (2012), Indonesia, Philippin và

Chỉ số khoảng cách nghèo của Việt Nam so với các nước trong khu vực theo đánh giá của Ngân hàng Thế giới

Nước	1987		1990		1993		2002		2006		2008	
	PGI	SPGI	PGI	SPGI	PGI	SPGI	PGI	SPGI	PGI	SPGI	PGI	SPGI
Indonesia	23,14	10,11	15,62	6,01	15,67	6,03	6,03	1,78	4,56	1,46*	-	-
Lào	29,35	-	21,77	-	16,24	6,22	12,1	4,55	-	-	8,95	3,33
Malaysia	0,36	0,09	-	-	0,14	0,02	0,13	-	0,06	-	-	-
Philippin	8,15	2,87	8,57	3,13	7,60	2,70	5,52	1,83	5,48	1,74	3,72	1,00
Thái Lan	3,43	0,92	2,36	0,74	1,56	0,46	0,29	0,09	0,18	0,05	0,04	0,01
Trung Quốc	25,56	12,16	20,72	9,36	17,65	7,76	8,66	3,54	4,03	1,44	-	-
Việt Nam	38,57	-	8,65	-	23,57	11,01	11,2	4,09	5,30	1,87	3,75	1,24

Nguồn: Tính toán của tác giả theo số liệu của World Bank

Trung Quốc có tỷ lệ dân số sống ở mức nghèo tương đối cao giống Việt Nam, cụ thể Trung Quốc là 16,25% (năm 2005), Indonesia là 21,44% (năm 2005) và Philipin là 18,42% (năm 2009).

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 PGI và 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 tạp và sâu sắc hơn, trong đó kết quả thoát nghèo là rất mong manh và không bền vững đối với rất nhiều bộ phận dân chúng (tính theo PGI) và mức độ trầm trọng của đói nghèo vẫn chưa được giải quyết triệt để (tính theo SPGI).

2. Một số nguyên nhân làm gia tăng độ sâu nghèo đói ở Việt Nam

Nguyên nhân khiến người dân nghèo Việt Nam dễ rơi vào khoảng cách nghèo có rất nhiều, trong đó có cả những nguyên nhân từ bản thân người nghèo và có những nguyên nhân từ bên ngoài mang lại.

Thứ nhất, cho đến nay, hàng triệu người dân vẫn phải sống với mức thu nhập chỉ cao hơn chuẩn nghèo một chút. Những cá nhân và gia đình này rất dễ bị tổn thương trước những cú sốc về kinh tế. Với việc áp dụng chuẩn nghèo mới, tình trạng tái nghèo sẽ diễn ra

đối với không ít các hộ mới thoát nghèo hoặc ở mức cận nghèo dễ dàng rơi vào tình trạng nghèo khi gặp những biến động mạnh về kinh tế như lạm phát phi mã hay khủng hoảng tài chính... Thực tế, theo số liệu của Bộ Lao động thương binh và xã hội, đến cuối năm 2007 tỷ lệ hộ nghèo toàn quốc chỉ còn 8,5%, nhưng do ảnh hưởng của cuộc khủng hoảng kinh tế toàn cầu cộng với thiên tai, dịch bệnh liên tục xảy ra thời gian gần đây, năm 2008 tỷ lệ hộ nghèo đã lên tới 12,5%, nhóm hộ cận nghèo gia tăng rất mạnh, trong đó không ít hộ từ xóa nghèo lại tái nghèo. Theo đánh giá của World Bank, Việt Nam nằm trong nhóm nước có nguy cơ rủi ro cao nhất về tình trạng tái nghèo. Báo cáo gần đây nhất của World Bank vào năm 2009 cho thấy Việt Nam nằm trong số 40/107 nước đang phát triển có nguy cơ bị ảnh hưởng cao của cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu.

Thứ hai, quá trình hội nhập sâu vào nền kinh tế thế giới cùng tốc độ đô thị hóa tăng nhanh tạo ra luồng dịch chuyển mạnh mẽ lao động — dân cư từ nông thôn ra thành thị và hình thành một dạng nghèo mới. Bên cạnh đó, vấn đề nông dân không có đất sản xuất do chuyển đổi đất nông nghiệp thành đất công nghiệp, đất dịch vụ và khu đô thị sẽ dẫn tới sự gia tăng người nghèo đô thị. Những đối tượng này phải đương đầu với những khó khăn nghiêm trọng, bao gồm tiếp cận với nhà ở, vệ sinh, dịch vụ và hội nhập xã hội. Lạm phát và sự gia tăng chóng mặt của giá cả khiến rổ hàng hóa thiết yếu của người nghèo đô thị teo tóp rất

nhanh và đặt ra nhiều vấn đề nan giải để giảm nghèo với đối tượng đặc thù này từ góc nhìn nghèo đa chiều.

