MỞ ĐẦU

1. Thuyết minh sự cần thiết của đề tài

Nghèo đói là vấn đề luôn tồn tại trong bất kỳ một xã hội nào, từ những nước nghèo, có nền kinh tế lạc hậu cho đến những nước có nền kinh tế phát triển vào bậc nhất trên thế giới. Ở Việt Nam từ khi đổi mới và tiến hành cải cách kinh tế vào năm 1986, Việt Nam đã đạt được những thành tựu phát triển về kinh tế xã hội ấn tượng. Sau gần 30 năm đổi mới, tăng trưởng kinh tế của Việt Nam được đánh giá là nhanh với tốc độ tăng trưởng bình quân hàng năm đạt mức cao. Trung bình giai đoạn từ 1990 đến 2007, GDP của Việt Nam đạt 7,5%, giảm xuống 6,1% giai đoạn 2008 – 2011 và hơn 5% trong các năm 2012, 2013 do ảnh hưởng của khủng hoảng kinh tế thế giới. Tăng trưởng kinh tế ổn định đã thực sự trở thành một yếu tố quan trọng để đạt được một số mục tiêu xã hội như nâng cao mức sống của người dân, giải quyết việc làm, xoá đói giảm nghèo… Tuy nhiên, tỷ lệ nghèo của Việt Nam hiện nay vẫn còn ở mức cao. Năm 2012, tỷ lệ hộ nghèo của Việt Nam là 11,1% theo chuẩn nghèo giai đoạn 2006 - 2010. Số lượng người nghèo tập trung phần lớn ở khu vực nông thôn, chiếm 22,1% tổng số người nghèo của cả nước, trong đó vùng núi Tây Bắc là nơi có tỷ lệ người nghèo cao nhất trong cả nước (chiếm 58,7%). Thêm vào đó, khoảng cách chênh lệch giàu nghèo giữa các vùng, miền, giữa các nhóm dân cư ngày càng tăng. Theo điều tra mới nhất của Tổng cục thống kê về mức sống dân cư năm 2012, trong khi thu nhập bình quân của người Việt Nam đạt 1.999.800 đồng/người/tháng thì nhóm nghèo nhất mỗi tháng một người chỉ thu nhập 511.600 đồng, còn thu nhập trung bình của nhóm giàu nhất lên tới trên 4.784.500 triệu đồng[1]. Khoảng cách này đang giãn ra ngày càng rộng và không chỉ giữa đô thị và nông thôn, mà ngay trong các vùng quê, chênh lệch giàu nghèo cũng ngày càng lớn.

Quá trình hội nhập kinh tế quốc tế ngày càng sâu rộng của nền kinh tế Việt Nam một mặt đã đem lại nhiều cơ hội thay đổi chất lượng cuộc sống cho người nghèo, song bên cạnh đó cũng đã gây ra những ảnh hưởng không nhỏ đến người nghèo như tình trạng bị mất việc làm của một số lao động có trình độ thấp tại các vùng miền. Và tăng trưởng kinh tế đi đôi với công bằng trong phân phối thu nhập nhằm đạt được các mục tiêu xã hội đã và đang là vấn đề đặt ra đối với nền kinh tế của Việt Nam hiện nay.

Tại Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XI, Đảng ta tiếp tục xác định mô hình phát triển của Việt Nam là phát triển kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa. Do vậy, phân phối thu nhập ở nước ta vừa phải tuân thủ các nguyên tắc của kinh tế thị trường, vừa phải góp phần thực hiện định hướng XHCN; tăng trưởng kinh tế phải kết hợp với thực hiện công bằng và giảm nghèo.

Từ trước cho tới nay, khi nói đến chính sách phân phối vì người nghèo và giảm bất bình đẳng giữa các tầng lớp dân cư thì người ta thường nhắc đến các chính sách phân phối lại như chính sách thuế, chính sách an sinh, phúc lợi xã hội. Song những chính sách này mới chỉ có tác dụng giải quyết phần ngọn của vấn đề nghèo đói và bất bình đẳng, mà nguyên nhân sâu xa của vấn đề nghèo đói chính là sự phân phối không công bằng các nguồn lực đầu vào cho người nghèo như người nghèo không thể tiếp cận được các nguồn vốn, không có đất đai

