



BỘ LAO ĐỘNG - THƯƠNG BINH
VÀ XÃ HỘI



BÁO CÁO

TỔNG QUAN CÁC NGHIÊN CỨU VỀ GIẢM NGHÈO
Ở VIỆT NAM



**BỘ LAO ĐỘNG - THƯƠNG BINH
VÀ XÃ HỘI**



BÁO CÁO

TỔNG QUAN CÁC NGHIÊN CỨU VỀ GIẢM NGHÈO Ở VIỆT NAM

**NGUYỄN THỊ THU HÀ
NGUYỄN VIỆT ANGA
NGUYỄN THANH PHƯƠNG
NGUYỄN VĂN THỰC**

HÀ NỘI, 2015



| | |
|--------------------------|--|
| BHTN | Bảo hiểm Thất nghiệp |
| BHYT | Bảo hiểm Y tế |
| Bộ KH&ĐT | Bộ Kế hoạch và Đầu tư |
| Bộ LĐTB&XH | Bộ Lao động Thương binh và Xã hội |
| Bộ NN&PTNT | Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn |
| Bộ TC | Bộ Tài chính |
| CPI | Chỉ số giá tiêu dùng |
| Chương trình MTQG | Chương trình Mục tiêu quốc gia |
| DTTS | Dân tộc thiểu số |
| ĐTMSDC | Điều tra mức sống dân cư |
| HDI | Chỉ số phát triển con người |
| MDG | Mục tiêu thiên niên kỷ |
| KHXH | Khoa học Xã hội |
| TCTK | Tổng cục Thống kê |
| UBND | Ủy ban Dân tộc |
| UNDP | Tổ chức Phát triển Liên hợp Quốc |
| UNFPA | Quỹ Dân số Liên hợp Quốc |
| VPQGNN | Văn phòng Quốc gia giảm nghèo |
| WB | Ngân hàng Thế giới |
| XĐGN | Xóa đói giảm nghèo |



Lời cảm ơn

Nghiên cứu này được thực hiện trong khuôn khổ hợp tác giữa Bộ Lao động Thương binh và Xã hội và Ủy ban về các Vấn đề Xã hội của Quốc hội thông qua Dự án Hỗ trợ giảm nghèo bền vững (PRPP) nhằm mục tiêu hỗ trợ kỹ thuật cho hoạt động giám sát giảm nghèo tối cao của Quốc hội theo Nghị quyết số 661/NQ-UBTVQH13, ngày 04/9/2013. Nghiên cứu tập trung phân tích, đánh giá tổng quan các kết quả, khuyến nghị chính về giảm nghèo của các báo cáo trong giai đoạn 2005-2013. Nghiên cứu được thực hiện bởi nhóm chuyên gia của Viện Nghiên cứu và Tư vấn phát triển (RCD) gồm: Nguyễn Thị Thu Hà; Nguyễn Văn Thục; Nguyễn Việt Nga và Nguyễn Thanh Phương.

Nhóm nghiên cứu xin chân thành cảm ơn sự hỗ trợ, giúp đỡ từ Ủy ban về các Vấn đề Xã hội của Quốc hội, Cục Bảo trợ Xã hội, dự án PRPP và UNDP trong suốt quá trình thực hiện nghiên cứu này. Đặc biệt, chúng tôi xin chân thành cảm ơn bà Trương Thị Mai, Chủ nhiệm; ông Đỗ Mạnh Hùng, phó Chủ nhiệm; ông Nguyễn Hoàng Mai, Vụ trưởng; ông Đinh Ngọc Quý, phó Vụ trưởng; bà Nguyễn Thị Đức Hạnh, chuyên viên Vụ các Vấn đề Xã hội-Văn phòng Quốc hội; bà Lê Tuyết Nhung, phó Cục trưởng Cục Bảo trợ Xã hội - Bộ Lao động Thương binh và Xã hội, phó Giám đốc Dự án PRPP; ông Đoàn Hữu Minh, quản đốc dự án PRPP; bà Võ Hoàng Nga, cán bộ chương trình Phòng Giảm nghèo và Phát triển Xã hội của UNDP.



| | |
|--|-----------|
| TÓM TẮT..... | vi |
| 1. BỐI CẢNH | 1 |
| 2. MỤC TIÊU NGHIÊN CỨU..... | 2 |
| 3. PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU | 2 |
| 4. PHẠM VI NGHIÊN CỨU..... | 3 |
| 5. CÁC KẾT QUẢ CHÍNH | 3 |
| 5.1. Tổng quan các kết quả nghiên cứu chính | 3 |
| 5.1.1. Tóm tắt các thành tựu trong lĩnh vực giảm nghèo ở Việt Nam..... | 3 |
| 5.1.2. Đánh giá kết quả giảm nghèo trên thực tế so với mục tiêu của các chính sách..... | 6 |
| 5.1.3. Tóm tắt các tồn tại trong lĩnh vực giảm nghèo ở Việt Nam | 7 |
| 5.1.3.1. Xây dựng chính sách và tổ chức thực hiện chính sách giảm nghèo | 7 |
| 5.1.3.2. Vấn đề huy động và phân bổ nguồn lực giảm nghèo | 11 |
| 5.1.3.3. Năng lực cán bộ giảm nghèo và vai trò của Văn phòng Quốc gia về giảm nghèo..... | 14 |
| 5.1.3.4. Vấn đề chuẩn nghèo và xác định đối tượng nghèo | 15 |
| 5.1.3.5. Vấn đề mô hình giảm nghèo | 17 |
| 5.1.4. Tóm tắt các thách thức trong lĩnh vực giảm nghèo | 18 |
| 5.1.4.1. Khoảng cách giàu nghèo | 18 |
| 5.1.4.2. Nghèo dân tộc thiểu số..... | 19 |
| 5.1.4.3. Nghèo ở nhóm người cao tuổi..... | 20 |
| 5.1.4.4. Nghèo ở khu vực đô thị..... | 21 |
| 5.1.4.5. Các thách thức mới nổi liên quan tới vấn đề giảm nghèo..... | 23 |
| 5.1.4.6. Giảm nghèo liên quan tới mô hình tăng trưởng kinh tế..... | 23 |
| 5.1.7. Tín dụng cho giảm nghèo | 24 |



| | |
|---|-----------|
| 5.2. Tổng quan các khuyến nghị chính | 26 |
| 5.2.1. Khuyến nghị giảm thiểu sự chông chéo khi thiết kế và thực hiện các chính sách giảm nghèo | 26 |
| 5.2.2. Khuyến nghị về phân cấp nguồn vốn và ra quyết định giảm nghèo cho cấp tỉnh | 27 |
| 5.2.3. Khuyến nghị về nâng cao năng lực cán bộ làm công tác giảm nghèo và nâng cao vai trò của Văn phòng Quốc gia giảm nghèo..... | 29 |
| 5.2.4. Khuyến nghị liên quan tới chuẩn nghèo và xác định đối tượng nghèo | 30 |
| 5.2.5. Các khuyến nghị liên quan tới vấn đề khoảng cách giàu nghèo..... | 32 |
| 5.2.6. Các khuyến nghị liên quan tới vấn đề giảm nghèo dân tộc thiểu số | 33 |
| 5.2.7. Các khuyến nghị liên quan tới vấn đề nghèo đối với người cao tuổi | 35 |
| 5.2.8. Các khuyến nghị liên quan tới vấn đề giảm nghèo ở khu vực đô thị..... | 36 |
| 5.2.9. Các khuyến nghị liên quan tới vấn đề nghèo do các thách thức mới..... | 37 |
| 5.2.10. Các khuyến nghị liên quan tới vấn đề mô hình tăng trưởng kinh tế..... | 38 |
| 5.2.11. Khuyến nghị liên quan tới các mô hình giảm nghèo..... | 39 |
| 5.2.12. Khuyến nghị liên quan tới tín dụng cho người nghèo | 41 |
| 5.3. Một số các thay đổi chính sách có liên quan..... | 41 |
| 5.4. Các nội dung chưa được điều chỉnh | 45 |
| 6. KẾT LUẬN..... | 47 |
| DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO | 48 |

Báo cáo này được thực hiện nhằm mục tiêu hỗ trợ kỹ thuật cho hoạt động giám sát giảm nghèo tối cao của Quốc hội theo Nghị quyết Nghị quyết số 47/2013/QH13 ngày 20/6/2013 của Quốc hội về chương trình hoạt động giám sát của Quốc hội năm 2014 và Nghị quyết số 621/NQ-UBTVQH13 ngày 22/7/2013 của Ủy ban thường vụ Quốc hội. Mục tiêu tổng thể của báo cáo nhằm đánh giá tổng quan các kết quả chính của các nghiên cứu trong giai đoạn 2005-2013 về giảm nghèo ở Việt Nam. Trên cơ sở đó, đưa ra những vấn đề mang tính gợi ý sâu cho các hoạt động giám sát của Đoàn Giám sát theo nội dung của Nghị quyết. Tuy nhiên, do số lượng các nghiên cứu là rất lớn nên những nghiên cứu được tổng quan không phải là tất cả những nghiên cứu về giảm nghèo hiện có ở giai đoạn này. Để đảm bảo các mục tiêu nghiên cứu, báo cáo tập trung nhiều hơn vào các nghiên cứu được thực hiện một cách hệ thống, qua nhiều giai đoạn khác nhau, chú trọng vào các nghiên cứu đánh giá tổng thể về kết quả và các chương trình giảm nghèo lớn. Các nghiên cứu có liên quan được liệt kê trong phần danh mục tài liệu tham khảo. Ngoài ra, để đảm bảo tính so sánh, báo cáo này cũng sử dụng các kết quả đánh giá từ các cơ quan của Chính phủ và Quốc hội.

Giảm nghèo ở Việt Nam không chỉ là vấn đề chính sách mà còn là một vấn đề xã hội nổi bật, chủ đề của rất nhiều các nghiên cứu, đánh giá được thực hiện bởi các tổ chức trong và ngoài nước. Đối với các tổ chức trong nước, một phần là các Viện, trung tâm thuộc các Bộ/ngành, số khác thuộc các trường Đại học. Với các tổ chức còn lại, phần lớn là các tổ chức phi chính phủ trong nước và các công ty tư vấn tư nhân. Sự tham gia đa dạng của các tổ chức nghiên cứu về giảm nghèo cho thấy cách thức tiếp cận, đánh giá và các kết quả nghiên cứu rất phong phú, nhiều chiều về giảm nghèo ở Việt Nam. Cũng từ đó, hệ thống các khuyến nghị trong các nghiên cứu rất phong phú và đa dạng.

Các nghiên cứu về giảm nghèo đã được thực hiện từ rất sớm, từ đầu những năm 90 của thế kỷ trước, gắn liền với việc thực hiện các chính sách giảm nghèo. Phần lớn là các nghiên cứu định lượng, thậm chí thuần túy định lượng, không có nhiều các nghiên cứu định tính trong lĩnh vực này. Các nghiên cứu giảm nghèo có sự tham gia của người dân cũng không được thực hiện nhiều, đặc biệt là những nghiên cứu ở quy mô lớn. Thời gian gần đây, xu hướng lồng ghép, gia tăng nghiên cứu định tính trong lĩnh vực giảm nghèo đã được chú trọng nhiều hơn, nhằm đánh giá toàn diện hơn về các chiều cạnh của vấn đề nghèo.



Do các quy định chính sách giảm nghèo suốt thời gian qua được xác định thông qua các yếu tố về kinh tế, nên đại đa số các nghiên cứu về giảm nghèo cũng mới chỉ dừng lại ở các khía cạnh kinh tế. Rất ít những nghiên cứu về giảm nghèo ngoài khía cạnh kinh tế. Trong mấy năm trở lại đây, khi các mục tiêu giảm nghèo ở Việt Nam chú trọng nhiều hơn vào vấn đề giảm nghèo bền vững, bắt đầu xuất hiện các nghiên cứu, tiếp cận vấn đề nghèo dưới góc độ đa chiều. Mặc dù vậy, mới chỉ có một vài các nghiên cứu theo cách tiếp cận này: nghèo đa chiều ở trẻ em, nghèo đa chiều ở đô thị...

Do đặc trưng về yếu tố địa lý, cũng như các đặc trưng về dân tộc, điều kiện sản xuất... nên các nghiên cứu về giảm nghèo phần nhiều được thực hiện ở các khu vực vùng sâu, vùng xa, vùng dân tộc thiểu số (DTTS). Điều này cũng phản ánh đặc điểm về đối tượng, địa bàn mà các chính sách giảm nghèo đang bao phủ. Chính vì thế, các nghiên cứu về nghèo ở khu vực đô thị, nông thôn đồng bằng là khá ít. Tuy nhiên, một vài năm trở lại đây, đã xuất hiện nhiều hơn các nghiên cứu nghèo ở các khu vực này, một phần thể hiện hướng nghiên cứu mới trong giảm nghèo, một phần khác xuất phát từ những tác động xã hội, đặc biệt là lạm phát và khủng hoảng kinh tế. Các kết quả nghiên cứu về nghèo đô thị cho thấy cần thiết phải nhìn nhận rộng hơn, sâu hơn các vấn đề về giảm nghèo, nếu như Việt Nam muốn đạt các kết quả bền vững.

Theo thời gian, xu hướng nghiên cứu về giảm nghèo cũng có sự thay đổi. Hiện tại, các nghiên cứu thường tập trung nhiều hơn cho các vấn đề liên quan tới thách thức giảm nghèo, bao gồm các thách thức truyền thống và đặc biệt là các thách thức mới như biến đổi khí hậu, khủng hoảng kinh tế... Trong khi trước đó, phần lớn các nghiên cứu lại tập trung đánh giá kết quả và thực trạng giảm nghèo. Những nghiên cứu về giảm nghèo trong những năm gần đây đặt ra những yêu cầu bức thiết hơn về sự cần thiết phải thay đổi cách thức giảm nghèo mà Việt Nam đang làm trước các thách thức mới.

Cách thức tiếp cận trong các nghiên cứu về giảm nghèo của các tổ chức cũng rất khác nhau. Thông thường những nghiên cứu lớn về chính sách, Chương trình mục tiêu quốc gia (MTQG) giảm nghèo, các chương trình 134, chương trình 135... chủ yếu được thực hiện bởi các tổ chức như UNDP, WB. Trong khi đó, với số đông các tổ chức còn lại, các nghiên cứu về giảm nghèo được thực hiện ở quy mô nhỏ hơn, cả về đối tượng và phạm vi. Khá nhiều nghiên cứu của các tổ chức mang tính nối tiếp nhau, cũng vì thế nên trong một số



trường hợp nhất định có thể nhận thấy được tính hệ thống trong các kết quả và các khuyến nghị từ các nghiên cứu này. Các nghiên cứu của UNDP về các Chương trình MTQG giảm nghèo là một ví dụ như vậy. Tương tự, từ 1995 tới nay, WB đều có các đánh giá nghèo, thường tương ứng với mỗi thời kỳ phát triển của Việt Nam. Đánh giá nghèo và Chiến lược Giảm nghèo của Việt Nam (1995); *Tấn công nghèo đói* (2000); *Nghèo (cũng là báo cáo phát triển Việt Nam 2004; Giảm nghèo ở Việt Nam: thành tựu và thách thức (được thực hiện bởi Viện Hàn lâm KHXH Việt Nam năm 2010): Khởi đầu tốt, nhưng chưa phải đã hoàn thành: Thành tựu ấn tượng của Việt Nam trong giảm nghèo và những thách thức mới* (2012). Phần lớn các nghiên cứu và đánh giá nghèo dạng này được sử dụng cho các hoạt động vận động và đối thoại chính sách.

Do cách tiếp cận khác nhau, mục tiêu, phương pháp, quy mô nghiên cứu và bộ số liệu sử dụng không giống nhau nên việc phân loại chi tiết các nghiên cứu thành các nhóm chủ đề là một điều rất khó khăn và chỉ mang tính chất tương đối. Có thể tạm thời có thể chia thành các nghiên cứu tổng quát (bao gồm chủ yếu các nghiên cứu của UNDP và WB về các chương trình, chính sách, kết quả giảm nghèo vĩ mô) và các nghiên cứu cụ thể (bao gồm các nghiên cứu còn lại theo các chủ đề như nghèo đô thị, nghèo DTTS, nghèo trẻ em, nghèo do tác động của biến đổi khí hậu...)

Một trong những khó khăn điển hình của các nghiên cứu là sự thiếu hụt các thông tin liên quan tới vấn đề quản lý tài chính của các chính sách, chương trình giảm nghèo. Tất nhiên, không phải nghiên cứu nào cũng có những mục tiêu tìm hiểu về khía cạnh này. Các thông tin về tài chính, nguồn lực giảm nghèo thường chỉ được tìm thấy trong các đánh giá Chương trình MTQG, chương trình 135... nhưng hàm lượng thông tin không nhiều. Cũng vì thế, vấn đề quản lý tài chính chặt chẽ, minh bạch cũng là một trong những khuyến nghị chính của nhiều nghiên cứu giảm nghèo suốt nhiều năm qua.

Nguồn số liệu được sử dụng chính trong các nghiên cứu về giảm nghèo chủ yếu từ hai nguồn: (i) kết quả điều tra mức sống dân cư (ĐTMSDC) và (ii) các kết quả điều tra trực tiếp. Các nghiên cứu thường ít sử dụng các kết quả giảm nghèo chính thức được công bố bởi Bộ LĐTB&XH. Đây là điều dễ hiểu ở góc độ nghiên cứu bởi thực tế bộ số liệu giảm nghèo chính thức không có nhiều thông tin liên quan tới khía cạnh giảm nghèo mà chỉ đơn thuần là các số liệu về tỷ lệ nghèo. Các tổ chức quốc tế thường sử dụng số liệu từ nguồn



thứ (i), trong khi đó nhiều tổ chức của Việt Nam thường sử dụng các số liệu từ nguồn thứ (ii). Việc sử dụng phổ biến các kết quả ĐTMSDC trong các nghiên cứu về giảm nghèo do từ những năm đầu thập kỷ 90 của thế kỷ trước, chuẩn nghèo riêng được xây dựng bởi TCTK-WB được tính toán dựa trên các kết quả từ cuộc điều tra này.

Chuẩn nghèo chính thức và chuẩn nghèo của TCTK-WB được xây dựng gần như ở cùng một thời điểm và được điều chỉnh qua các giai đoạn khác nhau để phù hợp với bối cảnh phát triển mới của Việt Nam. Thông thường thời gian điều chỉnh chuẩn nghèo chính thức là 5 năm, do gắn với các Kế hoạch Phát triển Kinh tế Xã hội, trong khi đó thời gian thay đổi của chuẩn nghèo còn lại diễn ra nhanh hơn. Do tồn tại song song hai chuẩn nghèo nên các kết quả giảm nghèo ở Việt Nam có sự khác biệt, thậm chí là khác biệt rất lớn ở giai đoạn 1993-2004. Từ 2005 tới nay khoảng cách này dần được thu hẹp, thậm chí từ năm 2005-2006 chuẩn nghèo chính thức còn cao hơn so với chuẩn nghèo còn lại, trước khi có xu hướng bằng nhau vào các năm 2007, 2008 và lại có xu hướng giãn ra từ năm 2009. Trong các nghiên cứu, chuẩn nghèo là một trong những vấn đề được nhắc đến nhiều, không chỉ bởi các tổ chức quốc tế, đặc biệt trong giai đoạn từ 2008 trở lại đây (do gắn với tình hình biến động giá cả). Chuẩn nghèo chính thức thường được coi là chuẩn nghèo ở mức thấp và không phản ánh hết được những vấn đề đa dạng của tình trạng nghèo.

Các nghiên cứu về giảm nghèo dù tiếp cận ở góc độ nào cũng đều ghi nhận và đánh giá rất cao các thành tựu giảm nghèo ở Việt Nam suốt hơn 20 năm qua. Đồng thời, ghi nhận các nỗ lực, quyết tâm giảm nghèo của Việt Nam thể hiện qua hệ thống chính sách ngày càng đa dạng và toàn diện hơn. Các chính sách này không chỉ hỗ trợ trực tiếp về đời sống cho các nhóm nghèo mà còn mở ra nhiều cơ hội thoát nghèo cho họ dựa trên các chính sách phát triển vốn con người, tiếp cận và sử dụng các dịch vụ xã hội, phát triển cơ sở hạ tầng...

Tuy nhiên, qua các nghiên cứu, có thể thấy nhiều tồn tại, thách thức về giảm nghèo đã được chỉ ra, đặc biệt là các vấn đề liên quan tới sự chông chéo, phân tán của chính sách, vai trò hạn chế của Văn phòng Quốc gia về giảm nghèo (VPQGGN), khoảng cách giàu nghèo, bất bình đẳng, nghèo DTTS, nghèo ở khu vực đô thị... Các vấn đề này có những vấn đề mới nổi, cũng có những vấn đề đã tồn tại từ lâu và nay trở thành vấn đề đáng chú ý, vấn đề then chốt trong việc thực hiện các chính sách giảm nghèo.



Rất nhiều các khuyến nghị vĩ mô và vi mô đã được đề xuất trong các nghiên cứu về giảm nghèo, trong đó có không ít các khuyến nghị đã được xem xét, điều chỉnh trong hệ thống chính sách ở các giai đoạn tiếp theo, điển hình như: (i) mở rộng hệ thống chính sách bảo trợ xã hội để giảm thiểu rủi ro với các nhóm nghèo và các nhóm xã hội khác; (ii) tăng cường sự tham gia của người dân trong các chính sách giảm nghèo; (iii) thúc đẩy phân cấp trong thực hiện chính sách giảm nghèo; (iv) tăng cường vai trò của địa phương, (v) nâng cao năng lực cán bộ giảm nghèo... Tuy nhiên, cũng có rất nhiều khuyến nghị chưa/không được xem xét vì những lý do khác nhau, kể cả trong trường hợp các khuyến nghị này liên tục xuất hiện trong các nghiên cứu giảm nghèo (của một tổ chức, hoặc nhiều tổ chức), các khuyến nghị này chủ yếu liên quan tới: (i) giảm sự chồng chéo các chương trình, chính sách giảm nghèo; (ii) chuẩn nghèo và quy trình rà soát hộ nghèo; (iii) tiếp cận đa chiều trong giảm nghèo; (iv) vấn đề hỗ trợ tài chính trọn gói cho địa phương; (v) nâng cao vai trò quản lý của VPQGGN... cùng các hoạt động giám sát, minh bạch thông tin trong lĩnh vực giảm nghèo.

Thực tế cho thấy, luôn có một khoảng cách lớn từ các khuyến nghị tới các văn bản, chính sách. Cũng vì thế, việc áp dụng hay không hoặc chưa áp dụng các khuyến nghị trong các nghiên cứu về giảm nghèo cũng là điều dễ hiểu. Cũng cần thấy rằng, một chính sách tốt về ý tưởng, về thiết kế không có nghĩa có thể là một chính sách tốt trong thực tiễn: “Thường các chính sách là tốt, nhưng tổ chức quản lý và thực hiện đôi khi còn chưa tốt” (Nhận xét trong Diễn đàn Cộng đồng Thực hiện với sự tham gia của các tổ chức phi Chính phủ)¹, nhất là với các chính sách giảm nghèo vốn có liên quan và chịu tác động bởi rất nhiều các yếu tố. Điều này càng cho thấy tầm quan trọng của việc phân cấp, trao quyền cho các địa phương thay vì vẫn tiếp tục áp dụng những chính sách giảm nghèo được thiết kế với những cách làm giống nhau ở các địa phương khác nhau như đã và đang làm. Đây cũng là một trong những khuyến nghị được coi là then chốt trong hàng loạt các nghiên cứu về giảm nghèo ở cả cấp độ vĩ mô và vi mô.

¹ Bộ LĐTB&XH, UNDP, Nhìn lại quá khứ đối mặt thách thức mới - Đánh giá giữa kỳ Chương trình MTQG giảm nghèo và chương trình 135 - II, giai đoạn 2006 – 2008; tháng 6/2009



Sau hơn 20 năm Đổi mới, Việt Nam đã chính thức trở thành một quốc gia có thu nhập trung bình và đang nỗ lực để hướng đến các tầm cao mới, trở thành một nước công nghiệp hiện đại vào năm 2020. Ở thời điểm sắp kết thúc quá trình thực hiện các mục tiêu thiên niên kỷ (MDG), nhưng có rất nhiều những vấn đề vẫn đang được đặt ra, cho dù cả với những mục tiêu mà Việt Nam đã đạt và vượt. Giảm nghèo là một trong những vấn đề như vậy. Ở thời điểm hiện tại, quan điểm và cách nhìn nhận về giảm nghèo ở Việt Nam đã có sự thay đổi rõ rệt, những thành tựu giảm nghèo ấn tượng dường như đã trở thành câu chuyện cũ của nhiều năm về trước và cũng giống như việc tái cơ cấu nền kinh tế trong bối cảnh khủng hoảng, Việt Nam cần hướng tới những kết quả giảm nghèo mang tính bền vững nhiều hơn là tiếp tục ưu tiên hàng đầu cho việc giảm tỷ lệ nghèo qua từng năm. Sự thay đổi này là cần thiết để phù hợp với bối cảnh hiện tại, phù hợp với những chuẩn mực mới về an sinh xã hội.

1. Bối cảnh

Quan điểm tiếp cận mới về giảm nghèo ở Việt Nam xuất hiện khi bối cảnh kinh tế vĩ mô bắt đầu có những diễn biến bất thường vào cuối năm 2007, lạm phát tăng cao năm 2008, giảm phát và khủng hoảng kinh tế kéo dài từ năm 2009 tới nay. Trong khi đó, những tác động, kể cả cảnh báo từ những ảnh hưởng của biến đổi khí hậu, rủi ro từ thiên nhiên cũng ngày càng được đánh giá đúng với khả năng ảnh hưởng tới người nghèo và các mục tiêu giảm nghèo. Bên cạnh đó là diễn biến phức tạp của dịch bệnh và các yếu tố gắn với thị trường nông sản. Nói cách khác, dù muốn hay không đây là những nhân tố mà chính sách giảm nghèo đang và sẽ phải tính đến, nếu muốn đạt các kết quả giảm nghèo bền vững. Để tính đúng và tính đủ các yếu tố này, chắc chắn việc xây dựng, tổ chức, vận hành các chính sách giảm nghèo trong thời gian tới cần phải thay đổi, trong đó có thể xem xét tới một số các khuyến nghị đã được đề cập trong các nghiên cứu giảm nghèo.

Tính từ năm 2005 tới nay, đã có hàng trăm các nghiên cứu, với những quy mô, cách thức và mục tiêu khác nhau được thực hiện. Từ các nghiên cứu này, đã có rất nhiều các khuyến nghị, cả ở cấp vĩ mô và vi mô. Rất nhiều nhưng không phải tất cả các khuyến nghị này đều được chuyển tới các cơ quan có liên quan. Có những chính sách đã được khuyến nghị xuyên suốt hàng chục năm, hoặc những chính sách được khuyến nghị phổ biến bởi nhiều cơ quan, tổ chức khác nhau. Cũng đã có không ít các khuyến nghị đã được xem xét, bổ sung, điều chỉnh trong các chính sách giảm nghèo. Điều này



cho thấy, cần có một cơ chế đối thoại, trao đổi cởi mở hơn giữa các cơ quan Nhà nước và các tổ chức nghiên cứu để có thể giúp các tổ chức nghiên cứu chia sẻ tốt hơn các khuyến nghị chính sách và ngược lại giúp các cơ quan Nhà nước có những thông tin nhiều chiều hơn trong việc đánh giá hiệu quả, cũng như hoạt động xây dựng chính sách.

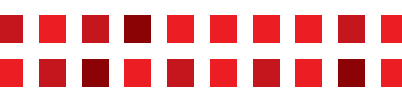
Chính vì thế, nghiên cứu này được triển khai nhằm hỗ trợ kỹ thuật cho việc thực hiện các hoạt động giám sát về giảm nghèo của Quốc hội, thực hiện Nghị quyết số 47/2013/QH13 ngày 20/6/2013 của Quốc hội về chương trình hoạt động giám sát của Quốc hội năm 2014 và Nghị quyết số 621/NQ-UBTVQH13 ngày 22/7/2013 của Ủy ban thường vụ Quốc hội, triển khai giám sát chuyên đề “Việc thực hiện chính sách, pháp luật về giảm nghèo, giai đoạn 2005-2012”

2. Mục tiêu nghiên cứu

Nhằm hỗ trợ kỹ thuật cho việc thực hiện hoạt động giám sát theo Nghị quyết số 621/NQ-UBTVQH13 ngày 22/7/2013, hoạt động này có mục tiêu tổng thể là đánh giá tổng quan các kết quả chính của các nghiên cứu từ giai đoạn 2005 đến thời điểm hiện tại về giảm nghèo tại Việt Nam. Trên cơ sở đó, nghiên cứu đưa ra những vấn đề mang tính gợi ý sâu cho các hoạt động giám sát của đoàn giám sát theo nội dung của Nghị quyết.

Mục tiêu nghiên cứu cụ thể:

- Xác định danh mục các nghiên cứu, đánh giá thực hiện trong khoảng thời gian từ 2005 trở lại đây của các cơ quan, tổ chức, cá nhân phù hợp; các báo cáo nghiên cứu này có thể ở các dạng nghiên cứu cuối cùng hoặc nghiên cứu còn đang trong quá trình chỉnh sửa/chưa xuất bản;
- Phân loại hệ thống các nghiên cứu, đánh giá về giảm nghèo từ năm 2005 tới nay theo các tiêu chí khác nhau về quy mô, số lượng, nội dung có liên quan.
- Trên cơ sở đó, đối với từng trọng tâm giám sát, nghiên cứu tổng hợp hệ thống tài liệu đã được xác định để trả lời các câu hỏi đối với từng trọng tâm giám sát:
 - Những kết quả/quan điểm chính của các nghiên cứu hiện có? Chú ý tới các kết quả/quan điểm trùng lặp. So sánh các



kết quả/quan điểm giữa các nghiên cứu, báo cáo và giữa các giai đoạn khác nhau (giai đoạn 2005-2010 so với giai đoạn 2011-2015.)

- Đánh giá mức độ tin cậy/thuyết phục của các kết quả/quan điểm đã được đưa ra bởi các nghiên cứu trước đó?
 - Xác định các vấn đề cần tiếp tục nghiên cứu thêm để làm rõ thêm đối với từng trọng tâm giám sát? (làm rõ thêm về các vấn đề này cũng sẽ là một trong những nội dung của giám sát).
 - Xác định các khuyến nghị xuyên suốt trong các nghiên cứu?
 - Xác định các khuyến nghị đã được nghiên cứu, điều chỉnh trong hệ thống chính sách giảm nghèo (có thể lựa chọn một số các ví dụ điển hình)?
- Dựa trên kết quả nghiên cứu tổng hợp, đưa ra danh mục các câu hỏi/vấn đề mang tính gợi ý sâu để Đoàn Giám sát lựa chọn để đưa vào các nội dung chi tiết của giám sát trong quá trình làm việc với các Bộ/ngành và địa phương².

