

NHỮNG KHÓ KHĂN, THÁCH THỨC TRONG THỰC HIỆN CHÍNH SÁCH GIẢM NGHÈO Ở VIỆT NAM GIAI ĐOẠN 2021 - 2025

Nguyễn Lê Tâm

Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh

1. Một số vấn đề lý luận về chính sách giảm nghèo

1.1. Khái niệm về chính sách giảm nghèo

1) Nghèo và giảm nghèo

Hiện nay có nhiều khái niệm khác nhau về nghèo. Theo Đại từ điển tiếng Việt (Viện Ngôn ngữ học, 1998), nghèo là không đủ những điều kiện vật chất tối thiểu cho cuộc sống. Theo Ngô Trường Thi (2014), nghèo là tình trạng một bộ phận dân cư không được hưởng và thoả mãn những nhu cầu cơ bản của con người mà những nhu cầu này đã được xã hội thừa nhận tùy theo trình độ phát triển kinh tế xã hội phong tục tập quán của địa phương. Theo Đặng Nguyên Anh (2015), nghèo là sự thiếu hụt hoặc không được thoả mãn các nhu cầu cơ bản của con người. Qua các quan điểm này cho thấy, tuy còn có những cách nhìn khác nhau nhưng khi nói đến nghèo là đề cập đến một bộ phận người dân đang sống trong điều kiện không đáp ứng đủ các tiêu chuẩn tối thiểu nhất định. Như vậy, giảm nghèo là giảm số lượng người dân đang sống trong điều kiện không đáp ứng đủ các tiêu chuẩn tối thiểu nhất định của xã hội.

Tùy từng giai đoạn, tùy từng mục đích, việc xác định "các tiêu chuẩn tối thiểu" sẽ khác nhau; nhưng đều theo xu hướng ngày một nâng cao hơn, đa dạng hơn tiêu chuẩn tối thiểu. Giai đoạn đầu, chuẩn tối thiểu để xác định người nghèo chỉ dựa vào mức chỉ tiêu cho lương thực (nghèo về lương thực); sau này, các nước bổ sung thêm các tiêu chuẩn khác như vấn đề tiếp cận dịch vụ y tế, dịch vụ giáo dục, văn hóa (lúc này gọi là nghèo đa chiều). Các khái niệm vừa nêu cũng như thực tế hiện nay ở Việt Nam đều đề cập đến nghèo đa chiều.

2) Chính sách giảm nghèo

Chính sách là một thuật ngữ đã được sử dụng rất phổ biến trong xã hội ở nhiều lĩnh vực. Vì thế, hiện có nhiều khái niệm khác nhau về chính sách, như: Chính

sách là tập hợp các hành động của Chính phủ để điều hành một khía cạnh của nền kinh tế, bao gồm các mục tiêu mà chính phủ mong muốn và cách thức để đạt được mục tiêu đó. Chính sách là phương cách, đường lối hoặc phương hướng dẫn dắt hành động trong việc phân bổ và sử dụng nguồn lực (Phạm Văn Đình, 2009); Chính sách là tập hợp những biện pháp mà một chủ thể quyền lực hoặc chủ thể quản lý đưa ra, được thể chế hóa thành những quy định có giá trị pháp lý nhằm thực hiện chiến lược phát triển của hệ thống theo mục đích mà chủ thể quyền lực mong đợi (Vũ Cao Đàm, 2011).

Từ các khái niệm về giảm nghèo và chính sách cho thấy, chính sách giảm nghèo là tập hợp các định hướng và giải pháp của Nhà nước để điều chỉnh hoạt động kinh tế - xã hội nhằm tạo điều kiện cho những người đang sống dưới tiêu chuẩn tối thiểu của xã hội sớm được cải thiện hơn, từng bước đạt mức sống cao hơn tiêu chuẩn tối thiểu của xã hội.

1.2. Đặc điểm của chính sách giảm nghèo

1) *Đối tượng thụ hưởng thường có trình độ nhận thức thấp.* Mỗi chính sách được ban hành đều có đối tượng thụ hưởng (đối tượng chi phối, tác động). Đối tượng thụ hưởng của chính sách giảm nghèo chủ yếu là những người nghèo, người gặp khó khăn trong xã hội. Có nhiều nguyên nhân dẫn đến nghèo, nhưng nguyên nhân phổ biến vẫn là do hạn chế về nhận thức (gồm cả nhận thức về văn hóa và kỹ thuật sản xuất - kinh doanh). Vì vậy, đặc điểm dễ nhận diện về chính sách giảm nghèo là đối tượng thụ hưởng chính sách chủ yếu là những người có trình độ nhận thức thấp. Với đặc điểm này, các nhà quản lý khi hoạch định chính sách thường đề xuất các giải pháp liên quan đến tập huấn, truyền truyền để nâng cao nhận thức; hay trong các hoạt động hỗ trợ sản xuất đều phải có sự hướng dẫn cụ thể để cho người dân dễ hiểu, dễ áp dụng.