Thứ ba, trong nhiều năm qua, chính phủ đã rất nỗ lực đầu tư giúp nhân dân thoát nghèo bền vững, nhưng hiệu quả đầu tư còn thấp. Theo đánh giá của Bộ Lao động thương binh và xã hội, nguy cơ tái nghèo cao cơ bản là vì mức độ đầu tư vốn của nhà nước so với kế hoạch và yêu cầu còn thấp, sử dụng vốn chưa hướng vào những nguyên nhân nghèo đói bức xúc nhất; thu nhập của hộ cận nghèo còn bấp bênh; đã và đang xảy ra tình trạng ỷ lại vào chính sách ưu đãi và sự đầu tư của nhà nước và sự hỗ trợ của cộng đồng...

Thứ tư, thiếu chính sách vĩ mô hợp lý để kích thích được sự phát triển chung của xã hội. Có ý kiến cho rằng bản chất vấn đề nằm ở các chính sách xóa đói giảm nghèo. Các chính sách luôn hướng từ trên xuống theo một giải pháp tồn tại mấy chục năm nay: rót vốn cho người nghèo để họ có thêm tiền để thoát nghèo (theo tiêu chí). Còn việc người nghèo sử dụng đồng vốn đó như thế nào, bản thân người nghèo thụ hưởng các chính sách XĐGN như thế nào, tâm lý người nghèo trước các chính sách phát triển kinh tế - xã hội ra sao... vẫn chưa được đánh giá, thậm chí định đúng mức, thậm chí không hề được quan tâm. Chính sách xóa đói giảm nghèo luôn được coi như một chính sách hành chính chứ chưa hẳn là một chính sách xã hội. Các báo cáo thành tích luôn đính kèm thành tích xóa đói giảm nghèo, điều đó dẫn đến thực tế là rất nhiều người nghèo được xóa nghèo trên giấy, trong khi thực tế cuộc sống nghèo của họ không một chút thay đổi dù có thêm những khoản hỗ trợ. Do đó, khi có những tác động từ biến động tình hình kinh tế - xã hội (thiên tai, dịch bệnh, lạm phát...) đến những biến động trong chính gia đình (bệnh tật, thay đổi công việc...), người nghèo rơi vào tình hình khó khăn hơn. Các chính sách xóa đói giảm nghèo cho đến nay vẫn chưa có những giải pháp hiệu quả. Và đây là nguyên nhân chính làm phát sinh hộ nghèo, tái nghèo cũng như gia tăng khoảng cách nghèo, kể cả ở những địa phương luôn được đánh giá là làm tốt và có hiệu quả nhất các chính sách xóa đói giảm nghèo.

Thứ năm, hành trình thoát nghèo và hạn chế nguy cơ tái nghèo của người dân còn rất nhiều thách thức bởi tâm lý không muốn thoát nghèo của một bộ phận dân chúng. Họ thường có tính ỷ lại, chỉ muốn trông chờ vào sự giúp đỡ của người khác. Không ít người nghèo do nhận thức hạn chế, nên khi không được công nhận hộ nghèo đã tìm mọi cách để quay lại ngưỡng nghèo.

3. Một số giải pháp chính sách nhằm giảm thiểu độ sâu đói nghèo ở Việt Nam

Thứ nhất, tiếp tục hoàn thiện mô hình tăng trưởng vì lợi ích của đông đảo người dân.

Để thực hiện mục tiêu giảm nghèo nhanh và bền vững, thu hẹp khoảng cách nghèo của Việt Nam so với các nước trong khu vực và giữa các vùng, địa phương, dân tộc trên cả nước, những định hướng chính sách tăng trưởng kinh tế hướng về người nghèo là giải pháp chính sách quan trọng nhất trong thời gian tới. Nhìn lại 10 năm qua, nền kinh tế nước ta đạt tốc độ tăng trưởng cao và phát triển tương đối toàn diện. Tốc độ tăng GDP đạt bình quân 7,27%/năm. Tăng trưởng việc làm hằng năm trên 2,5%, bình quân mỗi năm tạo thêm 1,6 triệu chỗ làm việc mới, thất nghiệp thành thị có xu hướng giảm liên tục, còn 4,57%.