Do là một nghiên cứu tổng quan nên nghiên cứu này chủ yếu sử dụng phương pháp phân tích tài liệu thứ cấp dựa trên các nghiên cứu sẵn có về giảm nghèo tại Việt Nam từ năm 2005 tới 2013. Đồng thời, nghiên cứu cũng sử dụng các phương pháp so sánh để đối chiếu, đánh giá các kết quả nghiên cứu, giải pháp khuyến nghị từ các báo cáo với các khuyến nghị, giải pháp từ các cơ quan quản lý Nhà nước, bao gồm cả việc xác định, kiểm tra mối quan hệ về sự thay đổi của các chính sách giảm nghèo của Việt Nam từ 2005 tới 2013 so với các kết quả khuyến nghị. Các phương pháp chuyên gia được sử dụng để tiến hành tổ chức các vòng thảo luận, đánh giá cụ thể về từng kết quả nghiên cứu của báo cáo trên cơ sở đối chiếu với các mục tiêu đã được đặt ra, từ đó hoàn thiện báo cáo cuối cùng.

Rà soát các hệ thống tư liệu từ tất cả các nguồn sẵn có từ 2005 đến 2013 về giảm nghèo tại Việt Nam để thu thập và phân loại theo các trọng tâm của giám sát tối cao. Đối với hoạt động này, nhóm tư vấn đã lựa chọn, sàng lọc để tìm ra những nghiên cứu có chất lượng,

3. Phương pháp nghiên cứu

4. Phạm vi nghiên cứu

² Các câu hỏi/vấn đề mang tính gợi ý sâu từ nghiên cứu này đã được Đoàn Giám sát lựa chọn để đưa vào các nội dung chi tiết của giám sát trong quá trình làm việc với các bộ/ngành và địa phương



phù hợp với các trọng tâm giám sát để lập danh mục tài liệu nghiên cứu theo từng trọng tâm giám sát. Chủ yếu tập trung vào các tài liệu của các tổ chức quốc tế, ưu tiên các nghiên cứu đánh giá tổng thể về kết quả giảm nghèo và các chương trình giảm nghèo lớn³.

5. Các kết quả chính

Có khoảng gần 70 các nghiên cứu khác nhau về giảm nghèo được tổng quan trong báo cáo này, trong đó việc phân loại và sắp xếp các kết quả nghiên cứu và khuyến nghị từ các báo cáo chủ yếu được dựa trên các vấn đề nổi bật liên quan tới giảm nghèo ở Việt Nam chứ không đi theo tất cả các nội dung và chủ đề cụ thể mà từng nghiên cứu đề cập. Do giới hạn nhất định, việc lựa chọn trích dẫn các kết quả hoặc khuyến nghị từ các nghiên cứu trong báo cáo dựa trên đánh giá chủ quan của nhóm nghiên cứu về sự phù hợp của các nghiên cứu này đối với Báo cáo tổng quan các nghiên cứu về giảm nghèo ở Việt Nam. Những nghiên cứu được liệt kê ở phần danh mục tài liệu nhưng không được trích dẫn trong báo cáo này cũng đóng góp một phần quan trọng vào các kết quả nghiên cứu của báo cáo tổng quan này.

5.1. Tổng quan các kết quả nghiên cứu chính

5.1.1. Tóm tắt các thành tựu trong lĩnh vực giảm nghèo ở Việt Nam

Ở Việt Nam đã, đang và sẽ tồn tại hai chuẩn nghèo, một chuẩn nghèo chính thức của Chính phủ và một chuẩn nghèo được thiết kế bởi TCTK-WB (phục vụ cho các hoạt động theo dõi, đánh giá nghèo). Cả hai chuẩn nghèo đều được xây dựng từ những năm đầu thập kỷ 90 của thế kỷ XX. Do căn cứ xây dựng khác nhau và sử dụng cho những mục đích khác nhau nên chuẩn nghèo chính thức và chuẩn nghèo của TCTK-WB luôn có sự chênh lệch. Chuẩn nghèo chính thức thường áp dụng trong thời gian 5 năm và được xây dựng ban đầu dựa trên cách tính toán quy đổi ra gạo, từ sau 2005 được tính bằng tiền dựa trên các chi phí cho nhu cầu cơ bản. Chuẩn nghèo chính thức thường chỉ được thay đổi sau 5 năm, do gắn với các giai đoạn phát triển kinh tế xã hội. Nói cách khác, với chuẩn nghèo này, các biến động về CPI sẽ không được tính tới. Ngoài ra, căn cứ trên chuẩn nghèo chính thức, một số tỉnh, thành phố lớn cũng xây dựng

³ Do ưu tiên này nên có một vài nghiên cứu lớn, có liên quan tới trọng tâm giám sát cuối năm 2004 cũng được lựa chọn



chuẩn nghèo riêng, cao hơn khá nhiều so với chuẩn chung và tại một số địa phương chuẩn nghèo được áp dụng chung cho cả thành thị và nông thôn.

Trong khi đó, chuẩn nghèo của TCTK-WB được xây dựng dựa trên chuẩn chi phí của những nhu cầu cơ bản, dựa trên một rổ lương thực tham khảo cho các hộ gia đình theo lượng calo cộng với một khoản bổ sung cho những nhu cầu phi lương thực thiết yếu dựa trên mô hình tiêu dùng của người nghèo⁴. Chuẩn nghèo của TCTK-WB được xây dựng từ năm 1993 và được cập nhật theo diễn biến của chỉ số CPI qua các cuộc ĐTMSDC. Hầu hết các nghiên cứu giảm nghèo của các tổ chức quốc tế như UNDP, WB đều tập trung phân tích hệ thống dữ liệu thứ cấp của các cuộc ĐTMSDC và sử dụng chuẩn nghèo của TCTK-WB. Các nghiên cứu này thường không hoặc rất ít so sánh với các kết quả giảm nghèo chính thức. Chuẩn nghèo này cũng được các tổ chức quốc tế sử dụng trong hoạt động đối thoại chính sách đối với Việt Nam.

Việc tồn tại song song hai chuẩn nghèo suốt thời gian dài đã dẫn đến những sự chênh lệch đáng kể về các số liệu có liên quan, nhất là ở giai đoạn trước năm 2000. Dần dần, các số liệu giảm nghèo theo chuẩn chính thức và chuẩn nghèo của TCTK-WB đã sát nhau hơn, nhất là ở giai đoạn 2006-2008. Tuy nhiên, khoảng cách này lại nhanh chóng giãn ra ở giai đoạn sau đó. Tỷ lệ nghèo chính thức của Việt Nam là 9,6 % (năm 2012), trong khi đó, chuẩn nghèo của TCTK-WB năm 2010 là 20,7 %. Sự chênh lệch này chủ yếu do chuẩn nghèo chính thức của Việt Nam thấp hơn so với chuẩn nghèo quốc tế, cũng như nhiều nước trong khu vực. Những chênh lệch giữa hai chuẩn nghèo này đôi khi đã gây ra nhiều cách hiểu khác nhau về kết quả giảm nghèo ở Việt Nam. Chuẩn nghèo chính thức giai đoạn 2011-2015 được quy định tại quyết định số 09/2011/QĐ-TTg ngày 30/1/2011 của Thủ tướng Chính phủ, so với chuẩn nghèo này, chuẩn nghèo theo dõi, giám sát đang cao hơn khá nhiều, tương ứng với quy định mức cận nghèo ở khu vực thành thị của chuẩn nghèo chính thức (653,000 VND/người/tháng so với 650,000 VND/người/tháng). Theo WB, do mục tiêu xây dựng có sự khác biệt nên khó có thể coi chuẩn nghèo này tốt hơn chuẩn nghèo kia.

⁴ Xem thêm báo cáo của WB (2012), *Khởi đầu tốt, nhưng chưa phải đã hoàn thành: Thành tựu ấn tượng của Việt Nam trong giảm nghèo và những thách thức mới, tr6.*



Tuy nhiên, dù các kết quả giảm nghèo ở Việt Nam suốt 20 năm qua được tính toán theo chuẩn nghèo nào thì thành tựu giảm nghèo vẫn được xem là rất ấn tượng, điều này đã được công nhận rộng rãi trong tất cả các nghiên cứu về giảm nghèo, kể cả các nghiên cứu không trực tiếp về giảm nghèo. Tỷ lệ nghèo chính thức của Việt Nam đã giảm từ gần 30 % (1993) xuống còn 22 % (2005), giảm xuống 14,2 % (2010) và 9,6 % (2012). Theo chuẩn nghèo của TCTK-WB, năm 1993, tỷ lệ nghèo của Việt Nam là 58,1 %, tỷ lệ này đã nhanh chóng giảm xuống 28,9 % (2002) và tiếp tục giảm xuống chỉ còn 14,5 % (2008), đến năm 2010 tỷ lệ này là 20,7 %. Tỷ lệ thiếu đói năm 1993 là 24,9 % chỉ còn 6,9 % năm 2008. Giai đoạn 2010-2012 tỷ lệ giảm nghèo chính thức bình quân mỗi năm giảm 2,3 %. Trong khi đó, với chuẩn nghèo được tính theo ngưỡng 1 USD/ngày, Việt Nam đã vượt xa mục tiêu thiên niên kỷ về giảm nghèo (tỷ lệ nghèo theo chuẩn này năm 1993 ở Việt Nam là 39,9 % và chỉ còn 4,1 % vào năm 2008). Cần phải nói thêm rằng, qua thời gian, cả hai chuẩn nghèo đều được điều chỉnh, nâng cao hơn. Điều đó có nghĩa các kết quả giảm nghèo đạt được của Việt Nam là hết sức ấn tượng.

Quy mô giảm nghèo diễn ra ở tất cả các vùng miền, khu vực, các nhóm dân cư. Tỷ lệ nghèo đô thị ở Việt Nam đã giảm từ 25,1 % (1993) xuống còn 6,0 % (2010). Ở khu vực nông thôn, tỷ lệ này đã giảm từ 66,7 % xuống còn 27,0 %. Quy mô giảm nghèo cũng diễn ra mạnh ở các vùng kinh tế, đặc biệt là ở các khu vực đồng bằng sông Hồng (giảm gần 6 lần), Đông Nam Bộ (giảm gần 5 lần). Các khu vực như Tây Bắc, Đông Bắc, Bắc Trung Bộ, Tây Nguyên cũng đạt được tốc độ giảm nghèo tương đối nhanh. Trong một vài năm trở lại đây, các khu vực này có tốc độ giảm nghèo hàng năm cao hơn so với trung bình chung của cả nước, điều này cũng phù hợp so với xu hướng giảm nghèo nói chung và nguồn lực đầu tư giảm nghèo cho các khu vực này nói riêng, cũng như các mục tiêu đã được đặt ra trong các chính sách có liên quan.

Do chuẩn nghèo có sự thay đổi, nhất là chuẩn nghèo của TCTK-WB, do đó các kết quả giảm nghèo cũng phản ánh chất lượng giảm nghèo tại Việt Nam qua từng năm. Khoảng cách nghèo⁵ năm 1993 là 18,5 % đã giảm xuống chỉ còn 3,5 % năm 2008. Trong khi đó, tỷ

⁵ Khoảng cách bình quân giữa mức sống của tất cả người nghèo so với chuẩn nghèo, xem thêm báo cáo của WB (2012), *Khởi đầu tốt, nhưng chưa phải đã hoàn thành: Thành tựu ấn tượng của Việt Nam trong giảm nghèo và những thách thức mới*, tr10.



lệ mức độ trầm trọng⁶ cũng giảm từ 7,9 % (1993) xuống còn 1,2 % (2008). Các chỉ số khác, gián tiếp liên quan tới vấn đề giảm nghèo như tiếp cận và sử dụng các dịch vụ xã hội (y tế, giáo dục) hay sử dụng cơ sở hạ tầng cũng đã được cải thiện rất đáng kể, ngay cả với những nhóm nghèo kinh niên. Nói cách khác, qua kết quả ĐTMSDC, có thể thấy những thay đổi đáng kể trong đời sống của người nghèo không chỉ ở khía cạnh thu nhập, mà còn ở nhiều khía cạnh khác về tiếp cận các dịch vụ xã hội, cơ sở hạ tầng, các nguồn lực để thoát nghèo... Theo nghiên cứu của Viện Hàn lâm KHXH Việt Nam đây là một trong những kết quả ấn tượng nhất trong lĩnh vực giảm nghèo ở Việt Nam thời gian qua.

Cùng với giảm nghèo, giáo dục và y tế là những lĩnh vực xã hội khác đã đạt nhiều thành tựu ấn tượng trong thời gian qua. Năm 2000, Việt Nam đã hoàn thành phổ cập giáo dục tiểu học quốc gia. Không chỉ phổ cập tiểu học, Việt Nam còn đạt được những tiến bộ tích cực về độ tuổi đi học tiểu học. Đến năm 2009, tỷ lệ đi học đúng tuổi ở bậc tiểu học là 97 %. Theo thống kê, trong giai đoạn 2006-2009, đã có khoảng 8 triệu lượt học sinh nghèo được miễn học phí, số lượt học sinh nghèo được hỗ trợ sách giáo khoa khoảng 2,8 triệu. Chính sách hỗ trợ y tế, đặc biệt là thẻ BHYT cho người nghèo tiếp tục đạt được nhiều kết quả tích cực và trở thành một trong những điểm nhấn trong các hỗ trợ đối với người nghèo, không chỉ ở khía cạnh chăm sóc sức khỏe mà còn ở khía cạnh trợ giúp người nghèo vượt qua khó khăn, giảm thiểu nguy cơ nghèo kinh niên khi bị ốm đau. Theo Bộ Y tế, năm 2011, tỷ lệ người nghèo và đồng bào DTTS có thẻ BHYT là 98,2 %⁷. Tỷ lệ tử vong trẻ sơ sinh, trẻ dưới 1 tuổi và trẻ em dưới 5 tuổi đều đã giảm đáng kể, cùng với đó tỷ lệ trẻ được tiêm chủng, tỷ lệ suy dinh dưỡng trẻ em cũng được cải thiện nhiều.

Các kết quả tích cực trong việc thực hiện các mục tiêu MDG, trong đó có các kết quả về giảm nghèo và nâng cao đời sống cho các nhóm nghèo tại Việt Nam thời gian qua đã góp phần quan trọng vào việc thay đổi, cải thiện chỉ số phát triển con người (HDI) của Việt Nam. Trong đó, những đóng góp của chỉ số thu nhập nổi bật hơn

⁶ Được tính bằng bình phương khoảng cách nghèo, dựa trên cách tính tương tự như khoảng cách nghèo nhưng gán trọng số cao hơn cho các hộ có mức sống cách xa chuẩn nghèo, xem thêm báo cáo của WB (2012), *Khởi đầu tốt, nhưng chưa phải đã hoàn thành: Thành tựu ấn tượng của Việt Nam trong giảm nghèo và những thách thức mới*, tr10.

⁷ Bộ Y tế, Đề án thực hiện lộ trình tiến tới BHYT toàn dân giai đoạn 2012-2015 và 2020



hẳn so với hai chỉ số về giáo dục và tuổi thọ. Điều này có nghĩa giai đoạn vừa qua, mô hình tăng trưởng kinh tế đã gắn liền với đảm bảo an sinh và công bằng xã hội, tạo ra nhiều tác động đối với vấn đề giảm nghèo. Tuy nhiên, diễn biến gần đây của nền kinh tế thế giới và trong nước cho thấy, mô hình tăng trưởng kinh tế của Việt Nam sẽ phải thay đổi nếu muốn tiếp tục tạo ra các động lực giảm nghèo mới, đặc biệt là giảm nghèo bền vững

5.1.2. Đánh giá kết quả giảm nghèo trên thực tế so với mục tiêu của các chính sách⁸

So với các mục tiêu chính sách, các kết quả giảm nghèo từ năm 2005 tới nay đều đạt và vượt các mục tiêu đặt ra. Chiến lược XĐGN giai đoạn 2001-2010 đặt mục tiêu mỗi năm giảm khoảng 1,5 % đến 2 % tỷ lệ hộ nghèo. Riêng các mục tiêu giảm nghèo giai đoạn 2006-2010 được quy định cụ thể trong Quyết định số 20/2007/QĐ-TTg ngày 05/02/2007 của Thủ tướng Chính phủ. Trong đó, đặt ra mục tiêu giảm một nửa số hộ nghèo, tỷ lệ hộ nghèo từ 22 % năm 2005 xuống còn từ 10 % đến 11 % vào năm 2010, tương ứng mục tiêu giảm nghèo hàng năm là 2 %. Trên thực tế, tỷ lệ giảm nghèo vượt kế hoạch đặt ra, trung bình mỗi năm giảm khoảng 2,6 %. Theo Bộ LĐTB&XH, kết quả giảm nghèo giai đoạn này đã vượt mục tiêu đặt ra và về đích sớm trước 01 năm:

"Theo báo cáo của Bộ LĐTB&XH, tỷ lệ hộ nghèo cả nước đã giảm xuống còn 18,1 % (năm 2006); 14,75 % (năm 2007); 12,1 % (năm 2008); 11,3 % (năm 2009) và ước 9,45 % (năm 2010), hoàn thành kế hoạch trước 01 năm so với mục tiêu chương trình và Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ X đề ra."⁹

So với giai đoạn 2006-2010, mục tiêu về giảm nghèo trong kế hoạch phát triển kinh tế xã hội 2011-2015 thậm chí còn cao hơn, mỗi năm giảm 2 %, riêng các khu vực nghèo nhất, tỷ lệ giảm nghèo mỗi năm là 4 %. Mục tiêu này được nhiều nghiên cứu về giảm nghèo đánh giá là khá tham vọng, đặc biệt trong bối cảnh kinh tế vĩ mô còn khó khăn và các nguồn lực cho giảm nghèo không cao hơn hẳn so

⁸ Kết quả giảm nghèo dựa trên chuẩn nghèo chính thức

⁹ Ủy ban về các vấn đề Xã hội của Quốc hội, Báo cáo số 2222/BC-UBXH12, Báo cáo kết quả giám sát tình hình thực hiện một số chính sách về giảm nghèo, 2010.



với giai đoạn trước. Nhiều nghiên cứu cũng chỉ ra, các thách thức giảm nghèo ở giai đoạn 2011-2015 sẽ khó khăn hơn nhiều so với giai đoạn 2006-2010, đơn giản vì những trở ngại lớn nhất về giảm nghèo của giai đoạn trước vẫn còn, trong khi những thách thức mới lại xuất hiện ngày một nhiều. Mặc dù ở giai đoạn 2006-2010, kinh phí bố trí cho Chương trình MTQG về giảm nghèo là 1.874 tỷ đồng, đạt 99 % so với kế hoạch (1.890 tỷ đồng), song nguồn vốn chủ yếu được tập trung vào năm 2010, còn 4 năm trước đó, ngân sách được bố trí chỉ chiếm 57 % tổng kinh phí của cả giai đoạn. Đây là một vấn đề đáng chú ý trong việc phân bổ nguồn lực và giám sát thực hiện các chính sách về giảm nghèo.

Báo cáo của Bộ LĐTB&XH¹⁰ cho thấy tốc độ giảm nghèo hàng năm giai đoạn sau 2010 vẫn đang vượt mục tiêu đặt ra cho từng năm của giai đoạn 2011-2015. Trong đó, tại các huyện 30a và các huyện nghèo mới được bổ sung, tốc độ giảm nghèo diễn ra nhanh hơn khá nhiều. Riêng các huyện 30a, qua 2 năm đã giảm khoảng gần 14 %.

5.1.3. Tóm tắt các tồn tại trong lĩnh vực giảm nghèo ở Việt Nam

Từ cả góc độ các cơ quan quản lý Nhà nước có liên quan và các nghiên cứu, đánh giá về giảm nghèo thời gian qua cho thấy, vẫn còn rất nhiều các tồn tại và thách thức trong lĩnh vực giảm nghèo. Những quan điểm và cách nhìn nhận đối với các tồn tại và thách thức từ các nghiên cứu so với các cơ quan quản lý Nhà nước có nhiều điểm tương đồng song cũng có không ít các khác biệt. Điều đó cũng đồng nghĩa, đã có sự chia sẻ và đồng thuận phần nào trong các khuyến nghị, giải pháp đối với thực hiện các chính sách giảm nghèo giữa các cơ quan quản lý Nhà nước với các tổ chức nghiên cứu và ngược lại.

5.1.3.1. Xây dựng chính sách và tổ chức thực hiện chính sách giảm nghèo

Trong rất nhiều các tồn tại, vấn đề xây dựng và tổ chức thực hiện chính sách liên quan tới các yếu tố về nguồn lực, hoạt động điều phối, năng lực bộ máy giảm nghèo được nhắc đến nhiều hơn cả. Thực tiễn cho thấy, Việt Nam có rất nhiều nhiều kinh nghiệm trong thiết kế và thực hiện các chương trình giảm nghèo, bao gồm cả

¹⁰ Bộ LĐTB&XH: Báo cáo kết quả thực hiện các chính sách và Chương trình MTQG giảm nghèo bền vững 02 năm (2011-2012); phương hướng nhiệm vụ giảm nghèo năm 2013 và định hướng đến năm 2015



các Chương trình MTQG cho tới các chương trình, chính sách giảm nghèo khác. Các tổ chức quốc tế cũng đã có nhiều đóng góp, hỗ trợ kỹ thuật trong quá trình thiết kế, xây dựng chính sách giảm nghèo. Mặc dù vậy hơn 10 năm qua, sự chông chéo của hệ thống chính sách giảm nghèo gần như ngày càng trầm trọng hơn và hiện đang trở thành một nhân tố cản trở thực hiện các mục tiêu giảm nghèo. Cũng vì thế, giảm sự chông chéo trong thiết kế và thực hiện chính sách hiện đang là một trong những ưu tiên quan trọng mới trong chính sách giảm nghèo của Việt Nam.

Khi Việt Nam trở thành một quốc gia có thu nhập trung bình, nhiều chuẩn mực mới về chính sách xã hội đã thay đổi, các chính sách hỗ trợ cho người nghèo cũng tăng dần cả về quy mô và số lượng. Sự gia tăng số lượng chính sách hỗ trợ người nghèo, ở khía cạnh mục tiêu, chủ yếu hướng tới các hỗ trợ mang tính toàn diện hơn cho người nghèo, giúp giảm nghèo sâu và tránh các nguy cơ tái nghèo. Tuy nhiên, sự gia tăng này càng khiến cho bức tranh chính sách giảm nghèo thêm phức tạp, với nhiều đường cắt ngang, chông chéo do thiếu một cơ chế quản lý thống nhất, phân công nhiệm vụ, trách nhiệm rõ ràng giữa các bên có liên quan. Nghiên cứu riêng về sự chông chéo của hệ thống chính sách giảm nghèo được thực hiện năm 2009 của UNDP trong báo cáo Rà soát tổng quan các chương trình dự án giảm nghèo ở Việt Nam đã đề cập rất rõ tới vấn đề này (hiện tại việc rà soát chính sách giảm nghèo đang được các Bộ thực hiện sau khi có Nghị quyết 80/NQ-CP). Ngoài ra, trong rất nhiều các nghiên cứu khác, đặc biệt là các đánh giá Chương trình MTQG hoặc các chương trình giảm nghèo lớn cũng đều nhắc đi nhắc lại vấn đề này. Việc chông chéo về chính sách giảm nghèo xuất phát từ sự chông chéo từ trong thiết kế các chương trình, chính sách giảm nghèo ở cấp Trung ương. Các nghiên cứu của UNDP chỉ ra rằng sự chông chéo đã ảnh hưởng tới hiệu quả thực hiện chính sách giảm nghèo và gây ra sự lãng phí nguồn lực của Nhà nước cũng như ảnh hưởng tới chính bản thân những người được hưởng lợi từ chính sách:

“Cũng như Chương trình MTQG giảm nghèo, việc thiết kế các chính sách/dự án theo ngành dọc, mà không bổ sung và tăng cường cam kết và không tính đến khả năng chông chéo và thiếu nhất quán (như trong trường hợp hỗ trợ khuyến nông) dễ dẫn đến phí phạm nguồn lực của nhà nước và các nhà tài trợ.”



Chi phí giao dịch lớn ở nhiều cấp, ban ngành, hiệu quả thấp, giảm khả năng tiếp cận dịch vụ của người nghèo (một số người nghèo không cho con tới trường mặc dù họ được miễn học phí, bởi vì họ vẫn phải chịu các chi phí khác)."¹¹

Vấn đề chồng chéo trong thiết kế các chương trình, chính sách giảm nghèo cũng được Bộ LĐTĐ&XH nhiều lần chỉ ra trong các báo cáo đánh giá về công tác giảm nghèo như một tồn tại dai dẳng, điển hình của chính sách giảm nghèo. Tuy nhiên, giải pháp để khắc phục hiệu quả vấn đề này lại chưa được thực thi một cách triệt để, nếu không muốn nói là ngày càng có xu hướng phức tạp hơn. Theo Bộ LĐTĐ&XH¹² vấn đề thiếu gắn kết giữa các chương trình, dự án giảm nghèo với nhau và với các mục tiêu giảm nghèo chung chính là yếu tố gây ra sự chồng chéo, cũng là trở lực cho việc đạt các kết quả giảm nghèo theo hướng bền vững. Sự thiếu gắn kết này cũng đồng thời gây ra các vấn đề về lãng phí nguồn lực, trong khi trên thực tế, nguồn lực cho các chương trình, dự án giảm nghèo không phải lúc nào cũng dồi dào.

Sự chồng chéo về xây dựng chính sách giảm nghèo dẫn tới việc điều phối các chính sách này trên thực tế gặp rất nhiều khó khăn. Do chính sách được thiết kế theo ngành dọc nên sự thiếu liên kết một cách chặt chẽ giữa các bên có liên quan từ cấp Trung ương là điều dễ hiểu. Xuất phát điểm này khiến cho các mối liên hệ, ràng buộc giữa các chính sách, dự án giảm nghèo ở cấp địa phương lỏng lẻo nhưng lại chồng chéo, phức tạp hơn nhiều ở cấp Trung ương, do có sự tác động, tham gia của các nhân tố khác ở địa phương. Hệ quả của vấn đề này không chỉ dẫn tới sự phân tán về nguồn lực, mà còn giảm đáng kể hiệu quả của công tác theo dõi, giám sát ở cấp Trung ương. Đồng thời, cũng gia tăng áp lực, sự phức tạp trong tổ chức quản lý và thực hiện ở cấp địa phương. Ba chương trình, chính sách giảm nghèo lớn đang có sự chồng chéo cao nhất là Chương trình MTQG giảm nghèo, chương trình 135 và Nghị quyết

¹¹ Bộ LĐTĐ&XH, UNDP, *Nhìn lại quá khứ đối mặt thách thức mới-Báo cáo đánh giá giữa kỳ Chương trình MTQG giảm nghèo và chương trình 135-II giai đoạn 2006-2008*; tháng 6/2009, tr17

¹² Bộ LĐTĐ&XH: Báo cáo kết quả thực hiện các chính sách và Chương trình MTQG giảm nghèo bền vững 02 năm (2011-2012); phương hướng nhiệm vụ giảm nghèo năm 2013 và định hướng đến năm 2015



30a (gồm cả các chính sách bổ sung các huyện nghèo mới). Những vấn đề này đã được chỉ ra khá sớm và rất rõ ràng trong Báo cáo đánh giá giữa kỳ *Chương trình MTQG giảm nghèo và chương trình 135 giai đoạn 2 từ năm 2009* của UNDP¹³. Theo UNDP không chỉ dừng lại ở việc chống chéo về đối tượng, nội dung, địa bàn mà vấn đề thiếu sự điều phối thống nhất giữa các chương trình, dự án cũng sẽ ảnh hưởng trực tiếp tới hiệu quả giảm nghèo do nguy cơ trùng lặp về kết quả và ảnh hưởng tới hiệu quả nguồn lực giảm nghèo vốn khan hiếm. Không những thế, sự phức tạp trong cơ chế thực hiện cũng sẽ làm gia tăng thêm chi phí về thời gian, thậm chí tiền bạc của các cơ quan quản lý Nhà nước. Nhìn rộng ra, sự chống chéo này còn gây ra ảnh hưởng tới công tác theo dõi, đánh giá, giám sát do các số liệu thống kê không có sự nhất quán giữa các bên có liên quan.

Cũng cần phải nói thêm rằng, tuy Bộ LĐTB&XH là cơ quan quản lý Nhà nước trong lĩnh vực giảm nghèo song việc phân bổ các nguồn lực, tài chính lại do hai cơ quan khác là Bộ KH&ĐT và Bộ TC thực hiện. Những nhân tố này khiến cho vai trò “nhạc trưởng” của Bộ LĐTB&XH không được phát huy hết khả năng và điều này cũng trở thành một khuyến nghị quan trọng về chính sách trong một số các nghiên cứu giảm nghèo ở quy mô Quốc gia.

Mặc dù sự chống chéo, phức tạp trong chính sách, chương trình giảm nghèo rất rõ ràng và các khuyến nghị giảm thiểu sự chống chéo trong các nghiên cứu là rất mạnh mẽ song qua thời gian, mức độ chống chéo, phức tạp của chính sách giảm nghèo dường như không được giảm bớt, thậm chí có xu hướng gia tăng, ít nhất là xét ở góc độ số lượng các chính sách hỗ trợ, dự án và chương trình giảm nghèo. Chương trình MTQG giảm nghèo đầu tiên giai đoạn 1998-2000 (chương trình 133) có 9 dự án. Trong khi đó, Chương trình MTQG giảm nghèo giai đoạn 2001-2005 (chương trình 143) chia lĩnh vực xóa đói giảm nghèo thành các chính sách và các dự án. Các chính sách gồm: Các chính sách hỗ trợ cho người nghèo, hộ nghèo, xã nghèo, bao gồm: hỗ trợ về y tế, về giáo dục, chính sách an sinh xã hội, miễn thuế sử dụng đất nông nghiệp, trợ giúp đối tượng nghèo về nhà ở, công cụ lao động và đất sản xuất. Các dự án giảm nghèo (được xác định là hỗ trợ trực tiếp để xóa đói giảm nghèo) gồm hai nhóm dự án: (i) Nhóm các dự án xóa đói giảm nghèo chung

¹³ Bộ LĐTB&XH, UNDP, *Nhìn lại quá khứ đối mặt thách thức mới-Báo cáo đánh giá giữa kỳ Chương trình MTQG giảm nghèo và chương trình 135-II giai đoạn 2006-2008*; tháng 6/2009, tr16



và (ii) Nhóm các dự án xoá đói giảm nghèo cho các xã nghèo (có 25 % hộ nghèo trở lên và chưa đủ cơ sở hạ tầng thiết yếu) không thuộc Chương trình 135. Trong đó, đối với nhóm (i) bao gồm 3 dự án và có 5 dự án thuộc nhóm (ii). Chương trình MTQG giảm nghèo 2006-2010 chia các chính sách, dự án và hoạt động chủ yếu của chương trình thành ba nhóm gồm: (i) hỗ trợ sản xuất; (ii) hỗ trợ tiếp cận dịch vụ xã hội và (iii) nâng cao năng lực và nhận thức. Trong đó, nhóm (i) gồm 6 chính sách và dự án, nhóm (ii) gồm 4 chính sách, nhóm (iii) có 2 chính sách. Sau khi có Nghị quyết số 80/NQ-CP ngày 19/5/2011 của Chính phủ về định hướng giảm nghèo bền vững thời kỳ từ năm 2011 đến năm 2020, đã và đang có những hoạt động rà soát, đánh giá lại hệ thống các chính sách về giảm nghèo để tránh sự chồng chéo và nâng cao hiệu quả quản lý, điều hành. Các chính sách được duy trì theo Nghị quyết số 80/NQ-CP gồm các chính sách hỗ trợ giảm nghèo chung và các chính sách hỗ trợ giảm nghèo đặc thù. Bên cạnh đó, theo Quyết định số 1489/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 8/10/2012, Chương trình MTQG giảm nghèo bền vững giai đoạn 2012-2015 gồm 4 dự án.

