

XOÁ ĐÓI GIÀM NGHÈO CỦA VIỆT NAM ĐI TỪ MÔ HÌNH ĐẾN CHƯƠNG TRÌNH MỤC TIÊU QUỐC GIA

Nguyễn Thị Hằng*

Thực hiện công cuộc đổi mới do Đảng Cộng sản Việt Nam khởi xướng và lãnh đạo, nền kinh tế nước ta đạt được tốc độ tăng trưởng cao và tương đối ổn định, đạt mức bình quân trên 7% năm cho cả giai đoạn 1992-2005. GDP bình quân đầu người từ 180 USD vào năm 1990 lên 640 USD vào năm 2005. Đời sống của đại đa số nhân dân được cải thiện đáng kể nhất là nhóm người nghèo, đồng bào dân tộc sống ở vùng miền núi, vùng sâu, vùng xa, vùng biên giới hải đảo. Quá trình phát triển kinh tế thị trường và hội nhập kinh tế khu vực, toàn cầu đã và sẽ tạo nhiều "cơ hội" cho tăng trưởng kinh tế, song cũng sẽ làm nảy sinh nhiều "thách thức", nhiều vấn đề xã hội bức xúc trong đó có vấn đề nghèo đói, phân hoá giàu nghèo, phân tầng xã hội, bất bình đẳng xã hội. Việt Nam được cộng đồng quốc tế đánh giá là điểm sáng về giảm nghèo trong hơn một thập kỷ qua và cuộc

chiến chống nghèo đói cũng là điểm sáng trong công cuộc đổi mới của nước ta trong hơn 20 năm qua. Vị thế của nước ta trên trường quốc tế đã được nâng cao nhờ có quyết sách đúng đắn và những thành tựu giảm nghèo suất sắc.

1. Chính sách xoá đói giảm nghèo (XDGN) đi từ mô hình đến chương trình mục tiêu quốc gia (CTMTQG)

1.1. Giai đoạn 1992-1998

Chủ tịch Hồ Chí Minh đã từng căn dặn "*chính sách của Đảng và Chính phủ là phải hết sức chăm nom đến đời sống của nhân dân. Nếu dân đói, Đảng và Chính phủ có lỗi;...và "dân đủ ăn, đủ mặc thì chính sách của Đảng và Chính phủ sẽ dễ dàng thực hiện. Nếu dân đói, rét, ốm, bệnh thì chính sách của ta dù có hay mấy thì cũng không thực hiện được"*¹. Tư tưởng này luôn luôn được quán triệt và được xây dựng thành những chính sách, chương trình cụ thể trong suốt hơn 50 năm qua.

* Viện Nghiên cứu Châu Phi và Trung Đông

Trong lịch sử dân tộc, nước ta đã trải qua nhiều thời kỳ phải đương đầu với nạn đói, nhưng đáng chú ý nhất là việc giải quyết hậu quả của 2 triệu người chết đói ở miền Bắc do chính sách bóc lột, vơ vét thóc gạo, nhổ lúa trồng đay của phát xít Nhật (năm 1945). Trước tình hình ấy, ngày 3/9/1945 theo đề nghị của Hồ Chủ Tịch, Chính phủ đã quyết định phát động một chiến dịch tăng gia sản xuất cứu đói, tiếp theo đến ngày 28/9/1945 Hồ Chủ Tịch đã ra lời kêu gọi đồng bào toàn quốc ra sức cứu đói bằng hình thức: "*cứ 10 ngày nhịn ăn một bữa, mỗi tháng nhịn ăn ba bữa, đem gạo đó để cứu dân nghèo*"². Hưởng ứng lời kêu gọi của Chính phủ và Hồ Chủ Tịch, cả nước đã dấy lên phong trào nhường cơm sẻ áo, lập hũ gạo, lập tổ chức nghĩa thương tiết kiệm để cứu đói dân nghèo, cùng với việc đó Đảng, Nhà nước ta cũng thực hiện một số chính sách xã hội để ổn định một phần đời sống nhân dân lao động, nhờ vậy mà nạn đói được đẩy lùi và chúng ta dồn sức cho cuộc kháng chiến chống thực dân Pháp thắng lợi mà đỉnh cao là chiến thắng Điện Biên Phủ.

Bước vào thời kỳ đổi mới, từ năm 1986 đến nay, nhiều địa phương đã chủ động tạo ra phong trào xoá đói giảm nghèo. Mở đầu là thành phố Hồ Chí Minh vào năm 1991 với chủ trương "*cộng đồng giúp người nghèo vốn và cách làm ăn*" và sau một năm thử nghiệm ở 2 ấp, đã thu được kết quả rất khả quan, hàng chục hộ đã thoát nghèo. Năm 1992 thành phố Hồ Chí Minh triển khai trên diện rộng và được người dân đồng tình ủng hộ. Cách làm này sau đó lan toả ra nhiều địa phương khác và trở thành phong trào xoá đói giảm nghèo sôi động trong cả nước.

Từ thực tiễn phong trào xoá đói giảm nghèo, Nghị quyết Trung ương 5 (khoá VII) đã nêu lên một nhiệm vụ có ý nghĩa kinh tế-chính trị, xã hội to lớn: "*Khuyến khích làm giàu hợp pháp đi đôi với xoá đói giảm nghèo. Coi việc một bộ phận dân cư giàu trước là cần thiết cho sự phát triển. Đồng thời có chính sách ưu đãi hợp lý về tín dụng, về thuế, đào tạo nghề nghiệp để tạo điều kiện cho người nghèo có thể tự mình vươn lên làm đủ sống và phấn đấu trở thành khá giả. Các vùng giàu, vùng phát triển trước phải cùng Nhà nước giúp đỡ, lôi cuốn các vùng nghèo, vùng phát triển sau để cùng vươn lên, nhất là những vùng đang có nhiều khó khăn, nghèo hơn các vùng khác như các vùng cao, vùng sâu, vùng đồng bào dân tộc thiểu số, vùng căn cứ cách mạng trước đây*"³. Thực hiện các chủ trương của Đảng và Chính phủ, phong trào xoá đói giảm nghèo đã trở thành cuộc vận động lớn, có tác dụng thiết thực làm giảm đáng kể số hộ nghèo đói, giúp cho các hộ còn nghèo, hộ đói giảm bớt khó khăn.