[1] Khảo sát mức sống hộ gia đình 2012 – Tổng cục Thống kê 2012

để canh tác, để phát triển sản xuất hay người nghèo hầu như không được đầu tư về giáo dục để cải thiện trí lực, không được đầu tư về y tế để cải thiện thể lực, không thể tiếp cận được với hệ thống thông tin hiện đại. Và người nghèo ngày càng nghèo hơn do ngày càng lạc hậu so với sự phát triển không ngừng của trình độ xã hội. Chính vì vậy, người nghèo là những đối tượng có năng lực thị trường thấp, chính sách phân phối vì người nghèo có vai trò hỗ trợ để chuyển hóa năng lực cho người nghèo, giúp họ có khả năng tham gia vào thị trường lao động, là nơi mang lại thu nhập cho họ.

Mặc dù đã có nhiều nỗ lực nhưng chính sách phân phối vì người nghèo ở Việt Nam vẫn còn không ít bất cập: người nghèo vẫn gặp nhiều khó khăn khi tiếp cận các nguồn lực, tỷ lệ cận nghèo và nguy cơ tái nghèo cao... Vì thế, việc nghiên cứu để hoàn thiện chính sách phân phối vì người nghèo ở Việt Nam vẫn là vấn đề cần thiết, có ý nghĩa về mặt lý luận và thực tiễn.

2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu của đề tài:

2.1. Mục đích nghiên cứu:

Chính sách phân phối vì người nghèo không đơn thuần là chính sách giảm nghèo trên khía cạnh tiền tệ mà hơn thế nữa là chính sách nhằm hỗ trợ cho người nghèo tăng khả năng tiếp cận các nguồn lực để nâng cao năng lực tham gia thị trường lao động. Khi người nghèo có đủ năng lực tham gia thị trường lao động, họ sẽ có việc làm và có thu nhập. Với ý nghĩa đó, mục đích nghiên cứu của luận án là phân tích, chỉ ra những ưu nhược điểm của chính sách phân phối vì người nghèo của Việt Nam những năm qua; đưa ra những khuyến nghị nhằm hoàn thiện chính sách này ở Việt Nam trong thời gian tới để chính sách phân phối vì người nghèo thực sự là chính sách có vai trò lớn trong việc giảm nghèo ở Việt Nam.

2.2 Nhiệm vụ nghiên cứu:

- Giải quyết vấn đề khoa học: Xây dựng khung khổ lý thuyết về nghèo và chính sách phân phối vì người nghèo trong nền kinh tế thị trường hiện đại; làm rõ cơ chế tác động của chính sách phân phối tới thực hiện mục tiêu nâng cao năng lực và cơ hội tham gia thị trường lao động cho người nghèo, vì lợi ích của người nghèo.
- Giải quyết vấn đề thực tiễn: Phân tích và đánh giá thực trạng chính sách phân phối vì người nghèo từ năm 2000 đến nay, trên cơ sở đó đề xuất một số quan điểm và giải pháp nhằm hoàn hiện chính sách phân phối vì người nghèo trong bối cảnh mới ở Việt Nam.

Câu hỏi nghiên cứu của đề tài: Chính sách phân phối ở Việt Nam đã vì người nghèo hay chưa? Việt Nam cần phải làm gì và làm như thế nào để chính sách phân phối thật sự là công cụ góp phần thực hiện mục tiêu giảm nghèo ở Việt Nam hiện nay?

3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

3.1 Đối tượng nghiên cứu:

Luận án nghiên cứu chính sách phân phối vì người nghèo ở Việt Nam với vai trò vừa là công cụ thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, vừa là phương thức thực hiện tiến bộ và công bằng xã hội.

3.2 Phạm vi nghiên cứu:

Luận án nghiên cứu chính sách phân phối vì người nghèo trên hai góc độ: nghiên cứu chính sách phân phối các cơ hội tiếp cận nguồn lực và phân phối kết quả của các hoạt động kinh tế cho người nghèo nhằm giảm nghèo bền vững.

Trước năm 2000, tỷ lệ người nghèo ở Việt Nam luôn ở mức cao, trên 30% song từ sau năm 2000 trở lại đây, tỷ lệ này đã giảm xuống nhanh chóng. Việc tỷ lệ người nghèo giảm xuống có phải là do tác động tích cực của các chính sách phân phối vì người nghèo hay không? Tác giả đã lựa chọn phạm vi nghiên cứu của luận án là từ năm 2000 trở lại đây để nhằm làm rõ điều này.