Báo cáo nghiên cứu rà soát các chính sách dân tộc và đề xuất xây dựng hệ thống chính sách DTTS đến năm 2020 do UBND và UNDP thực hiện cho thấy riêng đối với hệ thống chính sách DTTS đến năm 2011, Việt Nam có tổng cộng 187 chính sách khác nhau ở cấp Trung ương do Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ ban hành¹⁴. Trong đó, số lượng Nghị định, Nghị quyết của Chính phủ ban hành là 44 văn bản, đề cập gần như toàn diện các vấn đề từ giảm nghèo, y tế, giáo dục, dạy nghề, sản xuất, tín dụng... Riêng với 143 Quyết định được Thủ tướng Chính phủ ban hành, hiện đang còn hiệu lực được phân chia thành hai nhóm chính: (i) nhóm chính sách phát triển kinh tế xã hội theo vùng (46 Quyết định); (ii) nhóm chính sách phát triển kinh tế xã hội theo lĩnh vực, theo ngành (97 Quyết định). Trong đó, nhiều nhất là nhóm các chính sách về phát triển sản xuất, giao thông vận tải, tín dụng, định cư. Cũng theo nghiên cứu này, sự chồng chéo về chính sách DTTS thể hiện ở ba khía cạnh chính: (i) nội dung; (ii) đối tượng thụ hưởng và (iii) thời gian thực hiện chính sách trên cùng một địa bàn. Ví dụ về nội dung, có tới 6 chính sách hỗ trợ nước sạch và vệ sinh môi trường nông thôn. Về đối tượng thụ hưởng, hộ nghèo DTTS ở ĐBSCL là nhóm đối tượng hưởng nhiều chính sách nhất về giảm nghèo, do ngoài các chính sách chung, còn có một

¹⁴ Báo cáo này không đặt mục tiêu rà soát các văn bản có liên quan của các Bộ/ngành



số chính sách riêng, mang tính đặc thù như Quyết định 74/2008/QĐ-TTg ngày 09/6/2008 của Thủ tướng Chính phủ về một số chính sách hỗ trợ giải quyết đất ở, đất sản xuất và giải quyết việc làm cho đồng bào DTTS nghèo, đời sống khó khăn vùng đồng bằng sông Cửu Long giai đoạn 2008-2010 (đã được thay thế bằng Quyết định số 29/2013/QĐ-TTg ngày 20/5/2013 của Thủ tướng Chính phủ về một số chính sách hỗ trợ giải quyết đất ở và giải quyết việc làm cho đồng bào DTTS nghèo, đời sống khó khăn vùng đồng bằng sông Cửu Long giai đoạn 2013-2015). Riêng vấn đề chồng chéo về thời gian thực hiện chính sách trên cùng một địa bàn được thể hiện rất rõ qua các chính sách hỗ trợ về nhà ở. Thống kê cho thấy, có tới 6 chính sách hỗ trợ về nhà ở, từ các chính sách điển hình như Quyết định 134/2004/QĐ-TTg, Quyết định 20/2007/QĐ-TTg, Quyết định 167/2008/QĐ-TTg... đến Quyết định 74/2008/QĐ-TTg, Nghị quyết 30a/2008/NQ-CP...

Có thể dễ dàng nhận thấy rằng, mặc dù ở mỗi thời kỳ, các Chương trình MTQG về giảm nghèo được “quy định” gói gọn trong một chính sách. Tuy nhiên, với cách thiết kế và tổ chức thực hiện qua nhiều năm, theo UNDP đánh giá các chương trình này thực chất là một cơ chế điều phối thực hiện một số các dự án và chương trình giảm nghèo của các Bộ, ngành khác nhau. Nói cách khác, đây không phải là một chương trình giảm nghèo. Cũng chính vì thế sự phức tạp, phân tán và chồng chéo nảy sinh từ đây bởi mỗi dự án, hợp phần có cơ chế tổ chức và cơ chế thực hiện khác nhau. Quá trình lập ngân sách, thời điểm thực hiện cũng khác nhau. Do vậy, xét ở khía cạnh quản lý tổng thể, các chương trình 135 dễ quản lý hơn hẳn so với các Chương trình MTQG giảm nghèo.

5.1.3.2. Vấn đề huy động và phân bổ nguồn lực giảm nghèo

Theo quy định, Bộ KH&ĐT chịu trách nhiệm huy động, phân bổ và quản lý các nguồn lực đầu tư, trong khi đó với các nguồn vốn sự nghiệp do Bộ TC quản lý và phân bổ. Quy định này đồng nghĩa, các cơ quan quản lý Nhà nước thường trực về giảm nghèo, cụ thể là Bộ LĐTB&XH không có vai trò đáng kể gì trong phân bổ các nguồn lực tài chính cho giảm nghèo. Thực tế này đã khiến một số chính sách giảm nghèo thời gian qua được xây dựng trong bối cảnh nguồn lực không rõ ràng và hạn chế. Từ đó, các nguồn lực tuy được bố trí nhưng ở mức thấp. Theo *Báo cáo nghiên cứu rà soát các chính sách dân tộc và đề xuất xây dựng hệ thống chính sách DTTS đến năm 2020* có hàng loạt các chính sách tín dụng cho giảm nghèo rơi vào



tình trạng này. Quyết định 32/2007/QĐ-TTg ngày 5/3/2007 của Thủ tướng Chính phủ: *Về việc cho vay vốn phát triển sản xuất đối với hộ đồng bào DTTS đặc biệt khó khăn* vốn vay cho phát triển sản xuất mặc dù có lãi suất 0 % nhưng định mức vay chỉ là 5 triệu đồng/hộ. Qua nghiên cứu¹⁵, có nhiều xã chỉ có khoảng 20 % số hộ nghèo vay được vốn vì nguồn vốn vay quá hạn chế. Tương tự, chính sách tín dụng ưu đãi cho hộ nghèo theo Quyết định số 20/2007/QĐ-TTg qua đánh giá có những xã chỉ có 30 % người dân tiếp cận được các nguồn vốn của Ngân hàng CSXH¹⁶. Ngay cả đối với chương trình 30a, theo báo cáo này, để đầu tư đầy đủ hệ thống cơ sở hạ tầng cho một huyện, kinh phí đầu tư khoảng 3.000 tỷ đồng. Mặc dù mức đầu tư này được tính tới năm 2020, tuy nhiên qua các năm như 2009, 2010 mức kinh phí của Nhà nước đầu tư tương ứng khoảng 25 tỷ đồng và 20 tỷ đồng, quá thấp so với nhu cầu và có thể dẫn tới nhiều tác động không tích cực trong việc đạt các mục tiêu giảm nghèo ở các huyện 30a.

Việc phân bổ nguồn lực giảm nghèo ở Việt Nam cũng thường chủ yếu tập trung cho các hạng mục phát triển cơ sở hạ tầng, bao gồm cả các Chương trình MTQG giảm nghèo và chương trình 135. Theo báo cáo *Đánh giá Chương trình MTQG về xóa đói giảm nghèo và chương trình 135*, tháng 10/2004 của UNDP, các Chương trình MTQG giảm nghèo của Việt Nam giai đoạn 2001-2005 tập trung khoảng 60 % nguồn lực của các dự án cho phát triển hệ thống cơ sở hạ tầng và định canh, định cư. Đối với chương trình 135, tỷ lệ phân bổ vốn này còn lớn hơn nhiều. Có 4 căn cứ phân bổ nguồn lực của các Chương trình MTQG gồm: (i) tỷ lệ hộ nghèo của tỉnh; (ii) khó khăn gặp phải do thiên tai; (iii) các nguồn vốn khác và (iv) kết quả chi năm trước và mục tiêu năm sau. Tuy vậy, quy trình xác định và phân bổ vốn giảm nghèo được đánh giá “tương tự như kê một đơn thuốc Đông y”¹⁷. Trong khi đó, chương trình 135 lại lựa chọn hình thức phân bổ vốn khác, chia đều cho từng xã nghèo. Cách phân bổ này dẫn tới tình trạng cào bằng trong khi chi phí và nhu cầu vốn ở các xã nghèo cho cùng một công trình không phải lúc nào cũng giống nhau. Báo cáo này cũng chỉ ra rằng, việc phân bổ nguồn lực Chương trình MTQG

¹⁵ Bộ LĐTĐ&XH & UNDP, Đề xuất khung chính sách hỗ trợ giảm nghèo cho các địa phương có tỷ lệ nghèo cao ở ĐBSCL, 2009

¹⁶ Bộ LĐTĐ&XH & UNDP, Đề xuất khung chính sách hỗ trợ giảm nghèo cho các địa phương có tỷ lệ nghèo cao ở ĐBSCL, 2009

¹⁷ Vũ Tuấn Anh (2003), Bộ LĐTĐ&XH, UNDP, *Đánh giá Chương trình MTQG về xóa đói giảm nghèo và chương trình 135*, tháng 10/2004, tr28



giảm nghèo giai đoạn 2001-2003 có những chương trình vốn không đáp ứng so với kế hoạch và nhu cầu địa phương. Điển hình là các phân bổ cho đào tạo và việc làm. Nguồn vốn huy động từ các tỉnh và nguồn vốn huy động ngoài ngân sách Trung ương giữa các địa phương cũng không giống nhau.

Thông thường, các chương trình mục tiêu giảm nghèo ở mỗi thời kỳ sẽ được điều chỉnh bởi các quy định liên tịch về tài chính giữa Bộ TC-Bộ LĐTB&XH. Mặc dù vậy, không phải tất cả các Chương trình MTQG đều nằm trong khuôn khổ này. Ví dụ như ở giai đoạn 2006-2010, các chính sách về hỗ trợ y tế, giáo dục hay tín dụng nằm ngoài các quy định tài chính của Thông tư liên tịch số 102/TTLT/BTC-BLĐTBXH. Chính vì những quy định ngoại lệ này nên việc xác định tổng thể về ngân sách, tổng thể chương trình là rất khó khăn. Ngoài ra, nguồn lực phân bổ cho việc thực hiện các chính sách giảm nghèo thiếu sự ổn định. Nói cách khác, rất khó để lập các kế hoạch ngân sách dài hạn trong 5 năm khi mà mức phân bổ từ trung ương thường có sự thay đổi qua từng năm. Theo báo cáo đánh giá của UNDP (*Nhìn lại quá khứ đối mặt thách thức mới-Đánh giá giữa kỳ Chương trình MTQG giảm nghèo và chương trình 135-II giai đoạn 2006-2008*), cơ chế phân bổ quản lý tài chính của chương trình 135-II tốt hơn so với Chương trình MTQG giảm nghèo và trên thực tế, trong Chương trình MTQG giảm nghèo chỉ có dự án xây dựng cơ sở hạ tầng cho xã bãi ngang ven biển, hải đảo được quy định tương ứng như mức đầu tư theo chương trình 135-II là có thể đảm bảo tính ổn định cho việc lập kế hoạch lồng ghép. Cũng từ thực tế thiết kế và phân bổ nguồn lực giảm nghèo như trên nên mục tiêu lồng ghép các nguồn lực giảm nghèo về cơ bản không đạt. Tình trạng xây trường học nhưng không xây nhà vệ sinh, không làm đường tới trường... là câu chuyện điển hình về sự thiếu lồng ghép trong thực thi các chính sách giảm nghèo. Các nghiên cứu đều chỉ ra rằng, nguyên nhân căn bản xuất phát từ việc tiếp cận thiết kế vấn đề giảm nghèo theo ngành dọc, thiếu sự phối hợp và tính tới vai trò của các cơ quan khác với các dự án, chính sách khác, chưa nói là tính đủ. Đây là bằng chứng rõ ràng về sự thiếu chia sẻ thông tin giữa các Bộ/ngành từ khâu thiết kế và từ đó khiến cho việc theo dõi, giám sát, đánh giá kết quả giảm nghèo tổng thể càng khó khăn hơn.

Ngoài vấn đề nguồn lực bố trí còn hạn chế, nguồn lực giảm nghèo cũng thường được bố trí chậm so với kế hoạch hàng năm. Đây cũng là một tồn tại nhiều năm qua, mặc dù theo đánh giá việc bố trí nguồn lực cho các Chương trình MTQG, các dự án, chương



trình giảm nghèo lớn đều đảm bảo theo kế hoạch cho cả giai đoạn. Thông thường, ngân sách Trung ương bố trí cho các dự án giảm nghèo thường chậm, tập trung kinh phí vào các năm cuối cùng của mỗi giai đoạn. Đó đó, đã gây ảnh hưởng tới các mục tiêu giảm nghèo của cả giai đoạn. Điều này gợi ý rằng, nguồn lực cho giảm nghèo rất cần phải được ưu tiên ở mức độ cao hơn trong bố trí và phân bổ ngân sách. Trong trường hợp kinh phí khó khăn, cần phải có các biện pháp lựa chọn hợp lý, ưu tiên thực hiện trước các hoạt động, hợp phần quan trọng, tránh việc giảm đồng đều tất cả các hoạt động. Theo nghiên cứu của UNDP¹⁸, tỷ lệ giải ngân các Chương trình MTQG về giảm nghèo đến cuối năm 2008 chỉ đạt gần 33 % cho cả giai đoạn, trong khi mục tiêu giải ngân tới cuối năm 2008 là 60 %. Thông thường, kinh phí bố trí của năm sau có xu hướng cao hơn so với năm trước. Tiến độ giải ngân so với kế hoạch của các hợp phần khác nhau cũng khác nhau. Hợp phần về cơ sở hạ tầng có thể không đạt mục tiêu, cùng với các dự án về khuyến nông và đào tạo nghề trái ngược với các chính sách về hỗ trợ tín dụng, giáo dục hay y tế. Cũng vì thế, mặc dù ở giai đoạn 2006-2010, nguồn vốn bố trí đạt 99 % so với kế hoạch song trong giai đoạn 2006-2009, ngân sách chỉ bố trí được 57 % kinh phí cả giai đoạn, còn lại tập trung vào năm 2010. Báo cáo khảo sát chi tiêu công về việc thực hiện Quyết định 112/2007/QĐ-TTg ngày 20/7/2007 “chính sách hỗ trợ các dịch vụ, cải thiện và nâng cao đời sống nhân dân, trợ giúp pháp luật thuộc Chương trình 135 giai đoạn II” năm 2012 của Unicef và Bộ KH&ĐT thực hiện tại Điện Biên cho thấy nguồn lực hỗ trợ của chính sách luôn chậm, một phần do vướng vào các quy định khác, trong trường hợp này là sự khác biệt giữa năm học và năm tài chính. Nghiên cứu này¹⁹ cũng chỉ ra, phải mất rất nhiều thời gian để dòng tiền hỗ trợ từ chính sách tới được đối tượng hỗ trợ (học sinh), trung bình thời gian chỉ dành cho việc gửi quyết định giao dự toán từ tỉnh xuống huyện đã mất 20 ngày. Năm học 2009-2010, tới cuối năm học, Bộ TC mới chuyển tiền hỗ trợ cho các trường. Năm học 2011-2012, tình trạng tương tự được tái diễn. Thực tế, theo Bộ LĐTB&XH việc kinh phí bố trí chậm cho các chính sách giảm nghèo còn có nguyên nhân liên quan tới việc xây dựng chính sách. Chủ yếu là vấn

¹⁸ Bộ LĐTB&XH, UBND, UNDP, *Nhìn lại quá khứ đối mặt thách thức mới*-Đánh giá giữa kỳ *Chương trình MTQG giảm nghèo và chương trình 135-II giai đoạn 2006-2008*; tháng 6/2009. Tr20

¹⁹ Unicef, Bộ KH&ĐT, *Báo cáo khảo sát chi tiêu công về việc thực hiện Quyết định 112/2007/QĐ-TTg ngày 20/7/2007 “chính sách hỗ trợ các dịch vụ, cải thiện và nâng cao đời sống nhân dân, trợ giúp pháp luật thuộc Chương trình 135 giai đoạn II”*, năm 2012, tr30.



đề thiếu “quy hoạch” đồng bộ trong quá trình này. Nói cách khác, nguồn gốc của vấn đề vẫn ở sự phân tán, chông chéo giữa các Bộ/ngành có liên quan. Theo đánh giá của Bộ LĐTB&XH những vấn đề về nguồn lực giảm nghèo đôi khi còn xuất phát từ tình trạng một số các chính sách giảm nghèo khi được xây dựng, ban hành còn thiếu những cơ sở đầy đủ về nguồn lực tài chính. Đồng thời, cũng có những nguyên nhân từ sự thiếu chi tiết trong các văn bản hướng dẫn thực hiện.

Theo báo cáo sơ kết 2 năm của Bộ LĐTB&XH, tính từ năm 2011-2013, nguồn vốn bố trí cho các chương trình giảm nghèo đã đạt 64 % so với kế hoạch. Đây có thể coi là một bằng chứng tốt cho những nỗ lực của Chính phủ trong việc thực hiện các mục tiêu giảm nghèo đã đặt ra. Tuy nhiên, trên thực tế, kinh phí cho việc thực hiện nhiều chính sách giảm nghèo thường chỉ được cấp vào quý 2, thậm chí quý 3 hàng năm và điều này rõ ràng ảnh hưởng rất lớn tới việc triển khai các chính sách giảm nghèo. Ví dụ ở khu vực Tây Nguyên, kinh phí giảm nghèo được cấp khi Tây Nguyên đã bước vào mùa mưa nên rất khó khăn trong việc triển khai.

Ở một khía cạnh khác, các chương trình giảm nghèo được thiết kế ngày càng yêu cầu nhiều hơn đóng góp từ ngân sách địa phương, cách thiết kế này theo đánh giá có hai ưu điểm chính, một mặt giảm gánh nặng cho ngân sách Trung ương, mặt khác tăng cường khả năng giám sát chi tiêu ở cấp tỉnh với các dự án giảm nghèo. Tuy nhiên, theo báo cáo đánh giá của UNDP²⁰ các địa phương được thụ hưởng nhiều các chính sách giảm nghèo chính là những địa phương nghèo, do vậy, việc bố trí kinh phí đối ứng thường rất khó khăn, kinh phí bố trí chậm và không đáp ứng được yêu cầu như thiết kế. Điều này, ảnh hưởng trực tiếp tới quá trình thực hiện và hiệu quả của các chính sách giảm nghèo. Hiện nay, các huyện được hưởng cơ chế bổ sung theo Nghị quyết 30a cũng đang rơi vào tình trạng này. Mặt khác, việc thiết kế chính sách lại diễn ra ở cấp Trung ương, khiến các địa phương thường bị động trong việc bố trí kinh phí giảm nghèo. Thực tế này đã tác động tới việc thực hiện các mục tiêu giảm nghèo và ảnh hưởng tới việc theo dõi, lập kế hoạch cho các chính sách ở giai đoạn tiếp theo.

²⁰ Bộ LĐTB&XH, UBND, UNDP, *Nhìn lại quá khứ đổi mới thách thức mới*-Đánh giá giữa kỳ *Chương trình MTQG giảm nghèo và chương trình 135-II giai đoạn 2006-2008*; tháng 6/2009. Tr20



5.1.3.3. Năng lực cán bộ giảm nghèo và vai trò của văn phòng quốc gia về giảm nghèo

Hiệu quả thực hiện các chính sách giảm nghèo, ngoài sự phụ thuộc vào nguồn lực, phương pháp giảm nghèo... còn phụ thuộc rất nhiều vào năng lực cán bộ giảm nghèo ở các cấp, cũng như vai trò của VPQGGN. Cũng vì thế, những vấn đề có liên quan tới năng lực của cán bộ giảm nghèo ở cấp cơ sở, cùng với những quy định chưa thật rõ về vị trí, vai trò của VPQGGN nhiều năm qua đã ảnh hưởng đáng kể tới việc thực hiện các chính sách giảm nghèo. Những vấn đề này vẫn liên tục được xuất hiện trong các khuyến nghị của các nghiên cứu cũng như các giải pháp, khuyến nghị của các cơ quan quản lý Nhà nước.

Đối với hoạt động của VPQGGN (thành lập năm 1998), khả năng phát huy vai trò của một cơ quan độc lập về điều phối, tổ chức, theo dõi việc thực hiện các chính sách của Chương trình MTQG giảm nghèo nhìn chung còn hạn chế, thể hiện rõ nhất ở việc thực hiện chế độ báo cáo của địa phương về thực hiện các chính sách giảm nghèo hàng năm về kinh phí (thường chỉ báo cáo với Bộ KH&ĐT và Bộ TC). Sự hạn chế này theo nghiên cứu của UNDP xuất phát từ hai nguyên nhân căn bản: (i) thẩm quyền hành chính của văn phòng thấp và (ii) vai trò không đáng kể của văn phòng đối với việc phân bổ và quản lý các nguồn lực liên quan tới giảm nghèo. Thực chất, về thẩm quyền hành chính, VPQGGN là một đơn vị bán độc lập do Bộ LĐTB&XH trực tiếp quản lý nhưng vị thế VPQGGN lại không ngang bằng với các cục/vụ trong Bộ. Ở cấp cơ sở, không phải địa phương nào cũng thành lập Văn phòng ban chỉ đạo giảm nghèo. Do vậy, dù ở cấp cơ sở hay cấp Trung ương việc điều phối, theo dõi, giám sát việc thực hiện các chính sách giảm nghèo của Văn phòng giảm nghèo đều rất hạn chế. Vai trò của VPQGGN gần như chỉ dừng lại ở việc tổng hợp, báo cáo.

Vấn đề này, qua nhiều năm, Bộ LĐTB&XH cũng xác định như là một nguyên nhân quan trọng ảnh hưởng đến hiệu quả thực hiện các chính sách giảm nghèo. Việc không được trao đầy đủ thẩm quyền đối với các hoạt động điều phối và giám sát các hợp phần, dự án giảm nghèo của các Bộ/ngành khác đã ảnh hưởng tới hiệu quả hoạt động của VPQGGN. Bên cạnh đó, tuy đã có quy định về việc thành lập và hoạt động của Ban chỉ đạo giảm nghèo song theo đánh giá của Bộ LĐTB&XH²¹ hoạt động của Ban chỉ đạo nhìn chung không

²¹ Bộ LĐTB&XH: giải pháp xóa đói, giảm nghèo, thực hiện phát triển bền vững và công bằng xã hội, giai đoạn 2011-2020. Kỳ yếu Hội nghị phát triển bền vững toàn quốc lần thứ 3.



đáp ứng được yêu cầu đã quy định. Ở nhiều tỉnh, thành phố, hoạt động của Ban chỉ đạo còn mang tính hình thức, nội dung báo cáo, tính cập nhật thông tin, số liệu còn nghèo nàn. Mặt khác, tại một số địa phương, không bố trí cán bộ chuyên trách để hỗ trợ hoạt động của Ban chỉ đạo, đồng thời nhân sự Ban chỉ đạo cũng thường xuyên có sự thay đổi nên dẫn tới hiệu quả hoạt động của các Ban chỉ đạo giảm nghèo cấp tỉnh chưa đáp ứng được nhu cầu thực tiễn.

Về năng lực của đội ngũ cán bộ làm công tác giảm nghèo, dễ thấy xuyên suốt các Chương trình MTQG về giảm nghèo từ 1998 tới nay cho thấy, ở bất kỳ thời điểm nào, các hoạt động đào tạo nâng cao năng lực cho cán bộ giảm nghèo vẫn luôn là một phần không thể thiếu của các chương trình này. Tuy nhiên, kinh phí cho các hoạt động đào tạo, tập huấn nhìn chung khá thấp (kinh phí phân bổ cho hợp phần đào tạo, tập huấn cho cán bộ làm công tác xóa đói giảm nghèo của chương trình 143 chỉ chưa đến 1 %)... Theo đánh giá của UNDP²², số lượng cán bộ giảm nghèo được đào tạo trong giai đoạn này là 93.000 người, đạt khoảng 55 % kế hoạch và mức độ giải ngân đạt khoảng 47 % so với kế hoạch. Kinh phí dành cho hoạt động này cũng chiếm tỷ lệ thấp so với các hoạt động khác. Đồng thời, nội dung và hình thức tập huấn cũng có những hạn chế nhất định.

5.1.3.4. Vấn đề chuẩn nghèo và xác định đối tượng nghèo

Chuẩn nghèo là yếu tố quan trọng liên quan tới đầu vào của chính sách giảm nghèo, cũng là căn cứ để đánh giá hiệu quả của các chính sách. Tại Việt Nam, từ năm 1993, đã tồn tại song song hai chuẩn nghèo, có nhiều sự khác biệt về số liệu và được sử dụng cho mục đích khác nhau. Chuẩn nghèo chính thức sau đó cũng liên tục được thay đổi, hiệu lực của chuẩn nghèo cũng dần được kéo dài (từ 2 năm lên thành 5 năm).

Chuẩn nghèo ở Việt Nam từ trước tới nay, dù là chuẩn chính thức hay chuẩn nghèo theo dõi, đánh giá cũng đều dựa trên các yếu tố về kinh tế. Việc sử dụng các yếu tố thu nhập/chi tiêu để đánh giá nghèo ngày càng tỏ ra không phù hợp đối với vấn đề về giảm nghèo, đặc biệt trong bối cảnh phát triển hiện tại, cũng như các mục tiêu giảm nghèo bền vững. Cũng vì thế tiếp cận giảm nghèo

²² Bộ LĐTB&XH, UNDP, *Nhìn lại quá khứ đối mặt thách thức mới*-Đánh giá giữa kỳ Chương trình MTQG giảm nghèo và chương trình 135-II giai đoạn 2006-2008; tháng 6/2009. Tr27



đa chiều²³ từ khía cạnh chính sách ngày càng được nhắc đến nhiều hơn trong các nghiên cứu ở Việt Nam. Trên thực tế, với các Chương trình MTQG giảm nghèo, ở một chừng mực nào đó cũng đã cách tiếp cận về giảm nghèo đa chiều khi cùng lúc thực hiện nhiều chính sách hỗ trợ cho người nghèo về y tế, giáo dục, phát triển sản xuất, việc làm, phát triển cơ sở hạ tầng... Tuy nhiên, mọi căn cứ để áp dụng các chính sách hỗ trợ “đa chiều” vẫn dựa trên chuẩn nghèo thu nhập và một quy trình xác định tương chừng rất chặt chẽ, khách quan song lại có thể bị chi phối bởi nhiều nhân tố chủ quan khác.

Chuẩn nghèo ở Việt Nam hiện tại được coi là thấp, đặc biệt là chuẩn nghèo chính thức, cho dù chuẩn nghèo đã được thay đổi qua từng thời kỳ²⁴. Khoảng cách giữa các lần thay đổi chuẩn nghèo chính thức thường là 5 năm, phù hợp với kế hoạch phát triển kinh tế xã hội của đất nước, phù hợp với khả năng huy động nguồn lực của Nhà nước, nhưng thường không phù hợp với điều kiện thực tiễn, nhất là trong bối cảnh giá cả leo thang, khủng hoảng kinh tế kéo dài. Khi giá cả leo thang, chuẩn nghèo dễ bị bóp méo. Tại thời điểm cuối năm 2008, khi lạm phát tăng cao, rất nhiều các ý kiến về điều chỉnh chuẩn nghèo đã được đưa ra, đặc biệt là những khuyến nghị về cách thức xây dựng chuẩn nghèo mới, còn gọi là chuẩn nghèo động, cập nhật diễn biến của chỉ số CPI.

Một vấn đề khác của chuẩn nghèo là khả năng phân loại các nhóm nghèo. Với chuẩn nghèo hiện tại, những người được xác định dưới ngưỡng nghèo đều được coi là nghèo, tuy nhiên bản thân các nhóm nghèo lại có những tình trạng nghèo rất khác nhau, có những nhóm rất sát ngưỡng nghèo nhưng cũng có những nhóm lại ở rất xa ngưỡng nghèo. Hạn chế của chuẩn nghèo chính thức được chỉ ra khá rõ trong nghiên cứu của WB²⁵. Nguyên nhân quan trọng dẫn tới hạn chế này xuất phát chủ yếu từ cách tiếp cận nghèo đơn chiều của Việt Nam, trong khi cách thức giải quyết vấn đề nghèo của Việt Nam lại mang tính đa chiều. Vì thế càng làm gia tăng nguy cơ trùng lặp và chông chéo của chính sách bởi nguyên nhân và nhu cầu hỗ trợ của người nghèo từ chính sách là không giống nhau trong nhiều

²³ Giai đoạn 2016-2020, Việt Nam sẽ áp dụng tiếp cận nghèo theo hướng đa chiều

²⁴ Chuẩn nghèo của TCTK-WB tuy có cập nhật khoảng 2 năm/lần, dựa trên kết quả điều tra mức sống dân cư cộng với diễn biến của chỉ số giá tiêu dùng nhưng ra đời từ 1993 và chưa được điều chỉnh, sửa đổi dựa trên những căn cứ mới.

²⁵ WB, *Khởi đầu tốt, nhưng chưa phải đã hoàn thành: Thành tựu ấn tượng của Việt Nam trong giảm nghèo và những thách thức mới*, 2012, tr62.



chiều cạnh, ít nhất là chia theo các khu vực, đặc điểm dân tộc... Nói cách khác, thay vì hỗ trợ như nhau cho mọi người nghèo, có thể hỗ trợ tập trung cho từng nhóm đối tượng với mức hỗ trợ cao hơn, thời gian hỗ trợ dài hơn và cách thức hỗ trợ phù hợp hơn.

Với những khác biệt như vậy, nhu cầu hỗ trợ và khả năng thoát nghèo của người nghèo là không giống nhau. Theo nghiên cứu của Viện KHXH Việt Nam, kết quả từ việc so sánh số liệu tổng ĐTMSDC năm 2002, 2004, 2006 đối với một số nhóm các hộ gia đình (được điều tra lặp lại) cho thấy, 35 % dân số thuộc nhóm này đã từng ở trạng thái nghèo, trong đó 9,3 % vẫn ở trong tình trạng này liên tục từ 2002-2006, còn lại 25,7 % đã có sự thay đổi trạng thái nghèo. Trong đó có 11,3 % thoát nghèo bền vững và 11,4 % nghèo nhất thời²⁶.