2) *Nguồn lực là yếu tố quan trọng để thực hiện chính sách.* Đối tượng thụ hưởng chính sách chủ yếu là nhóm người nghèo, gặp khó khăn nên họ không có dự trữ hay tích lũy về vốn hoặc nguồn lực sản xuất (sinh kế). Vì thế, phần lớn chính sách giảm nghèo đều phải sử dụng nguồn lực từ bên ngoài để tác động vào cộng đồng nghèo nhằm thay đổi phương thức sản xuất kinh doanh, cải thiện cơ sở hạ tầng phục

vụ cuộc sống. Chính vì thế, khi xây dựng chính sách, các nhà quản lý luôn phải chú ý đến khả năng cân đối, đáp ứng nguồn lực để lựa chọn nội dung chính sách; không có nguồn lực thì gần như không thể thực hiện được chính sách giảm nghèo.

3) *Luôn cần thiết trong quá trình phát triển của mỗi quốc gia.* Một trong những hệ lụy của quá trình phát triển là sự phân chia các tầng lớp xã hội; trong xã hội luôn có tầng lớp giàu và tầng lớp nghèo. Có thể mức sống và khả năng tiếp cận các dịch vụ xã hội của lớp người nghèo giai đoạn này tốt hơn so với lớp người nghèo của giai đoạn trước; tuy nhiên lại luôn thấp hơn khá xa so với lớp người giàu trong cùng giai đoạn. Chính vì vậy, tầng lớp người nghèo luôn cần được giúp đỡ; khi đó buộc phải sử dụng chính sách giảm nghèo.

1.3. Vai trò của chính sách giảm nghèo

Thực hiện **chính sách giảm nghèo** là một chủ trương lớn của Đảng, Nhà nước nhằm cải thiện đời sống vật chất và tinh thần của người **nghèo**, góp phần thu hẹp khoảng cách chênh lệch về mức sống giữa nông thôn và thành thị, giữa các vùng, các dân tộc và các nhóm dân cư.

1) *Phản ánh quan điểm, định hướng của Nhà nước về nghèo đói.* Chính sách xã hội là đường lối hành động của Đảng và Nhà nước để giải quyết những vấn đề bức xúc trong xã hội nhằm mục tiêu nâng cao phúc lợi xã hội, phát triển xã hội và con người (Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh, 2021b). Vì thế, chính sách giảm nghèo là công cụ thể chế hóa đường lối của Đảng, phản ánh quan điểm của Đảng và Nhà nước của mỗi quốc gia về nghèo đói và cách giải quyết nghèo đói.

2) *Hình thành khung định hướng thống nhất trong toàn quốc để thực hiện giảm nghèo.* Trước hiện tượng nghèo khó trong xã hội, các tầng lớp giàu có hơn thường có sự hỗ trợ để giúp giảm nghèo. Nếu không có chính sách giảm nghèo thì mỗi địa phương, mỗi tổ chức, mỗi cá nhân sẽ hành động khác nhau tạo nên sự không đồng đều, không hiệu quả trong sử dụng nguồn lực giảm nghèo. Vì thế, vai trò đầu tiên của chính sách giảm nghèo là hình thành khung định hướng thống nhất trong phạm vi toàn quốc để thực hiện giảm nghèo; nó làm căn cứ để các địa phương, tổ chức và cá nhân sẽ thực hiện công việc giảm nghèo hiệu quả.

3) *Cung cấp nguồn lực, tạo ra sự đột phá trong phát triển kinh tế của người nghèo.* Nhóm người nghèo thường thiếu hụt nhiều nguồn lực phục vụ sản xuất và cuộc sống. Nếu để họ tự thoát nghèo sẽ rất khó khăn. Chính vì thế, chính sách giảm nghèo sẽ định hướng và tập trung sự hỗ trợ của các tầng lớp xã hội, của Nhà nước để hỗ trợ cho người nghèo, từ đó tạo động lực và những đột phá trong công tác giảm nghèo.

4) *Đóng vai trò bổ trợ, xử lý những mặt trái của quá trình phát triển.* Chính sách giảm nghèo là chính sách quan trọng thuộc nhóm chính sách phát triển KT-XH của mỗi quốc gia; nó thực hiện nhiệm vụ xử lý những bất cập trong quá trình phát triển đó là nghèo đói. Vì thế khi xây dựng chính sách phát triển KT-XH thường xây dựng luôn chính sách giảm nghèo một cách đồng bộ, để cả hệ thống chính sách phát huy một cách hiệu quả nhất, tạo nên sự ổn định xã hội, tăng trưởng kinh tế nhanh và bền vững.

2. Nội dung và kết quả thực hiện chính sách giảm nghèo ở Việt Nam giai đoạn 2016 - 2020

2.1. Nội dung chính sách giảm nghèo giai đoạn 2016 - 2020

Chính sách giảm nghèo ở Việt Nam giai đoạn 2016 - 2020 được hình thành từ nhiều văn bản chính sách khác nhau (khoảng 113 văn bản khác nhau ở Trung ương), bắt đầu từ Nghị quyết số 100/2015/QH13 ngày 12/11/2015 của Quốc hội phê duyệt chủ trương đầu tư các chương trình mục tiêu quốc gia giai đoạn 2016-2020 và 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. Trên cơ sở này, Thủ tướng Chính phủ ban hành các văn bản chính sách triển khai, trong đó trọng tâm là Quyết định số 1722/QĐ-TTg ngày 02/9/2016 phê duyệt Chương trình mục tiêu quốc gia Giảm nghèo bền vững giai đoạn 2016-2020; các Bộ, ngành và địa phương cũng ban hành các văn bản chính sách theo thẩm quyền để tổ chức triển khai. Tổng hợp văn bản chính sách giảm nghèo giai đoạn 2016 - 2020 cho thấy:

1) *Về mục tiêu của chính sách:* Mục tiêu chung của chính sách giảm nghèo là giảm nghèo bền vững, hạn chế tái nghèo; góp phần thực hiện mục tiêu tăng trưởng kinh tế, đảm bảo an sinh xã hội, cải thiện đời sống, tăng thu nhập của người dân, đặc

biệt là ở các địa bàn nghèo, tạo điều kiện cho người nghèo, hộ nghèo tiếp cận thuận lợi các dịch vụ xã hội cơ bản. Cùng với đó, chính sách đã đặt ra một số mục tiêu cụ thể như sau: góp phần giảm tỷ lệ hộ nghèo cả nước bình quân 1-1,5%/năm theo chuẩn nghèo tiếp cận đa chiều; cải thiện sinh kế và nâng cao chất lượng cuộc sống của người nghèo, bảo đảm thu nhập bình quân đầu người của hộ nghèo cả nước cuối năm 2020 tăng lên 1,5 lần so với cuối năm 2015; cơ sở hạ tầng kinh tế - xã hội ở các huyện nghèo, xã nghèo, thôn, bản được tập trung đầu tư đồng bộ.

2) *Về các giải pháp, cách thức tác động của chính sách:* Nhà nước đã sử dụng đồng bộ cùng lúc rất nhiều giải pháp để giảm nghèo, trong đó có một số giải pháp quan trọng như: hỗ trợ đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng các huyện nghèo, xã đặc biệt khó khăn, vùng bãi ngang ven biển và hải đảo; hỗ trợ đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng các xã khó khăn, xã biên giới, xã an toàn khu, thôn, bản vùng dân tộc và miền núi; hỗ trợ phát triển sản xuất, đa dạng hóa sinh kế và nhân rộng mô hình giảm nghèo; truyền thông và thông tin phục vụ giảm nghèo.

3) *Về kinh phí thực hiện chính sách:* Tổng kinh phí thực hiện Chương trình giảm nghèo bền vững là 48.397 tỷ đồng, dự kiến huy động từ các nguồn: Ngân sách trung ương: 41.449 tỷ đồng; Ngân sách địa phương: 4.848 tỷ đồng; Vốn huy động hợp pháp khác: 2.100 tỷ đồng.

2.2. Tổ chức triển khai chính sách giảm nghèo giai đoạn 2016 - 2020

1) *Bộ máy thực hiện.* Chính sách giảm nghèo giai đoạn 2016 - 2020 có nội dung rộng, liên quan đến nhiều cơ quan, bộ ngành khác nhau. Vì thế, Thủ tướng Chính phủ đã cho thành lập Ban chỉ đạo Trung ương để chỉ đạo các bộ, ngành tổ chức triển khai các chính sách có liên quan đến các chương trình mục tiêu quốc gia, trong đó có chương trình giảm nghèo bền vững; cho thành lập Văn phòng quốc gia về giảm nghèo. Ở các địa phương thành lập Ban chỉ đạo; trong đó Bí thư hoặc Chủ tịch UBND tỉnh làm Trưởng ban, các đồng chí Phó Chủ tịch là phó ban và giám đốc các Sở, ban ngành là thành viên. Trong đó, giao Sở Lao động - Thương binh và xã hội là cơ quan chuyên trách thực hiện chính sách giảm nghèo. Các bộ, ngành và các địa phương căn cứ vào chức năng, nhiệm vụ của mình, cùng với sự chỉ đạo từ Ban

chỉ đạo Trung ương và địa phương để tổ chức các hoạt động triển khai chính sách giảm nghèo.

2) *Bố trí kinh phí thực hiện.* Trung ương và các địa phương đã bố trí, huy động khá nhiều nguồn lực cho thực hiện chính sách giảm nghèo. Theo báo cáo của Bộ Lao động, Thương Binh - Xã hội (2020), riêng vốn thực hiện các chính sách trong Chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo bền vững đã khoảng 93 nghìn tỷ đồng, được huy động từ 5 nguồn khác nhau. Trong đó, vốn Trung ương bố trí khoảng 42 nghìn tỷ đồng, chiếm 45,1% trong tổng vốn. Vốn ngân sách địa phương đối ứng khoảng 10,8% (Bảng 1). Thực tế, vốn đối tượng ngân sách địa phương đạt thấp, bởi vì nhiều địa phương gặp khó khăn không bố trí được vốn đối ứng.