4. Phương pháp nghiên cứu

4.1 Cách tiếp cận nghiên cứu đề tài:

Đề tài được tiếp cận dưới góc độ kinh tế chính trị. Do tác động của các quy luật thị trường, phân hóa giàu nghèo là tất yếu. Tình trạng nghèo đói gia tăng vừa ảnh hưởng xấu đến đời sống của một bộ phận dân cư, vừa ảnh hưởng xấu đến phát triển kinh tế - xã hội. Vì vậy xóa đói giảm nghèo được đặt ra với mọi quốc gia. Nhà nước sử dụng các công cụ, trong đó có chính sách phân phối để xóa đói giảm nghèo là rất cần thiết.

4.2 Phương pháp sử dụng nghiên cứu:

- Luận án sử dụng phương pháp luận nghiên cứu truyền thống của kinh tế chính trị là chủ nghĩa duy vật biện chứng và chủ nghĩa duy vật lịch sử làm phương pháp luận chung để nghiên cứu vấn đề của luận án. Các phương pháp trừu tượng hóa khoa học; lịch sử - logic; phân tích – tổng hợp... là phương pháp nghiên cứu trực tiếp.

- Luận án còn kết hợp sử dụng phương pháp thống kê – so sánh để phân tích tổng quan tình hình nghiên cứu của đề tài; phương pháp mô tả, phân tích định lượng… đề nghiên cứu, đánh giá thực trạng và tác động của chính sách phân phối đến việc giảm nghèo.

- Luận án sử dụng các số liệu thống kê hàng năm của Tổng cục Thống kê, các số liệu đã công bố của Ngân hàng thế giới để phục vụ cho việc nghiên cứu đề tài luận án.

5. Những điểm phát triển mới của đề tài:

- Về lý luận: Luận án bổ sung và hoàn thiện khung lý thuyết về chính sách phân phối vì người nghèo. Chính sách phân phối vì người nghèo còn được nghiên cứu dưới một góc nhìn mới, không chỉ dừng lại ở việc nghiên cứu phân phối kết quả đầu ra của các hoạt động kinh tế mà còn nghiên cứu mức độ công bằng và bình đẳng của việc phân phối các nguồn lực đầu vào nhằm tăng năng lực và cơ hội tiếp cận thị trường cho người nghèo. Đây chính là nguyên nhân cơ bản, tác động gián tiếp đến công bằng trong phân phối đầu ra.

- Về thực tiễn:

+ Phân tích thực trạng của chính sách phân phối vì người nghèo theo hai hướng: phân bổ các nguồn lực, các cơ hội tiếp cận các nguồn lực đối với người nghèo và phân phối kết quả đầu ra của các hoạt động kinh tế, đồng thời làm rõ tác động của chính sách này đến việc giảm tình trạng nghèo ở Việt Nam.

+ Đánh giá những thành công và hạn chế của chính sách phân phối vì người nghèo ở Việt Nam.

+ Đề xuất các quan điểm và giải pháp hoàn thiện chính sách phân phối vì người nghèo trong bối cảnh mới của Việt Nam.

6. Kết cấu của đề tài

Ngoài phần mở đầu, kết luận và tài liệu tham khảo, luận án gồm 4 chương:

Chương 1: Tổng quan nghiên cứu về chính sách phân phối và giảm nghèo

Chương 2: Chính sách phân phối vì người nghèo: Cơ sở lý luận và kinh nghiệm quốc tế.

Chương 3: Thực trạng chính sách phân phối vì người nghèo ở Việt Nam.

Chương 4: Định hướng và giải pháp hoàn thiện chính sách phân phối vì người nghèo trong bối cảnh mới của Việt Nam.