Chuẩn nghèo thấp khiến cho việc rà soát, đánh giá các hộ nghèo hàng năm gặp khá nhiều khó khăn trong bối cảnh nguồn lực giảm nghèo có hạn và người nghèo lại ngày càng nhận được nhiều hỗ trợ hơn từ chính sách. Một phần nguyên nhân sai lệch từ việc xác định hộ nghèo cũng xuất phát từ vấn đề chuẩn nghèo thấp. Theo nghiên cứu của Mai Thị Xuân Trung²⁷, cán bộ làm công tác giảm nghèo thường phải cân nhắc rất kỹ những trường hợp hộ rất nghèo nhưng khi rà soát chỉ cao hơn chuẩn từ 2-3 nghìn đồng/người/tháng. Một số cán bộ do thông cảm với hoàn cảnh của người dân nên đã điều chỉnh mức thu nhập của hộ gia đình để đảm bảo dưới chuẩn, cho dù thực tế thu nhập ở mức trên chuẩn nghèo.

Quy trình rà soát hộ nghèo đã được áp dụng lần đầu từ cuối năm 1999 và cho dù đã có nhiều điều chỉnh nhưng cơ bản quy trình này được thực hiện theo phương pháp từ dưới lên, gồm 3 bước: (1) chuẩn bị; (2) điều tra thu nhập hộ gia đình và (3) tổ chức bình xét. Bước 2 và bước 3 của quy trình này sử dụng hai phương pháp khác nhau, điều tra bằng bảng hỏi và xác định hộ nghèo dựa vào cộng đồng. Việc tổ chức bình xét tại thôn/xóm một mặt để công khai, minh bạch các kết quả rà soát, mặt khác nhằm thể hiện quyền làm chủ của người dân và hướng tới sự công bằng trong các kết quả rà soát hộ nghèo. Tuy nhiên, không phải lúc nào mục đích này cũng dễ dàng đạt được. Việc bình xét thường làm nảy sinh một số các yếu tố khác có thể ảnh

²⁶ Xem thêm báo cáo của Viện KHXH Việt Nam (VASS), *Giảm nghèo ở Việt Nam: Thành tựu và thách thức*, Nxb Thế Giới, 2011, tr 17

²⁷ Mai Thị Xuân Trung, *Quy trình xác định hộ nghèo và các vấn đề chính sách: Trường hợp huyện Đắk Mil, tỉnh Đắk Nông*, 2012, tr 32



hưởng tới kết quả rà soát như tính cào bằng trong cộng đồng, yếu tố dòng họ, người quen, yếu tố quan hệ xã hội của người được bình xét, nhất là đối với hình thức biểu quyết.

Mặc dù trải qua rất nhiều công đoạn và có sự tham gia của nhiều bên có liên quan, lại được tham vấn, lấy ý kiến chung của cộng đồng về kết quả điều tra. Tuy nhiên có rất nhiều vấn đề bất cập và có không ít các sai sót có thể xảy ra đối với hoạt động này. Do đó, dẫn tới tình trạng có một tỷ lệ không nhỏ người nghèo nằm ngoài hệ thống chính sách và ngược lại, điều này khiến cho việc thực hiện các mục tiêu giảm nghèo cũng khó khăn hơn. Dù chuẩn nghèo được xác định bằng ngưỡng thu nhập giống nhau nhưng ở những địa bàn có điều kiện kinh tế xã hội khác nhau, quan niệm về hộ nghèo lại rất khác nhau. Hình thức lấy ý kiến cộng đồng và quá trình rà soát, đánh giá của cán bộ cũng có thể ảnh hưởng tới các kết quả rà soát nghèo, chưa kể tới các yếu tố về năng lực, sự công tâm của cán bộ, thời gian tổ chức thực hiện cũng như chính các biểu mẫu hướng dẫn, đánh giá liên quan tới tài sản của hộ nghèo.

Ngoài việc xác định đối tượng hộ nghèo, nhiều chương trình dự án giảm nghèo lớn của Việt Nam còn xác định đối tượng hưởng lợi là các xã nghèo (chương trình 135) hay thậm chí là huyện nghèo (chương trình 30a và các quyết định bổ sung, có liên quan). Một trong những tiêu chí quan trọng để xác định các xã nghèo hay huyện nghèo lại được xuất phát từ tỷ lệ hộ nghèo của địa phương. Ví dụ ở chương trình 135 giai đoạn I, xã nghèo được UBND xác định dựa vào 5 tiêu chí: (i) địa bàn; (ii) cơ sở hạ tầng sẵn có; (iii) các vấn đề xã hội; (iv) điều kiện sản xuất; (v) điều kiện sống (hơn 60 % hộ gia đình là nghèo). Thậm chí đối với Chương trình 30a xác định các 62 huyện nghèo, và mới bổ sung 23 huyện theo cơ chế 30a (được hỗ trợ 70 % vốn đầu tư phát triển so với mức bình quân của 62 huyện nghèo) chỉ với một tiêu chí: có tỷ lệ hộ nghèo trên 50 %. Như vậy, chuẩn nghèo phù hợp và quy trình rà soát, đánh giá hộ nghèo chính xác có ảnh hưởng rất lớn tới việc thực hiện các chính sách giảm nghèo và giúp cải thiện, nâng cao hiệu quả giảm nghèo.

5.1.3.5. Vấn đề mô hình giảm nghèo

Các mô hình giảm nghèo là một phần không thể thiếu của các chính sách giảm nghèo. Cũng vì thế ngoài Chương trình MTQG về giảm nghèo, các mô hình giảm nghèo cũng xuất hiện ở rất nhiều các chính sách giảm nghèo khác như Nghị quyết 30a, chương trình



hỗ trợ phát triển sản xuất để giảm nghèo. Theo nghiên cứu của Bộ NN&PTNT²⁸ tại 17 tỉnh trên cả nước cho thấy có rất nhiều các mô hình giảm nghèo khác nhau đã và đang được thực hiện (94 mô hình khác nhau) trong đó có thể tạm chia thành gồm 4 loại mô hình: (i) chăn nuôi; (ii) trồng trọt; (iii) thủy sản và (iv) lâm nghiệp. Điểm chung các mô hình giảm nghèo là thiếu tính liên kết chặt chẽ giữa các hộ tham gia. Nói cách khác, thường chỉ tồn tại mối liên hệ giữa cán bộ khuyến nông và từng hộ gia đình. Trong khi rõ ràng, mối liên hệ này lại rất lỏng lẻo. Đây chính là một trong những hạn chế đáng kể của các mô hình giảm nghèo, thể hiện sự manh mún, nhỏ lẻ và tách biệt với nhau trong cùng một mô hình.

Nhìn chung qua nghiên cứu của Bộ NN&PTNT²⁹, mỗi mô hình giảm nghèo có số lượng hộ tham gia khá ít (128 hộ/mô hình), một phần quan trọng vì các mô hình đều mang tính chất thử nghiệm. Sau khi kết thúc giai đoạn thử nghiệm, thường cũng chuyển sang để hỗ trợ hộ khác hoặc địa bàn khác nên dẫn tới hiệu quả giảm nghèo của các mô hình hạn chế.

Trong khi đó, cũng với các mô hình giảm nghèo nhưng cách tiếp cận của các tổ chức NGO trong nước và quốc tế lại rất khác biệt so với các chính sách của Nhà nước, trước tiên các mô hình giảm nghèo đều được thiết kế trong các dự án, không chỉ dừng lại ở mô hình đơn thuần như của Nhà nước. Qua nghiên cứu của Bộ NN&PTNT³⁰ cho thấy, có 6 loại mô hình, dự án được các NGO trong nước thực hiện trong đó các dự án/mô hình về tăng cường năng lực và phát triển cộng đồng chiếm tỷ lệ khá cao (đứng thứ 2 chỉ sau các dự án/mô hình giảm nghèo về trồng trọt). Xét về quy mô số hộ tham gia cho thấy mỗi mô hình của các NGO trong nước có tới 2000 hộ/mô hình, cao gấp 15,6 lần so với mô hình của Nhà nước). Nghiên cứu này cho rằng sở dĩ số hộ tham gia đông hơn hẳn so với mô hình giảm nghèo của Nhà nước do việc thực hiện các mô hình giảm nghèo mang tính lặp lại, thực hiện nhiều lần ở địa bàn nhằm đảm bảo độ tin cậy trước khi nhân rộng. Thời gian thực hiện các dự án/mô hình cũng dài hơn so với mô hình của Nhà nước (trung bình từ 2-3 năm, cá biệt có thể là 5-6 năm).

²⁸ Bộ NN&PTNT, Đánh giá các mô hình phát triển sản xuất giảm nghèo bền vững và xây dựng cơ chế quản lý trong xây dựng và nhân rộng mô hình, năm 2013, tr9-10.

²⁹ Bộ NN&PTNT, Đánh giá các mô hình phát triển sản xuất giảm nghèo bền vững và xây dựng cơ chế quản lý trong xây dựng và nhân rộng mô hình, năm 2013, tr10.

³⁰ Bộ NN&PTNT, Đánh giá các mô hình phát triển sản xuất giảm nghèo bền vững và xây dựng cơ chế quản lý trong xây dựng và nhân rộng mô hình, năm 2013, tr8.



Đối với các mô hình giảm nghèo của Nhà nước có rất nhiều yếu tố tác động tới sự không hiệu quả trong đó nguyên nhân quan trọng liên quan tới phương thức thiết kế và tiếp cận xây dựng mô hình. Các mô hình giảm nghèo được thực hiện ở xã nhưng mô hình lại do cấp tỉnh hoặc huyện quản lý. Mặc dù hàng năm các địa phương khi hỗ trợ sản xuất đều cho người dân đăng ký các loại cây, con theo nhu cầu song qua nghiên cứu cho thấy các loại cây con này đều đã nằm trong danh sách đã quy định, không có các loại cây, con theo nhu cầu của người dân. Việc không đánh giá đúng nhu cầu của người dân dẫn tới sự lãng phí nguồn lực trong thực hiện các mô hình giảm nghèo, các hỗ trợ về cây con và chuyển giao khoa học kỹ thuật nhiều khi không phù hợp với nhu cầu của người dân nhưng vì được cho không nên người dân vẫn nhận và thực hiện. Chính điều này đã ảnh hưởng tới hiệu quả của các mô hình giảm nghèo và khiến các mô hình giảm nghèo khó có thể nhân rộng. Các mô hình của Nhà nước ngoài việc được tổ chức theo dạng cho không thường còn áp dụng một quy trình duy nhất, giống nhau về hỗ trợ khuyến nông, kỹ thuật (tập huấn 1 lần khi bắt đầu triển khai), cho dù với các mô hình sản xuất khác nhau. Các mô hình giảm nghèo của Nhà nước thường là những mô hình thử nghiệm, thường chỉ áp dụng 1 lần/1 hộ dù thành công hay thất bại cũng thường không duy trì các hỗ trợ trong giai đoạn tiếp theo.

5.1.4. Tóm tắt các thách thức trong lĩnh vực giảm nghèo

5.1.4.1. Khoảng cách giàu nghèo

Khoảng cách giàu nghèo có xu hướng gia tăng, thậm chí tỷ lệ thuận với các kết quả giảm nghèo. Các nghiên cứu về giảm nghèo cho thấy, ngoài các chính sách về tăng trưởng kinh tế, bản thân các chính sách giảm nghèo trong một chừng mực nào đó cũng có ảnh hưởng tới sự gia tăng khoảng cách này, ví dụ như việc vay vốn xóa đói giảm nghèo³¹. Tăng trưởng kinh tế không chỉ tạo ra các cơ hội thoát nghèo thông qua việc cải thiện thu nhập của hộ nghèo mà còn giúp các hộ khá, hộ giàu vươn lên mạnh mẽ và càng tạo ra

³¹ Hộ nghèo thường vay tiền để trả nợ, chi tiêu nên việc trả lãi và vốn thường không đúng hạn. Trong khi đó, với những hộ vốn không thuộc diện nghèo nhưng vẫn có tên trong danh sách lại thường vốn vay để phát triển sản xuất kinh doanh. Xem thêm, Mai Thị Xuân Trung, *Quy trình xác định hộ nghèo và các vấn đề chính sách: Trường hợp huyện Đăk Mil, tỉnh Đắk Nông*, 2012, tr 32



những khoảng cách lớn hơn đối với các hộ nghèo. Những khía cạnh này theo WB đã và đang làm trầm trọng thêm những vấn đề truyền thống liên quan tới giảm nghèo ở Việt Nam:


"Chênh lệch giữa người nghèo và người không giàu liên tục nở rộng thêm trong thời gian từ năm 1993 đến năm 2008, với mức chi tiêu bình quân đầu người của người nghèo giảm xuống chỉ bằng 30 % mức tương ứng của người không nghèo trong năm 2008, trong khi năm 1993 tỷ lệ này vẫn đạt 40 %." Hệ số Gini tiếp tục có xu hướng gia tăng từ 0,418 năm 2000 lên 0,43 năm 2010: "Phần tăng thu nhập của 10 % dân số có thu nhập cao nhất gần lớn bằng tổng thu nhập của 10 % có thu nhập thấp ở Việt Nam năm 2010. Trong khi đó, trong cùng thời kỳ, tỷ trọng thu nhập của 10 % dân số thu nhập thấp nhất giảm đi 20 %. Nếu tập trung chú ý vào nhóm thu nhập cao nhất trong phân bố thu nhập thì có thể thấy rằng tỷ trọng phần thu nhập của nhóm 5 % dân số có thu nhập cao nhất tăng từ 20,6 % lên 22,5 % trong giai đoạn 2004-2010"³²

Khoảng cách thu nhập bình quân đầu người của nhóm chiếm 20 % cao nhất gấp 4,1 lần so với 20 % nhóm thấp nhất vào năm 1990 đã tăng lên 9,2 lần năm 2010. Vấn đề khoảng cách giàu nghèo của Việt Nam thể hiện rõ nhất ở tình trạng nghèo DTTS, cho dù đây là nhóm đối tượng đích của hầu hết các chính sách giảm nghèo suốt 20 năm qua. Hai khu vực hiện có tỷ lệ nghèo cao của cả nước là Tây Bắc và Tây Nguyên. Năm 2012, theo chuẩn nghèo chính thức, tỷ lệ hộ nghèo ở Tây Bắc cao gấp 2,52 lần bình quân cả nước, ở Tây Nguyên là 1,6 lần. Đáng chú ý, khoảng cách này có xu hướng giãn ra, trong khi so với năm 2010, tỷ lệ nghèo ở Tây Bắc cao hơn trung bình cả nước là 2,34 lần và ở Tây Nguyên là 1,53 lần.

5.1.4.2. Nghèo dân tộc thiểu số

Tương tự như khoảng cách nghèo, vấn đề nghèo DTTS đã tồn tại ngay từ đầu như là một thách thức lớn trong việc thực hiện các mục tiêu giảm nghèo. Tuy nhiên, qua thời gian, từ một thách thức không lớn, vấn đề giảm nghèo DTTS dần trở thành một mục tiêu ưu tiên

³² WB, *Khởi đầu tốt, nhưng chưa phải đã hoàn thành: Thành tựu ẩn tượng của Việt Nam trong giảm nghèo và những thách thức mới*, 2012, tr22.



hàng đầu trong các chính sách giảm nghèo. Rõ ràng, với các kết quả đã đạt được và những tồn tại hiện có, chính sách giảm nghèo nên sớm có thay đổi tiếp cận giảm nghèo với riêng nhóm DTTS.

Chương trình 30a ra đời nhằm hỗ trợ giảm nghèo nhanh và bền vững cho các huyện có tỷ lệ nghèo trên 50 %, thông thường cũng là những địa phương có đông DTTS, có nhiều huyện, người DTTS lại chiếm đa số. Thực tế, tại nhiều huyện nghèo, xã đặc biệt khó khăn, tỷ lệ nghèo thậm chí lên tới 60 %-70 %. Ở khu vực Tây Nguyên, tỷ lệ nghèo DTTS tại chỗ thường cao hơn so với tỷ lệ nghèo của người dân tộc từ nơi khác tới và cao hơn nhiều so với nhóm người Kinh. Tại những xã đặc biệt khó khăn, tỷ lệ nghèo của nhóm DTTS cũng luôn cao hơn hẳn so với nhóm dân tộc Kinh. Trong các nhóm DTTS, người H'mông có tỷ lệ nghèo cao hơn cả, sau đó là các dân tộc bản địa ở khu vực Tây Nguyên. Người Hoa là nhóm DTTS có tỷ lệ nghèo thấp hơn cả.

“Dù 53 DTTS của Việt Nam chỉ chiếm 15 % tổng dân số, nhưng lại chiếm gần một nửa (47 %) tổng số người nghèo ở Việt Nam và chiếm 68 % số người nghèo cùng cực³³. Tuy điều kiện sống của nhiều nhóm DTTS đã được cải thiện từ cuối thập kỷ 90, nhưng tỷ trọng DTTS trong số người nghèo lại gia tăng đáng kể – tăng 25 điểm % đối với người nghèo cùng cực (từ 43 % vào năm 1998 lên 68 % vào năm 2010) và tăng 19 điểm % đối với người nghèo (từ 28 % năm 1998 lên 47 % năm 2010).”³⁴

Cũng theo báo cáo của WB³⁵, khoảng cách về tỷ lệ nghèo giữa người DTTS và người Kinh ngày càng giãn ra và có xu hướng tăng mạnh trong những năm gần đây. Kết quả phân tích ĐTMSDC cho thấy, năm 2010, khả năng sống trong tình trạng nghèo của một người

³³ Nghèo cùng cực: cá nhân có chi tiêu bình quân đầu người dưới 2/3 chuẩn nghèo (8 phần trăm dân số nghèo nhất), xem thêm tại báo cáo của WB, *Khởi đầu tốt, nhưng chưa phải đã hoàn thành: Thành tựu ấn tượng của Việt Nam trong giảm nghèo và những thách thức mới*, 2012, tr62.

³⁴ WB, *Khởi đầu tốt, nhưng chưa phải đã hoàn thành: Thành tựu ấn tượng của Việt Nam trong giảm nghèo và những thách thức mới*, 2012, tr66

³⁵ Xem thêm báo cáo của WB, *Khởi đầu tốt, nhưng chưa phải đã hoàn thành: Thành tựu ấn tượng của Việt Nam trong giảm nghèo và những thách thức mới*, 2012, tr122



DTTS bình thường cao gấp 5,1 lần so với người Kinh, trong khi vào năm 1993, khoảng cách này chỉ là 1,6 lần.

Chưa có một thống kê chính thức về số lượng chính sách giảm nghèo nói riêng đối với nhóm DTTS, tuy nhiên có thể thấy hầu hết các chính sách giảm nghèo đều có liên quan tới nhóm này³⁶. Những kết quả về giảm nghèo DTTS trong thời gian qua cho thấy cần phải có những giải pháp riêng để giảm nghèo đối với nhóm DTTS. So sánh về nguyên nhân nghèo với nhóm người Kinh, nghèo DTTS chủ yếu liên quan tới sự chênh lệch về nguồn lực và hiệu quả sử dụng nguồn lực để giảm nghèo, đặc biệt là các yếu tố về tư liệu sản xuất, giáo dục, chuyên môn kỹ thuật, nghề nghiệp, tiếp cận dịch vụ xã hội, cơ sở hạ tầng...

5.1.4.3. Nghèo ở nhóm người cao tuổi

Nghiên cứu về vấn đề nghèo ở nhóm người cao tuổi của UNDP³⁷ công bố năm 2006 cho thấy nếu tính theo chuẩn nghèo của TCTK-WB, người cao tuổi ở Việt Nam ít nghèo hơn (so sánh giữa các hộ có người cao tuổi làm chủ hộ với hộ không có người cao tuổi làm chủ hộ). Tuy nhiên, theo UNDP nếu tách chi phí về nhà ở ra khỏi tiêu dùng của hộ gia đình, các hộ có người cao tuổi làm chủ hộ sẽ có tỷ lệ nghèo theo đầu người cao hơn, đồng thời khoảng cách nghèo cũng lớn hơn nếu họ thuộc vào các nhóm nghèo. UNDP cũng chỉ ra, rủi ro bị rơi vào tình trạng nghèo của hộ gia đình tăng lên 4 % khi có 1 người cao tuổi trong nhà (khi các yếu tố khác không đổi). Trường hợp nếu cộng thêm yếu tố là người DTTS, xác suất để hộ gia đình có thể rơi vào tình trạng nghèo cùng cực khoảng 6 % và khoảng cách nghèo sẽ là 32 %.

Về sự tham gia của người cao tuổi đối với các hoạt động kinh tế, theo quy luật tuổi càng cao, mức độ tham gia các hoạt động kinh tế càng thấp. Năm 2008, theo UNFPA³⁸ có tới 61,91 % người cao tuổi từ 60-69

³⁶ Theo báo cáo (2011) của UBNDT, UNDP, *Nghèo của DTTS ở Việt Nam: Hiện trạng và thách thức ở các xã thuộc chương trình 135 giai đoạn II, 2006-2007*, tr74-75 có thể chia các chương trình, chính sách giảm nghèo hỗ trợ cho đồng bào DTTS thành các nhóm: (i) hỗ trợ toàn diện; (ii) hỗ trợ ngành; (iii) hỗ trợ nhóm dân tộc; (iv) hỗ trợ khu vực.

³⁷ UNDP, *Mối liên quan giữa tuổi cao và nghèo ở Việt Nam*, năm 2006, tr35

³⁸ UNFPA, *Già hóa dân số và người cao tuổi ở Việt Nam: Thực trạng, dự báo và một số khuyến nghị chính sách*, năm 2011, tr31



tuổi vẫn tham gia vào hoạt động kinh tế, trong khi đó tỷ lệ này ở nhóm 70-79 tuổi là 34,5 %, những người từ 80 tuổi trở lên chỉ chiếm 7,84 %. Người cao tuổi ở Việt Nam cũng chủ yếu tham gia các hoạt động sản xuất nông nghiệp (60,73 %), do đó họ cũng thường không có được các nguồn hỗ trợ từ trợ cấp xã hội, bảo hiểm hay tiết kiệm... Cũng vì thế, nhìn chung các nguồn thu nhập từ lương hưu và trợ cấp xã hội của người cao tuổi thường chiếm tỷ lệ thấp nhất trong số các nguồn thu nhập của gia đình. Báo cáo của UNFPA dựa trên điều tra thu nhập của VNCA (2007) cho thấy, mức thu nhập bình quân của người cao tuổi chỉ bằng khoảng 59 % thu nhập bình quân đầu người cả nước. Mặt khác, với những người cao tuổi cô đơn, tàn tật, mức thu nhập có được từ trợ cấp xã hội chỉ bằng 60 % - 70 % chuẩn nghèo. Cũng vì thế khi so sánh giữa thu nhập của người cao tuổi và chuẩn nghèo cho thấy, mức độ tập trung số lượng người cao tuổi có thu nhập gần chuẩn nghèo khá cao. Do đó, khi thay đổi chuẩn nghèo hoặc có các tác động, cú sốc nguy cơ nghèo của người cao tuổi cũng tăng nhanh. UNFPA³⁹ cho rằng càng nhiều tuổi thì nguy cơ nghèo của người cao tuổi càng cao hơn, đồng thời nữ giới cao tuổi có nguy cơ nghèo cao hơn so với nam giới cao tuổi. Người cao tuổi ở nông thôn dễ bị tổn thương và nghèo hơn so với nhóm người cao tuổi ở thành thị, tương tự khi so sánh giữa nhóm người cao tuổi DTTS và người Kinh. Phân tích mô hình dân số với thu nhập cho thấy, Việt Nam sẽ phải đối mặt với rất nhiều khó khăn trong vấn đề giảm nghèo ở nhóm người cao tuổi do tình trạng già hóa dân số tăng nhanh nhưng thu nhập lại tăng chậm. Nói cách khác, theo UNFPA, Việt Nam có nguy cơ rơi vào tình trạng già trước khi giàu⁴⁰.

5.1.4.4. Nghèo ở khu vực đô thị

So với mức độ nghèo phổ biến ở khắp mọi nơi trên cả nước vào những năm đầu thập kỷ 90 của thế kỷ trước, hiện nay phần lớn người nghèo tập trung ở khu vực nông thôn, có sinh kế gắn với nông nghiệp. Tuy nhiên, ở các khu vực đô thị, người nghèo lại dễ bị tổn thương bởi tác động từ các cú sốc xã hội có liên quan tới giá cả, khủng hoảng kinh tế. Trong khoảng 5 năm trở lại đây, lạm phát đặc biệt cao vào năm 2008 và 2011, nối tiếp sau đó là khủng hoảng kinh tế tài chính thế giới và tình trạng suy giảm kinh tế ở Việt Nam

³⁹ UNFPA, *Già hóa dân số và người cao tuổi ở Việt Nam: Thực trạng, dự báo và một số khuyến nghị chính sách*, năm 2011, tr34

⁴⁰ UNFPA, *Già hóa dân số và người cao tuổi ở Việt Nam: Thực trạng, dự báo và một số khuyến nghị chính sách*, năm 2011, tr35



vào các năm 2009 và 2012⁴¹ đã gây ra nhiều cú sốc, ảnh hưởng tới các nhóm nghèo ở khu vực đô thị và đặt ra những yêu cầu về cách nhìn nhận mới, tiếp cận mới trong chính sách giảm nghèo đối với vấn đề này.

Khi nhìn nhận vấn đề nghèo đô thị ở góc độ đa chiều, nhiều yếu tố về điều kiện nhà ở, vệ sinh, độ bao phủ của các chính sách bảo hiểm... sẽ có rất nhiều điều cần quan tâm tới nhóm đối tượng này. Theo chuẩn nghèo chính thức năm 2010, tỷ lệ nghèo thành thị của Việt Nam là 6,9 %, so với 17,4 % ở khu vực nông thôn, trong khi đó với chuẩn nghèo của TCTK-WB, tỷ lệ nghèo thành thị của Việt Nam năm 2010 thấp hơn (6,0 %) và cao hơn ở tỷ lệ nghèo tại khu vực nông thôn (27,0 %).

Khi các chính sách giảm nghèo ở Việt Nam chủ yếu tập trung vào các khu vực vùng sâu, vùng xa hoặc các khu vực ven biển, bãi ngang... nhiều ý kiến đã cho rằng hệ thống chính sách cũng cần quan tâm hơn tới các vùng đô thị, nông thôn đồng bằng để tránh tình trạng các khu vực này trở thành "vùng lõm" về giảm nghèo. Vấn đề nghèo ở khu vực đô thị càng ngày càng nghiêm trọng hơn bởi bối cảnh lạm phát tăng cao. Chi phí tiếp cận với các dịch vụ xã hội ở khu vực đô thị cũng vì thế tăng lên nhanh chóng. Theo WB⁴², tình trạng nghèo ở khu vực đô thị đáng chú ý hơn cả ở nhóm làm việc tại các khu vực phi chính thức do nằm ngoài tác động của hệ thống phúc lợi về an sinh xã hội cũng như việc làm. Thậm chí, tình trạng nghèo còn phổ biến hơn ở những thành phố và thị trấn có quy mô nhỏ, chủ yếu do thiếu các dịch vụ công và hệ thống cơ sở hạ tầng so với các đô thị lớn.

Nghiên cứu sâu về nghèo đô thị tại Hà Nội và TP. Hồ Chí Minh của Cục thống kê hai thành phố này cho thấy, mặc dù tỷ lệ nghèo về thu nhập tại Hà Nội cao hơn so với TP. Hồ Chí Minh song nếu so sánh dưới góc độ nghèo đa chiều (nghiên cứu này áp dụng 8 lĩnh vực với 21 chỉ số đánh giá), TP. Hồ Chí Minh lại có tỷ lệ nghèo cao hơn so với Hà Nội. Nghiên cứu này cũng chỉ ra ba thiếu hụt lớn nhất liên quan tới nghèo đa chiều ở hai thành phố lớn này là tiếp cận về

⁴¹ Xem thêm nội dung *tính dễ bị tổn thương và an sinh xã hội* trong báo cáo của Oxfam, ActionAid, *Theo dõi nghèo đô thị theo phương pháp cùng tham gia (Báo cáo tổng hợp 5 năm 2008-2012)*, tháng 11/2012.

⁴² WB, *Khởi đầu tốt, nhưng chưa phải đã hoàn thành: Thành tựu ẩn tượng của Việt Nam trong giảm nghèo và những thách thức mới*, 2012, tr vi.



hệ thống an sinh xã hội, dịch vụ liên quan tới nhà ở và chất lượng, diện tích nhà ở⁴³. Nghiên cứu này kết luận rằng, xét ở khía cạnh nghèo đa chiều, thu nhập sẽ không phải là một trong những yếu tố quan trọng nhất để phản ánh tình trạng nghèo của người dân. Nói cách khác, xét ở khía cạnh thu nhập, người nghèo ở TP Hồ Chí Minh chiếm tỷ lệ thấp hơn so với Hà Nội, tuy nhiên xét ở khía cạnh nghèo đa chiều, các kết quả sẽ ngược lại. Tiếp cận với các dịch vụ xã hội và hệ thống chính sách an sinh xã hội cùng với vấn đề nhà ở là những chiều nghèo quan trọng hàng đầu ở hai đô thị lớn nhất cả nước.

5.1.4.5. Các thách thức mới nổi liên quan tới vấn đề giảm nghèo

Sau hơn 20 năm, công cuộc giảm nghèo ở Việt Nam đã đạt được rất nhiều kết quả, song nhiều đặc trưng về nghèo vẫn chưa thay đổi, ví dụ như tình trạng nghèo gắn liền với các DTTS, gắn với tình trạng giáo dục và chuyên môn kỹ thuật thấp, gắn với nông nghiệp hay các khu vực hạn chế về giao thông, địa lý... Đặt trong bối cảnh phát triển kinh tế xã hội mới cho thấy có nhiều cơ hội và không ít thách thức về giảm nghèo đã và đang xuất hiện. Tình trạng biến đổi khí hậu và những rủi ro khác từ thiên tai ngày càng có diễn biến phức tạp hơn, đặc biệt là tình trạng hạn hán ở khu vực Tây Nguyên, lũ lụt ở khu vực miền Trung, giá rét ở các tỉnh miền núi phía Bắc. Theo đánh giá của Oxfam⁴⁴, người nghèo không chỉ dễ bị tổn thương bởi thiên tai mà còn khó phục hồi sinh kế hơn trước các tác động này so với các nhóm khác do nguồn lực của người nghèo có hạn. Thiên tai cũng khiến cho việc tiếp cận các nguồn vốn tín dụng để giảm nghèo của người nghèo khó khăn hơn bởi nhiều người sẽ không có khả năng trả nợ cũ. Bên cạnh đó, thiên tai càng khắc nghiệt, chi phí người nghèo phải bỏ ra để đáp ứng các nhu cầu về lương thực, thực phẩm sẽ gia tăng, chi phí để khám chữa bệnh cũng tăng theo.

Thống kê cho thấy, riêng năm 2008 tổng thiệt hại do thiên tai gây ra là hơn 11.500 tỷ đồng. Theo Bộ NN&PTNT, thiệt hại thiên tai gây ra mỗi năm cho Việt Nam chiếm khoảng 1,5 % GDP. Ngoài thiên tai, dịch bệnh cũng là một thách thức lớn đối với sản xuất nông nghiệp và giảm nghèo ở Việt Nam. Trong khi đó, các cú sốc xã hội liên quan tới khủng hoảng kinh tế, đặc biệt là tình trạng giá cả leo thang dần trở thành mối nguy cơ thường trực với các nhóm nghèo ở khu vực

⁴³ Xem thêm báo cáo của Cục Thống kê TPHCM, Cục Thống kê Thành phố Hà Nội, UNDP, Đánh giá nghèo đô thị ở Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh, 2010, tr 32.