Đại hội Đảng VIII (1996) đề ra mục tiêu "*giảm tỷ lệ nghèo đói trong tổng số hộ của cả nước từ 20-25% hiện nay xuống còn khoảng 10% vào năm 2000, bình quân giảm 300 nghìn hộ/năm. Trong 2-3 năm đầu của kế hoạch 5 năm, tập trung xoá về cơ bản nạn đói kinh niên*"⁴.

Tiếp theo, Bộ Chính trị đã ra Chỉ thị số 23-CT/TW ngày 29 tháng 11 năm 1997 về việc lãnh đạo thực hiện công tác xoá đói giảm nghèo. Chỉ thị xác định: "*Xoá đói, giảm nghèo là một nhiệm vụ quan trọng trong chiến lược ổn định, phát triển kinh tế-xã hội; thực hiện định hướng xã hội chủ*

nghĩa: kế tục và phát huy truyền thống tương thân, tương ái của dân tộc”; “Tập trung mọi nguồn lực cho XĐGN, bao gồm nguồn từ ngân sách Nhà nước, nguồn do dân gây quỹ XĐGN và tài trợ quốc tế. Thực hiện có hiệu quả Chương trình quốc gia XĐGN thời kỳ 1998-2000; lồng ghép các chương trình, dự án kinh tế – xã hội khác với chương trình XĐGN, sử dụng tổng hợp các biện pháp để thực hiện cho được mục tiêu XĐGN đến năm 2000 do Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ VIII của Đảng đề ra”.

Trước tình hình đó Bộ Lao động Thương binh và Xã hội đã chủ động phối hợp với các bộ ngành, các địa phương chủ động nghiên cứu đánh giá thực trạng nghèo đói, xây dựng tiêu chí hộ nghèo, xác định chuẩn nghèo và đề xuất với Chính phủ một số cơ chế, chính sách giải pháp trợ giúp người nghèo về y tế, giáo dục, trợ cấp xã hội và nghiên cứu trình Chính phủ chương trình mục tiêu quốc gia xoá đói giảm nghèo. Năm 1996 Chính phủ quyết định thành lập Ngân hàng phục vụ người nghèo nhằm mục đích cung cấp vốn tín dụng quy mô nhỏ, với cơ chế ưu đãi không phải thế chấp, thủ tục đơn giản và lãi suất thấp hơn lãi suất thị trường cho người nghèo, giúp họ có vốn sản xuất kinh doanh; cộng đồng đùm bọc giúp đỡ cách làm ăn, kết hợp với hệ thống khuyến nông- lâm- ngư chuyên giao kiến thức, kỹ thuật và công nghệ cho người nghèo.

Cũng trong giai đoạn này, Đảng và Nhà nước ta có nhiều chính sách đổi mới theo hướng chuyên đổi "từ nền kinh tế tập trung bao cấp, sang nền kinh tế hàng hoá nhiều thành phần, vận hành theo cơ chế thị trường, có sự quản lý của nhà nước".⁵ đã tạo động

lực mới cho tăng trưởng kinh tế và xoá đói giảm nghèo, nhất là chính sách khoán 10, giao đất, giao rừng; chính sách giao quyền tự chủ sản xuất kinh doanh cho các doanh nghiệp. Trong giai đoạn này Việt Nam đã ba lần thay đổi chuẩn nghèo:

Lần thứ nhất (1993-1995): hộ đói là hộ có thu nhập bình quân đầu người quy gạo dưới 13 kg đối với khu vực thành thị và dưới 8 kg đối với khu vực nông thôn; hộ nghèo là hộ có thu nhập bình quân đầu người quy theo gạo/tháng dưới 20 kg đối với khu vực thành thị và dưới 15 kg đối với khu vực nông thôn

Lần thứ hai (1996-1997): hộ đói là hộ có thu nhập bình quân đầu người quy gạo/tháng dưới 13 kg cho mọi vùng; hộ nghèo là hộ có thu nhập bình quân đầu người quy gạo/tháng dưới 20 kg đối với khu vực thành thị, dưới 20 kg đối với khu vực nông thôn đồng bằng và dưới 15kg đối với khu vực nông thôn miền núi, hải đảo.

Lần thứ ba (1998-2000): hộ đói là hộ có thu nhập bình quân đầu người quy gạo/tháng dưới 13 kg, tương đương 45 nghìn đồng giá năm 1997) tính cho mọi vùng; hộ nghèo là hộ có thu nhập bình quân đầu người quy gạo/tháng dưới 15kg, tương đương 55 nghìn đồng đối với khu vực miền núi, hải đảo; dưới 20 kg, tương đương 70 nghìn đồng đối với vùng nông thôn đồng bằng; dưới 25 kg tương đương 90 nghìn đồng đối với khu vực thành thị.⁶ Như vậy, vào thời điểm này chuẩn nghèo cũng đã được tiền tệ hoá dễ thuận lợi cho việc so sánh đánh giá giữa các vùng miền trong cả nước, và chia thành 3 khu vực cho phù hợp với mức sống và điều kiện kinh tế của các vùng.