CHƯƠNG 1
TỔNG QUAN NGHIÊN CỨU VỀ CHÍNH SÁCH PHÂN PHỐI VÀ GIẢM NGHÈO

1.1 Kết quả nghiên cứu của các tác giả và tổ chức quốc tế

1.1.1 Nghiên cứu về chính sách phân phối

Về nghiên cứu lý thuyết, chính sách phân phối được nghiên cứu tập trung chủ yếu ở phân phối thu nhập đầu ra của các hoạt động kinh tế. Các lý thuyết này đã được nhiều nhà kinh tế học trên thế giới nghiên cứu, phát triển và hoàn thiện trong hơn 250 năm qua, từ Adam Smith (1723-1790) tới Karl Marx (1818-1883), John Maynard Keynes (1883-1946) và Pual Antony Samuelson. Từ đó đến nay, lý thuyết phân phối thu nhập đã không ngừng phát triển với sự đóng góp, bổ sung, hoàn thiện của các học giả các nhà kinh tế trên thế giới. Nhìn chung, lý thuyết phân phối thu nhập bao gồm: giải thích bản chất của phân phối thu nhập, các yếu tố tác động đến quá trình phân phối thu nhập, phân tích các vấn đề nảy sinh từ kết quả của phân phối thu nhập như bất bình đẳng kinh tế, nghèo đói, sự can thiệp của nhà nước … Lý luận về phân phối thu nhập có liên quan đến cơ chế vận động của các chủ thể tham gia thị trường, đồng thời nó gắn chặt với quan điểm giải quyết vấn đề công bằng xã hội.

Về nghiên cứu thực tiễn, phân phối thu nhập được nghiên cứu gắn liền với một số vấn đề như tăng trưởng kinh tế, bất bình đẳng thu thập, trong mối quan hệ với các chính sách kinh tế khác hay liên quan đến giảm nghèo như *"Tăng trưởng kinh tế và phân phối thu nhập"* do Viện Châu Á và Thái Bình Dương biên dịch vào năm 1993 do NXB Khoa học xã hội ấn hành. *"Chính sách thuế và bất bình đẳng thu nhập ở Mỹ giai đoạn 1979 – 2009: Một cách tiếp cận phân tích"* được ban hành tại Mỹ năm 2011.*"Phân phối thu nhập của Nhật Bản: Viễn cảnh lịch sử và một số gợi ý"* của Giáo sư Royshin Minami (trường Đại học Hitotstubashi) đăng trên Japanese Labor Review số 5 năm 2008. *"Chính sách phân phối thu nhập ở Hà Lan: một sự dịch chuyển dạng thức"* của các tác giả Van de Hork, M.Peter của Trường Đại học Rotterdam, Hà Lan năm 1999.

1.1.2 Nghiên cứu về giảm nghèo

Trước hết là nói về các công trình nghiên cứu của các tác giả và tổ chức quốc tế về Việt Nam, đầu tiên phải kể đến các nghiên cứu của Ngân hàng Thế giới "*Tấn công Nghèo đói"(2000)*. *"Nghèo" (*2003)*, "Báo cáo Nghèo Việt Nam 2012" (2012)*

Liên quan đến vấn đề giảm nghèo, các tổ chức quốc tế khác như IMF, UNDP cũng có một số nghiên cứu về nghèo đói của Việt Nam như: *"Kinh tế vĩ mô của giảm nghèo: nghiên cứu trường hợp của Việt Nam. Việt Nam tìm kiếm bình đẳng trong tăng trưởng"* của các tác giả Jonh Week, Nguyễn Thắng, Rathin Roy và Joseph Lim. *"An sinh xã hội ở Việt Nam lũy tiến đến mức nào?"* do nhóm nghiên cứu của UNDP gồm Martin Evans, Ian Gough, Susan Harkness, Andrew McKay, Đào Thanh Huyền và Đỗ Lê Thu Ngọc thực hiện vào năm 2007. *"Đói nghèo và bất bình đẳng ở Việt Nam: Các yếu tố về địa lý và không gian"*. Đây là bản báo cáo dự án nghiên cứu về nghèo đói được tài trợ bởi Cơ quan Phát triển Quốc tế New

Zealand (NZAID) với sự hỗ trợ của Ngân hàng Thế giới và Cơ quan Hợp tác Phát triển Thụy Sỹ (SDC) do các tác giả Nicholas Minot, Bob Baulch và Michael Epprecht thực hiện vào năm 2003