⁴⁴ Oxfam, *Biến đổi khí hậu, sự thích ứng và người nghèo*, 2010, tr13



đô thị. Đánh giá của UNDP⁴⁵ đối với các thách thức về giảm nghèo bền vững cho thấy, ngoài vấn đề biến đổi khí hậu đã được cảnh báo và có những tác động nghiêm trọng tới sinh kế, các thách thức về giảm nghèo còn đến từ nhiều phía hơn. Đặc biệt là các tác động của khủng hoảng kinh tế, lạm phát, xu hướng già hóa, di dân hay thậm chí là sự yếu kém, không phù hợp của mô hình tăng trưởng kinh tế hiện tại đối với lĩnh vực giảm nghèo.

5.1.4.6. Giảm nghèo liên quan tới mô hình tăng trưởng kinh tế

Những biến động vĩ mô của nền kinh tế trong một vài năm trở lại đây là cơ hội để Việt Nam tái cấu trúc lại nền kinh tế, theo đó thay đổi mô hình tăng trưởng kinh tế, định hướng phát triển theo chiều sâu, mang tính bền vững thay vì tiếp tục theo đuổi mô hình phát triển dựa trên khai thác tài nguyên và nguồn nhân công giá rẻ hay các hỗ trợ từ bên ngoài. Mô hình tăng trưởng kinh tế thời gian qua được áp dụng rõ ràng đã đem lại rất nhiều thành công, trong đó có những tác động tích cực đối với lĩnh vực giảm nghèo, song mô hình này xét trong bối cảnh thực tiễn mới của đất nước và thế giới, rõ ràng cần phải được thay đổi, qua đó tạo ra cơ hội và động lực giảm nghèo mới. Theo Viện KHXH Việt Nam⁴⁶ sau khi gia nhập WTO, các chỉ số về tính ổn định của nền kinh tế vĩ mô của Việt Nam gần như đã đảo ngược so với thời điểm trước đó. Đây cũng là những vấn đề đã được lường trước khi Việt Nam gia nhập WTO, song có lẽ các dự báo chưa tính hết được những tác động này. Sự bất ổn định của nền kinh tế vĩ mô đã gây ra cả những tác động tiêu cực, thậm chí làm gia tăng thêm những nguy cơ đối với các mục tiêu giảm nghèo.

Đánh giá của WB cho thấy, mô hình tăng trưởng kinh tế hiện tại đang không tạo ra được nhiều động lực giảm nghèo so với thời điểm nhiều năm về trước. Nói cách khác, đã có nhiều thay đổi quan trọng liên quan tới vấn đề giảm nghèo, nhất là các thách thức, và do vậy muốn tạo ra được động lực mới trong lĩnh vực giảm nghèo, mô hình tăng trưởng kinh tế cần thay đổi. Sự thay đổi này, hơn nữa cũng phù hợp với bối cảnh phát triển hiện nay của Việt Nam:

⁴⁵ UNDP, *Giảm nghèo bền vững và quản lý rủi ro do thảm họa thiên nhiên ở khu vực duyên hải miền trung: bài học rút ra và các gợi ý chính sách*, 2012, tr7.

⁴⁶ Viện KHXH Việt Nam (VASS), *Giảm nghèo ở Việt Nam: Thành tựu và thách thức*, Nxb Thế Giới, 2011, tr 55.



“Nhiệm vụ xóa nghèo trở nên khó khăn hơn ở những khía cạnh quan trọng khác. Tỷ lệ tăng trưởng đã giảm mạnh so với nửa đầu thập niên 2000, và theo dự kiến thì tốc độ tăng trưởng sẽ tiếp tục ì ạch trong tương lai gần. Ngoài ra, tốc độ giảm nghèo hiện nay đang trở nên ít hòa nhập với tăng trưởng kinh tế hơn so với trước. Các hộ nghèo còn lại khó tiếp cận hơn-những kết quả dễ dàng, chẳng hạn như những kết quả nhờ những thay đổi về chính sách đối với đất đai vào những năm 1990, việc mở rộng diện tích trồng cây công nghiệp ở khu vực nông thôn và đa dạng hóa trong nông nghiệp gần như đã được thực hiện hết. Những hộ nghèo còn lại tập trung nhiều hơn ở những khu vực xa xôi hẻo lánh và nhóm DTTS, nơi mà các vấn đề cơ cấu liên quan tới tài sản và địa bàn trở thành những hạn chế mang tính bó buộc (ví dụ như đất đai nghèo nàn, ít được giáo dục đào tạo, cơ sở hạ tầng và các dịch vụ công bị hạn chế). Các chương trình và chính sách giảm nghèo phải phản ánh những hiện thực đang thay đổi này”⁴⁷

Để giảm thiểu những rủi ro liên quan tới thiên nhiên, cần phải giảm bớt sự phụ thuộc vào tài nguyên thiên nhiên để phát triển kinh tế xã hội. Các chính sách tái cơ cấu lại doanh nghiệp nhà nước rất quan trọng, song việc chú trọng đầu tư đúng mức với vị trí và đóng góp của khu vực kinh tế tư nhân cũng quan trọng không kém. Phát triển mô hình kinh tế gắn với việc sử dụng lao động có chuyên môn kỹ thuật qua đó thúc đẩy chuyển dịch lao động từ khu vực phi chính thức sang các khu vực chính thức cũng là một trong những giải pháp quan trọng để giảm nghèo bền vững.

5.1.7. Tín dụng cho giảm nghèo

Chính sách tín dụng là một hợp phần quan trọng trong Chương trình MTQG về giảm nghèo. Cũng vì thế, nếu phát huy được hiệu quả các chính sách tín dụng, các cơ hội để người nghèo thoát nghèo sẽ rất lớn. Báo cáo của UDNP⁴⁸ đánh giá, Chương trình MTQG giảm nghèo giai đoạn 2001-2005 đã có 16 % tổng số hộ trong cả

⁴⁷ WB, *Khởi đầu tốt, nhưng chưa phải đã hoàn thành: Thành tựu ấn tượng của Việt Nam trong giảm nghèo và những thách thức mới*, 2012, tr14

⁴⁸ Bộ LĐTĐ&XH, UNDP, *Đánh giá Chương trình MTQG về xóa đói giảm nghèo và chương trình 135, năm 2004*, tr2.



nước được tiếp cận với các nguồn vốn tín dụng ưu đãi, trong đó 75 % là hộ nghèo. Chính sách về tín dụng cũng là một chính sách được đánh giá đã xác định tương đối tốt về mặt đối tượng thụ hưởng, mặc dù vậy ở giai đoạn này cũng như chính sách về y tế và giáo dục, các chính sách về tín dụng nhìn chung vẫn còn có độ phủ thấp nếu so với tổng số hộ. Một kết quả đáng chú ý khác được rút ra từ báo cáo này ở giai đoạn 2001-2003, tại 4 tỉnh được đánh giá, có tới 50 % đến 85 % nguồn lực trung ương được phân bổ cho tín dụng ưu đãi. Người dân được hỏi thường đánh giá cao các tác động của nguồn vốn tín dụng đối với phát triển sản xuất cho dù vẫn còn nhiều hạn chế như định mức cho vay thấp, thời gian cho vay ngắn hay thiếu các dịch vụ hỗ trợ. Những hạn chế này phần nào đã ảnh hưởng tới hiệu quả của chính sách tín dụng và đòi hỏi cần phải thay đổi trong những năm sau đó.

Giai đoạn 2006-2010, chính sách về tín dụng cùng với y tế và giáo dục áp dụng theo cơ chế tài chính riêng so với các chính sách và dự án của Chương trình MTQG giảm nghèo. Mục tiêu của chính sách tín dụng giai đoạn này là có 6 triệu hộ nghèo được cấp tín dụng ưu đãi. Theo UNDP⁴⁹ đánh giá ở giai đoạn giữa kỳ, tín dụng vẫn tiếp tục là một trong những chính sách có độ phủ về đối tượng tương đối cao, có khoảng 4,2 triệu hộ gia đình đã được tiếp cận với tín dụng (chiếm 69% so với mục tiêu cả giai đoạn) và có thể đạt mục tiêu trước năm 2010. Qua nghiên cứu của UNDP⁵⁰ người dân đánh giá cao thủ tục của chính sách tín dụng. Các nhóm đối tượng nghèo đồng bào DTTS đã tiếp cận được tín dụng cao hơn và mức vay trung bình cao hơn so với người Kinh. Mặc dù vậy, mức vốn vay thường thấp hơn mức trần (30 triệu đồng/hộ), tuy nhiên theo đánh giá của người đã vay vốn, mức vay như vậy là phù hợp do chủ yếu vốn vay được sử dụng để sản xuất nông nghiệp. Mặc dù vậy, với việc áp dụng định mức vay vốn như nhau cho tất cả các nhu cầu vay vốn với các mục đích sản xuất, quy mô khác nhau rõ ràng là một hạn chế của chính sách tín dụng và cần sớm được thay đổi. Bên cạnh đó, dù độ phủ của chính sách tín dụng lớn nhưng việc thiếu liên kết chặt chẽ với các chính sách khuyến nông cũng là một nhân tố hạn chế

⁴⁹ Bộ LĐTB&XH, UNDP, *Nhìn lại quá khứ đối mặt thách thức mới-Báo cáo đánh giá giữa kỳ Chương trình MTQG giảm nghèo và chương trình 135-II giai đoạn 2006-2008*, năm 2009, tr27

⁵⁰ Bộ LĐTB&XH, UNDP, *Nhìn lại quá khứ đối mặt thách thức mới-Báo cáo đánh giá giữa kỳ Chương trình MTQG giảm nghèo và chương trình 135-II giai đoạn 2006-2008*, năm 2009, tr45



khả năng tác động của chính sách tín dụng đối với hoạt động sản xuất. Điều này càng đáng quan tâm hơn khi có một bộ phận người dân nghèo không dám tiếp cận với chính sách tín dụng vì họ sợ không trả được nợ.

Theo nghiên cứu của Nguyễn Kim Anh và cộng sự⁵¹ tính đến cuối năm 2010, có khoảng 3,7 người nghèo vay vốn từ NHCSXH. Trong lĩnh vực tài chính vi mô, NHCSXH là đơn vị có nhiều khách hàng vay vốn nhất so với Ngân hàng NN&PTNT, Quỹ tín dụng nhân dân, tổ chức tài chính vi mô. Theo đánh giá của người dân, các hỗ trợ tín dụng vi mô, trong đó có NHCSXH đã có những tác động tích cực tới thu nhập cho hộ gia đình. Tuy nhiên, cũng như các khoản tín dụng vi mô của các tổ chức khác, vốn vay mới chỉ tạo ra tác động về tổng mức thu nhập chứ chưa thể tạo ra sự thay đổi về cơ cấu thu nhập. Điều này có nguyên nhân quan trọng từ việc tách biệt các hỗ trợ về tín dụng với các chương trình đào tạo, nâng cao năng lực, tư duy sản xuất cho người nghèo.

5.2. Tổng quan các khuyến nghị chính

5.2.1. Khuyến nghị giảm thiểu sự chồng chéo khi thiết kế và thực hiện các chính sách giảm nghèo

Khuyến nghị về thiết kế và thực hiện các chính sách giảm nghèo có thể coi như là khuyến nghị quan trọng nhất liên quan tới vấn đề giảm nghèo ở Việt Nam, vì khuyến nghị này là cơ sở cho những thay đổi về chính sách được đề ra trong các khuyến nghị khác có liên quan. Đây cũng là những khuyến nghị được nhắc đến thường xuyên, có tính liên tục trong các nghiên cứu về giảm nghèo. Theo UNDP, tính tới thời điểm cuối năm 2009, Việt Nam có khoảng 41 dự án và chính sách giảm nghèo, với trên 75 hoạt động can thiệp chính ở nhiều lĩnh vực khác nhau, được điều chỉnh bởi hơn 100 các Nghị định, Quyết định, Thông tư. Trong đó, phạm vi bao phủ lớn nhất thuộc về Chương trình MTQG giảm nghèo, chương trình 135 và Nghị quyết 30a. Các chương trình, chính sách giảm nghèo, hoặc các hợp phần trong đó lại được quản lý bởi nhiều Bộ/ban/ngành khác nhau từ đó khiến cho việc phối hợp trong tổ chức thực hiện, tránh sự chồng chéo, trùng lặp là rất khó khăn. Trên thực tế, không phải tới báo cáo này các phát hiện về sự chồng

⁵¹ Nguyễn Kim Anh, Ngô Văn Thứ, Lê Thanh Tâm, Nguyễn Thị Tuyết Mai, *Tài chính vi mô với giảm nghèo tại Việt Nam-Kiểm định và so sánh*, năm 2011, Tr116



chéo trong hệ thống chính sách giảm nghèo mới được nêu ra. Tuy nhiên, các khuyến nghị này, tất nhiên bao gồm cả những khuyến nghị của các nghiên cứu trước đó cho đến năm 2013 vẫn chưa được hiện thực hóa trong các chính sách giảm nghèo của Việt Nam. Thời điểm cuối năm 2004, theo UNDP⁵² nếu giảm bớt số các hợp phần trong các chương trình giảm nghèo nhưng vẫn duy trì hệ thống ban quản lý chương trình sẽ giúp việc phân bổ nguồn lực minh bạch và dễ dàng hơn. Các chính sách hỗ trợ gắn với quản lý Nhà nước của các Bộ/ngành có thể thiết kế lồng ghép trong các hoạt động hàng năm như chính sách về bảo hiểm y tế, chính sách giáo dục. Các chương trình, dự án liên quan tới cơ sở hạ tầng có thể thống nhất trong chương trình 135... Từ đó, giúp Chương trình MTQG giảm nghèo gọn nhẹ hơn, tránh sự chồng chéo và nâng cao hiệu quả giảm nghèo.

Tuy nhiên, như đã phân tích ở trên, số lượng các chương trình, dự án giảm nghèo giai đoạn 2006-2010 không những không giảm mà còn tăng hơn nhiều so với giai đoạn trước, do bổ sung các chính sách liên quan tới cải thiện sinh kế. Cũng vì thế trong báo cáo Đánh giá giữa kỳ *Chương trình MTQG giảm nghèo và chương trình 135-II giai đoạn giai đoạn 2006-2008* khuyến nghị của UNDP vẫn tiếp tục nhấn mạnh tới sự cần thiết của việc giảm các hợp phần, dự án nhỏ lẻ trong thiết kế chương trình giảm nghèo. Năm 2009, UNDP thực hiện nghiên cứu rà soát tổng quan các chương trình dự án giảm nghèo ở Việt Nam và đưa ra ba khuyến nghị chính. Trong đó, khuyến nghị quan trọng nhất liên quan tới việc Việt Nam nên chỉ xây dựng một chương trình giảm nghèo thống nhất, cùng với đó thực hiện hàng loạt các bước đột phá trong xây dựng và thực hiện chính sách, đặc biệt là việc trao quyền tự chủ về lập kế hoạch, thiết kế các chương trình giảm nghèo và phân cấp giải ngân cho cấp tỉnh. Theo đánh giá nếu thiết kế giảm nghèo theo hướng này, tính phù hợp của chính sách giảm nghèo sẽ cao hơn. Mặt khác, giảm thiểu được sự chồng chéo trong thiết kế và thực hiện các chính sách giảm nghèo.

Năm 2012, các khuyến nghị này lại tiếp tục được UNDP đề xuất trong *Báo cáo nghiên cứu rà soát các chính sách dân tộc và đề xuất xây dựng hệ thống chính sách DTTS đến năm 2020*. Xét ở bối cảnh này, các đề xuất giảm bớt số lượng, tránh sự chồng chéo trong các chính sách

⁵² Bộ LĐTĐ&XH, UNDP, Đánh giá Chương trình MTQG về xóa đói giảm nghèo và chương trình 135, năm 2004, tr75-76



giảm nghèo ở Việt Nam đã có được một cơ sở pháp lý tốt hơn sau khi Chính phủ ban hành Nghị quyết số 80/NQ-CP và các văn bản, chính sách có liên quan. Theo khuyến nghị mới này, UNDP cho rằng việc giảm số lượng văn bản, chính sách giảm nghèo sẽ tránh cho chính sách giảm nghèo chồng chéo ở ba vấn đề: (i) nội dung chính sách; (ii) đối tượng thụ hưởng và (iii) thời gian thực hiện chính sách. Cũng theo khuyến nghị này, để giảm sự chồng chéo của chính sách, khi tiến hành xây dựng các văn bản hướng dẫn thực hiện chính sách nên xây dựng các văn bản liên tịch thay cho các hướng dẫn riêng lẻ của từng Bộ/ngành. Điều này cũng có tác dụng tránh được độ vênh giữa các văn bản hướng dẫn của nhiều Bộ/ngành đối với một chính sách. Thời gian xây dựng có thể lâu hơn nhưng khả năng áp dụng thực tiễn cao hơn và đồng bộ hơn.

Ở một góc độ khác, dù tiếp cận với quy mô nhỏ hơn, nhưng trong một thời gian dài và chủ yếu dựa trên phương pháp cùng tham gia, khuyến nghị của Oxfam và ActionAid trong báo cáo *Theo dõi nghèo theo phương pháp cùng tham gia tại một số cộng đồng dân cư nông thôn Việt Nam (Báo cáo tổng hợp 5 năm 2007-2012)* cũng cho rằng cần phải hợp nhất lại các chính sách giảm nghèo nhỏ lẻ. Việc hợp nhất này theo khuyến nghị của Oxfam và ActionAid cũng có ba lợi ích chính, trong đó cũng có một điểm trùng với khuyến nghị của UNDP về đối tượng thụ hưởng, ngoài ra là các lợi ích trong quản lý và chi phí đầu tư cho các chính sách, dự án giảm nghèo. Việc thực hiện các khuyến nghị về tránh chồng chéo trong việc xây dựng và thực hiện các chính sách giảm nghèo ở cấp Trung ương theo Oxfam và ActionAid cũng mở ra những điều kiện mới để đảm bảo chính sách giảm nghèo có linh hoạt và phù hợp hơn với đặc thù vùng miền, văn hóa, phong tục tập quán, đặc biệt với nhóm DTTS. Khuyến nghị này cũng cho rằng cần thiết phải áp dụng việc phương pháp nghèo đa chiều để xác định các đối tượng hưởng lợi của chính sách thay vì đánh giá dựa trên tiêu chí về thu nhập.

5.2.2. Khuyến nghị về phân cấp nguồn vốn và ra quyết định giảm nghèo cho cấp tỉnh

Khuyến nghị thứ hai trong báo cáo Rà soát tổng quan các chương trình dự án giảm nghèo ở Việt Nam⁵³ của UNDP liên quan tới việc phân cấp nguồn vốn và ra quyết định liên quan đến giảm nghèo

⁵³ UNDP, *Rà soát tổng quan các chương trình dự án giảm nghèo ở Việt Nam*, tháng 11/2009, tr51



cho cấp tỉnh nhằm tạo ra tính linh hoạt, sự chủ động và sự phù hợp trong việc thực hiện các chính sách giảm nghèo ở từng địa phương. Theo đánh giá, bộ máy hành chính tham gia vào thực hiện các chính sách giảm nghèo hiện tại của Việt Nam là quá nặng nề nên khó đảm bảo được sự linh hoạt, phù hợp khi áp dụng ở các cấp cơ sở với những đặc điểm riêng. Mặt khác, với cách thiết kế các chương trình giảm nghèo theo “mẫu chung” của Trung ương, các địa phương khi thực hiện sẽ bị giới hạn về ngân sách, cách thức tổ chức hoạt động... Trong khi đó, đặc điểm của các địa phương là không giống nhau, nguồn lực và cơ chế phối hợp cũng khác nhau. Sự khác biệt này khi bị giới hạn trong các chương trình, hoạt động chung tất yếu sẽ ảnh hưởng tới hiệu quả giảm nghèo. Khuyến nghị của UNDP cũng chỉ ra rằng, thực tiễn hiện nay có nhiều địa phương ngoài áp dụng chính sách chung còn xây dựng các chính sách, mô hình giảm nghèo riêng của địa phương. So sánh cho thấy, những dự án của địa phương thường thành công hơn, chủ yếu vì phù hợp với nhu cầu, đặc điểm của địa phương. Đồng thời, do thuộc thẩm quyền của địa phương nên khi có các vướng mắc, phát sinh việc điều chỉnh cũng nhanh và dễ dàng hơn nhiều. Thậm chí, tinh thần trách nhiệm của các cơ quan thực hiện cũng cao hơn.

Để phân cấp trong thiết kế và xây dựng các chính sách giảm nghèo ở cấp địa phương cần thiết phải thực hiện mô hình hỗ trợ tài chính trọn gói, phân cấp về sử dụng nguồn vốn giảm nghèo cho các địa phương. Các khuyến nghị này đã được đề cập liên tục trong vòng gần 10 năm trở lại đây trong nhiều nghiên cứu về chính sách giảm nghèo, đặc biệt là các nghiên cứu của UNDP. Theo UNDP⁵⁴ cấp vốn trọn gói giảm nghèo cho các tỉnh làm tăng tính tự chủ của địa phương và từ đó nâng cao hiệu quả giảm nghèo của Chương trình MTQG. Hoạt động cấp vốn trọn gói sẽ giúp giảm bớt thời gian và sự phức tạp trong các hoạt động lập kế hoạch, ngân sách và dự toán của các chương trình, chính sách giảm nghèo. Từ những thay đổi này, các hoạt động điều phối, phối hợp liên ngành ở địa phương cũng dễ dàng hơn. Các hoạt động giám sát, đánh giá cũng thuận lợi hơn so với mô hình tổ chức thực hiện các chính sách giảm nghèo như hiện nay. Cũng cần phải nói thêm rằng, việc phân cấp về nguồn vốn cũng có thể giúp quá trình cấp vốn cho các chương trình, dự án giảm nghèo có thể cải thiện được tình trạng cấp vốn chậm so với kế hoạch.

⁵⁴ Bộ LĐTB&XH, UNDP, Đánh giá Chương trình MTQG về xóa đói giảm nghèo và chương trình 135, tr71



Các vấn đề về phân cấp nguồn vốn trong giảm nghèo tiếp tục được UNDP đề xuất tới trong các khuyến nghị, cả ngắn hạn và dài hạn trong Đánh giá giữa kỳ *Chương trình MTQG giảm nghèo, giai đoạn 2006-2008*⁵⁵. Theo đó, UNDP cho rằng trong giai đoạn ngắn hạn (2009-2010), khi Việt Nam đã có Nghị quyết 30a, cần tiến hành cấp ngân sách trọng gói cho các huyện 30a và cho các quỹ phát triển xã. Kèm theo với các hoạt động phân cấp nguồn vốn, cần có các quy định, hướng dẫn cụ thể, dễ hiểu để đảm bảo dễ quản lý, dễ giám sát. Để hỗ trợ thực hiện cho các hoạt động này cần có sự tham gia chặt chẽ của các cấp, trong đó ở cấp Trung ương, Bộ LĐT&XH và UBND cần phối hợp để hỗ trợ cho các địa phương. Trên cơ sở đó, với các khuyến nghị trung hạn (2011-2015), UNDP cho rằng Việt Nam cần tiếp tục ưu tiên nguồn lực tài chính vào các khu vực khó khăn nhất, đặc biệt là các huyện nghèo. Trong đó, chủ yếu tiến hành xây dựng các dự án giảm nghèo phù hợp với đặc điểm của từng địa phương từ đó giúp các huyện nghèo có thể giảm nghèo như mục tiêu đặt ra. Các đặc điểm quan trọng cần chú ý tới như: điều kiện địa lý, kinh tế-xã hội, đặc điểm văn hóa, dân tộc của các nhóm nghèo... Cũng vì thế, để giảm nghèo cần phải có cách làm riêng, nguồn vốn riêng cho từng địa bàn. Đồng thời, bắt buộc phải thực hiện đầy đủ, có hiệu quả sự tham gia của người dân trong lập kế hoạch và ngân sách giảm nghèo tại cộng đồng. *Báo cáo nghiên cứu các mô hình giảm nghèo của các đối tác quốc tế ở Việt Nam*⁵⁶ cũng nhấn mạnh khuyến nghị về vai trò của người dân khi xây dựng các mô hình giảm nghèo từ cộng đồng, báo cáo khuyến nghị Việt Nam có thể thí điểm hiệu quả của các hoạt động này thông qua việc thiết kế và lồng ghép các mô hình giảm nghèo quy mô vừa và nhỏ theo vùng vào các chương trình giảm nghèo quốc gia. Cách tiếp cận này sẽ cho thấy hiệu quả của việc phân cấp về nguồn vốn và thực hiện các chính sách giảm nghèo. Báo cáo này cũng khuyến nghị, Bộ LĐT&XH, Bộ TC và Bộ KH&ĐT cần phối hợp ban hành văn bản hướng dẫn để các địa phương chủ động trong việc xây dựng kế hoạch, lập dự toán, ngân sách giảm nghèo. Trên cơ sở hướng dẫn chung và kế hoạch thực hiện được phê duyệt của địa phương, các cơ quan quản lý Trung ương chỉ thực hiện các hoạt động theo dõi, kiểm tra, giám sát và đánh giá các kết quả so với mục tiêu, kế hoạch đặt ra.

⁵⁵ Bộ LĐT&XH, UBND, UNDP, Đánh giá giữa kỳ *Chương trình MTQG giảm nghèo, giai đoạn 2006-2008*, tr28

⁵⁶ Bộ LĐT&XH, UNDP, Iris Aid, *Báo cáo nghiên cứu các mô hình giảm nghèo của các đối tác quốc tế ở Việt Nam*, năm 2013, tr56.



5.2.3. Khuyến nghị về nâng cao năng lực cán bộ làm công tác giảm nghèo và nâng cao vai trò của Văn phòng quốc gia giảm nghèo

Để đảm bảo hiệu quả thực hiện các chính sách giảm nghèo, ngoài vấn đề ngân sách, yếu tố con người đóng một vai trò đặc biệt quan trọng. Cũng vì thế các khuyến nghị chính sách về nâng cao năng lực cán bộ làm công tác giảm nghèo cũng như vai trò của VPQGGN được đề cập đến khá nhiều trong các nghiên cứu.

Việc tất cả các Chương trình MTQG về giảm nghèo từ 1998 tới nay đều có hợp phần/dự án hỗ trợ, nâng cao năng lực cho cán bộ giảm nghèo, đặc biệt ở cấp cơ sở cho thấy bản thân các cơ quan quản lý Nhà nước cũng rất chú trọng tới vấn đề này. Tuy nhiên, qua các khuyến nghị có thể thấy, vẫn còn rất nhiều việc phải làm để nâng cao năng lực cán bộ làm công tác giảm nghèo ở cơ sở. Theo nghiên cứu cuối năm 2004 của UNDP⁵⁷, ngân sách dành cho các hoạt động nâng cao năng lực cần được tăng cường thay vì chỉ chiếm một tỷ lệ nhỏ như trong thiết kế của các chương trình, chính sách giảm nghèo. UNDP cũng cho rằng, để nâng cao nguồn lực và hiệu quả của hoạt động đào tạo, đặc biệt là ở cấp cơ sở cần phải lồng ghép, phối hợp với các dự án, hoạt động đào tạo của các tổ chức quốc tế hoặc các nguồn tài trợ quốc tế khác. Theo cách này, không chỉ giúp cải thiện nguồn lực cho hoạt động tập huấn mà còn giúp đa dạng hóa các hình thức, nội dung tập huấn nâng cao năng lực cho cán bộ giảm nghèo. Tại thời điểm năm 2009, khuyến nghị của UNDP⁵⁸ đối với hoạt động đào tạo, nâng cao năng lực cho cán bộ giảm nghèo chủ yếu tập trung vào các nội dung và hình thức đào tạo. Bên cạnh đó, để thúc đẩy vai trò và sự tham gia của người dân, các hoạt động đào tạo tập huấn, nâng cao năng lực giảm nghèo cũng cần gắn kết với việc ban hành các hướng dẫn, tổ chức thực hiện các hoạt động này tại các cấp thôn, bản.

Đối với hoạt động của VPQGGN các khuyến nghị tập trung ở cả hai lĩnh vực: (i) nâng cao năng lực cán bộ và (ii) tăng cường vai trò, vị trí phù hợp với chức năng, nhiệm vụ, trong đó đặc biệt là khuyến nghị

⁵⁷ Bộ LĐT&XH, UNDP, Đánh giá Chương trình MTQG về xóa đói giảm nghèo và chương trình 135, tháng 10/2004, tr76.

⁵⁸ Bộ LĐT&XH, UBND, UNDP, Đánh giá giữa kỳ Chương trình MTQG giảm nghèo và chương trình 135-II giai đoạn 2006-2008, năm 2009, tr29



thứ (ii). Nghiên cứu của UNDP⁵⁹ cho rằng, nguyên nhân dẫn tới sự hạn chế về vai trò của VPQGGN phần lớn xuất phát từ ảnh hưởng tối thiểu của văn phòng này nói riêng và Bộ LĐTB&XH nói chung đối với việc phân bổ và quản lý nguồn lực giảm nghèo. Do vậy, khuyến nghị của UNDP chủ yếu tập trung vào việc cần tăng quyền cho VPQGGN trong theo dõi, giám sát các chính sách và chương trình giảm nghèo, bao gồm cả các thông tin về nguồn lực tài chính. Bên cạnh đó, VPQGGN cần phải trở thành trung tâm thông tin và chia sẻ các thông tin về giảm nghèo phù hợp với vị thế của đơn vị tham mưu cho Chính phủ về chính sách giảm nghèo. Để nâng cao được vai trò của VPQGGN giai đoạn 2011-2015, UNDP⁶⁰ đưa ra một khuyến nghị dài hạn về hỗ trợ nâng cao năng lực tổng thể, không chỉ cho văn phòng mà còn cho cả Bộ LĐTB&XH và UBND để thực hiện các chính sách, chương trình giảm nghèo. Khuyến nghị này của UNDP cũng được các tổ chức Oxfam và ActionAid chia sẻ trong nghiên cứu *Mô hình giảm nghèo tại một số cộng đồng DTTS điển hình ở Việt Nam, nghiên cứu trường hợp tại Hà Giang, Nghệ An và Đắk Nông*. Theo đó, Oxfam và ActionAid⁶¹ cho rằng để phát huy hiệu quả của mô hình giảm nghèo việc nhân rộng các mô hình này cần phải được tiếp cận dựa trên những tính toán kỹ lưỡng tới các đặc điểm về văn hóa, lối sống, tập quán sản xuất, điều kiện tự nhiên của từng vùng, dân tộc, đặc biệt là với nhóm DTTS. Do đó, khuyến nghị của các tổ chức này nhấn mạnh đến tầm quan trọng của việc nâng cao năng lực của các cơ quan trực tiếp thực hiện các dự án nhân rộng mô hình giảm nghèo như UBND, Bộ NN&PTNT...