1.2. Giai đoạn 1998-2006

Một trong những thành tựu nổi bật trong thời kỳ đổi mới không chỉ được nhân dân trong nước đồng tình ủng hộ, đánh giá cao mà cộng đồng quốc tế cũng công nhận Việt Nam "là một điểm sáng về xoá đói giảm nghèo". Xuất phát từ quan điểm: "*vấn đề nghèo khó không được giải quyết thì không có một mục tiêu nào mà cộng đồng quốc tế, cũng như quốc gia đặt ra như tăng trưởng kinh tế, cải thiện đời sống nhân dân, hoà bình, ổn định, bảo đảm các quyền con người được thực hiện*"⁷. Chính vì vậy, XĐGN trở thành một chủ trương lớn, một quyết sách lớn của Đảng và Nhà nước ta, và cao hơn nữa đó cũng là một nội dung quan trọng của định hướng xã hội chủ nghĩa, một lĩnh vực đã nâng cao vị thế của nước ta trên trường quốc tế trong hơn một thập kỷ qua.

Từ sau Chi thị số 23-CT/TW về lãnh đạo thực hiện công tác xoá đói giảm nghèo, xoá đói giảm nghèo đã trở thành phong trào sôi động trong cả nước. Đây cũng là động lực thôi thúc Đảng và Nhà nước tiếp tục có những chính sách quan điểm đúng đắn, cụ thể cho phong trào xoá đói giảm nghèo giai đoạn kế tiếp. Thủ tướng Chính phủ trong Quyết định 05 ngày 14 tháng 1 năm 1998 đã phê duyệt 7 Chương trình mục tiêu quốc gia, trong đó Chương trình số 1 là Chương trình Xoá đói giảm nghèo. Chủ chương, chính sách của Đảng ta là *xoá đói, giảm nghèo đi đôi với khuyến khích làm giàu hợp pháp, chống các thủ đoạn làm giàu phi pháp, thu hẹp dần khoảng cách thu nhập giữa các vùng và các tầng lớp dân cư. Những chủ trương về đổi mới cơ cấu và cơ chế quản lý kinh tế, giải pháp tạo việc làm là những giải pháp thúc đẩy sự phát triển của các vùng nghèo, tạo ra nhiều cơ hội tăng việc làm và*

nâng thu nhập cho dân cư, thiết thực xoá đói, giảm nghèo.

Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ IX của Đảng đưa ra chỉ tiêu định hướng phát triển kinh tế – xã hội giai đoạn 2001 – 2005 là phấn đấu đến năm 2006 về cơ bản không còn hộ đói và chỉ còn khoảng 10% số hộ thuộc diện nghèo. Văn kiện Đại hội ghi rõ: "*Thực hiện chương trình xoá đói, giảm nghèo thông qua những biện pháp cụ thể, sát với tình hình từng địa phương, sớm đạt mục tiêu không còn hộ đói, giảm mạnh các hộ nghèo. Tiếp tục tăng tổng nguồn vốn xoá đói, giảm nghèo, mở rộng các hình thức tín dụng trợ giúp người nghèo sản xuất, kinh doanh*"⁸.

Chương trình mục tiêu quốc gia về XĐGN lần đầu tiên được Chính phủ phê chuẩn vào năm 1998. Việc hình thành chương trình này là kết quả của một quá trình tác động qua lại nhiều năm giữa các sáng kiến của các địa phương, mà khởi đầu là thành phố Hồ Chí Minh với hoạt động nghiên cứu và tổng kết của các cơ quan trung ương nhằm đưa ra các chính sách và giải pháp để đối phó một cách hữu hiệu với vấn đề nghèo đói đang ngày càng gia tăng vào đầu những năm 90 của thế kỷ trước.

2. Kết quả XĐGN đi từ mô hình đến CTMTQG

2.1. Kết quả XĐGN giai đoạn 1992-1998

Từ những chủ trương, chính sách của Đảng và Chính phủ, từng địa phương, từng ngành, đoàn thể đã cụ thể hóa thành chương trình, dự án phù hợp với hoàn cảnh cụ thể của mình. Thành phố Hồ Chí Minh là nơi xây dựng chương trình XĐGN sớm nhất từ năm 1992. Một năm sau đó đã có 15/53 tỉnh,

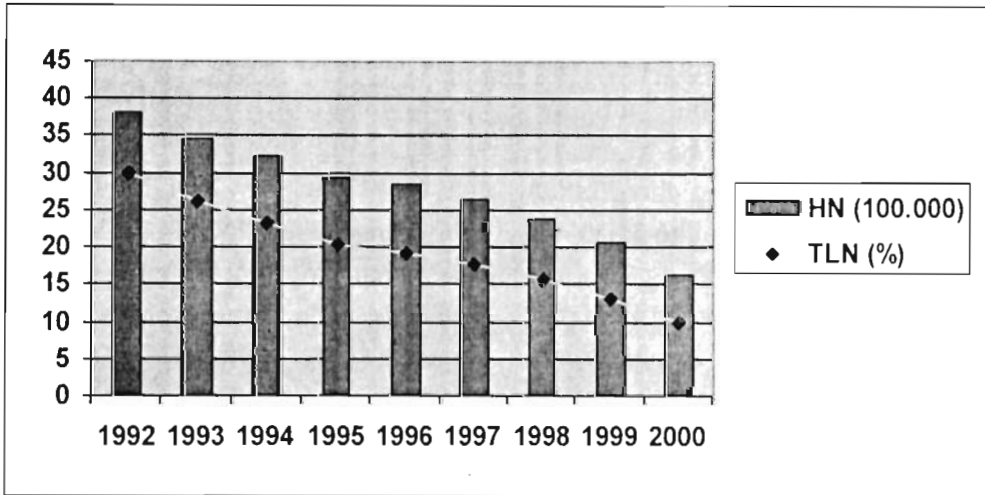
thành phố xây dựng xong các chương trình XDGN. Năm 1994 có 44/53 tỉnh, thành phố có chương trình XDGN. Đến năm 1996, tất cả 53/53 tỉnh, thành phố đều đã có chương trình XDGN và đã thành lập ban chỉ đạo XDGN ở các cấp: tỉnh, huyện, xã.