Bên cạnh đó, còn có một số công trình nghiên cứu về nghèo đói và bất bình đẳng thu nhập của các nước như nghèo đói và bất bình đẳng thu nhập trong mối quan hệ với toàn cầu hóa trong bài nghiên cứu *"Toàn cầu hóa và bất bình đẳng thu nhập ở Hàn Quốc: một cái nhìn tổng quan"* của tác giả Seoghoon Kang do Trung tâm phát triển OECD ấn hành năm 2001. *" Chính sách tăng trưởng vì người nghèo – Kinh nghiệm châu Á"* của Chương trình phát triển của Liên hợp quốc năm 2004 do các tác giả Hafix A.Pasha và T.Palanivel thực hiện. *"Thúc đẩy tăng trưởng nhanh bền vững và vì người nghèo nhằm đạt được mục tiêu phát triển thiên niên kỷ ở Việt Nam"* (2004) do Cơ quan phát triển quốc tế Thụy Điển (SIDA) phối hợp với Tổ chức Lao động quốc tế (ILO) và Chương trình phát triển Liên hợp quốc (UNDP). *"Bất công bằng thu nhập ở Singapore: Nguyên nhân, hậu quả và sự lựa chọn chính sách"* của Ishita Dhamni (Đại học Quốc Gia Singapore) công bố vào năm 2008

1.1.3 Nghiên cứu kết hợp chính sách phân phối và giảm nghèo

Về nghiên cứu kết hợp giữa các chính sách phân phối và giảm nghèo, có thể kể đến một số công trình nghiên cứu trên thế giới như: Nghiên cứu về nghèo đói và phân phối thu nhập ở Philipin qua bài viết: *"Nghèo đói, phân phối thu nhập và chính sách kinh tế ở Philipin"* của Philip Gerson do IMF ấn hành vào năm 1998. *"Chính sách phân phối thu nhập để giảm nhanh nghèo đói"* của hai tác giả Tonny Addison (United Nation University) và Giovanni Andrea Cornia (University of Florence) đăng trên tạp chí Discussion Paper số 2001/93 của Viện nghiên cứu phát triển kinh tế thế giới.

1.2 Kết quả nghiên cứu của các tác giả trong nước

1.2.1 Nghiên cứu về chính sách phân phối

Nghiên cứu về phân phối nói chung có thể kể đến các công trình sau:

"Phân phối thu nhập trong nền kinh tế thị trường: Lý luận, thực tiễn, vận dụng ở Việt Nam" của TS. Mai Ngọc Cường và Đỗ Đức Bình (Trung tâm Kinh tế Châu Á - Thái bình Dương) đã nghiên cứu những vấn đề chung về phân phối thu nhập trong nền kinh tế thị trường và phân phối thu nhập ở Việt Nam. *"Vai trò của nhà nước trong phân phối thu nhập ở nước ta hiện nay"* của tác giả Mai Hữu Thực, NXB Chính trị quốc gia 2004. Cuốn sách này đề cập đến một số vấn đề về vai trò của nhà nước và một số công cụ được nhà nước sử dụng để điều tiết thu nhập như chính sách tiền lương, chính sách thuế và mốt số chính sách xã hội.

"Phân phối trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa", sách chuyên khảo do Nguyễn Công Nghiệp chủ biên, nhà xuất bản Chính trị Quốc Gia 2006. Cuốn sách này nghiên cứu tổng hợp các vấn đề phân phối nói chung trong chủ nghĩa xã hội, tình hình phân phối trước và sau đổi mới ở Việt Nam. Cũng trong năm 2006, cuốn sách *"Vấn đề phân phối thu nhập trong các loại hình doanh nghiệp ở Việt Nam"* của tác giả Nguyễn Công Nhự do Nhà xuất bản Thống kê 2006 ấn hành đã đề cập đến phân phối thu nhập song chỉ gói gọn việc phân phối thu nhập các loại hình doanh nghiệp.

Phân phối thu nhập trong doanh nghiệp còn được nghiên cứu qua một số công trình như:

"Vận dụng một số phương pháp thống kê nghiên cứu tình hình phân phối thu nhập trong các doanh nghiệp ngành công nghiệp Việt Nam" (Luận án tiến sĩ của Phạm Văn Quyết bảo vệ năm 2007). "*Phân phối thu nhập trong các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài tại Hà Nội"* (Luận án của Dương Ngọc Thanh bảo vệ năm 2012. Đề tài cấp nhà nước "*Vấn đề phân phối và thu nhập trong quá trình phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa Việt Nam"* mã số KX.04.20/06-10 của Phí Mạnh Hồng.