5.2.4. Khuyến nghị liên quan tới chuẩn nghèo và xác định đối tượng nghèo

Chuẩn nghèo của Việt Nam thấp, bao gồm cả chuẩn chính thức và chuẩn nghèo dùng để theo dõi, đánh giá. Mặt khác, chuẩn nghèo ở Việt Nam suốt 20 năm qua chỉ tiếp cận ở góc độ đơn chiều, trong khi nguyên nhân nghèo lại rất đa dạng, các nhóm nghèo, xét riêng ở khía cạnh kinh tế cũng rất khác nhau. Đồng thời, khả năng thoát

⁵⁹ Bộ LĐTB&XH, UNDP, Đánh giá Chương trình MTQG về xóa đói giảm nghèo và chương trình 135, tháng 10/2004, tr77.

⁶⁰ Bộ LĐTB&XH, UNDP, *Nhìn lại quá khứ đối mặt thách thức mới*-Đánh giá giữa kỳ Chương trình MTQG giảm nghèo và chương trình 135-II giai đoạn 2006-2008; tháng 6/2009, tr32.

⁶¹ Oxfam, ActionAid, *Mô hình giảm nghèo tại một số cộng đồng DTTS điển hình ở Việt Nam, nghiên cứu trường hợp tại Hà Giang, Nghệ An và Đắk Nông*, 2012, tr57.



nghèo lại phụ thuộc vào nhiều yếu tố khác. Bên cạnh đó, tuy tiếp cận đơn chiều trong xác định đối tượng nhưng chính sách giải quyết vấn đề nghèo tại Việt Nam lại áp dụng tiếp cận đa chiều. Hai cách tiếp cận trong xác định và giải quyết vấn đề nghèo khác nhau ít nhiều cũng đã ảnh hưởng tới kết quả giảm nghèo. Suốt nhiều năm qua, thoát nghèo bền vững vẫn luôn là một thách thức trong lĩnh vực giảm nghèo ở Việt Nam và nhiều nghiên cứu chỉ ra rằng, tiếp cận về nghèo đa chiều sẽ giúp giải quyết tốt hơn vấn đề này. Theo UNDP⁶², tiêu chí xác định hộ nghèo mang tính tuyệt đối và chuẩn nghèo được đặt ra chưa thật khách quan. Do đó, thường có sự lệch pha giữa đánh giá của các cơ quan Nhà nước với chính bản thân người dân về xác định đối tượng nghèo. Điều đó cũng có nghĩa, ngay cả trường hợp bộ công cụ và hoạt động rà soát, đánh giá nghèo có được thay đổi thì vẫn luôn có sự khác biệt giữa chuẩn nghèo và tình trạng nghèo. Giải pháp được đề xuất trong trường hợp này chính là áp dụng cách tiếp cận nghèo đa chiều⁶³. Khuyến nghị này cũng tiếp tục được UNDP⁶⁴ đề xuất trong *Báo cáo đánh giá giữa kỳ Chương trình MTQG giảm nghèo và chương trình 135-II, giai đoạn 2006-2008*. Theo khuyến nghị này có rất nhiều lợi ích của cách tiếp cận nghèo đa chiều có thể mang lại cho cả người dân và chính sách, trong đó cũng làm tăng khả năng tập trung các nguồn lực, chính sách giảm nghèo cho người nghèo.

Tuy nhiên, hết năm 2015, chuẩn nghèo được áp dụng ở Việt Nam vẫn chỉ dựa trên yếu tố thu nhập, đồng thời là một chuẩn nghèo tĩnh chứ không phải là một chuẩn nghèo động như nhiều đề xuất khác có liên quan. Trong khi đó, chuẩn nghèo theo dõi, đánh giá đang được TCTK-WB sửa đổi, cập nhật cho phù hợp với bối cảnh phát triển mới. Điều này có thể lại tiếp tục khiến cho khoảng cách về số liệu giảm nghèo ở Việt Nam giãn ra rộng hơn giữa các số liệu theo chuẩn nghèo chính thức và chuẩn nghèo theo dõi, đánh giá. Theo khuyến nghị của WB⁶⁵ trường hợp Việt Nam không điều chỉnh cách tiếp cận nghèo theo hướng đa chiều, chuẩn nghèo của Việt

⁶² Bộ LĐTB&XH, UNDP, *Đánh giá Chương trình MTQG về xóa đói giảm nghèo và chương trình 135*, tháng 10/2004, tr74.

⁶³ Giai đoạn 2016-2020, Việt Nam sẽ áp dụng tiếp cận nghèo đa chiều

⁶⁴ Bộ LĐTB&XH, UNDP, *Nhìn lại quá khứ đối mặt thách thức mới – Đánh giá giữa kỳ Chương trình MTQG giảm nghèo và chương trình 135 – II giai đoạn 2006 – 2008*; tháng 6/2009, tr28.

⁶⁵ WB, *Khởi đầu tốt, nhưng chưa phải đã hoàn thành: Thành tựu ấn tượng của Việt Nam trong giảm nghèo và những thách thức mới*, 2012. tr viii



Nam cần phải được thay đổi ở các tiêu chí sau: (i) cập nhật theo chỉ số CPI; (ii) có sự khác biệt giữa các vùng miền khác nhau và (iii) cần thay đổi rõ hàng hóa (cần được vào các loại hàng hóa có tính đặc thù). Theo Mai Thị Xuân Trung⁶⁶, chuẩn nghèo tại các khu vực vùng sâu, vùng xa cần cao hơn so với các khu vực khác, thậm chí tiến tới ngang bằng mức lương tối thiểu của khu vực hành chính vào năm 2020 do điều kiện sống của người nghèo, người trên chuẩn nghèo ở các khu vực này cách quá xa so với mặt bằng chung của xã hội. WB⁶⁷ cũng cho rằng khi chuẩn nghèo được thay đổi phù hợp, cụ thể là nâng cao hơn thì mức độ rò rỉ, sai sót trong việc rà soát, đánh giá hộ nghèo cũng giảm xuống, đơn giản vì khi đó việc xác định đối tượng dễ dàng hơn nhiều do sự phù hợp của chuẩn nghèo với thực tiễn nghèo.

Với việc chỉ sử dụng yếu tố kinh tế làm căn cứ để xây dựng chuẩn nghèo và không có sự phân biệt các nhóm nghèo về động thái nghèo, hiệu quả các chính sách giảm nghèo sẽ bị ảnh hưởng vì mức độ nghèo, nguyên nhân và cách thức giảm nghèo cho các nhóm này có thể không giống nhau. Nói cách khác, các giải pháp thoát nghèo cần đa dạng và linh hoạt hơn. Để làm được điều này, cần thiết phải đảm bảo tối thiểu 2 nhân tố: (i) khuyến khích sự tham gia của người dân trong việc lựa chọn các phương thức, cách thức hỗ trợ để thoát nghèo và (ii) đẩy mạnh việc phân cấp giảm nghèo cho cấp tỉnh để có thể xây dựng các chính sách giảm nghèo phù hợp nhất với điều kiện riêng của từng địa phương. Chính sách giảm nghèo được thiết kế từ Trung ương sẽ không thể tính được hết những đặc điểm riêng của từng địa phương. Nghiên cứu của Viện Hàn lâm KHXH Việt Nam⁶⁸ chỉ ra bản thân người nghèo rất khác nhau về nguyên nhân, mức độ nghèo. Do đó, muốn giảm nghèo thành công, không thể không phân loại các nhóm nghèo, tối thiểu là hai nhóm nghèo kinh niên và nhóm nghèo tạm thời. Một số nghiên cứu khác chỉ ra rằng đối với nhóm nghèo kinh niên nên tập trung vào các chính sách bảo trợ xã hội. Để phân loại được đối tượng nghèo và có những giải pháp riêng với từng

⁶⁶ Mai Thị Xuân Trung, *Quy trình xác định hộ nghèo và các vấn đề chính sách: Trường hợp huyện Đắk Mil, tỉnh Đắk Nông*, 2013, tr51

⁶⁷ WB, *Khởi đầu tốt, nhưng chưa phải đã hoàn thành: Thành tựu ẩn tượng của Việt Nam trong giảm nghèo và những thách thức mới*, 2012. tr 112

⁶⁸ Viện KHXH Việt Nam (VASS), *Giảm nghèo ở Việt Nam: Thành tựu và thách thức*, Nxb Thế Giới, 2011, tr18



nhóm trước hết cần cải thiện cách thức xác định hộ nghèo, nói cách khác là phân loại nguyên nhân nghèo của từng nhóm. Trên cơ sở đó, các hỗ trợ sẽ sát hơn với nhu cầu của người nghèo. Một mặt, giúp các nguồn lực chính sách không bị lãng phí. Mặt khác, giúp người nghèo có thể sớm thoát nghèo. Ngoài ra, theo khuyến nghị của Viện Hàn lâm KHXH Việt Nam, việc có thể phân loại được đối tượng nghèo cũng giúp giảm những nguy cơ sai sót trong quá trình xác định đối tượng nghèo cũng như đơn giản hóa việc xây dựng, thực hiện chính sách, từ đó tránh được sự chông chéo.

Về quy trình rà soát, đánh giá hộ nghèo, khuyến nghị từ nghiên cứu của Mai Thị Xuân Trung⁶⁹ cho rằng quy định chung về mức điểm đánh giá tài sản của người nghèo cho tất cả các vùng miền là không hợp lý. Theo đó, tiêu chí này cần giao cho địa phương để vận dụng phù hợp với thực tiễn kinh tế xã hội từng khu vực. Mặt khác, về thang điểm nên chia nhỏ hơn để đảm bảo độ chính xác, thay vì chỉ có 3 mức như quy định hiện hành. Đối với quy định tổ chức bình xét hộ nghèo theo Mai Thị Xuân Trung⁷⁰ nên bắt buộc bầu bằng hình thức bỏ phiếu kín, thay vì giơ tay biểu quyết như hiện nay nhằm đảm bảo tính khách quan, chính xác.

Nhìn rộng ra, việc thay đổi chuẩn nghèo hay thay đổi cách tiếp cận về giảm nghèo theo hướng đa chiều cũng sẽ đòi hỏi thay đổi trong cách thiết kế chính sách hỗ trợ giảm nghèo. Các chính sách giảm nghèo được áp dụng theo từng năm (dựa trên kết quả rà soát, đánh giá hộ nghèo) như hiện nay cũng là trở ngại đối với việc đảm bảo các cơ hội thoát nghèo bền vững, đặc biệt là dưới áp lực ngày càng tăng của các cú sốc xã hội và thiên tai...

Thay đổi các tiếp cận về xác định đối tượng nghèo từ một chiều sang đa chiều là cần thiết. Ngoài ra, Bộ LĐTB&XH cũng nên nghiên cứu, điều chỉnh lại hệ thống công cụ sử dụng trong rà soát, đánh giá hộ nghèo để các tiêu chí đánh giá mang tính khách quan và xác thực hơn. Ví dụ cần chia nhỏ khoảng cách cho điểm trong xác định giá trị tài sản của người dân, thay vì để nhiều tiêu chí có khoảng cách rộng như hiện nay.

⁶⁹ Mai Thị Xuân Trung, *Quy trình xác định hộ nghèo và các vấn đề chính sách: Trường hợp huyện Đắk Mil, tỉnh Đắk Nông*, 2013, tr51

⁷⁰ Mai Thị Xuân Trung, *Quy trình xác định hộ nghèo và các vấn đề chính sách: Trường hợp huyện Đắk Mil, tỉnh Đắk Nông*, 2013, tr51



5.2.5. Các khuyến nghị liên quan tới vấn đề khoảng cách giàu nghèo

Khoảng cách nghèo ở Việt Nam tuy không giãn ra quá nhiều so với thời điểm những năm 1990, tuy nhiên các nghiên cứu về giảm nghèo cả ở khía cạnh định lượng và định tính cho thấy nhiều tác động không tích cực về bất bình đẳng trong xã hội, đặc biệt là đối với thế hệ tương lai.

Theo nhiều nghiên cứu, việc thu hẹp khoảng cách giữa các nhóm xã hội, đặc biệt là các nhóm nghèo với các nhóm còn lại không chỉ đòi hỏi vai trò của riêng các chính sách giảm nghèo, trong đó đáng chú ý là các chính sách kinh tế vĩ mô liên quan tới mô hình tăng trưởng kinh tế của Việt Nam. Theo đánh giá, mô hình tăng trưởng đã từng tạo ra những hiệu quả tích cực về giảm nghèo ở giai đoạn trước hiện đang ít phát huy được vai trò đối với người nghèo. Càng ngày những sự thiếu hụt liên quan tới học vấn, chuyên môn kỹ thuật càng làm gia tăng thêm khoảng cách giàu nghèo giữa các nhóm. Điều này cũng đồng nghĩa, việc tập trung ưu tiên cho các chính sách giảm nghèo thông qua phát triển vốn con người, hướng đến tương lai cần được chú trọng nhiều hơn trong thời gian tới. Theo WB⁷¹, học vấn là cản trở lớn nhất ảnh hưởng tới quá trình dịch chuyển lao động, chuyển đổi nghề nghiệp, di động xã hội của các hộ nghèo, hộ có trình độ học vấn thấp. Do đó, để giúp người nghèo có thể thoát nghèo, các chính sách giảm nghèo không thể không chú trọng tới các chính sách hỗ trợ về giáo dục, cải thiện trình độ học vấn và chuyên môn kỹ thuật cho người nghèo.

Không phải dễ dàng có thể thay đổi được tình trạng bất bình đẳng giữa các nhóm xã hội, đặc biệt là giữa nhóm nghèo với các nhóm còn lại. Do đó, giảm thiểu bất bình đẳng đối với người nghèo đòi hỏi sự kiên trì và chiến lược dài hạn. WB⁷² cho rằng, cách thức tiếp cận chính sách để giải quyết các vấn đề về khoảng cách giàu nghèo, bất bình đẳng ở Việt Nam trong thời gian tới cũng cần quan tâm nhiều hơn tới việc giải quyết vấn đề bất bình đẳng về cơ hội, đặc biệt đối với nhóm trẻ em nghèo, chủ yếu liên quan tới các khía cạnh về chất lượng giáo dục. Cải thiện chất lượng giáo dục cho người nghèo, đặc biệt là trẻ em chính là giải pháp bền vững để giảm thiểu

⁷¹ NHTG, *Khởi đầu tốt, nhưng chưa phải đã hoàn thành: Thành tựu ấn tượng của Việt Nam trong giảm nghèo và những thách thức mới*, 2012. tr 174

⁷² WB, *Khởi đầu tốt, nhưng chưa phải đã hoàn thành: Thành tựu ấn tượng của Việt Nam trong giảm nghèo và những thách thức mới*, 2012. tr 174



bất bình đẳng giữa nhóm nghèo với các nhóm còn lại. Thực tế, các chính sách hỗ trợ phát triển giáo dục luôn được ưu tiên cao ở các Chương trình MTQG giảm nghèo cũng như các chính sách riêng về phát triển giáo dục đào tạo, chính sách phát triển dân tộc... Tuy nhiên, vì nhiều lý do, trẻ em nghèo vùng đồng bào DTTS vẫn ít đến trường. Điều này cho thấy cần có thêm những hỗ trợ từ các chính sách để tạo ra các động lực mới về giáo dục và nhìn rộng ra là hàng loạt các chính sách khác để giảm thiểu sự bất bình đẳng, điển hình là y tế. Theo Jame C. Knowles và cộng sự⁷³, áp dụng chính sách trợ cấp tiền mặt có điều kiện là một giải pháp đáng xem xét để cải thiện tình trạng y tế và giáo dục cho người nghèo, qua đó thu hẹp khoảng cách bất bình đẳng giữa nhóm nghèo với các nhóm khác.

5.2.6. Các khuyến nghị liên quan tới vấn đề giảm nghèo dân tộc thiểu số

Vấn đề giảm nghèo DTTS vẫn luôn được đặt ra trong các chính sách giảm nghèo, cũng như trong các khuyến nghị chính sách của nhiều nghiên cứu về giảm nghèo có liên quan. Tuy nhiên, theo thời gian, khi Việt Nam đã đạt được nhiều tiến bộ trong lĩnh vực giảm nghèo, cũng là lúc các vấn đề giảm nghèo DTTS nổi lên như là một thách thức lớn đối với việc thực hiện có hiệu quả các chính sách giảm nghèo. Ví thể, điểm chung của các khuyến nghị liên quan tới vấn đề giảm nghèo DTTS thường tập trung vào mấy nội dung chính gồm: (i) nhất quán quan điểm chính sách về giảm nghèo DTTS; (ii) tập trung phát huy nội lực và tôn trọng các đặc điểm văn hóa truyền thống tốt đẹp, tri thức bản địa của người DTTS và (iii) coi người DTTS là đối tác của chính sách giảm nghèo⁷⁴.

Các báo cáo nghiên cứu về giảm nghèo DTTS trong một vài năm trở lại đây đang tập trung hướng tới các khuyến nghị liên quan tới cách thức tiếp cận mới của các chính sách giảm nghèo đối với người DTTS. Cách tiếp cận này chủ yếu dựa trên các đặc điểm đặc trưng của họ để thiết kế các dự án, chương trình giảm nghèo phù hợp với đặc điểm lối sống, phương thức sản xuất, điều kiện tự nhiên... qua đó nâng cao hiệu quả

⁷³ Jame C. Knowles, Sarah Bales, Lê Quang Cường, Trần Thị Mai Oanh, Dương Huy Lương, *Công bằng y tế ở Việt Nam phân tích thực trạng tập trung vào tử vong bà mẹ và trẻ em*, 2010, tr81

⁷⁴ UBDT, UNDP, *Báo cáo nghiên cứu rà soát các chính sách dân tộc và đề xuất xây dựng hệ thống chính sách dân tộc thiểu số đến năm 2020*, năm 2012, tr50



chính sách giảm nghèo. Theo nghiên cứu của Oxfam⁷⁵, thiết chế thôn bản cũng là một nhân tố quan trọng có thể góp phần vào việc thực hiện thành công các chính sách giảm nghèo bền vững ở nhiều vùng DTTS hiện nay, đồng thời với các mô hình giảm nghèo được áp dụng ở vùng DTTS cũng nên có những khoảng thời gian hỗ trợ đủ dài để đảm bảo hiệu quả. Nghiên cứu của Oxfam⁷⁶ nhấn mạnh rằng việc xây dựng các chính sách và mô hình giảm nghèo ở vùng DTTS nên có sự kết hợp chặt chẽ với các thiết chế thôn bản, qua đó nâng cao khả năng chủ động ứng phó với các rủi ro của người DTTS. Đồng thời cần hoàn thiện các chính sách tăng cường các nguồn lực mới về giảm nghèo DTTS liên quan tới xuất khẩu lao động, đi làm ăn xa...

Theo UNFPA⁷⁷, phân tích từ góc độ dân số cho thấy, nếu Việt Nam muốn tận dụng được cơ cấu dân số vàng của chính các DTTS để phát triển kinh tế xã hội sẽ không có lựa chọn khác ngoài việc nâng cao trình độ học vấn và cải thiện trình độ chuyên môn kỹ thuật cho các DTTS. Đây chính là chìa khóa để giảm nghèo cho người DTTS, cũng như giảm đi tình trạng bất bình đẳng giữa nhóm DTTS và các nhóm khác.

Ở một khía cạnh khác, theo WB, để giảm nghèo cho vùng DTTS trong thời gian tới, các chính sách giảm nghèo không thể không quan tâm một cách đúng mức tới vai trò của nông nghiệp, bởi nông nghiệp là sinh kế chính của người DTTS. Giải pháp đối với vấn đề giảm nghèo dựa vào nông nghiệp cho người DTTS được nêu ra theo hướng chuyển đổi mô hình sản xuất nông nghiệp từ bán tự cung tự cấp sang mô hình sản xuất thương mại. Để hỗ trợ cho quá trình chuyển đổi này, ngoài việc phát huy vai trò của các chính sách về tín dụng, đất đai, khoa học kỹ thuật... báo cáo của WB cũng nêu ra những chính sách cần chú trọng liên quan tới thị trường nông sản, rủi ro về giá cả, dịch bệnh... Bên cạnh nông nghiệp, việc chú trọng tới các giải pháp đa dạng hóa nguồn thu cho người DTTS cũng rất quan trọng. Tương tự như nghiên cứu của Oxfam, khuyến nghị của WB⁷⁸ hướng đến một

⁷⁵ Oxfam, *Vai trò của thiết chế thôn bản trong giảm nghèo tại một số cộng đồng DTTS điển hình ở Việt Nam*, 3/2013, tr54.

⁷⁶ Oxfam, *Vai trò của thiết chế thôn bản trong giảm nghèo tại một số cộng đồng DTTS điển hình ở Việt Nam*, 3/2013, tr54.

⁷⁷ UNFPA, *Các dân tộc Việt Nam: Phân tích các chỉ tiêu chính từ Tổng điều tra dân số và Nhà ở năm 2009*, năm 2011, tr28

⁷⁸ WB, *Khởi đầu tốt, nhưng chưa phải đã hoàn thành: Thành tựu ẩn tượng của Việt Nam trong giảm nghèo và những thách thức mới*, 2012. tr 142



cách tiếp cận mới, mang tính đặc trưng cho người DTTS, không phải là cách tiếp cận chung, mang tính chuẩn hóa như trước. Sự tiếp cận theo đề xuất này hướng tới việc tôn trọng các giá trị truyền thống của người dân và biến các giá trị này trở thành một nguồn lực quan trọng để giảm nghèo. Khuyến nghị này cũng cho thấy, nếu muốn giảm nghèo cho người DTTS, Việt Nam phải lựa chọn những phương pháp giảm nghèo cụ thể theo đặc thù của đối tượng, theo vùng, thậm chí theo từng nhóm DTTS. Nghiên cứu này của WB⁷⁹ cũng chỉ ra rằng, không chỉ cần thay đổi về cách thức tiếp cận, nội dung chính sách mà các phương pháp thực hiện các chính sách giảm nghèo cho người DTTS cũng phải thay đổi. Trong đó, các chính sách cần thể hiện sự tôn trọng và đánh giá đúng về vai trò của ngôn ngữ của người DTTS. Cần áp dụng các phương pháp thực hiện giảm nghèo bằng hai thứ tiếng và huy động sự tham gia tích cực của người DTTS vào từng hoạt động tập huấn, tuyên truyền về giảm nghèo cho chính họ và những người xung quanh họ.

Phân tích các nguồn lực giảm nghèo ở trên cho thấy tính chất dàn trải, cào bằng của các nguồn này. Thực tế, việc xây dựng hay đầu tư bất kỳ một công trình hạ tầng nào ở các khu vực miền núi, vùng sâu vùng xa cũng thường có chi phí cao hơn so với các khu vực khác. Do vậy, định mức đầu tư tại các vùng DTTS, nếu muốn đạt kết quả, cần phải được ưu tiên cao hơn. Trong đó, theo Oxfam và ActionAid⁸⁰ cần lấy các thôn bản làm trung tâm đầu tư về giảm nghèo thay vì chỉ tập trung vào trung tâm xã như trước kia. Khuyến nghị này xuất phát từ thực tế khoảng cách từ nhiều trung tâm thôn bản tới trung tâm xã ở nhiều vùng DTTS là rất xa. Để tránh lãng phí nguồn lực, các hỗ trợ, mô hình giảm nghèo cần phải đánh giá đầy đủ các nhân tố tác động, rủi ro khi thực hiện các chính sách hỗ trợ. Đồng thời luôn luôn xác định vai trò quan trọng của các đặc điểm nhân khẩu học, phong tục tập quán... đối với vấn đề giảm nghèo trong vùng DTTS.

5.2.7. Các khuyến nghị liên quan tới vấn đề nghèo đói với người cao tuổi

Mặc dù Việt Nam đang trải qua giai đoạn dân số vàng tuy nhiên số người cao tuổi trong cơ cấu dân số ngày càng gia tăng. Ở khía cạnh

⁷⁹ WB, *Khởi đầu tốt, nhưng chưa phải đã hoàn thành: Thành tựu ẩn tượng của Việt Nam trong giảm nghèo và những thách thức mới*, 2012. tr 142

⁸⁰ Oxfam và ActionAid, *Mô hình giảm nghèo tại một số cộng đồng DTTS điển hình ở Việt Nam, nghiên cứu trường hợp tại Hà Giang, Nghệ An và Đắk Nông*, năm 2013, tr57



chính sách, Nhà nước cũng đã có nhiều hỗ trợ cho người cao tuổi, trong đó có chính sách trợ cấp cho người cao tuổi. Các hỗ trợ khi bắt đầu áp dụng mức tuổi rất cao, không phù hợp với thực tiễn. Nghiên cứu về vấn đề này năm 2009, Viện Gia đình và Giới⁸¹ đề xuất hạ mức tuổi nhận hỗ trợ xuống 80 tuổi (đã được điều chỉnh sau đó). Đồng thời, khuyến nghị rằng mức trợ cấp đối với người cao tuổi nên ở khoảng giữa chuẩn nghèo với mức lương tối thiểu do Nhà nước quy định từ đó có thể giúp người cao tuổi tránh được các nguy cơ bị rơi vào các nhóm nghèo.

Phân tích các vấn đề về già hóa dân số ở Việt Nam, UNFPA⁸² khuyến nghị để giảm thiểu tác động không chỉ từ quá trình chuyển đổi kinh tế mà còn từ các tác động bởi chuyển dịch nhân khẩu học, chính sách của Việt Nam cần tiếp tục hướng tới các chương trình mang tính toàn diện để giải quyết các rủi ro. Riêng các hệ thống có tác động lớn như bảo hiểm xã hội, trợ cấp xã hội cần tiến tới mục tiêu phổ cập toàn dân trên cơ sở linh hoạt và dễ chuyển đổi. Các khuyến nghị về đa dạng hóa các loại hình bảo hiểm để tăng cường khả năng tiếp cận cho người dân cũng được UNFPA⁸³ tiếp tục khuyến nghị trong các nghiên cứu tiếp theo. Tổ chức này cho rằng, sự linh hoạt của chính sách bảo hiểm được thể hiện ở hai điểm chính. Thứ nhất, là phù hợp khả năng đóng góp và chi trả của đối tượng. Thứ hai, là có khả năng liên thông với các loại bảo hiểm khác. Với lực lượng người cao tuổi ngày càng gia tăng, việc cải thiện thu nhập cho người cao tuổi có được từ lao động và hưu trí là những giải pháp có thể giúp người cao tuổi tránh được các rủi ro liên quan đến nghèo. Thậm chí, UNFPA⁸⁴ cho rằng cần tính tới các giải pháp hỗ trợ, thúc đẩy người cao tuổi tiếp tục tham gia các hoạt động kinh tế, nhất là đối với nhóm có trình độ chuyên môn kỹ thuật. UNFPA⁸⁵ cũng khuyến nghị, mức trợ cấp và các thức hưởng cũng cần được nghiên cứu cụ thể hơn theo nhu cầu của người cao tuổi và theo các vùng miền.

⁸¹ Viện Gia đình và Giới, *Một số vấn đề cơ bản trong chính sách xã hội đối với người cao tuổi (nghiên cứu khu vực đồng bằng Bắc Bộ)*, năm 2009, tr95.

⁸² UNFPA, *Tận dụng cơ hội dân số "vàng" ở Việt Nam: cơ hội, thách thức và các khuyến nghị chính sách*, năm 2010, tr58

⁸³ UNFPA, *Già hóa dân số và người cao tuổi ở Việt Nam: Thực trạng, dự báo và một số khuyến nghị chính sách*, năm 2010, Tr53-54.

⁸⁴ UNFPA, *Già hóa dân số và người cao tuổi ở Việt Nam: Thực trạng, dự báo và một số khuyến nghị chính sách*, năm 2010, Tr54.

⁸⁵ UNFPA, *Già hóa dân số và người cao tuổi ở Việt Nam: Thực trạng, dự báo và một số khuyến nghị chính sách*, năm 2010, Tr54.



5.2.8. Các khuyến nghị liên quan tới vấn đề giảm nghèo ở khu vực đô thị

Nghèo đô thị không phải là một vấn đề mới nhưng lại là vấn đề chưa được quan tâm nhiều trong các chính sách giảm nghèo, tuy nhiên dưới những tác động của tình trạng giá cả leo thang, tình trạng khủng hoảng kinh tế, các dòng nhập cư không ngừng, sự quá tải của các đô thị...vấn đề nghèo đô thị đang ngày càng nổi lên trong bức tranh giảm nghèo ở Việt Nam. Để nhìn nhận rõ chiều sâu của vấn đề nghèo đô thị, cần phải áp dụng cách tiếp cận đa chiều về giảm nghèo, theo Oxfam⁸⁶ và ActionAid chủ yếu cần tập trung vào các giải pháp tăng cường độ phủ của chính sách bảo trợ xã hội gắn với việc giảm thiểu sự phân biệt đối xử với người nhập cư. Thực tế cho thấy, dù đã có nhiều các chính sách hỗ trợ về nhà ở, điều kiện sinh hoạt...(Quyết định số 66/2009/QĐ-TTg⁸⁷ và Quyết định số 67/2009/QĐ-TTg⁸⁸, Thông tư số 17/2012/TT-BCT⁸⁹...) nhưng đời sống của người nghèo ở khu vực đô thị vẫn gặp rất nhiều khó khăn, nhất là khi lạm phát tăng cao. Oxfam và ActionAid cũng cho rằng riêng đối với nhóm “nghèo lõi”, nhóm nghèo có con nhỏ ở khu vực đô thị, cần tiếp phải áp dụng các hỗ trợ bằng tiền mặt thường xuyên. Để đảm bảo tính kịp thời trong việc hỗ trợ cho người dân nghèo ở khu vực đô thị trước diễn biến nhanh của giá cả và các tác động khác, hai tổ chức này cũng đề xuất những cơ chế hỗ trợ linh hoạt hơn dựa trên cơ chế theo dõi, phản hồi nhanh về chính sách xã hội từ chính người dân thông qua các công cụ như kiểm toán xã hội, chất vấn công khai...

Một trong những rào cản lớn đối với việc tiếp cận chính sách của các nhóm nghèo ở khu vực đô thị hiện nay chính là hộ khẩu. Nghiên cứu của Cục thống kê TP. Hà Nội và Cục thống kê TP. Hồ Chí Minh⁹⁰ khuyến nghị cần áp dụng các chính sách hỗ trợ cho tất cả người

⁸⁶ Oxfam, ActionAid, *Theo dõi nghèo đô thị theo phương pháp cùng tham gia (Báo cáo tổng hợp 5 năm 2008-2012)*, tháng 11/2012, tr86.

⁸⁷ Ban hành một số cơ chế, chính sách phát triển nhà ở cho công nhân lao động tại các khu công nghiệp thuê

⁸⁸ Ban hành một số cơ chế, chính sách phát triển nhà ở cho người có thu nhập thấp tại khu vực đô thị.