Qua những năm đầu thực hiện các chương trình XDGN, cùng với việc đẩy mạnh đầu tư phát triển kinh tế - xã hội, đặc biệt là phát triển nông nghiệp và kinh tế nông thôn, XDGN đã thực sự trở thành nhiệm vụ chính trị quan trọng của các cấp uỷ đảng, chính quyền, Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức đoàn

thể, thu hút được các tầng lớp nhân dân tham gia, phát huy được cả vai trò chủ động, tích cực của bản thân người nghèo. Tất cả các quá trình đó đã tạo thành phong trào sôi động trong cả nước, trên các lĩnh vực, với nhiều hình thức phong phú, đa dạng, bước đầu đã đạt được những kết quả rất đáng khích lệ. Thể hiện trên một số mặt điển hình, như sau:

Qua những lần thay đổi chuẩn nghèo đã làm cho *tỷ lệ nghèo đói của Việt Nam giảm xuống rõ rệt*, điều này được thể hiện qua biểu đồ 1 dưới đây:

Biểu đồ 1: Tỷ lệ nghèo đói của Việt Nam giai đoạn 1992-2000



Biểu đồ 1: Tỷ lệ hộ nghèo và số hộ nghèo 1992-2000⁹

Các chính sách của Đảng và Chính phủ đã thực sự đem lại nhiều thay đổi cho công cuộc xoá đói giảm nghèo của Việt Nam. Điều đặc biệt quan trọng là sức sản xuất được giải phóng, khuyến khích người lao động làm giàu cho chính họ. Do vậy, nước ta đã thoát ra khỏi tình trạng khủng hoảng kinh tế, đời sống nhân dân ổn định và từng bước cải thiện nâng cao: từ nước nhập khẩu gạo trở thành nước xuất khẩu gạo đứng thứ hai trên thế giới và có năm đạt sản lượng xuất

khẩu 4 triệu tấn gạo; tỷ lệ nghèo đói giảm nhanh từ 30.01% năm 1992 xuống còn 15.66% năm 1998 và 10% vào năm 2000. Trong thời gian này đã giảm trên 2 triệu hộ nghèo đói, riêng giai đoạn (1996-2000) mỗi năm giảm được 30.000 hộ nghèo (tương đương 2%/năm).

Về việc huy động vốn XDGN: Với sự nỗ lực của Chính phủ, các bộ, ngành ở Trung ương và các địa phương, các tổ chức đoàn thể, doanh nghiệp, cộng đồng, trong vòng 5

năm (1996-2000), theo số liệu công bố của CTMTQG XĐGN, đã huy động được với tổng nguồn vốn cho chương trình, dự án có liên quan đến mục tiêu XĐGN đạt khoảng 15.000 tỷ đồng. Riêng 2 năm 1999 và 2000 huy động được 8.000 tỷ đồng, đạt 80% kế hoạch huy động vốn từ ngân sách Nhà nước đầu tư trực tiếp; lồng ghép các chương trình, dự án khác; huy động từ các bộ, ngành, tổ chức đoàn thể, doanh nghiệp và cộng đồng; vốn tín dụng từ Ngân hàng phục vụ người nghèo.

Kết quả thực hiện các dự án thuộc CTMTQG XĐGN cho thấy: đến cuối năm 1999, đã có hơn 300.000 hộ nghèo đã thoát được nghèo theo chuẩn nghèo đói của Bộ Lao động Thương binh và Xã hội sau khi sử dụng vốn vay của Ngân hàng phục vụ người nghèo. Ngân sách Nhà nước đã bố trí đầu tư gần 60 tỷ đồng, hỗ trợ đời sống cho 20.000 hộ đồng bào dân tộc đặc biệt khó khăn và cho 40.000 hộ được vay vốn không lãi xuất trong 2 năm 1999 và 2000. Với tổng kinh phí thực hiện khoảng 500 tỷ đồng từ ngân sách Trung ương đã định canh định cư cho 84.010 hộ nghèo. Đồng thời hướng dẫn trên 2 triệu lượt người nghèo cách làm ăn và khuyến nông, lâm, ngư nghiệp. Công tác đào tạo nâng cao năng lực cán bộ làm công tác XĐGN và cán bộ xã nghèo đã tập huấn cho trên 30.000 lượt cán bộ XĐGN ở các cấp, với tổng kinh phí thực hiện khoảng 20 tỷ đồng. Để giúp người nghèo tiếp cận với các dịch vụ y tế, trong 2 năm 1999 – 2000 đã cấp trên 1,2 triệu thẻ bảo hiểm y tế cho người nghèo. Chương trình cũng đã thực hiện miễn giảm học phí cho hơn 1,3 triệu học sinh nghèo.

Có thể nói công cuộc XĐGN đã trở thành một phong trào sâu rộng. Hệ thống chính

sách, cơ chế giải pháp XĐGN bước đầu đã được triển khai khá đồng bộ và đi vào cuộc sống. Nhiều mô hình gia đình, thôn bản, xã, huyện XĐGN có hiệu quả như: mô hình XĐGN ở hai huyện Khánh Sơn, Khánh Vĩnh tỉnh Khánh Hoà; mô hình XĐGN cho đồng bào dân tộc ở Lai Châu; mô hình phát triển cộng đồng gắn với XĐGN ở Tuyên Quang, Hà Giang, Thái Nguyên, Sơn La... Những mô hình này rất đa dạng và sinh động, phản ánh khả năng vươn lên mạng mẽ của nhân dân ta trong việc khắc phục khó khăn, vượt qua đói nghèo và làm giàu.