1.2.2 Nghiên cứu về giảm nghèo và giảm bất bình đẳng thu nhập

Những nghiên cứu về giảm nghèo và giảm bất bình đẳng thu nhập của Việt Nam đã được thực hiện qua một số công trình nghiên cứu có thể nói đến "*Giảm nghèo ở Việt Nam: thành tựu và thách thức"* của Viện Khoa học Xã hội Việt Nam năm 2011. Cùng năm 2011, luận án tiến sĩ của Nguyễn Thị Hoa (2011) với đề tài *"Hoàn thiện các chính sách xóa đói giảm nghèo chủ yếu của Việt Nam đến 2015"*. *"Tác động của hội nhập quốc tế tới bất bình đẳng thu nhập nông thôn – thành thị tại Việt Nam" (Luận án tiến sĩ của* Nguyễn Thị Thanh Huyền năm 2013

Người nông dân ở nông thôn phần lớn là người nghèo, người có thu nhập thấp. Cuộc sống của họ thường xuyên gặp khó khăn do phải đối mặt với những bất ổn trong cuộc sống. Nghiên cứu về các chính sách đơn lẻ hỗ trợ cho nông dân có thể kể đến một số công trình như: Luận án *"An sinh xã hội đối với nông dân trong điều kiện kinh tế thị trường ở Việt Nam"* của Mai Ngọc Anh (2009). Luận án *"Chính sách trợ giúp xã hội thường xuyên cộng đồng ở Việt Nam"* của Nguyễn Ngọc Toàn (2010) . Luận án *"Chính sách an sinh xã hội với người nông dân sau khi thu hồi đất để phát triển các khu công nghiệp (Nghiên cứu tại tỉnh Bắc Ninh)"* của Nguyễn Văn Nhường (2011).

1.3 Những vấn đề cần tiếp tục nghiên cứu

Về nghiên cứu lý thuyết: cần phải xây dựng khung khổ lý thuyết về nghèo đói và chính sách phân phối vì người nghèo trong nền kinh tế thị trường hiện đại; làm rõ cơ chế tác động của chính sách phân phối tới thực hiện mục tiêu giảm nghèo. Phải nhìn nhận giảm nghèo theo nghĩa rộng, không chỉ giảm nghèo với ý nghĩa là tăng thu nhập mà giảm nghèo bền vững phải được nhìn nhận dưới góc độ cải thiện các nguồn lực đầu vào cho người nghèo như trình độ giáo dục, điều kiện y tế, chăm sóc sức khỏe, các nguồn tín dụng hỗ trợ cho sản xuất và đất đai. Những nguồn lực này sẽ quyết định sự công bằng trong phân phối đầu ra như tiền công tiền lương và giảm bất bình đẳng về thu nhập giữa các tầng lớp dân cư. Chính vì vậy, chính sách phân phối vì người nghèo không chỉ là chính sách xóa đói giảm nghèo đơn thuần mà nhấn mạnh chủ yếu vào khía cạnh phân phối các nguồn lực đầu vào.

Về nghiên cứu thực tiễn: Việc nghiên cứu chính sách phân phối vì người nghèo phải thực hiện theo hai góc độ: phân phối các nguồn lực, tiếp cận cơ hội phát triển cho người nghèo và phân phối công bằng kết quả đầu ra của các hoạt động kinh tế. Tiến hành nghiên cứu một số chính sách bộ phận có tác động quan trọng nhất tới người nghèo như các chính sách phân bổ nguồn lực: chính sách giáo dục, chính sách y tế, chính sách tín dụng, chính sách đất đai và chính sách hỗ trợ khoa học công nghệ vào sản xuất; các chính sách phân phối các kết quả đầu ra như chính sách tiền lương, phân phối lại qua thuế thu nhập và trợ cấp cho người nghèo. Tìm ra mối quan hệ giữa việc phân bổ nguồn lực đầu vào và phân phối kết quả đầu ra.