⁸⁹ Quy định về giá bán điện và hướng dẫn thực hiện

⁹⁰ Cục Thống kê TPHCM, Cục Thống kê Thành phố Hà Nội, UNDP, *Đánh giá nghèo đô thị ở Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh*, 2010, tr145-146



nghèo trên địa bàn đô thị không phân biệt là lao động di cư. Nói cách khác, không căn cứ vào yếu tố hộ khẩu hay KT3 để xét một hộ gia đình có thuộc diện nghèo hay không. Từ đó, mới giúp tất cả người nghèo ở khu vực đô thị của hai thành phố lớn này tiếp cận được với các chính sách hỗ trợ. Báo cáo của các cơ quan này cũng cho rằng, rất cần phải hạn chế các quy định về hộ khẩu trong tiếp cận dịch vụ công của người dân, đặc biệt là y tế và giáo dục. Trong số các hỗ trợ cần thiết mà người nghèo đô thị mong muốn nhận được, Cục thống kê TP Hà Nội và Cục thống kê TP. Hồ Chí Minh⁹¹ khuyến nghị rằng Nhà nước cần chú trọng trước tiên tới các hỗ trợ liên quan tới dịch vụ nhà ở cho người dân (điện, nước, thoát nước, rác thải) để giảm bớt gánh nặng chi phí cho người dân.

Nghiên cứu sâu về vấn đề nghèo đô thị tại quận 8, thành phố Hồ Chí Minh của Fabienne PERUCCA⁹² và cộng sự khuyến nghị ngay cả khi đã được công nhận là hộ nghèo, người nghèo đô thị vẫn cần tiếp tục được hỗ trợ, giúp đỡ một cách thường xuyên để họ có thể thoát nghèo theo hình thức đồng hành cùng gia đình, không chỉ với hộ nghèo về tài chính mà cả với những hộ nghèo về quan hệ xã hội. Đối với các giải pháp giảm nghèo ở khu vực đô thị, Fabienne PERUCCA⁹³ và cộng sự cho rằng cần thực hiện tốt công tác quy hoạch đô thị để tạo ra các điều kiện về thị trường, cơ hội tiếp cận và cung cấp các dịch vụ cho khu vực đô thị đối với người nghèo. Điều này một mặt giúp người nghèo có thể thoát nghèo, một mặt khác giúp bản thân người nghèo có thể tiếp cận tốt hơn với các dịch vụ xã hội.

Các nghiên cứu đều cho rằng, vấn đề nghèo đô thị, nếu không được giải quyết chắc chắn sẽ sớm trở thành một thách thức mới, nghiêm trọng hơn đối với lĩnh vực giảm nghèo ở Việt Nam và có nguy cơ làm gia tăng sâu sự bất bình đẳng giữa các nhóm xã hội.

⁹¹ Cục Thống kê TPHCM, Cục Thống kê Thành phố Hà Nội, UNDP, Đánh giá nghèo đô thị ở Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh, 2010, tr144-145

⁹² Fabienne PERUCCA và cộng sự, *Nghiên cứu nghèo đô thị: các chính sách công về giảm nghèo từ nghiên cứu trường hợp ở quận 8, Tp Hồ Chí Minh*, 2012, tr143

⁹³ Fabienne PERUCCA và cộng sự, *Nghiên cứu nghèo đô thị: các chính sách công về giảm nghèo từ nghiên cứu trường hợp ở quận 8, Tp Hồ Chí Minh*, 2012, tr143



5.2.9. Các khuyến nghị liên quan tới vấn đề nghèo do các thách thức mới

Nếu như các vấn đề về khoảng cách giàu nghèo, nghèo DTTS được coi là những đặc điểm nghèo mang tính truyền thống, thì những thách thức mới nổi liên quan tới giảm nghèo ở giai đoạn sau khi Việt Nam gia nhập WTO chủ yếu gắn với các cú sốc xã hội về thu nhập, việc làm, giá cả... hay các tác động của tự nhiên, thiên tai, biến đổi khí hậu... hay dịch bệnh trong sản xuất nông nghiệp. Trong số các nhóm thách thức này, cách thách thức về khía cạnh xã hội thường được chú ý nhiều hơn trong các nghiên cứu và cũng có nhiều khuyến nghị chính sách hơn đối với vấn đề này. Theo UNDP⁹⁴ ngay trong thiết kế cần tập trung vào việc mở rộng chính sách bảo trợ xã hội, nhằm gia tăng độ bao phủ cho các đối tượng dễ bị tổn thương, giúp họ có thể thoát nghèo hoặc tránh phải rơi xuống các nhóm nghèo. Cũng theo UNDP⁹⁵, để phát triển con người, trong đó đặc biệt là các nhóm nghèo, ngoài việc cải thiện các hỗ trợ của hệ thống chính sách an sinh xã hội, cần chú trọng cụ thể tới chất lượng và giá cả của các dịch vụ xã hội. Rõ ràng, việc mở rộng độ bao phủ của các chính sách bảo trợ xã hội là hết sức cần thiết, một phần vì cách tiếp cận các chính sách giảm nghèo ở Việt Nam vẫn đang dựa trên cách tiếp cận đơn chiều về thu nhập. Mặt khác, Việt Nam đang phát triển xã hội dưới một chuẩn mực mới của một quốc gia có thu nhập trung bình, do vậy việc mở rộng phạm vi bao phủ của các chính sách này là một yêu cầu tất yếu.

Đối với các thách thức giảm nghèo có liên quan tới biến đổi khí hậu, Việt Nam đã có riêng một kế hoạch quốc gia ứng phó với biến đổi khí hậu, tuy nhiên theo một số các nghiên cứu, đặc biệt là của Oxfam và UNDP, các chính sách ứng phó này sẽ phát huy được hiệu quả tối đa ở các cộng đồng nghèo dựa trên sự tham gia tích cực và chủ động của người dân. Theo Oxfam⁹⁶ chính những người dân chịu tác động trực tiếp của biến đổi khí hậu, trong đó có những người nghèo là những nhân tố có thể giảm thiểu những tác động của biến đổi khí hậu khi quá trình ứng phó này được xây dựng từ dưới lên. Tương tự như khuyến nghị của Oxfam, khuyến nghị từ

⁹⁴ Bộ LĐT&XH, UBND, UNDP, *Nhìn lại quá khứ đối mặt thách thức mới – Đánh giá giữa kỳ Chương trình MTQG giảm nghèo và chương trình 135 – II giai đoạn 2006 – 2008*; tháng 6/2009, tr30

⁹⁵ UNDP, *Báo cáo quốc gia về phát triển con người: Dịch vụ xã hội phục vụ phát triển con người*, năm 2011, tr140-141

⁹⁶ Oxfam, *Biến đổi khí hậu, sự thích ứng và người nghèo*, 2010, tr49.



báo cáo của diễn đàn Phát triển Việt Nam⁹⁷ (VDF) cho rằng, cần chú trọng đặc biệt tới vai trò của phụ nữ nghèo trong ứng phó với biến đổi khí hậu. Phụ nữ nghèo không chỉ là nhóm có ít nguồn lực để giảm nghèo mà còn là lực lượng lao động chính trong sản xuất, do đó họ dễ bị tổn thương nhất nhưng cũng là lực lượng nòng cốt để có thể ứng phó với biến đổi khí hậu để giảm nghèo.

Trong khi đó, UDNP⁹⁸ cũng cho rằng để ứng phó với các thách thức mới đối với lĩnh vực giảm nghèo, sự hành động riêng lẻ của một vài chính sách là không thể. Trong giai đoạn tới, ứng phó với thiên tai, giảm thiểu rủi ro về thiên tai của Việt Nam cần được lồng ghép chặt chẽ với các chính sách bảo trợ xã hội để tăng sức đề kháng, khả năng chống chọi với các tác động tiêu cực từ tự nhiên và xã hội cho người nghèo và các nhóm dễ bị tổn thương khác. Trong số các giải pháp có thể thực hiện để hỗ trợ cho người dân, nhất là đối với vấn đề sản xuất, đó là mở rộng bảo hiểm nông nghiệp như khuyến nghị của Chương trình Phát triển Nông nghiệp và Nông thôn (ARD), Đại sứ quán Hoàng gia Đan Mạch tại Việt Nam⁹⁹. Mục tiêu hàng đầu của bảo hiểm nông nghiệp trong trường hợp này cần ưu tiên cho việc hỗ trợ, giảm thiểu rủi ro cho người dân, gia tăng các cơ hội thoát nghèo và giảm thiểu nguy cơ nghèo với người dân.

5.2.10. Các khuyến nghị liên quan tới vấn đề mô hình tăng trưởng kinh tế

Những kết quả giảm nghèo ấn tượng của Việt Nam trong suốt thời gian qua có dấu ấn tác động đậm nét từ mô hình tăng trưởng kinh tế, đặc biệt là các vấn đề liên quan tới phát triển nông nghiệp nông thôn, chính sách đất đai, chính sách phát triển việc làm. Theo đánh giá của WB, mô hình tăng trưởng của Việt Nam từ trước tới nay có ảnh hưởng quan trọng tới người nghèo. Giai đoạn 1993-2008, tăng trưởng GDP bình quân là 6,1 %/năm, tỷ lệ nghèo giảm bình quân 3,9 %/năm. Tuy nhiên, những bất ổn kinh tế vĩ mô thời gian qua cho thấy, mô hình tăng trưởng kinh tế của Việt Nam cần phải được cấu

⁹⁷ Diễn đàn Phát triển Việt Nam (VDF), *Biến đổi khí hậu và sinh kế ven biển*, năm 2012, tr186

⁹⁸ UNDP, *Giảm nghèo bền vững và quản lý rủi ro do thảm họa thiên nhiên ở khu vực duyên hải miền trung: bài học rút ra và các gợi ý chính sách*, 2012, tr38.

⁹⁹ Chương trình Phát triển Nông nghiệp và Nông thôn (ARD) Đại sứ quán Hoàng gia Đan Mạch tại Việt Nam *Các cú sốc thu nhập và các chiến lược thích ứng với rủi ro của hộ gia đình: Vai trò của bảo hiểm chính thức ở nông thôn Việt Nam*, năm 2012, tr21



trúc lại cho phù hợp và cũng để tạo ra thêm những động lực mới cho giảm nghèo. Việc tái cấu trúc để nền kinh tế trở lại với nhịp độ tăng trưởng cao là cần thiết, tuy nhiên qua nhiên cứu cho thấy, quá trình tăng trưởng thời gian qua ở Việt Nam cũng góp phần vào việc tạo ra khoảng cách giàu nghèo và gia tăng các vấn đề liên quan tới bất bình đẳng. Do đó, nhiệm vụ của mô hình tăng trưởng mới của Việt Nam không chỉ đơn thuần dừng lại ở tỷ lệ tăng trưởng, theo khuyến nghị của WB¹⁰⁰, chất lượng tăng trưởng cũng rất quan trọng. UNDP¹⁰¹ cũng cho rằng, chính sách phát triển của Việt Nam cần tiếp tục coi phát triển con người là mục tiêu hàng đầu, trong đó cần chú trọng tới cải thiện dịch vụ xã hội, cải thiện khả năng tiếp cận dịch vụ cho người dân. Chú trọng phát triển con người dựa trên việc nâng cao GDP/bình quân đầu người. WB¹⁰² cho rằng, để đảm bảo chất lượng tăng trưởng, Việt Nam nên chú trọng vào đầu tư công cho khu vực nông thôn, hỗ trợ doanh nghiệp vừa và nhỏ, đẩy mạnh đào tạo nghề và tạo các cơ hội thuận lợi về dịch chuyển lao động. WB xác định vai trò của các chính sách về tín dụng là hết sức quan trọng đối với người dân, nhất là trong lĩnh vực nông nghiệp bên cạnh các chính sách về khuyến nông và thông tin thị trường. Cũng theo khuyến nghị này, các chính sách hỗ trợ chuyển dịch lao động, di cư lao động đối với người nghèo cần được Việt Nam chú trọng nhiều hơn, trong đó chú trọng tới cơ sở của sự chuyển dịch đó là nâng cao trình độ chuyên môn kỹ thuật cho người nghèo. Tương tự như vậy, Viện Hàn lâm KHXH Việt Nam¹⁰³ cho rằng chính sách phát triển kinh tế một mặt cần tiếp tục hỗ trợ phát triển nông nghiệp (năng suất, thu nhập), một mặt khác cần tạo ra các điều kiện và cơ hội cho lao động chuyển dịch từ khu vực phi chính thức sang khu vực chính thức để cải thiện thu nhập và tiếp cận tốt hơn với các chính sách bảo hiểm. Ngoài ra, theo Viện Hàn lâm KHXH Việt Nam¹⁰⁴, để đảm bảo hiệu quả giảm nghèo, việc quản lý kinh tế vĩ mô đóng vai trò quan trọng, trong đó cần đảm bảo sự ổn định của môi trường đầu tư, chú trọng nhiều hơn tới các hỗ trợ thiết

¹⁰⁰ WB, *Khởi đầu tốt, nhưng chưa phải đã hoàn thành: Thành tựu ấn tượng của Việt Nam trong giảm nghèo và những thách thức mới*, 2012. tr viii

¹⁰¹ UNDP, *Báo cáo quốc gia về phát triển con người: Dịch vụ xã hội phục vụ phát triển con người*, 2011, tr140

¹⁰² WB, *Khởi đầu tốt, nhưng chưa phải đã hoàn thành: Thành tựu ấn tượng của Việt Nam trong giảm nghèo và những thách thức mới*, 2012. tr viii

¹⁰³ Viện KHXH Việt Nam, *Giảm nghèo ở Việt Nam: Thành tựu và thách thức*, 2011, tr74

¹⁰⁴ Viện KHXH Việt Nam, *Giảm nghèo ở Việt Nam: Thành tựu và thách thức*, 2011, tr63



thực dành cho khu vực nông nghiệp, nông thôn cũng như các doanh nghiệp vừa và nhỏ.

Rõ ràng, việc đảm bảo tỷ lệ tăng trưởng đã khó nhưng đảm bảo được chất lượng tăng trưởng còn khó hơn, nhất là trong bối cảnh các nguồn lực có hạn. Chính vì thế, việc tránh cắt giảm các nguồn chi cho bảo trợ xã hội thời gian tới cũng đóng một vai trò quan trọng để giảm nghèo. Đây cũng là một khuyến nghị quan trọng của WB đối với vấn đề này.¹⁰⁵

5.2.11. Khuyến nghị liên quan tới các mô hình giảm nghèo

Các mô hình giảm nghèo đóng vai trò quan trọng trong các chính sách, chương trình về giảm nghèo. Tuy nhiên, để phát huy được hiệu quả các mô hình này, trong đó đặc biệt là vấn đề nhân rộng mô hình là điều không dễ dàng nếu như không tính đúng, tính đủ tới các nhân tố tác động. Các vấn đề về mô hình giảm nghèo cũng là ví dụ điển hình cho thấy các chính sách giảm nghèo rất cần phải chú trọng tới các đặc điểm riêng về nguyên nhân và nhu cầu hỗ trợ của từng nhóm nghèo. Nghiên cứu về các mô hình giảm nghèo, Bộ NN&PTNT¹⁰⁶ khuyến nghị để tránh sự lãng phí về nguồn lực khi thiết kế các mô hình giảm nghèo cần có sự tham gia ngay từ đầu của người dân, đồng thời với các hỗ trợ vật chất phải xác định, lấy ý kiến của người dân về sự cần thiết. Đối với chính sách đầu tư cho các mô hình giảm nghèo, Bộ NN&PTNT¹⁰⁷ khuyến nghị Nhà nước cần thay đổi từ hỗ trợ 100 % sang hỗ trợ một phần, thay các chính sách hỗ trợ trực tiếp sang các chính sách hỗ trợ theo các chu kỳ sản xuất. Qua nghiên cứu, việc nhân rộng các mô hình cần tránh việc sao chép nguyên dạng từ địa phương này sang địa phương khác. Mọi mô hình giảm nghèo khi được áp dụng cần phải tính tới các yếu tố về tự nhiên, xã hội, con người ở các địa bàn.

Điểm yếu đáng kể của các mô hình giảm nghèo chính là tính bền vững khi không có các hỗ trợ từ chính sách. Cũng vì thế theo khuyến

¹⁰⁵ WB, *Khởi đầu tốt, nhưng chưa phải đã hoàn thành: Thành tựu ấn tượng của Việt Nam trong giảm nghèo và những thách thức mới*, 2012. tr viii

¹⁰⁶ Bộ NN&PTNT, *Đánh giá các mô hình phát triển sản xuất giảm nghèo bền vững và xây dựng cơ chế quản lý trong xây dựng và nhân rộng mô hình*, năm 2013, tr30

¹⁰⁷ Bộ NN&PTNT, *Đánh giá các mô hình phát triển sản xuất giảm nghèo bền vững và xây dựng cơ chế quản lý trong xây dựng và nhân rộng mô hình*, năm 2013, tr30



nghị của Bộ NN&PTNT¹⁰⁸ các mô hình giảm nghèo dựa trên sự kết hợp với các kiến thức bản địa, năng lực nội sinh của cộng đồng nên được ưu tiên đầu tư hơn các mô hình giảm nghèo khác. Đối với người nghèo, cộng đồng nghèo nên thiết kế những mô hình vừa sức, ở quy mô nhỏ, đơn giản nhưng thiết thực. Cần thiết phải tránh những mô hình có điều kiện quá khác biệt với trình độ, nhận thức, điều kiện kinh tế của người nghèo. Các mô hình đòi hỏi công nghệ cao, quy trình quản lý vận hành phức tạp, có tính rủi ro lớn không nên áp dụng rộng rãi trong chính sách giảm nghèo.

Nguồn lực ít và phân tán cũng là một trong những điểm yếu của các mô hình giảm nghèo, cũng vì thế Bộ NN&PTNT¹⁰⁹ khuyến nghị cần tập trung cho các mô hình có thể lồng ghép với các chương trình và dự án khác thay vì đầu tư riêng cho các mô hình độc lập trên địa bàn. Mặt khác, trong bối cảnh nguồn lực có hạn, nên có chính sách tập trung ưu tiên đầu tư, giải quyết dứt điểm từng mô hình của các địa phương. Bộ NN&PTNT¹¹⁰ cũng khuyến nghị không nên lấy hộ nghèo làm cơ sở của mô hình giảm nghèo mà phải là các nhóm, tổ. Các nhóm này, cũng không nên chỉ có các hộ nghèo mà cần phải có những hộ không nghèo có năng lực, khả năng hỗ trợ, thúc đẩy mô hình giảm nghèo phát triển.

Có thể dễ dàng nhận thấy, đối với các mô hình giảm nghèo, việc giải quyết đầu ra là hết sức quan trọng. Do đó, cần có các tính toán về đầu ra nói riêng và các rủi ro nói chung trước khi áp dụng mô hình. Khuyến nghị của Oxfam và ActionAid¹¹¹ cũng cho rằng, chính sách đối với các mô hình giảm nghèo cần hạn chế cho không toàn bộ đối với hỗ trợ trực tiếp về sinh kế. Đồng thời để các mô hình có thể tồn tại, phát huy hiệu quả và mang tính bền vững, mỗi mô hình sinh kế ở cộng đồng cần phải được hỗ trợ đủ dài (tối thiểu 3 năm). Các hỗ trợ cần đảm bảo tính kịp thời, liên tục và giảm dần qua thời gian.

¹⁰⁸ Bộ NN&PTNT, Đánh giá các mô hình phát triển sản xuất giảm nghèo bền vững và xây dựng cơ chế quản lý trong xây dựng và nhân rộng mô hình, năm 2013, tr31

¹⁰⁹ Bộ NN&PTNT, Đánh giá các mô hình phát triển sản xuất giảm nghèo bền vững và xây dựng cơ chế quản lý trong xây dựng và nhân rộng mô hình, năm 2013, tr31

¹¹⁰ Bộ NN&PTNT, Đánh giá các mô hình phát triển sản xuất giảm nghèo bền vững và xây dựng cơ chế quản lý trong xây dựng và nhân rộng mô hình, năm 2013, tr31

¹¹¹ Oxfam, ActionAid, *Mô hình giảm nghèo tại một số cộng đồng DTTS điển hình ở Việt Nam, nghiên cứu trường hợp tại Hà Giang, Nghệ An và Đắk Nông*, năm 2013, tr57



5.2.12. Khuyến nghị liên quan tới tín dụng cho người nghèo

Chính sách tín dụng đối với người nghèo đóng một vai trò quan trọng trong hệ thống chính sách giảm nghèo, không chỉ vì mục đích thúc đẩy sản xuất, thay đổi sinh kế cho người nghèo mà trên thực tế còn hỗ trợ nhiều mặt khác cho người nghèo để ứng phó với các rủi ro từ cuộc sống. Theo UNDP¹¹², đối với người nghèo ở các khu vực dễ bị tổn thương do tác động của biến đổi khí hậu, tín dụng đóng một vai trò hết sức quan trọng, vừa có chức năng phòng ngừa rủi ro, vừa có chức năng khắc phục rủi ro. Chính sách tín dụng vì thế theo khuyến nghị phải đảm bảo được tính đa dạng, dễ tiếp cận. Mặt khác, các chính sách này cần đảm bảo tính linh hoạt về định mức cho vay, ưu tiên cao hơn cho các khu vực sản xuất có giá trị kinh tế cao, theo hướng hàng hóa. Để hỗ trợ phòng ngừa các rủi ro cho người nghèo, nhất là ở các khu vực dễ bị tổn thương, UNDP cho rằng các chính sách về tín dụng nên tạo ra sự linh hoạt trong thời hạn trả nợ. Trong các trường hợp khó khăn, ví dụ như gặp thiên tai có thể tái cấu trúc nợ cho người nghèo... Nhìn chung, để đảm bảo sự phù hợp, các chính sách tín dụng cũng cần thường xuyên có đánh giá, tìm hiểu cụ thể nhu cầu của thị trường để phát triển các sản phẩm mới phù hợp với nhu cầu của người nghèo.

Thực tế cho thấy dù có rất nhiều các chính sách tín dụng nhưng không phải người nghèo nào cũng tiếp cận với các nguồn vay này. Ngoài các lý do khác, việc thiếu gắn kết giữa khuyến nông và tín dụng là một nguyên nhân. Bản thân người dân do không biết cách sản xuất nên không dám vay dù vay rất ít và được ưu đãi. UNDP¹¹³ khuyến nghị rằng có thể kết hợp chính sách tín dụng với khuyến nông thông qua hình thức cho vay, mô hình ngân hàng bò là một ví dụ như vậy. Thậm chí việc chi trả có thể được tính dần bằng gia súc... Khuyến nghị này cũng đã được áp dụng vào thực tiễn ở nhiều địa phương và cũng đã khẳng định được hiệu quả. Tương tự như quan điểm của UNDP, nghiên cứu của Nguyễn Kim Anh¹¹⁴ và cộng

¹¹² Bộ TN&MT, UNDP, *Xây dựng khả năng phục hồi: các chiến lược thích ứng cho sinh kế ven biển chịu nhiều rủi ro nhất do tác động của biến đổi khí hậu ở miền Trung Việt Nam*, năm 2010, tr63

¹¹³ Bộ TN&MT, UNDP, *Xây dựng khả năng phục hồi: các chiến lược thích ứng cho sinh kế ven biển chịu nhiều rủi ro nhất do tác động của biến đổi khí hậu ở miền Trung Việt Nam*, năm 2010, tr63

¹¹⁴ Nguyễn Kim Anh, Ngô Văn Thứ, Lê Thanh Tâm, Nguyễn Thị Tuyết Mai, *Tài chính vi mô với giảm nghèo tại Việt Nam-Kiểm định và so sánh*, năm 2011, Tr116.



sự cũng cho rằng tín dụng vi mô sẽ phát huy được hiệu quả tốt hơn khi kết hợp với các chương trình đào tạo, nâng cao năng lực và tạo việc làm cho người nghèo. Các hoạt động nâng cao kiến thức, chuyên môn cho người nghèo sẽ giúp họ hoạch định và lựa chọn tốt hơn cách thức, mô hình phát triển kinh tế cho gia đình qua đó để thoát nghèo và giảm thiểu sự bất bình đẳng.

5.3. Một số các thay đổi chính sách có liên quan

Phần này đánh giá một số các điều chỉnh chính sách giảm nghèo có liên quan ở Việt Nam qua các giai đoạn khác nhau, chủ yếu gắn với các Chương trình MTQG về giảm nghèo. Trong phần này, báo cáo cũng cố gắng chỉ ra các thay đổi chính sách trong sự so sánh với các khuyến nghị đã có của các nghiên cứu về giảm nghèo. So sánh này chỉ mang tính chất tương đối do khoảng cách từ các khuyến nghị của nghiên cứu tới các thay đổi chính sách là một chặng đường rất dài. Đồng thời, để đảm bảo độ tin cậy, các so sánh này cần được thực hiện trong những nghiên cứu chuyên sâu khác.

Việc phân cấp trong thực hiện các chính sách và chương trình giảm nghèo đã được khuyến nghị từ lâu trong các nghiên cứu về giảm nghèo, trên thực tế các chính sách giảm nghèo được thiết kế ở những giai đoạn gần đây đã chú trọng hơn tới việc phân cấp giảm nghèo cho các cấp cơ sở. Mô hình thực thi Nghị quyết 30a¹¹⁵ là một ví dụ. Theo Nghị quyết 30a, Ủy ban nhân dân cấp huyện xuất phát từ nhu cầu thực tế ở địa phương để lập dự án giảm nghèo theo các quy định của Nghị quyết đồng thời trong việc thực thi các chính sách ở cấp cơ sở, đặc biệt là cấp thôn, chú trọng vai trò và sự tham gia của người dân, bao gồm cả việc giám sát thực hiện và hưởng lợi từ việc thực hiện các hoạt động giảm nghèo:

“Giao cho Ủy ban nhân dân cấp huyện căn cứ định hướng cơ chế, chính sách hỗ trợ giảm nghèo chung, xuất phát từ nhu cầu thực tế của người dân ở từng thôn, bản, xã và căn cứ vào nguồn lực từ các chương trình, dự án trên địa bàn để quyết định bố trí đầu tư cụ thể, bảo đảm đầu tư đồng bộ và hiệu quả.”

¹¹⁵ Nghị quyết 30a/2008/NQ-CP ngày 27/12/2008 của Chính phủ về Chương trình hỗ trợ giảm nghèo nhanh và bền vững đối với 61 huyện nghèo.



Ban hành các quy định về đầu tư, đấu thầu, cơ chế tài chính phù hợp với đặc thù và năng lực tổ chức thực hiện ở các huyện nghèo; những công trình quy mô nhỏ ở cấp thôn, bản giao cho các tổ, đội, hội, nhóm ở thôn, bản tổ chức thực hiện; phải bảo đảm sử dụng tiết kiệm, hiệu quả vốn đầu tư đồng thời xây dựng cơ chế thông thoáng, dễ làm, dễ thực hiện tạo điều kiện cho cộng đồng và người dân tham gia thực hiện, tăng thu nhập.”

Chương trình MTQG về giảm nghèo giai đoạn 2012-2015¹¹⁶ cũng coi các vấn đề phân cấp, trao quyền, tăng cường sự tham gia của người dân là những giải pháp quan trọng để thực hiện thành công các mục tiêu về giảm nghèo trong giai đoạn này:

“Tăng cường phân cấp, trao quyền cho địa phương, cơ sở;

Mở rộng và tạo điều kiện để tăng cường sự tham gia của người dân về các hoạt động của Chương trình từ việc xác định đối tượng thụ hưởng đến việc lập kế hoạch, triển khai, giám sát và đánh giá kết quả thực hiện. Bảo đảm công khai, minh bạch trong suốt quá trình thực hiện Chương trình.”

Hiệu quả các chính sách giảm nghèo có sự phụ thuộc rất lớn vào vai trò của đội ngũ cán bộ làm công tác giảm nghèo, bao gồm cả năng lực, trách nhiệm và sự công tâm. Cũng chính vì thế, việc nâng cao năng lực cho cán bộ giảm nghèo ở các cấp, đặc biệt ở cấp cơ sở là một khuyến nghị phổ biến ở nhiều nghiên cứu giảm nghèo. Ở góc độ chính sách, các vấn đề này cũng đã được chú trọng thông qua các hợp phần/dự án về nâng cao năng lực cán bộ làm công tác giảm nghèo trong tất cả các Chương trình MTQG về giảm nghèo từ trước tới nay, ngoài ra còn có các chính sách hỗ trợ đào tạo khác. Mặc dù, kết quả nghiên cứu về vấn đề này cho thấy, hiệu quả của hoạt động đào tạo chưa cao do kinh phí phân bổ thấp, nội dung, phương pháp đào tạo chưa phù hợp...nhưng với các hợp phần/dự án, chế độ chính sách cho cán bộ giảm nghèo có thể thấy tính nhất quán của các chính sách giảm nghèo đối với việc đào tạo và nâng cao năng lực cán bộ.

¹¹⁶ Quyết định số 1498/QĐ-TTg ngày 8/10/2010 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chương trình MTQG giảm nghèo bền vững giai đoạn 2012-2015.



Những bất ổn kinh tế vĩ mô thời gian qua, đặc biệt là lạm phát và khủng hoảng kinh tế đòi hỏi cần thực thi nhiều chính sách hỗ trợ để các nhóm dân nghèo và những nhóm đối tượng bảo trợ xã hội khác. Các khuyến nghị này trên thực tế từ các nghiên cứu cũng đã được thể hiện tại các chính sách hỗ trợ người dân ứng phó với các khó khăn trong giai đoạn này như *Nghị quyết số 10/2008/NQ-CP của Chính phủ ngày 17/4/2008: Về các biện pháp kiềm chế lạm phát, ổn định kinh tế vĩ mô, bảo đảm an sinh xã hội và tăng trưởng bền vững; Quyết định số 289/QĐ-TTg 18/3/2008 về việc ban hành một số chính sách hỗ trợ đồng bào DTTS, hộ thuộc diện chính sách, hộ nghèo, hộ cận nghèo và ngư dân; Quyết định số: 443/QĐ-TTg ngày 4/4/2009, Về việc hỗ trợ lãi suất cho các tổ chức, cá nhân vay vốn trung, dài hạn ngân hàng để thực hiện đầu tư mới để phát triển sản xuất - kinh doanh; Quyết định số: 497/QĐ-TTg ngày 17/4/2009, Việc hỗ trợ lãi suất vốn vay mua máy móc thiết bị, vật tư phục vụ sản xuất nông nghiệp và vật liệu xây dựng nhà ở khu vực nông thôn.* Tại các tỉnh thành phố lớn như Hà Nội, TP. Hồ Chí Minh nhiều giải pháp hỗ trợ người dân, đặc biệt là các nhóm nghèo cũng đã được thực thi như hỗ trợ nhà ở cho người có thu nhập thấp, cấp thẻ BHYT, bình ổn giá...