Bảng 1: Cơ cấu bố trí, huy động nguồn vốn thực hiện Chương trình giảm nghèo giai đoạn 2016 - 2020

TT	Tên nguồn vốn	Tổng số tiền (tỷ đồng)	Tỷ lệ (%)
1	Vốn Trung ương bố trí cho Chương trình	42.110,4	45,1
2	NS địa phương đối ứng cho Chương trình và thực hiện chính sách đặc thù của tỉnh, bao gồm cả vốn huy động từ các nguồn hợp pháp khác	10.065,6	10,8
3	Vốn xã hội hóa dành cho hoạt động ASXH và giảm nghèo của địa phương	22.112	23,7
4	Vốn ủng hộ Quỹ “Vì người nghèo” và các hoạt động ASXH của MTTQVN các cấp	18.594,4	20,0
5	Vốn viện trợ Ireland (Irish Aid)	406,7	0,4
	Tổng các nguồn	93.289,6	100

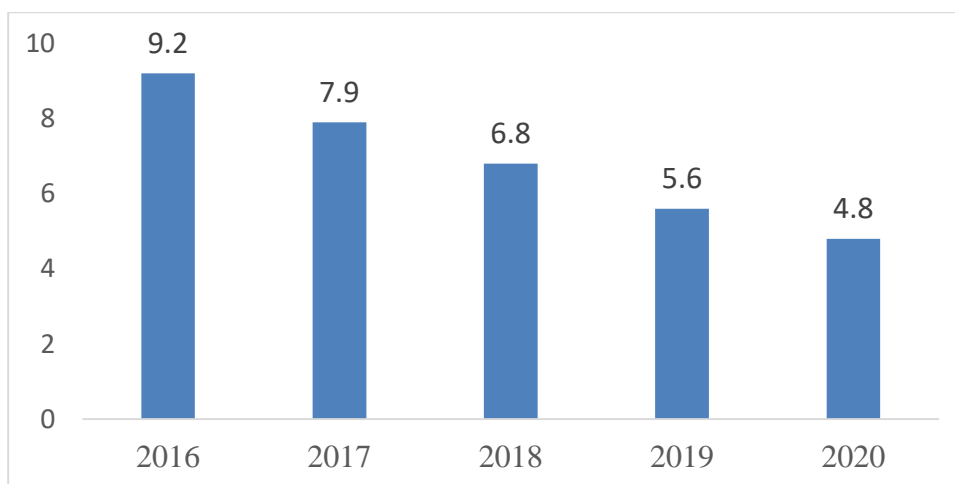
Nguồn: Bộ Lao động, Thương binh - Xã hội, 2020

3. Kết quả đạt được và những bất cập trong thực hiện chính sách giảm nghèo giai đoạn 2016 - 2020

3.1. Một số kết quả đạt được trong thực hiện chính sách giảm nghèo giai đoạn 2016 - 2020

Theo báo cáo của Chính phủ (2020), nhờ thực hiện đồng bộ nhiều chính sách, trong đó có chính sách giảm nghèo nên tỷ lệ hộ nghèo trong cả nước đã giảm dần từng năm. Nếu như năm 2016 tỷ lệ hộ nghèo trong cả nước là 8,2% thì đến năm 2020 chỉ còn 2,7%; tương đương với từ 9,2% xuống còn 4,8% theo chuẩn nghèo đa chiều (Đồ thị 1). Như vậy, trong 5 năm có 1.631.754 hộ trong tổng số 2.338.569 hộ nghèo đã thoát nghèo, chiếm 69,7%.

Cùng với việc tạo điều kiện cho rất nhiều hộ thoát nghèo, chính sách giảm nghèo cùng với các chính sách khác đã góp phần cải tạo, nâng cấp nhiều hạ tầng nông thôn, làm cho diện mạo nông thôn ngày một hiện đại. Theo báo cáo của Chính phủ (2020), đến năm 2020, tỷ lệ cứng hóa đường trục thôn, bản đảm bảo ô tô đi lại thuận tiện quanh năm đạt 65% (tỷ lệ này năm 2010 mới chỉ là 38%); có tới 72,4% xã có cơ sở vật chất trường học đạt chuẩn nông thôn mới; 75% hộ gia đình được sử dụng nước sinh hoạt hợp vệ sinh.



Đồ thị 1. Tỷ lệ nghèo đa chiều cả nước giai đoạn 2016 - 2020

Nguồn: Tổng cục Thống kê, 2021

Nhìn chung, kết quả thực hiện chính sách giảm nghèo giai đoạn 2016 - 2020 đã góp phần ổn định xã hội, bảo đảm an sinh xã hội, thúc đẩy tăng trưởng kinh tế và phát triển bền vững, nhất là trong bối cảnh kinh tế đất nước gặp nhiều khó khăn. Người nghèo đã được cải thiện một bước về điều kiện sống, tiếp cận tốt hơn nguồn lực hỗ trợ của nhà nước và cộng đồng cho phát triển kinh tế, tạo việc làm và tăng thu nhập. Một số nhu cầu xã hội thiết yếu của người nghèo cơ bản được đáp ứng. Về

lâu dài, tác động của chính sách giảm nghèo sẽ giúp người nghèo có được cơ hội tự vươn lên thoát nghèo bền vững.