CHƯƠNG 2
CHÍNH SÁCH PHÂN PHỐI VÌ NGƯỜI NGHÈO: CƠ SỞ LÝ LUẬN VÀ KINH NGHIỆM QUỐC TẾ

2.1 Khái luận về nghèo

2.1.1 Các quan niệm về nghèo

Hội nghị chống nghèo đói khu vực Châu Á - Thái Bình Dương do ESCAP tổ chức tại Băng Cốc, Thái Lan tháng 9/1993 đã đưa ra định nghĩa: " Nghèo là tình trạng một bộ phận dân cư không được hưởng và thoả mãn các nhu cầu cơ bản của con người mà những nhu cầu này đã được xã hội thừa nhận tuỳ theo trình độ phát triển kinh tế – xã hội và phong tục tập quán của địa phương". Bên cạnh đó, nghèo còn được hiểu theo nghĩa tương đối như sau: "Nghèo là tình trạng một bộ phận dân cư sống dưới mức trung bình của cộng đồng". Định nghĩa này có liên quan đến vấn đề bất bình đẳng trong xã hội. Mức sống trung bình ở các nước là khác nhau, giữa các vùng, các địa phương là khác nhau nên nghèo theo quan niệm trên chỉ mang ý nghĩa tương đối.

Ngoài ra, còn có rất nhiều quan niệm khác nhau về nghèo. Theo Ngân hàng phát triển Châu Á: "Nghèo là tình trạng thiếu những tài sản cơ bản và cơ hội mà mỗi con người có quyền được hưởng. Mọi người cần được tiếp cận với giáo dục cơ sở và các dịch vụ chăm sóc sức khoẻ cơ bản. Các hộ nghèo có quyền duy trì cuộc sống bằng chính lao động của họ và được trả công một cách hợp lý, cũng như được sự bảo trợ khi có biến động bên ngoài".

Ngày nay, vấn đề nghèo cần phải được xem xét và nhìn nhận theo nhiều góc độ khác nhau. Khái niệm "nghèo đa chiều" đã ra đời trong đó xác định rõ nghèo đói không hẳn chỉ là đói ăn, thiếu uống, hoặc thiếu các điều kiện sống, sinh hoạt khác mà nghèo đói còn được gây ra bởi các rào cản về xã hội và các tác nhân khác ngăn chặn những cá nhân hoặc cộng đồng tiếp cận với các nguồn lực, thông tin và dịch vụ. Như vậy sự nghèo khó không chỉ đơn thuần là nghèo về lương thực, thiếu các điều kiện sinh hoạt mà nó bao gồm các yếu tố kìm hãm cá thể đó không tiếp cận được đến các nguồn lực hoặc không biết và không thể tìm ra các giải pháp cho bản thân để thoát ra khỏi tình trạng hiện có. Do vậy, đề giải quyết vấn đề giảm nghèo, không chỉ dừng lại ở việc cung cấp lương thực, thực phẩm, tạo việc làm cho người lao động mà còn phải tạo cơ hội cho người nghèo tiếp cận các dịch vụ cơ bản như giáo dục, y tế, các nguồn vốn để phát triển sản xuất và đặc biệt là tạo cho người nghèo các cơ hội để có thể tự vươn lên thoát nghèo một cách bền vững.

2.1.2 Các chỉ số đo lường mức độ nghèo

Để đánh giá về mức độ nghèo, người ta có thể dựa vào nhiều tiêu chí khác nhau.

- Mức độ đảm bảo về lương thực (đánh giá mức độ nghèo qua lượng lương thực mà gia đình hoặc những người thiếu lương thực tiêu thụ mỗi năm)
- Quy mô sử dụng cho cuộc sống hàng ngày (nhà ở tồi tàn, không có gia súc, thiếu gạo)
- Mức thu nhập
- Các chỉ số về y tế, giáo dục, dinh dưỡng
- Tài sản kết hợp với thu nhập

Khi nghèo được nhìn nhận dưới góc độ đa chiều, thì để đo lường nghèo, người ta dựa trên các quyền lợi xã hội và phúc lợi kinh tế. Phương pháp đo lường này đã được thực hiện ở một số nước trên thế giới. Qua đó, để thực hiện mục tiêu giảm nghèo, chính phủ có thể thông qua các trợ giúp về giáo dục, y tế, lương thực, hỗ trợ người nghèo tiếp cận các nguồn vốn, tạo việc làm và thu nhập. Cách tiếp cận giảm nghèo đa chiều này sẽ thấy được toàn bộ bức tranh xã hội, cuộc sống của người dân nói chung, trong đó có bộ phận người nghèo được tiếp cận về các quyền cơ bản của con người, đặc biệt là các quyền xã hội như thế nào.