Việc mở rộng độ phủ của các chính sách về bảo trợ xã hội để giúp các nhóm nghèo có nhiều cơ hội thoát nghèo và tránh nguy cơ tái nghèo hoặc rơi xuống nhóm nghèo cho các nhóm liền kề cũng là một trong những nội dung khuyến nghị đã được xem xét, điều chỉnh trong các chính sách có liên quan thời gian qua. Trong đó, tiêu biểu hơn cả là chính sách bảo hiểm thất nghiệp (BHTN). Chính sách BHTN ở Việt Nam được quy định trong Luật Bảo hiểm Xã hội (2006), chính sách này chính thức có hiệu lực từ ngày 1/1/2009 và bắt đầu chi trả từ ngày 1/1/2010. Theo Cục Việc làm, năm 2012 số người có quyết định hưởng là 421.048 người. Với mức hưởng tối thiểu 3 tháng tương ứng với 60 % mức lương trung bình của 6 tháng trước khi thất nghiệp, việc thực thi chính sách BHTN thời gian qua cùng với một số các chính sách bảo trợ xã hội khác đã góp phần quan trọng vào việc hỗ trợ các nhóm xã hội, đặc biệt là các nhóm yếu thế. Khi Luật việc làm được thông qua, đã có thêm nhiều quy định hỗ trợ mới, tích cực và chủ động để giúp người lao động ứng phó với tình trạng thất nghiệp và nâng cao kỹ năng nghề, thu nhập... Ngoài chính sách BHTN, thời gian qua, Nhà nước cũng đã tăng cường các chính sách khác về an sinh xã hội. Trong đó, trợ cấp xã hội dành cho người cao tuổi đã hạ độ tuổi xuống mức phù hợp hơn.



Song song với các giải pháp ứng phó với các thách thức, rủi ro về mặt kinh tế, xã hội, các chính sách khác có liên quan thời gian qua cũng đã có những hỗ trợ tích cực để giúp người dân, đặc biệt là người nghèo ứng phó với các rủi ro từ thiên nhiên. Điển hình là Chương trình MTQG ứng phó với biến đổi khí hậu được phê duyệt theo Quyết định số 158/2008/QĐ-TTg ngày 2/12/2008. Theo chương trình này, nhiều các giải pháp ứng phó sẽ được thực hiện bao gồm cả việc đánh giá tác động của biến đổi khí hậu đối với sinh kế của người dân để có các giải pháp phù hợp, đặc biệt ở các khu vực dễ bị tổn thương do biến đổi khí hậu.

Về chính sách tín dụng, thời gian qua Nhà nước tiếp tục có những điều chỉnh như nâng định mức cho vay, đơn giản hóa thủ tục vay vốn, tập trung cho vay vào các tổ nhóm, có chính sách khoan nợ, giãn nợ và điều chỉnh lãi suất, hỗ trợ khi người nghèo gặp khó khăn hoặc có thể giảm bớt tiền lãi khi người nghèo trả nợ đúng hạn... Gần đây nhất là Quyết định số 1826/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ: Về điều chỉnh giảm lãi suất cho vay đối với một số chương trình tín dụng chính sách tại Ngân hàng Chính sách xã hội (điều chỉnh mức lãi suất cho vay của hộ cận nghèo với hộ nghèo về 120 % quy định trong từng thời kỳ; điều chỉnh mức lãi suất cho vay của hộ cận nghèo đối với chương trình nước sạch, vệ sinh môi trường nông thôn; điều chỉnh mức lãi suất cho vay của hộ cận nghèo đối với hộ gia đình sản xuất, kinh doanh tại vùng khó khăn xuống 0,8 %/tháng).

Ngày 19/5/2011, Chính phủ ban hành Nghị quyết 80/NQ-CP về định hướng giảm nghèo nhanh và bền vững thời kỳ từ năm 2011 đến năm 2020. Trong đó, để giảm nghèo nhanh và bền vững, Nghị quyết 80/NQ-CP xác định cần phải đổi mới, tạo nhiều sự chuyển biến mới trong công tác giảm nghèo trong giai đoạn tới. Dựa trên định hướng của Nghị quyết 80/NQ-CP, hàng loạt các chính sách, chương trình giảm nghèo ban hành ở giai đoạn tiếp theo đã có sự thay đổi. Trong đó nhiều sự thay đổi khá gần với nội dung khuyến nghị trong nhiều các nghiên cứu về giảm nghèo. Cụ thể, tại quyết định 1489/QĐ-TTg ngày 8/10/2012 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chương trình MTQG giảm nghèo bền vững giai đoạn 2012-2015, đối với các giải pháp thực hiện có khá nhiều các giải pháp đáng chú ý như:

- (i) Tập trung truyền thông để thay đổi nhận thức, ý thức vươn lên, tiếp nhận và sử dụng hiệu quả chính sách và nguồn lực hỗ trợ của nhà nước, của cộng đồng để thoát nghèo;



- (ii) Ban hành các cơ chế, chính sách đặc thù.
- (iii) Xây dựng các thông tư hướng dẫn thực hiện chương trình theo hướng: tăng cường phân cấp, trao quyền cho cơ sở, địa phương và tăng cường sự tham gia của người dân trong việc thực hiện các chính sách giảm nghèo.
- (iv) Tăng cường vai trò của VPQGGN và các ban chỉ đạo chương trình bền vững ở các địa phương cũng như đảm bảo lực lượng cán bộ giảm nghèo ở cấp xã thông qua việc bố trí công chức chuyên trách lĩnh vực lao động thương binh và xã hội làm thường trực chương trình giảm nghèo ở cấp xã.

Trong số các giải pháp thực hiện Chương trình MTQG giảm nghèo giai đoạn 2012-2015, nhiều giải pháp cũng đã từng được đề cập trong các chính sách, Chương trình MTQG giảm nghèo trước đó. Tuy nhiên, xét trong bối cảnh mới, các giải pháp này hoàn toàn có cơ sở để áp dụng thành công, góp phần vào thực hiện tốt các mục tiêu của chương trình. Tuy nhiên, do Chương trình MTQG giảm nghèo giai đoạn 2012-2015 chưa có các đánh giá nên có thể sẽ cần thêm một thời gian nữa để kiểm chứng các giải pháp này.

5.4. Các nội dung chưa được điều chỉnh

Nỗ lực để giảm sự chông chéo, phân tán trong việc thiết kế và thực thi các chính sách giảm nghèo thời gian qua có vẻ vẫn chưa mang lại nhiều tác động tích cực. So sánh các Chương trình MTQG về giảm nghèo cho thấy, số lượng hợp phần, dự án, chính sách ở giai đoạn sau thường có xu hướng nhiều hơn giai đoạn trước. Tất nhiên, cũng cần khẳng định rằng, việc đa dạng hóa các hợp phần, dự án ở giai đoạn gần đây cũng nhằm hướng tới những hỗ trợ mang tính toàn diện hơn cho người nghèo. Cũng vì thế, các khuyến nghị về việc thống nhất quản lý các chương trình, dự án giảm nghèo, thậm chí chỉ còn một chương trình giảm nghèo gần như là điều bất khả thi. Hiện tại, theo Nghị quyết số 80/NQ-CP, các bộ ngành đang tiến hành rà soát các chính sách có liên quan tới giảm nghèo, hy vọng sau khi có các kết quả rà soát, các phương án mới về xây dựng và quản lý chính sách giảm nghèo để giảm bớt sự phức tạp, chông chéo sẽ sớm được đưa ra.



Trong một chừng mực nào đó, Việt Nam đã và đang thực hiện việc phân cấp trong các chính sách giảm nghèo, tuy nhiên sự phân cấp này còn chưa rõ ràng và chưa đủ mạnh để có thể tạo ra sự thay đổi như mong muốn. Việc phân cấp cho các tỉnh sẽ hiệu quả hơn rất nhiều nếu đồng thời áp dụng cơ chế hỗ trợ tài chính trọn gói. Điều này sẽ giúp các chương trình, chính sách giảm nghèo phù hợp hơn với từng địa phương, đặc biệt là các hỗ trợ với nhóm DTTS. Nguyên nhân của thực tế này xuất phát từ sự chông chéo trong thiết kế, thực hiện và quản lý các chính sách, chương trình giảm nghèo trong suốt thời gian qua. Chương trình 30a có thể coi là một ví dụ về sự phân cấp hiện nay trong thực hiện chính sách giảm nghèo ở Việt Nam. Tuy nhiên, sự phân cấp này chưa thực sự rõ ràng, dù vai trò của cấp huyện là khá rõ nét nhưng sự sáng tạo, chủ động trong cách làm, tính riêng biệt, đặc trưng địa phương vẫn còn nhiều vấn đề.

Chuẩn nghèo vừa là yếu tố được điều chỉnh lại vừa chưa được điều chỉnh. Qua từng giai đoạn, chuẩn nghèo đã được điều chỉnh để phù hợp hơn. Tuy nhiên, mức điều chỉnh thấp và mới chỉ dừng lại ở khía cạnh kinh tế là những tồn tại cố hữu của chuẩn nghèo. Cũng vì thế, chuẩn nghèo vẫn luôn là khuyến nghị được đề cập thường xuyên trong các nghiên cứu về giảm nghèo, nhất là các nghiên cứu liên quan tới các thách thức mới nổi. Nhiều ý kiến đề xuất xây dựng chuẩn nghèo động, gắn với diễn biến của chỉ số CPI, nhằm phản ánh đúng hơn thực chất của tình trạng nghèo tuy nhiên không dễ để có thể áp dụng chuẩn nghèo động ở Việt Nam hiện tại xét cả ở góc độ nguồn lực của Nhà nước và năng lực thực hiện chính sách giảm nghèo của cán bộ.

Hướng điều chỉnh chuẩn nghèo mới theo các khuyến nghị chính sách gần đây không chỉ ở việc nâng cao chuẩn nghèo, phù hợp với chuẩn nghèo của khu vực và thế giới mà rộng hơn là hướng tới những thay đổi trong tiếp cận về giảm nghèo ở Việt Nam từ nghèo đơn chiều sang nghèo đa chiều. Các khuyến nghị về tiếp cận nghèo đa chiều cho đến nay đã được xem xét áp dụng cho giai đoạn 2016-2020.

Vai trò của VPQGGN được nhắc đến khá nhiều trong các nghiên cứu, nhất là với các đánh giá việc thực hiện các Chương trình MTQG. Tuy nhiên, sau nhiều năm, những thay đổi cần có đối với vị trí và vai trò của VPQGGN gần như không nhiều. Vai trò điều phối, theo dõi, giám sát và đề xuất, tham mưu chính sách của Văn phòng vẫn đang là mục tiêu cần hướng tới. Theo Quyết định số



705/QĐ-TTg, Chính phủ đã giao Bộ LĐTB&XH hoàn thiện tổ chức, bộ máy, chức năng, nhiệm vụ và biên chế của VPQGGN. Hy vọng rằng đây sẽ là cơ sở để tạo lập vị thế mới, phù hợp với nhiệm vụ giảm nghèo của VPQGGN.

Kết quả giảm nghèo nhóm DTTS suốt thời gian qua đã cho thấy nhiều sự không phù hợp giữa việc áp dụng các chính sách chung về giảm nghèo ở quy mô quốc gia với các đặc điểm riêng có, khác biệt của nhóm DTTS. Các khuyến nghị, giải pháp thực thi các chính sách giảm nghèo dựa trên cách tiếp cận về sự đa dạng, riêng biệt gắn với tri thức bản địa, thiết chế thôn bản, đặc trưng văn hóa của người DTTS rất cần được xem xét đầy đủ hơn trong việc thực hiện các chính sách giảm nghèo trong thời gian tới.

Nghèo ở khu vực đô thị không phải là một vấn đề mới, nhưng có thể coi là một vấn đề có tính chất căn cứ để Việt Nam nhìn lại tổng thể các chính sách giảm nghèo. Cách tiếp cận một chiều về giảm nghèo đã càng tỏ ra không phù hợp trước những diễn biến phức tạp về giá cả, khủng hoảng kinh tế...Việc thay đổi cách tiếp cận có thể sẽ ảnh hưởng nhiều tới cách thức tổ chức và thực hiện chính sách giảm nghèo suốt nhiều năm qua, nhưng theo các khuyến nghị được rút ra, đây là giải pháp để đảm bảo tốt hơn cho các mục tiêu giảm nghèo bền vững đã được đặt ra kể từ giai đoạn này trở đi.

Đối với các mô hình giảm nghèo, mức đầu tư vẫn theo hướng dàn trải, cào bằng giữa các khu vực, vùng miền. Bên cạnh đó, các mô hình này thường thiếu khả năng lồng ghép với các chương trình, dự án khác cũng như thiếu khả năng liên kết, hỗ trợ giữa các thành viên của mô hình. Chính sách đối với các mô hình giảm nghèo cũng thiếu các hỗ trợ đối với đầu ra của quá trình sản xuất và chưa chú trọng đúng mức tới vai trò của các tổ, nhóm sản xuất khi phần lớn vẫn tập trung vào đơn vị hộ gia đình.

Chính sách tín dụng tuy đã có nhiều điều chỉnh quan trọng song trên thực tế định mức cho vay chưa có sự phân biệt giữa các khu vực, điều kiện sản xuất khác nhau của đối tượng. Mặt khác, mối quan hệ giữa tín dụng với các chương trình, dự án khác, đặc biệt là khuyến nông để phát triển kinh tế còn chưa được quy định hoặc chưa được lồng ghép trong thực tiễn dẫn tới chưa phát huy được hiệu quả của nhiều chính sách về tín dụng.



Sau khoảng hơn 20 năm thực hiện các chương trình, chính sách giảm nghèo, đặc biệt kể từ khi Việt Nam xây dựng và thực thi các Chương trình MTQG về giảm nghèo, vấn đề giảm nghèo đã trở thành nhiệm vụ chính trị, trở thành một trong những lĩnh vực xã hội được ưu tiên hàng đầu ở Việt Nam. Một trong những thước đo về sự phát triển xã hội của Việt Nam. Cũng vì thế, giảm nghèo cũng là một trong vấn đề xã hội được nghiên cứu nhiều hơn cả.

6. Kết luận

Các nghiên cứu về giảm nghèo đều thống nhất đánh giá về những kết quả ấn tượng trong lĩnh vực này mà Việt Nam đã đạt được cả về quy mô và chất lượng giảm nghèo. Đồng thời các báo cáo cũng đánh giá cao những nỗ lực trong việc xây dựng, thiết kế, thực thi có hiệu quả các chính sách giảm nghèo suốt thời gian qua ở Việt Nam.

Tuy nhiên, bên cạnh những thành tựu đạt được, các nghiên cứu về giảm nghèo cũng đã phân tích sâu về các tồn tại, hạn chế trong lĩnh vực giảm nghèo ở Việt Nam. Đặc biệt trong giai đoạn gần đây, các nghiên cứu có xu hướng nhấn mạnh tới tính bền vững của kết quả giảm nghèo trước các thách thức mới về kinh tế, đời sống, biến đổi khí hậu, thiên tai... Trong khi đó, nhiều vấn đề khác vẫn đang tồn tại dai dẳng, không chỉ mang tính truyền thống mà còn ngày càng có xu hướng trầm trọng hơn, đặc biệt là vấn đề nghèo ở nhóm DTTS. Khuyến nghị đối với vấn đề này là rất nhiều, trong đó việc thay đổi cách tiếp cận về chính sách giảm nghèo đối với nhóm DTTS rất cần được xem xét.

Hệ thống các khuyến nghị về giảm nghèo là rất đa dạng và phong phú, trong đó có nhiều khuyến nghị xuất hiện xuyên suốt trong các nghiên cứu của cùng một tổ chức và xuất hiện nhiều trong các nghiên cứu của các tổ chức khác nhau. Trong số này, các khuyến nghị về xây dựng và thực hiện chính sách để giảm thiểu sự chống chọi trong quản lý, tổ chức thực hiện là nổi bật hơn cả. Những khuyến nghị về phân cấp, trao quyền nhiều hơn cho địa phương cũng rất đáng chú ý.

Nhiều nghiên cứu cũng chỉ ra rằng, chuẩn nghèo của Việt Nam cần sớm được thay đổi để phù hợp hơn với xu hướng thay đổi chung của thế giới và khu vực. Mặt khác, sự thay đổi này cũng là để phù hợp với những chuẩn mực mới của một quốc gia có thu nhập trung bình.



Đề xuất về sự thay đổi về chuẩn nghèo không chỉ đơn thuần liên quan tới yếu tố kinh tế, một số các nghiên cứu cho rằng đã đến lúc Việt Nam cần áp dụng cách tiếp cận đa chiều trong vấn đề giảm nghèo. Đây cũng là một giải pháp hiệu quả để đảm bảo giảm nghèo bền vững trong hiện tại và tương lai. Và thực tế, khuyến nghị này đã được quy định trong chính sách, áp dụng từ giai đoạn 2016-2020.

Danh mục

tài liệu tham khảo

1. Nguyễn Kim Anh, Ngô Văn Thứ, Lê Thanh Tâm và Nguyễn Thị Tuyết Mai, *Nghiên cứu tài chính vi mô với giảm nghèo tại Việt Nam – kiểm định và so sánh*, Nxb Thống kê, 2011.
2. ADB, Bộ phát triển quốc tế vương quốc Anh, Ủy ban châu Âu, *báo cáo phát triển Việt Nam 2008, bảo trợ xã hội*, tháng 12/2007
3. Bob Baulch, Nguyễn Thị Minh Hòa, Nguyễn Thị Thu Phương và Phạm Thái Hưng, *Nghèo ở đồng bào DTTS của Việt Nam (bản thảo để thu thập ý kiến đóng góp)*.
4. Bộ KH&ĐT, *Báo cáo nghiên cứu đánh giá giữa kỳ dựa trên kết quả tình hình thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2006-2010*, tháng 5/2009.
5. Bộ KH&ĐT, *Báo cáo phân tích kết quả Chương trình xóa đói giảm nghèo Việt Nam – Thụy Điển* (tháng 11/2003 – tháng 3/2009).
6. Bộ KH&ĐT, *Văn kiện chương trình Giảm nghèo Việt Nam – Thụy Điển giai đoạn hai 2009 – 2012 (tên gọi tắt là “Chương trình Chia sẻ”)*, tháng 5/2009.
7. Bộ KH&ĐT, Tổng cục thống kê, *Tổng điều tra dân số và nhà ở Việt Nam năm 2009 di cư và đô thị hóa ở Việt Nam: Thực trạng, xu hướng và những khác biệt*, 2011.
8. Bộ KH&ĐT, UNICEF, *Báo cáo khảo sát chi tiêu công về thực hiện quyết định 112/QĐ – TTg ngày 20/7/2007 “Chính sách hỗ trợ các dịch vụ, cải thiện và nâng cao đời sống nhân dân, trợ giúp pháp luật thuộc chương trình 135 giai đoạn II”*
9. Bộ LĐTB&XH, UNDP, *Báo cáo nghiên cứu các mô hình giảm nghèo của các đối tác quốc tế ở Việt Nam*, Hà Nội, 2013.
10. Bộ LĐTB&XH, UNDP, *Đánh giá Chương trình MTQG về xóa đói giảm nghèo và chương trình 135*, tháng 10/2004.
11. Bộ LĐTB&XH, UBNDT, UNDP, *Nhìn lại quá khứ đối mặt thách thức mới –Đánh giá giữa kỳ Chương trình MTQG giảm nghèo và chương trình 135 – II giai đoạn 2006 – 2008*; tháng 6/2009.



12. Bộ LĐTB&XH, UNDP, *Nhìn lại quá khứ đối mặt thách thức mới – Đánh giá giữa kỳ Chương trình MTQG giảm nghèo, giai đoạn 2006 – 2008*; tháng 6/2009.
13. Bộ LĐTB&XH, UNICEF Việt Nam, *Trẻ em nghèo Việt Nam sống ở đâu? Xây dựng và áp dụng cách tiếp cận đa chiều về nghèo trẻ em*, 2008.
14. Bộ Tài nguyên và Môi trường, UNDP, *Xây dựng khả năng phục hồi, các chiến lược thích ứng cho sinh kế ven biển chịu nhiều rủi ro nhất do tác động của biến đổi khí hậu ở miền Trung Việt Nam*, 2010.
15. Bộ Tài nguyên và Môi trường, *Mối liên hệ giữa nghèo đói và môi trường ở Việt Nam*, 2007.
16. Chính phủ, *Việt Nam thực hiện các mục tiêu phát triển thiên niên kỷ*, tháng 8/2005.
17. Chính phủ, *Thực hiện phát triển bền vững ở Việt Nam*, tháng 5/2012.
18. Công ty Nghiên cứu và Tư vấn Đông Dương, *Tác động của chương trình 135 giai đoạn II qua lăng kính 2 cuộc điều tra đầu kỳ và cuối kỳ*, tháng 12/2012.
19. Cục Thống kê TPHCM, Cục Thống kê Thành phố Hà Nội, UNDP, *Đánh giá nghèo đô thị ở Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh*, 2010.
20. Trần Thọ Đạt, Vũ Thị Hoài Thu, *Biến đổi khí hậu và sinh kế ven biển*, 2012.
21. Fabienne PERUCCA và cộng sự, *Nghiên cứu nghèo đô thị: các chính sách công về giảm nghèo từ nghiên cứu trường hợp ở quận 8, Tp Hồ Chí Minh*, 2012.
22. Jame C.Knowles và cộng sự, *Công bằng y tế ở Việt Nam, phân tích thực trạng tập trung vào tử vong bà mẹ trẻ em*, 2010.



23. Ngô Thế Hiên, Tạ Hữu Nghĩa, Phạm Thị Mỹ Dung, Nguyễn Tiến Tới, *Báo cáo đánh giá các mô hình phát triển sản xuất giảm nghèo bền vững và xây dựng cơ chế quản lý trong xây dựng và nhân rộng mô hình*, 2013.
24. Hội đồng dân tộc, *Kết quả giám sát: “Tình hình đầu tư tại địa bàn có điều kiện, kinh tế- xã hội đặc biệt khó khăn, vùng DTTS” theo Luật Đầu tư*, tháng 5/2013.
25. UNDP, *Thách thức biến đổi khí hậu và phát triển kinh tế ở Việt Nam*, tháng 2/2011.
26. UNDP, *Việt Nam và biến đổi khí hậu: Báo cáo thảo luận các chính sách phát triển con người bền vững*, tháng 12/2009.
27. Linda Waldman, A.Barrance, R.F. Benitez Ramos, O.Mugenyi, Q.Nguyen, G.Tumushabe, H.Stewart, *Báo cáo môi trường, chính trị và nghèo đói: Bài học rút ra từ việc đánh giá quan điểm của các bên liên quan đến tài liệu chiến lược xóa đói giảm nghèo*, 2005.
28. Martin Evans, Ian Gough, Susan Harkness, Andrew McKay, Đào Thanh Huyền và Đỗ Lê Thu Ngọc, *An sinh xã hội ở Việt Nam lũy tiến đến mức nào?*, 2006.
29. Martin Evans, Ian Gough, Susan Harkness, Andrew McKay, Đào Thanh Huyền và Đỗ Lê Thu Ngọc, *Mối liên quan giữa tuổi cao và nghèo ở Việt Nam*, 2006.
30. Martin Rama, *Giảm nghèo và an sinh xã hội, Khóa học Tam đảo 2009*.
31. Martin Ravallion Dominique van de Walle, *Đất đai trong thời kỳ chuyển đổi cải cách và nghèo đói ở Nông thôn Việt Nam*, Nxb Văn hóa Thông tin, 2018.
32. Mai Thanh Sơn, Khúc Thị Thanh Vân, Nguyễn Trung Dũng, Trần Thị Thanh Tuyền, *Bước đầu tổng kết các phương pháp phát triển và tìm kiếm các cơ chế nhằm nâng cao tiếng nói của cộng đồng DTTS trong quá trình ra quyết định*, 2007.



33. Martin Evans, Giang Thanh Long, Vũ Hoàng Linh, Nguyễn Việt Cường, Trần Ngô Thị Minh Tâm, *Các vấn đề trong xây dựng, thực hiện và yêu cầu cải cách chính sách trợ giúp xã hội ở Việt Nam*, tháng 3/2012.
34. WB, *Khởi đầu tốt, nhưng chưa phải đã hoàn thành: Thành tựu ấn tượng của Việt Nam trong giảm nghèo và những thách thức mới*, 2012.
35. WB, *Phân tích xã hội quốc gia: dân tộc và phát triển tại Việt Nam*
36. WB, *Mưa dầm ngấm lâu, Quan hệ đối tác Việt Nam-Ngân hàng Thế giới về giảm nghèo*, 2012.
37. Ngân hàng thế giới, *Đánh giá đô thị hóa ở Việt Nam*, tháng 11/2011
38. Oxfam, *Biến đổi khí hậu, sự thích ứng và người nghèo*, 2010.
39. Oxfam, *Mô hình giảm nghèo tại một số cộng đồng DTTS điển hình ở Việt Nam, nghiên cứu trường hợp tại Hà Giang, Nghệ An và Đắk Nông*, 2013.
40. Oxfam, ActionAid, *Theo dõi nghèo theo phương pháp cùng tham gia tại một số cộng đồng dân cư nông thôn Việt Nam (Báo cáo tổng hợp 5 năm 2007-2011)*, tháng 5/2012.
41. Oxfam, ActionAid, *Theo dõi nghèo đô thị theo phương pháp cùng tham gia (Báo cáo tổng hợp 5 năm 2008-2012)*, tháng 11/2012.
42. Oxfam, *Vai trò của thiết chế thôn bản trong giảm nghèo tại một số cộng đồng DTTS điển hình ở Việt Nam*, 3/2013.
43. Oxfam, *Vun trồng một tương lai no đủ*, 2012.
44. Oxfam, *Ứng phó với biến đổi khí hậu ở Việt Nam: Các cơ hội cải thiện bình đẳng giới*, tháng 12/2009.



45. Nguyễn Quang và Howard Stewart, *Cải thiện cân nhắc môi trường vì người nghèo: Bài học kinh nghiệm rút ra từ đánh giá độc lập quan điểm của các bên liên quan đến các tài liệu chiến lược xóa đói giảm nghèo*, tháng 3/2005.
46. Quỹ dân số liên hợp quốc (UNFPA), *Tận dụng cơ hội dân số “vàng” ở Việt Nam, cơ hội, thách thức và các gợi ý chính sách*, tháng 12/2010.
47. Quỹ dân số liên hợp quốc (UNFPA), *Các dân tộc Việt Nam: Phân tích các chỉ tiêu chính từ tổng điều tra dân số và nhà ở năm 2009*, Tháng 12/2011.
48. Quỹ dân số liên hợp quốc (UNFPA), *Già hóa dân số và người cao tuổi ở Việt Nam: Thực trạng, dự báo và một số khuyến nghị chính sách*, tháng 7/2011.
49. Hoàng Xuân Thành, Lê Thị Mộng Phượng, Ngô Văn Hải, Nguyễn Thị Thu Hương, *Trợ cấp khuyến nông để giảm nghèo ở Việt Nam*, 2006.
50. Đinh Đức Thuận và nhóm nghiên cứu trường Đại học Lâm nghiệp, *Lâm nghiệp, giảm nghèo và sinh kế nông thôn ở Việt Nam*, 2005.
51. Mai Thị Xuân Trung, *Quy trình xác định hộ nghèo và các vấn đề chính sách: Trường hợp huyện Đắk Mil, tỉnh Đắk Nông*, 2012.
52. Ủy ban các vấn đề xã hội, *Báo cáo kết quả giám sát việc thực hiện Chương trình MTQG xóa đói giảm nghèo*, tháng 10/2005.
53. UBND, UNDP, *Báo cáo phân tích điều tra cơ bản chương trình 135-II*, tháng 12/2008.
54. UBND, UNDP, *Báo cáo nghiên cứu rà soát các chính sách và đề xuất xây dựng hệ thống chính sách dân tộc đến năm 2020*, tháng 7/2012.
55. UBND, UNDP, *Nghèo của DTTS ở Việt Nam: Hiện trạng và thách thức ở các xã thuộc chương trình 135 giai đoạn II, 2006-2007*, 2011.



56. Ủy ban thường vụ quốc hội, *Báo cáo kết quả giám sát “Việc thực hiện xóa đói giảm nghèo qua Chương trình 135 giai đoạn II (2006-2010); việc quản lý, lồng ghép các Chương trình MTQG và các dự án liên quan trực tiếp đến xóa đói, giảm nghèo trên địa bàn các xã đặc biệt khó khăn”*, tháng 4/2010.
57. UNDP, *Báo cáo Rà soát tổng quan các chương trình dự án giảm nghèo ở Việt Nam*, Hà Nội 2009.
58. UNDP, *Giảm nghèo bền vững và quản lý rủi ro do thảm họa thiên nhiên ở khu vực duyên hải miền trung: bài học rút ra và các gợi ý chính sách*, 2012.
59. UNDP, *Lồng ghép nghèo và môi trường*, 2009
60. UNDP, *Báo cáo ngoài xóa đói giảm nghèo: Khuôn khổ hệ thống bảo hiểm xã hội quốc gia hợp nhất ở Việt Nam*, tháng 3/2005.
61. UNICEF, Tổng cục Thống kê, *Báo cáo trẻ em nghèo đa chiều tại Việt Nam*, 2011.
62. Văn phòng Hỗ trợ tư vấn Phản biện và Giám định Xã hội (OSEC), *Đánh giá tác động của Lạm phát tới đời sống của các nhóm nghèo, nghiên cứu trường hợp một số tỉnh phía Bắc Việt Nam (2008)*
63. Viện KHXH Việt Nam (VASS), *Giảm nghèo ở Việt Nam: Thành tựu và thách thức*, Nxb Thế Giới, 2011.
64. Viện kinh tế Việt Nam, WB, *Báo cáo sự tham gia của cộng đồng cư dân nghèo trong xác định nguồn lực và nhu cầu đầu tư phát triển thủy sản*, tháng 5/2006.
65.



**BỘ LAO ĐỘNG - THƯƠNG BINH
VÀ XÃ HỘI**

BỘ LAO ĐỘNG THƯƠNG BINH VÀ XÃ HỘI

Địa chỉ: 12 Ngô Quyền, Hoàn Kiếm, Hà Nội, Việt Nam

Điện thoại: (04) 62703613 – (04) 62730615 | **Fax:** (04) 62703609

Email: banbientap@molisa.gov.vn | **Web:** <http://www.molisa.gov.vn/en/>



IRISH AID

Địa chỉ: Đại sứ quán Ailen, Tầng 2, Sentinel Place, Số 41 A, Lý Thái Tổ, Hà Nội, Việt Nam

Điện thoại: (04) 39743291 | **Fax:** (04) 39743295



Empowered lives.
Resilient nations.

CHƯƠNG TRÌNH PHÁT TRIỂN LIÊN HỢP QUỐC

Địa chỉ: 304 Kim Mã, Quận Ba Đình, Hà Nội.

Điện thoại: (04) 38 500 100 | **Fax:** (04) 37 265 520

Email: registry.vn@undp.org | **Web:** <http://www.vn.undp.org/>

Trang thông tin khác:

www.facebook.com/undpvietnam

DỰ ÁN HỖ TRỢ GIẢM NGHÈO

BỘ LAO ĐỘNG THƯƠNG BINH VÀ XÃ HỘI

Địa chỉ: Phòng 402, Tòa nhà SAVINA, số 01 Đinh Lễ, Hoàn Kiếm Hà Nội

Điện thoại: (04) 3936 2226 | **Fax:** (04) 3936 2225

Email: prpp.vn@undp.org