3.2. Một số khó khăn, bất cập trong thực hiện chính sách giảm nghèo giai đoạn 2016 - 2020

1) *Kết quả giảm nghèo chưa bền vững, càng ngày càng khó khăn.* Kết quả giảm nghèo chưa bền vững thể hiện ở tình trạng tái nghèo và phát sinh nghèo còn cao, nhất là khu vực miền núi, vùng đồng bào dân tộc, vùng thường xuyên bị thiên tai, lũ lụt. Theo báo cáo của Chính phủ (2020), tỷ lệ tái nghèo trong 4 năm (2016 - 2019) bình quân 4,1%/năm so với tổng số hộ thoát nghèo. Chênh lệch giàu nghèo, điều kiện tiếp cận các dịch vụ cơ bản giữa các vùng, nhóm dân cư chưa được thu hẹp. Nhiều nơi tỷ lệ nghèo vẫn còn trên 50%; vùng dân tộc thiểu số trên 58,53%.

2) *Sự phân hóa giàu - nghèo có xu hướng tăng lên.* Chênh lệch giàu - nghèo, chênh lệch về tiếp cận các dịch vụ cơ bản, tiếp cận thị trường, việc làm giữa các vùng, nhóm dân cư, nhất là khu vực miền núi phía Bắc và Tây Nguyên có xu hướng tăng lên. Mức chênh lệch thu nhập giữa nhóm 5 (20% dân số giàu nhất) và nhóm 1 (20% dân số nghèo nhất) năm 2014 là 9,7 lần tăng lên 10 lần vào năm 2018.

3) *Đang tạo nên tính trông chờ, ỷ lại trong một bộ phận nhân dân, kể cả trong đội ngũ cán bộ.* Nhiều chính sách giảm nghèo vẫn thực hiện theo hình thức hỗ trợ không hoàn lại, cơ chế "cho không", đặc biệt là chính sách hỗ trợ vốn và chính sách hỗ trợ các yếu tố trực tiếp sản xuất như con giống, phân bón, thuốc bảo vệ thực vật, chuồng trại. Ví dụ, để thúc đẩy phát triển sản xuất, Nghị quyết số 30a/2008/NQ-CP quy định, hộ gia đình được hỗ trợ lần đầu giống cây lâm nghiệp theo quy trình trồng rừng sản xuất từ 02 - 05 triệu đồng/ha; được hỗ trợ một lần toàn bộ tiền mua giống, phân bón cho việc chuyên đổi cây trồng, vật nuôi có giá trị kinh tế cao. Những hỗ trợ này đã có những tác động tốt đến cải thiện cuộc sống cho nhiều hộ gia đình, đặc biệt là những hộ nghèo. Nhưng, nó đang làm nảy sinh những bất cập đó là càng hỗ trợ càng tạo nên tính trông chờ, ỷ lại; không thúc đẩy trách nhiệm của người tiếp nhận hỗ trợ; không thúc đẩy, khơi thông được nguồn lực trong dân đầu tư thêm vào sản xuất.

4) *Chính sách giảm nghèo đang tập trung nhiều cho khâu sản xuất hơn là tiêu thụ nên chưa thực sự hiệu quả và bền vững.* Hiện nay, Việt Nam đang sử dụng 8 cách thức để tác động giảm nghèo. Các cách thức này được chia làm 2 nhóm, gồm nhóm hỗ trợ cho sản xuất (như hỗ trợ vốn, hỗ trợ đất đai, hỗ trợ vật tư nông nghiệp) và nhóm hỗ trợ cho tiêu thụ (như hỗ trợ tiếp cận thị trường, hỗ trợ cho liên kết, bán hàng). Trong đó, nhóm hỗ trợ cho sản xuất có phần áp đảo hơn nhóm hỗ trợ cho tiêu thụ cả về số lượng chính sách và mức ưu đãi trong từng chính sách. Vì thế, vô tình chung đang đẩy người nghèo vào tình trạng sản xuất thừa, mà không bán được hàng hóa dẫn đến thua lỗ.

5) *Nền tảng hạ tầng phát triển sản xuất thiếu vững chắc.* Hạ tầng nông thôn là yếu tố nền tảng để thúc đẩy sản xuất, thúc đẩy tiếp cận với các vùng hiện đại hơn. Vì thế, trong giai đoạn vừa qua, chính sách giảm nghèo đã tập trung khá nhiều cho xây dựng hạ tầng, tuy nhiên còn nhiều bất cập: (i) hệ thống giao thông mới đáp ứng được sự kết nối từ trung tâm các xã đến trung tâm huyện; còn hệ thống đường từ các thôn (vùng sản xuất) đến trung tâm xã còn rất thiếu; (ii) hệ thống thủy nông đã có phần đáp ứng được tưới tiêu nhưng chỉ chủ động trong điều kiện bình thường; trong trường hợp thời tiết khó khăn như hạn hán, lũ lụt thì chưa đáp ứng được. (iii) Hệ thống điện đã đáp ứng được điện sinh hoạt, còn hệ thống điện phục vụ sản xuất thì chưa đáp ứng nhu cầu.