2.2. Kết quả XĐGN giai đoạn 1998-2006

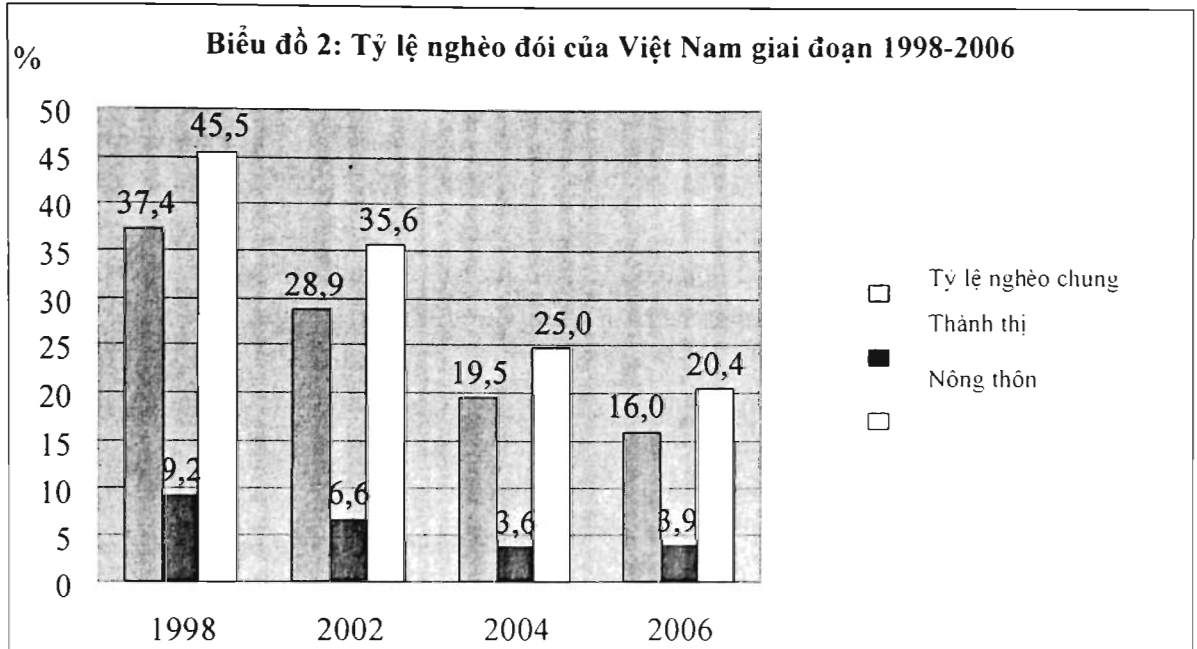
Đánh giá toàn diện hoạt động và hiệu quả của CTMTQG về XĐGN trong khuôn khổ dự án VIE/02/001 do UNDP hỗ trợ một lần nữa đã khẳng định vai trò và tầm quan trọng của CTMTQG về XĐGN. Đến cuối năm 2005 công cuộc XĐGN của Việt Nam đã đi qua 2 chặng đường, đó cũng chính là 2 giai đoạn thực hiện Chương trình mục tiêu quốc gia về XĐGN 1998-2000 và 2001-2005. Ở mỗi giai đoạn có những mục tiêu, điều kiện cụ thể không giống nhau nhưng cơ bản đều hướng tới mục tiêu chung là giảm tỷ lệ hộ sống dưới chuẩn nghèo.

***) Kết quả thực hiện mục tiêu giảm nghèo**

Các nghiên cứu đánh giá gần đây đều khẳng định thành tựu của Việt Nam trong lĩnh vực XĐGN là một trong những câu chuyện thành công nhất trong quá trình phát triển kinh tế. Bằng những nỗ lực chung của cả nước, sau nhiều năm phấn đấu liên tục, đời sống của người nghèo đã được cải thiện. Tỷ lệ hộ nghèo giảm nhanh trong vòng 5 năm từ 17,2% năm 2001 (2,8 triệu hộ) xuống còn 8,3% năm 2004 (1,44 triệu hộ), bình

quân mỗi năm giảm được 34 vạn hộ, cuối năm 2005, cả nước còn khoảng 1.1 triệu hộ nghèo (dưới 7%).¹⁰ Như vậy so với mục tiêu đặt ra cho giai đoạn 2001-2005 (giảm từ 17,2% năm 2001 xuống còn 10% năm 2005)

thì kết quả thực tế đã vượt so với chỉ tiêu đặt ra là 3%. Tỷ lệ nghèo chung của cả nước cũng giảm xuống rõ rệt từ 37,4% năm 1998 xuống còn 16% năm 2006, được thể hiện trong biểu đồ 2 dưới đây:



Nguồn: Báo cáo phát triển Việt Nam, 2003 và Tổng cục Thống Kê, 2005, 2006.

Tuy nhiên, biểu đồ 2 cho thấy tốc độ giảm nghèo không đồng đều giữa khu vực thành thị và khu vực nông thôn. Tỷ lệ nghèo ở thành thị từ năm 1998 đến 2002 giảm 2,6%, từ năm 2002 đến 2004 giảm 3%, nhưng từ năm 2004 đến 2006 chỉ giảm được 0,5%. Điều này thể hiện tính chưa bền vững trong XĐGN.