Tuy nhiên, trên thực tế việc gắn kết giữa tăng trưởng kinh tế với tiến bộ và công bằng xã hội còn chưa chặt chẽ. Tăng trưởng kinh tế cao nhưng chưa bền vững, tăng trưởng chưa gắn chặt với giảm nghèo. Vì vậy trong giai đoạn 2011-2020, đổi mới mô hình tăng trưởng kinh tế là giải pháp cơ bản và bao trùm nhất để gắn kết chặt chẽ giữa tăng trưởng kinh tế với tiến bộ và công bằng xã hội.

Thứ hai, hoàn thiện môi trường chính sách về xóa đói giảm nghèo

Nhà nước cần tiếp tục đổi mới chủ chương và đường lối, chính sách, pháp luật chặt chẽ hơn trong lĩnh vực xóa đói giảm nghèo, phối hợp với các địa phương để đề ra chiến lược, cách làm phù hợp với tình hình, điều kiện thực tiễn và đặc trưng của từng vùng. 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 cải thiện cuộc sống, mà còn có thể sinh lợi vươn lên thoát nghèo bền vững từ chính mảnh đất họ đang sinh sống.

Thứ ba, xây dựng một hệ thống phúc lợi xã hội toàn diện

Bảo hiểm xã hội là một chính sách tốt, nhưng quan trọng quý 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 giành 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 tổn thương về mặt kinh tế khi công việc không ổn định hay gặp khó khăn về sức khỏe, bệnh tật.

Thứ tư, nâng cao ý thức tự thoát nghèo bền vững cho người dân.

Một trong những nguyên nhân chủ yếu khiến khoảng cách nghèo bị nới rộng là ở nhận thức của người dân. Một số còn có tư tưởng ỷ lại, trông chờ vào nhà nước, chưa chủ động phát triển kinh tế gia đình, ngoài thu nhập từ ruộng, nương người nông dân không còn nguồn thu nhập nào khác nữa. Một số người dân còn nhận thức chưa đúng đắn, bảo thủ không muốn thoát nghèo để hưởng nguồn lợi về mình. Vì thế nên tuy được nhà nước hỗ trợ khá nhiều nhưng người dân vẫn nghèo, vẫn chưa có được "chiếc cần câu" để có thể ổn định cuộc sống lâu dài. 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 chuyển đổi phương thức sản xuất và cơ cấu kinh tế gia đình, tiếp cận thông tin và thị trường, học hỏi tiến bộ kỹ thuật... để thoát nghèo bền vững.

Tài liệu tham khảo

1. Bảo vệ người nghèo sau cơn suy thoái.
<http://antd.vn/tianyon/Index.aspx?ArticleID=58551&ChannelID=6>
2. Bảy năm tái định cư, cuộc sống vẫn nghèo đói bấp bênh.
<http://www.toquoc.gov.vn/Thongtin/Thoi-Su/Bay-Nam-Tai-Dinh-Cu-Cuoc-Song-Van-Ngho-Doi-Bap-Benh.html>
3. Hồ Sỹ Quý, Đói nghèo ở Việt Nam trong ảnh hưởng của khủng hoảng kinh tế toàn cầu, Tạp chí thông tin Khoa học xã hội, số 1/2011
4. Nguyễn Ngọc Trân. Bàn thêm về

khoảng cách giàu nghèo ở Việt Nam. <http://www.tuanvietnam.net/2010-05-23-ban-them-ve-khoang-cach-giau-ngheo-o-viet-nam>

5. Calia M.Reyes at al (2010), Are we winning the fight against poverty?, Discussion Paper Series No 2010-26, Philippine.
6. UNDP. A Mapping Exercise Poverty Reduction Programmes and Policies in Vietnam. H.: 2009.
7. Fiona Lappin, Việt Nam cần chiến lược đối phó đói nghèo mới, Vietnamnet, 7/1/2012.
8. Martin Rama (2008), Giảm nghèo và an sinh xã hội, Ngân hàng thế giới tại Việt Nam.
9. UNDP. Millennium development goals 2010 national report, Ha Noi 2010
10. World Bank (2012). <http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/index.htm?2#>
11. Viện Khoa học xã hội Việt Nam (2011), Giảm nghèo ở Việt Nam: thành tựu và thách thức, Hà Nội tháng 3.

PHIẾU ĐẶT BÁO

Giảm 15%
khi đặt báo trực tiếp
Gọi số: **0904875298**
hoặc gửi phiếu này đến Tòa soạn

Họ và tên:

Địa chỉ:

Điện thoại:

Fax:

Số lượng: tờ/kỳ

Tạp chí Kinh tế Châu Á - Thái Bình Dương
176 Thái Hà, Đống Đa, Hà Nội
Tel: 04.38574312 Email: ktcatbd@gmail.com