4. Chính sách giảm nghèo ở Việt Nam giai đoạn 2021- 2015

4.1. Nội dung chính sách giảm nghèo giai đoạn 2021 - 2025

Kế thừa những kết quả đạt được của chính sách giảm nghèo cũng như khắc phục những hạn chế của chính sách giảm nghèo giai đoạn trước, Đảng và Nhà nước vẫn tiếp tục thực hiện chính sách giảm nghèo. Cụ thể, tại kỳ họp thứ nhất, Quốc Hội khóa XV đã thông qua Nghị quyết số 24/2021/QH15 về phê duyệt chủ trương đầu tư Chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo bền vững giai đoạn 2021-2025. Thể chế hóa Nghị quyết này, ngày 18/1/2022, Thủ tướng Chính phủ đã ký Quyết định số 90/QĐ-TTg phê duyệt Chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo bền vững giai đoạn 2021 - 2025; các Bộ, ngành tiếp tục xây dựng các văn bản pháp lý, văn bản chính sách để tổ chức triển khai.

Từ các văn bản chính sách cho thấy, mục tiêu chung của chính sách giảm nghèo giai đoạn 2021 - 2025 là giảm nghèo đa chiều, bao trùm, bền vững, hạn chế tái nghèo và phát sinh nghèo; hỗ trợ người nghèo, hộ nghèo vượt lên mức sống tối thiểu, tiếp cận các dịch vụ xã hội cơ bản theo chuẩn nghèo đa chiều quốc gia. Phấn đấu đến năm 2025 giảm một nửa số hộ nghèo và cận nghèo; tỷ lệ hộ nghèo theo chuẩn nghèo đa chiều duy trì ở mức 1,0% - 1,5%/năm. Để đạt được mục tiêu này, các chính sách tập trung thực hiện các hoạt động cơ bản như hỗ trợ đầu tư phát triển hạ tầng KT-XH các huyện nghèo, các xã đặc biệt khó khăn; hỗ trợ đa dạng hóa sinh kế, phát triển mô hình giảm nghèo; hỗ trợ phát triển sản xuất, cải thiện dinh dưỡng. Tổng nguồn vốn thực giai đoạn 2021-2025 tối thiểu là 75.000 tỷ đồng. Trong đó, vốn ngân sách Trung ương chiếm 64%, tương đương 48.000 tỷ đồng. Vốn ngân sách địa phương là gần 12.700 tỷ đồng, còn lại huy động nguồn lực hợp pháp khác.

4.2. Dự báo một số khó khăn, vướng mắc trong thực hiện chính sách giảm nghèo giai đoạn 2021 - 2025

Thực hiện chính sách giảm nghèo giai đoạn 2021 - 2025 ở Việt Nam sẽ có những thuận lợi nhất định, bởi vì đã có sự kế thừa nền tảng chính sách và bộ máy tổ chức của giai đoạn 2016 - 2020; các bộ ngành và các địa phương đã có nhiều kinh nghiệm trong triển khai chính sách giảm nghèo; công cuộc giảm nghèo được cả xã hội ngày càng quan tâm, chung sức thực hiện. Tuy nhiên, bên cạnh những thuận lợi, thực hiện chính sách giảm nghèo giai đoạn 2021 - 2025 có thể sẽ gặp phải một số khó khăn, thách thức:

Thứ nhất, kết quả thực hiện chính sách giảm nghèo giai đoạn 2016 - 2020 tuy đã giúp được khá nhiều hộ thoát nghèo, nhưng phần lớn các hộ này chỉ mới vượt qua ngưỡng nghèo nên họ rất dễ tái nghèo. Điều này dễ làm cho đối tượng của chính sách tăng lên ngoài mức kiểm soát.

Thứ hai, những hộ nghèo có nhiều loại khác nhau, có hộ nghèo do thiếu nguồn lực sản xuất, có hộ nghèo do không chăm chỉ làm ăn hoặc thiếu sức khỏe. Theo Báo cáo của Vụ Kinh tế nông nghiệp thuộc Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2019), nguyên nhân nghèo của các hộ hiện nay khá đa dạng; trong đó 70,7% nghèo là do thiếu vốn và thiếu đất canh tác; 12,2% do già, ốm nên thiếu sức lao động; 8,9% do không biết

cách làm ăn hoặc không chăm chỉ lao động. Kết quả thực hiện chính sách giảm nghèo giai đoạn vừa qua có thể chỉ mới tập trung cho những hộ nghèo thuộc nhóm thiếu vốn, thiếu đất sản xuất. Vì thế, giai đoạn tới, tuy số hộ nghèo không nhiều nhưng khả năng giúp họ thoát nghèo là khó khăn hơn nhiều bởi vì số đông là đối tượng già yếu, ốm đau, thiếu lao động, không biết cách làm ăn hoặc không chăm chỉ lao động.

Thứ ba, giai đoạn vừa qua cả nước bị ảnh hưởng bởi đại dịch Covid-19 làm sản xuất bị đình trệ. Theo số liệu của Tổng cục Thống kê (2021), tăng trưởng trung bình của nước ta trước giai đoạn đại dịch Covid -19 là 6,8%/năm, nhưng khi có đại dịch Covid-19, tăng trưởng kinh tế của chúng ta giảm còn 2,9% năm 2020 và 2,5% năm 2021. Sự đình trệ này làm cho thu ngân sách giảm mạnh nên việc bố trí nguồn lực thực hiện chính sách giảm nghèo giai đoạn tới sẽ khó khăn hơn giai đoạn trước.