***) Kết quả thực hiện các chính sách, giải pháp**

Kết quả này được thể hiện qua 3 nhóm hoạt động chủ yếu, bao gồm:

Thứ nhất, hỗ trợ các hoạt động tạo thu nhập của người nghèo, thông qua các chính sách: đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng thiết yếu cho các xã đặc biệt khó khăn miền núi, vùng sâu, vùng xa, vùng đồng bào dân tộc.

bãi ngang ven biển: cho vay vốn tín dụng ưu đãi; hướng dẫn cách làm ăn, dạy nghề; hỗ trợ đất sản xuất. Trong 4 năm (2002-2005), Ngân hàng Chính sách xã hội đã có 3.418 triệu lượt hộ vay vốn, mức vay bình quân một hộ tăng từ 2,5 triệu đồng (năm 2002) lên 4,3 triệu đồng (năm 2005). Theo đánh giá, có khoảng 75% số hộ nghèo được vay vốn, chiếm 15,8% tổng số hộ trong cả nước. Thực hiện chính sách hỗ trợ đất sản xuất, các tỉnh đã giao quyết đất sản xuất cho đồng bào dân tộc thiểu số thiếu đất sản xuất; hỗ trợ vốn cho hộ đồng bào dân tộc thiểu số, hộ nghèo thiếu đất khai hoang ruộng bậc thang để đảm bảo an ninh lương thực tại chỗ ở các tỉnh Tây Bắc; hỗ trợ 5.139 ha đất cho 10.455 hộ ở Tây Nguyên.

Thứ hai, tạo cơ hội để người nghèo tiếp cận các dịch vụ xã hội cơ bản thông qua các chính sách: cấp thẻ khám chữa bệnh miễn phí; miễn giảm học phí; xoá nhà tạm và hỗ trợ nước sinh hoạt cho người nghèo. Thực hiện quyết định 139/2002/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ về thành lập Quỹ KCB cho người nghèo, năm 2005 có 3.6 triệu người nghèo được cấp thẻ BHYT và 4,1 triệu người nghèo được cấp giấy KCB miễn phí với tổng kinh phí hỗ trợ là 246 tỷ đồng. Tỷ lệ trẻ em đi học trong độ tuổi tăng lên 11%. Kết quả hỗ trợ về giáo dục đã có tác động tích cực, bình quân giảm 25% chi phí cho học sinh nghèo đi học so với học sinh không nghèo. Đặc biệt, việc hỗ trợ hộ nghèo về nhà ở được xác định như một hướng đột phá để đảm bảo an ninh, an toàn cuộc sống của người dân, đến năm 2004 cả nước đã hỗ trợ cho 293.137 hộ nghèo về nhà ở với tổng kinh phí trên 1.198 tỷ đồng¹¹. Đến hết năm 2005 cả nước đã hỗ trợ, làm mới và sửa chữa được khoảng 350.000 căn nhà. Trong những năm qua bằng nguồn vốn lồng ghép từ các chương trình dự án, ngân sách địa phương, vốn huy động cộng đồng, các tỉnh đã đầu tư hơn 1.000 công trình hạ tầng cơ sở thiết yếu (thủy lợi nhỏ, đường dân sinh, nước sinh hoạt, trạm điện, trường học, chợ xã) cho 997 xã nghèo với kinh phí 776 tỷ đồng, trong đó huy động từ cộng đồng gần 200 tỷ đồng. So với kế hoạch 5 năm mới đạt gần 40% nhu cầu về cơ sở hạ tầng thiết yếu của các xã nghèo.

Thứ ba, nâng cao năng lực cho người nghèo và đội ngũ cán bộ làm công tác XĐGN. Thông qua các hoạt động truyền thông, xây dựng các mô hình XĐGN, tập huấn cho cán bộ làm công tác giảm nghèo

các cấp, đặc biệt là cán bộ xã, thôn bản. Hướng dẫn cách làm ăn, chuyển giao kỹ thuật và kinh nghiệm sản xuất cho người nghèo là giải pháp quan trọng để thực hiện XĐGN bền vững, các tỉnh đã tập trung chi đạo xây dựng các mô hình để chuyên giao tiến bộ về giống mới, quy trình kỹ thuật chăm sóc, bảo vệ cây trồng, vật nuôi. Tổ chức trên 50.000 lớp tập huấn chuyển giao kỹ thuật và trên 6.000 mô hình trình diễn giống cây, con có năng suất cao cho trên 2 triệu lượt người nghèo. Ngoài ra dự án đã tổ chức được 65 lớp tập huấn kỹ thuật cho trên 2.000 cán bộ và nông dân ở các xã nghèo. Nhờ đó, kiến thức về sản xuất của người nghèo được nâng lên, giúp họ tổ chức sản xuất có hiệu quả hơn.

****) Kết quả huy động nguồn lực***

Với phương châm huy động đa nguồn, qua các kênh, các hình thức huy động rất phong phú. Tổng nguồn lực để thực hiện mục tiêu giảm nghèo trong 5 năm đạt khoảng 41 nghìn tỷ đồng (bao gồm cả chương trình 143, Chương trình 135 và các dự án hợp tác Quốc tế), riêng nguồn lực đầu tư cho chương trình mục tiêu XĐGN đạt khoảng 21.000 tỷ đồng, trong đó Ngân sách Trung ương 3.000 tỷ đồng (14,28%), Ngân sách địa phương 2.500 tỷ đồng (11,90%), huy động từ cộng đồng 1.500 tỷ đồng (7,14%), từ lồng ghép các chương trình, dự án 2.000 tỷ đồng (9,52%) và tín dụng 12.000 tỷ đồng (57,14%).

3. Đánh giá kết quả thực hiện các chính sách, chương trình XĐGN giai đoạn 1992 - 2006

Khi nói đến thành tựu giảm nghèo, quốc tế luôn nhắc đến Việt Nam, một quốc gia tuy

còn nghèo, thu nhập bình quân đầu người còn xếp vào nhóm các nước chậm phát triển nhưng lại là một quốc gia đã đạt thành tựu cao nhất về giảm tình trạng nghèo khổ cùng cực như Mục tiêu thiên niên kỷ mà Liên Hợp Quốc đã đề ra, và chỉ số phát triển con người đạt mức 0,74 và xếp thứ 108 trên 177 nước vào năm 2004¹².

Bằng việc xây dựng CTMTQG, lần đầu tiên các nhiệm vụ XĐGN đã được đưa vào quá trình lập kế hoạch thường kỳ của Chính phủ. Các mục tiêu về XĐGN được xác định một cách cụ thể với các hoạt động và các nguồn lực được kế hoạch hoá như một phần của kế hoạch phát triển của Chính quyền địa phương. Mặc dù còn một số hạn chế, song điều được nhiều người thừa nhận là CTMTQG về XĐGN đã nhanh chóng trở thành một nhân tố hạt nhân của các hoạt động XĐGN ở Việt Nam và những thành tựu to lớn của công cuộc XĐGN là không thể tách khỏi vai trò quan trọng của Chương trình mục tiêu này.

**) Những mặt đã đạt được*

Một là, nhận thức, năng lực và trách nhiệm về XĐGN của toàn dân được nâng cao. Thông qua việc thực hiện chương trình, nhận thức về trách nhiệm của các cấp, các ngành và người nghèo được nâng cao. XĐGN là một nội dung quan trọng trong Chiến lược Toàn diện về Tăng trưởng và XĐGN. Việt Nam đã cam kết mạnh mẽ thực hiện các mục tiêu thiên niên kỷ mà trong đó có các chỉ tiêu về XĐGN sẽ góp phần ổn định xã hội, tạo môi trường cho phát triển kinh tế. Nhận thức về XĐGN và ý chí vươn lên làm giàu ngày càng được thấm sâu vào đội ngũ cán bộ và người dân. Nhiều tấm

giương quyết tâm thoát nghèo vươn lên làm giàu xuất hiện ở hầu hết các địa phương. điển hình là ở các tỉnh Đắc Lắc, Gia Lai, Kon Tum, Bình Phước.

Hai là, tạo được phong trào xoá đói giảm nghèo sôi động trong cả nước. Thông qua việc thực hiện, chương trình đã tạo được phong trào XĐGN sâu rộng trong phạm vi cả nước theo phương châm xã hội hoá, thu hút sự tham gia của toàn xã hội, của cả hệ thống chính trị, các cấp, các ngành, các tổ chức đoàn thể, các tổ chức kinh tế, lực lượng vũ trang, cộng đồng, các tầng lớp dân cư, người Việt Nam ở nước ngoài; các tổ chức quốc tế ở Việt Nam. Vai trò của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức đoàn thể như: Hội Phụ nữ, Hội Nông dân, Hội Cựu chiến binh, Đoàn thanh niên Cộng sản Hồ Chí Minh trong xoá đói giảm nghèo ngày càng được đề cao.

Ba là, tạo được bước đột phá quan trọng, tháo gỡ được nhiều khó khăn trong quá trình thực hiện công cuộc XĐGN. Trong điều kiện kinh tế- xã hội của đất nước còn nhiều khó khăn, nhất là đối với các tỉnh nghèo, việc xoá nhà tạm, khám chữa bệnh cho người nghèo đã không thực hiện được trong nhiều năm. Song với quyết tâm của Đảng, Nhà nước, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các địa phương, trong 5 năm 2000 – 2005 đã hình thành được quỹ Khám chữa bệnh cho người nghèo, quỹ "Ngày vì người nghèo" với cách làm sáng tạo, linh hoạt, đã tạo được bước đột phá về xoá nhà tạm, khám chữa bệnh cho người nghèo, góp phần nâng cao chất lượng cuộc sống người dân.

Bốn là, xoá đói giảm nghèo là một trong những thành công to lớn trong sự nghiệp đổi

mới của Việt Nam. Trong báo cáo phát triển Việt Nam năm 2004, quốc tế đã đánh giá “Những thành tựu giảm nghèo của Việt Nam là một trong những câu chuyện thành công nhất trong phát triển kinh tế”, tạo được sự đồng thuận xã hội cao, góp phần ổn định chính trị, thu hút vốn đầu tư nước ngoài, tăng trưởng kinh tế của đất nước, thực hiện cam kết thiên niên kỷ, góp phần nâng cao uy tín của Việt Nam trên trường quốc tế.

***) Những mặt còn tồn tại, hạn chế.**

Thứ nhất, thành tựu về XĐGN chưa vững chắc. Việt Nam vẫn là nước nghèo, mức sống của người dân còn thấp hơn nhiều so với các nước trong khu vực. Đến năm 2008, dân số nước ta là 86,16 triệu người và thu nhập bình quân đầu người lần đầu tiên đạt 1.024 USD¹³ thì Việt Nam vẫn chưa thoát khỏi ngưỡng nước nghèo. Số hộ có mức thu nhập bình quân đầu người nằm ngay cận trên của chuẩn nghèo còn khá nhiều và nguy cơ bị tổn thương của các hộ này đối với những đột biến bất lợi còn lớn, khả năng tái nghèo còn cao.

Thứ hai, chương trình chưa bao phủ hết số hộ thực sự nghèo: Do chuẩn nghèo giai đoạn 2001-2005 qui định còn thấp, và nguồn lực của Nhà nước còn khó khăn; bên cạnh đó, việc xác định đối tượng nghèo ở một số địa phương thiếu chính xác dẫn đến một bộ phận người nghèo không tiếp cận các chính sách, dự án của chương trình, trong khi một bộ phận không nghèo lại được tiếp cận.