4.3. Kiến nghị một số giải pháp nhằm hạn chế phát sinh khó khăn, vướng mắc trong thực hiện chính sách giảm nghèo giai đoạn 2021 - 2025

Đối với hộ nghèo, cần thực hiện đổi mới phương thức hỗ trợ riêng lẻ từng hộ sang hỗ trợ tập trung thông qua các mô hình tổ chức sản xuất (doanh nghiệp, hợp tác xã, tổ hợp tác, nhóm hộ gia đình, cộng đồng dân cư); hộ gia đình tham gia đóng góp bằng ngày công lao động, hiện vật, tài sản hoặc tiền; từng bước xóa bỏ chính sách cho không; khơi dậy ý chí tự lực, tự cường, nội lực vươn lên thoát nghèo. Chú trọng đào tạo kỹ năng nghề, tạo việc làm, sinh kế bền vững cho người dân, chuyển dịch lao động phù hợp với nhu cầu thị trường lao động. Thêm vào đó, cần hướng dẫn các xã, phường, thị trấn xây dựng mô hình hợp tác xã, tổ hợp tác, tổ tự quản, hộ gia đình thoát nghèo, sản xuất giỏi, làm kinh tế giỏi tiêu biểu; xây dựng, nhân rộng các mô hình tốt, sáng kiến hay về giảm nghèo bền vững; hướng dẫn địa phương xây dựng và triển khai thực hiện hiệu quả Phong trào thi đua “Vì người nghèo - Không để ai bị bỏ lại phía sau” giai đoạn 2021-2025.

1) Về mục tiêu chính sách - nên tách bạch mục tiêu an sinh xã hội ra khỏi chính sách hỗ trợ phát triển

Mục tiêu của chính sách giảm nghèo giai đoạn 2021 - 2025 vẫn cùng lúc thực hiện 2 mục tiêu, đó là vừa thực hiện mục tiêu của chính sách hỗ trợ phát triển sản xuất (trợ giúp nâng cao năng suất và hiệu quả kinh tế) lại vừa thực hiện mục tiêu của

chính sách an sinh xã hội (trợ giúp hộ đói, hộ nghèo). Cách lựa chọn mục tiêu chính sách như vậy là khá phù hợp cho giai đoạn 2016 - 2020. Tuy nhiên, giai đoạn 2021 - 2025, các hộ gia đình nghèo ở nông thôn đã trở nên có sự khác biệt khá rõ ràng, đặc biệt là các hộ gia đình nghèo do già cả, ốm đau, thiếu lao động càng trở nên rõ rệt.

Vì thế, để cho chính sách thu hút đầu tư vào sản xuất lương thực, thực phẩm được hiệu quả, cơ quan hoạch định chính sách nên tách bạch mục tiêu trong từng chính sách; không nên lồng ghép mục tiêu an sinh xã hội trong chính sách hỗ trợ phát triển. Chính sách hỗ trợ phát triển cần được xây dựng dựa trên quan hệ và các quy luật của thị trường, chính sách này chỉ hướng tới những đối tượng sản xuất có hiệu quả đó là doanh nghiệp và các hộ gia đình có năng lực sản xuất. Còn việc hỗ trợ cho đối tượng là những hộ nghèo già cả, thiếu lao động nên được thực hiện bằng chính sách an sinh xã hội, vì trong số hộ, không có nhiều hộ có khả năng mở rộng sản xuất.

2) Về đối tượng thụ hưởng chính sách - nên tập trung cho những chủ thể có khả năng đầu tư hiệu quả

Phương pháp tiếp cận trong xây dựng chính sách hỗ trợ phát triển nông nghiệp đã có sự thay đổi. Giai đoạn đầu, chính sách hỗ trợ phát triển chủ yếu là mang tính hỗ trợ cho người dân "con cá" nên trong nội dung chính sách có nhiều hoạt động hỗ trợ mang tính "cho không". Sau này, cách tiếp cận đã có sự thay đổi, từ chỗ hỗ trợ cho người dân con cá sang hỗ trợ cho người dân cái cần câu. Tuy nhiên, trong thực tế không phải ai có cần câu đều biết cách câu. Vì thế, trong giai đoạn tới, khi xây dựng chính sách thu hút đầu tư vào sản xuất và tiêu thụ lương thực, thực phẩm nên đẩy thêm một bước đó là "*Chỉ hỗ trợ cần câu cho những người biết câu*", tức chuyển từ hình thức nặng về "cho không" sang hình thức "cho vay". Sử dụng hình thức cho vay sẽ không sử dụng nhiều đến nguồn vốn hỗ trợ từ ngân sách; đồng thời thu hút được những người thực sự muốn sản xuất, có khả năng sản xuất vào đầu tư sản xuất và tiêu thụ lương thực, thực phẩm. Họ sẽ là những doanh nghiệp, những hộ khá, hộ giàu tại các xã vùng khó khăn. Nhiều doanh nghiệp, nhiều hộ khá và hộ giàu phát

triển sẽ kéo theo sự phát triển của các hộ khác, từ đó tạo nên cơ hội xóa đói, giảm nghèo và phát triển bền vững.