Thứ ba, nguồn lực huy động cho chương trình còn hạn chế, chưa đáp ứng được mục tiêu đề ra: Hàng năm kinh phí Nhà nước bố trí cho chương trình tính bình quân đầu người nghèo thấp, khoảng 120.000

đồng/người. Trong khi đó, một số địa phương chưa chủ động huy động nguồn lực tại chỗ hoặc huy động chưa tương xứng với tiềm năng của địa phương, còn trông chờ vào sự trợ giúp của TW; chưa có cơ chế huy động sự tham gia, đóng góp tích cực của các hộ nghèo; chưa huy động được nhiều doanh nghiệp có điều kiện tham gia vào công cuộc XĐGN. Do đó, chưa đáp ứng được nhu cầu cần hỗ trợ của người nghèo. vì vậy, việc giúp họ thoát nghèo trong thời gian ngắn và bền vững là khó thực hiện được. Cơ chế phân bổ vốn giữa các dự án, giữa các địa phương chưa thực sự rõ ràng, minh bạch, chưa đủ căn cứ xác đáng.

Thứ tư, việc chỉ đạo và tổ chức thực hiện không đồng đều ở các địa phương cả khu vực thành thị và nông thôn, đội ngũ cán bộ XĐGN vừa thiếu về số lượng vừa yếu về năng lực. Trong khi nhiều tỉnh như thành phố Hồ Chí Minh, Bình Dương, Đà Nẵng, Tuyên Quang, Hà Giang, Hà Tĩnh, Phú Yên, Bến Tre... chỉ đạo thực hiện mục tiêu XĐGN rất quyết liệt thì một số địa phương có điều kiện tương tự lại chưa làm được điều đó; đến năm 2005 vẫn có nghị quyết chuyên đề, chưa bố trí được đội ngũ cán bộ chuyên trách; chưa đầu tư cho việc xây dựng chương trình, kế hoạch. Tình trạng này cũng xảy ra ở một số huyện và xã. Phần lớn đội ngũ cán bộ XĐGN ở xã vẫn là kiêm nhiệm, chưa được tập huấn cơ bản và thường xuyên thay đổi, khối lượng công việc thì nhiều, vì vậy họ khó thực hiện tốt nhiệm vụ được giao. Hơn nữa công tác XĐGN đòi hỏi người cán bộ ngoài chuyên môn nghiệp vụ còn phải nhiệt huyết, nhạy bén và tính sáng tạo, song các địa phương chưa coi đó là một vấn đề cần thiết để bố trí cho phù hợp nhu cầu của công việc.

Thứ năm, việc theo dõi, giám sát, đánh giá chương trình chưa được tổ chức một cách có hệ thống và đồng bộ. Hệ thống chỉ tiêu theo dõi, giám sát, đánh giá chưa thống nhất. Công tác sơ kết, tổng kết đánh giá chương trình chủ yếu dựa trên báo cáo của các ngành và các địa phương gửi về, song tình trạng không gửi báo cáo hoặc có báo cáo nhưng không đầy đủ thông tin vẫn xảy ra. Hơn nữa các báo cáo thường mang tính liệt kê số liệu, chưa có sự phân tích đánh giá đầy đủ. Cơ quan thường trực chương trình chưa có đủ thẩm quyền trong điều phối và giám sát các hợp phần do các cơ quan khác thực hiện nên không có đủ cơ sở để tham mưu đề ra các quyết định điều chỉnh. Thiếu hệ thống cơ sở dữ liệu ban đầu do chưa có các cuộc khảo sát chuyên sâu để đánh giá hiệu quả của chương trình. Điều này đã gây khó khăn cho công tác giám sát và đánh giá tổng thể chương trình ở tất cả các cấp.

Như vậy, để tiếp tục thực hiện mục tiêu giảm nghèo theo định hướng chung là toàn diện, bền vững, công bằng và hội nhập hơn, vấn đề trước mắt hiện nay là tiếp tục duy trì CTMTQG về giảm nghèo đến năm 2010 để huy động nguồn lực tập trung giải quyết những nhu cầu bức xúc của người nghèo và một số vùng nghèo trọng điểm, tạo cho họ có những điều kiện cơ bản để hoà nhập cộng đồng và phát triển toàn diện. Tuy nhiên, về lâu dài Việt Nam không nên duy trì quá lâu các CTMTQG về XĐGN vì cách tiếp cận này chỉ là các chương trình trong khung thời gian ngắn hạn, nếu kéo dài sẽ gây tâm lý ỷ lại cho người nghèo. Một cách tiếp cận khoa học hơn là thay thế các CTMTQG bằng việc phát triển hệ thống an sinh xã hội hiện đại của Nhà nước pháp quyền Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam.

Chú thích:

¹ Hồ Chí Minh toàn tập, Nxb sự thật, tập 7 tr.572

² Hồ Chí Minh toàn tập, Nxb Sự thật T4 tr.98

³ Văn kiện Hội Nghị Đại biểu toàn quốc giữa nhiệm kỳ khoá VII, 1-1994, tr. 47

⁴ Văn kiện Đại hội Đảng VIII

⁵ Văn kiện đại hội đảng lần thứ VI.

⁶ Nguồn : Bộ Lao động Thương binh và Xã hội

⁷ Tổng bí thư Lê Khả Phiêu phát biểu trong hội nghị triển khai chương trình XĐGN & CT 135 ngày 6/1/1999

⁸ Đảng Cộng sản Việt Nam: Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ LX, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2001

⁹ Nguồn : Cục Bảo trợ xã hội, Bộ Lao động Thương binh và Xã hội

¹⁰ Phạm Gia Khiêm, *Xoá đói giảm nghèo ở nước ta: thành tựu, thách thức và giải pháp*

¹¹ Báo cáo tổng kết năm 2004 của Ủy ban Trung ương MTTQ VN

¹² Human development report, 2004- UNDP

¹³ Tổng cục Thống Kê