3) Về thể thức văn bản - nên ban hành ít văn bản chính sách

Hiện nay chính sách giảm nghèo được hình thành từ rất nhiều văn bản khác nhau từ Nghị quyết của Quốc hội đến, Quyết định của Thủ tướng Chính phủ và các thông tư, văn bản hướng dẫn của các Bộ, ngành. Đây là nguyên nhân làm phát sinh nhiều thủ tục hành chính gây rườm rà, khó khăn cho cả bên tổ chức thực thi chính sách ở địa phương và bên nhận hỗ trợ là các hộ gia đình. Vì thế để cho chính sách sau này được hiệu quả, kiến nghị Chính phủ nên tích hợp nhiều chính sách lại vào cùng một văn bản để tránh chồng chéo, rườm rà.

4) Đảm bảo nguồn kinh phí thực hiện

Giai đoạn vừa qua, việc bố trí kinh phí thực hiện chính sách giảm nghèo vẫn còn khó khăn, trong giai đoạn 2021 - 2025 cũng khó tránh khỏi khó khăn này. Vì vậy, để đảm bảo được nguồn kinh phí thực hiện, kiến nghị Chính phủ: (i) Phải bố trí tăng và phải dành riêng dòng ngân sách để thực hiện chính sách thu hút đầu tư; không lồng ghép vốn trong các chương trình, dự án khác. (ii) Định mức hỗ trợ trong các chính sách phải được điều chỉnh tăng thêm cho phù hợp vì đây là vùng khó khăn nhất trong cả nước.

5) Tăng cường sự hỗ trợ của chính quyền

Do có sự phân cấp lớn nên phải tăng cường công tác kiểm tra giám sát để đảm bảo hạn chế tối đa sử dụng vốn sai mục đích, tháo gỡ các vướng mắc mà cấp huyện tổ chức triển khai trong thực tế. Tăng cường sự hỗ trợ của cấp tỉnh, cấp huyện trong việc đỡ đầu, hỗ trợ các xã nghèo để chính quyền cấp xã có thêm nguồn hỗ trợ cả về kiến thức và vật chất từ bên ngoài.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2012). Báo cáo và Tờ trình về dự thảo Nghị định hỗ trợ phát triển doanh nghiệp đầu tư vào nông nghiệp, nông thôn thay thế Nghị định số 57/2018/NĐ-CP về cơ chế, chính sách thu hút doanh nghiệp đầu tư vào nông nghiệp, nông thôn.

2. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2015). Kỷ yếu Ngành kế hoạch và đầu tư "Dấu ấn 70 năm xây dựng và phát triển đất nước.
3. Bộ Lao động Thương binh - Xã hội (2020). Báo cáo tổng kết, đánh giá Chương trình mục tiêu quốc gia Giảm nghèo bền vững giai đoạn 2016-2020 và đề xuất khung Chương trình mục tiêu quốc gia Giảm nghèo và an sinh xã hội bền vững giai đoạn 2021-2025.
4. Chính phủ (2020a). Báo cáo kết quả thực hiện Nghị quyết số 100/2015/QH13 của Quốc hội phê duyệt chương trình đầu tư các chương trình mục tiêu quốc gia giai đoạn 2016 - 2020;
5. Chính phủ (2020b). Báo cáo kết quả thực hiện chương trình mục tiêu quốc gia và các chương trình mục tiêu giai đoạn 2016 - 2020
6. Công đoàn Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2022). Báo cáo sơ kết công tác công đoàn 6 tháng đầu năm và phương hướng, nhiệm vụ 6 tháng cuối năm 2022.
7. Đặng Nguyên Anh (2015). Nghèo đa chiều ở Việt Nam: Một số vấn đề chính sách và thực tiễn. Trục tiếp tại: <https://vass.gov.vn>.
8. Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh (2021a). Quản lý hành chính nhà nước (sách giáo trình). Nhà xuất bản Lý luận Chính trị, Hà Nội.
9. Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh (2021b). Đường lối, chính sách của Đảng, Nhà nước Việt Nam (sách giáo trình). Nhà xuất bản Lý luận chính trị, Hà Nội.
10. Ngô Trường Thi (2014). Tiến tới tiếp cận đo lường nghèo Đa chiều ở Việt Nam. Trục tiếp tại: <http://www.molisa.gov.vn>.
11. Phạm Văn Đình, Dương Văn Hiếu và Nguyễn Phương Lê (2009). Chính sách nông nghiệp (sách giáo trình). Nhà xuất bản Nông nghiệp, Hà Nội.
12. Tổng cục Thống kê (2021). Niên giám thống kê năm 2020. Nhà xuất bản Thống kê.
13. Ủy ban dân tộc (2018). Báo cáo kết quả bố trí nguồn vốn thực hiện chính sách dân tộc, miền núi.

14. Viện Ngôn ngữ học (1998). Từ điển Việt - Anh (Đặng Chấn Liêu và Lê Khả Kế đồng chủ biên). Nhà Xuất bản Thành phố Hồ Chí Minh, Thành phố Hồ Chí Minh.
15. Vũ Cao Đàm (2011). Khoa học chính sách (sách giáo trình). Nhà xuất bản Đại học Quốc gia Hà Nội.
16. Vụ Kinh tế nông nghiệp - Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2019). Báo cáo đánh giá chính sách thu hút đầu tư vào sản xuất và tiêu thụ lương thực, thực phẩm ở các vùng khó khăn.