2.1.2.1 Phương pháp xác định nghèo theo tiêu chuẩn quốc tế

Ngân hàng thế giới đã xác định phương pháp đo lường đói nghèo mới theo hai cách : đo lường mức phúc lợi (xét về thu nhập hoặc chi tiêu) và sử dụng chuẩn nghèo theo cách tiếp cận *« chi phí cho các nhu cầu cơ bản »*.

Cách tiếp cận của Tổng cục Thống kê - Ngân hàng Thế giới sử dụng chi tiêu bình quân đầu người từ Khảo sát mức sống. Chuẩn nghèo được xây dựng theo cách tiếp cận chi phí cho các nhu cầu cơ bản, dựa trên hành vi tiêu dùng quan sát được của người nghèo. Chuẩn này bao gồm các khoản chi tiêu cho lương thực, thực phẩm và phi lương thực, thực phẩm. Chuẩn nghèo của Tổng cục Thống kê – Ngân hàng thế giới ban đầu được xây dựng dựa trên một tiêu chuẩn là 2.100 Kcal/người/ngày. Tổng cục Thống kê – Ngân hàng thế giới đã xác định chuẩn nghèo lương thực thực phẩm của năm 2010 là 343.000 đồng/tháng (tức là 4.116.000 đồng/năm). Như vậy, nếu một hộ gia đình chi tiêu trung bình cho một đầu người dưới mức này thì được coi là hộ nghèo về lương thực thực phẩm.

Chuẩn nghèo chung bao gồm chi tiêu cho lương thực, thực phẩm và chi tiêu cho các nhu cầu phi lương thực, thực phẩm thiết yếu khác. Tính thêm những chi phí này với chuẩn đói nghèo về lương thực và thực phẩm ta sẽ có chuẩn đói nghèo chung. Với cách xác định này, một hộ gia đình được coi là nghèo nếu chi tiêu trung bình theo đầu người dưới 653.000 đồng/người/tháng (tức là 7.836.000 đồng/người/năm).

2.1.2.2 Phương pháp xác định chuẩn nghèo của Chương trình xoá đói giảm nghèo quốc gia.

Năm 2011, Việt Nam đưa ra chuẩn nghèo thuộc phạm vi của chương trình quốc gia để áp dụng cho thời kỳ 2011 – 2015 : hộ nghèo ở nông thôn là hộ có mức thu nhập bình quân từ 400.000 đồng/người/tháng (4,8 triệu đồng/người/năm) trở xuống. Hộ nghèo ở thành thị là hộ có mức thu nhập bình quân từ 500.000 đồng/người/tháng (6 triệu đồng/người/năm) trở xuống. Hộ cận nghèo ở nông thôn là hộ có mức thu nhập bình quân từ 401.000 đồng đến 520.000 đồng/người/tháng. Hộ cận nghèo ở thành thị là hộ có mức thu nhập bình quân từ 501.000 đồng đến 650.000 đồng/người/tháng.

Nhiều cuộc điều tra cho thấy, người dân nông thôn về cơ bản đo lường mức độ nghèo đói bằng tiền, song cũng có những khía cạnh không mang tính tiền tệ. Ở vùng nông thôn Việt Nam, cách tính chung là nếu thiếu lương thực thực phẩm trong khoảng từ 3 đến 6 tháng thì coi là nghèo đói. Điều này liên quan đến việc thiếu đất trồng (kể cả về diện tích và chất lượng đất) và súc vật nuôi. Nghèo đói cũng liên quan đến các hàng hoá vật chất: quần áo, đồ đạc và dụng cụ bếp núc.Vốn nhân lực cũng đóng vai trò quan trọng, trẻ em được học tiếp lên bậc tiểu học cũng được coi là đặc điểm của gia đình khá giả, trẻ em của những gia đình nghèo thường chỉ học bậc tiểu học. Sức khoẻ kém cũng là một trong những thước đo nghèo đói.

2.1.3 Các nguyên nhân dẫn đến tình trạng nghèo

2.1.3.1 Hạn chế về nguồn lực

Chúng ta thấy rằng, người nghèo thường thiếu nhiều nguồn lực, họ bị rơi vào vòng luẩn quẩn của nghèo đói. Người nghèo có khả năng tiếp tục nghèo vì họ không thể đầu tư vào nguồn vốn nhân lực của họ. Ngược lại, nguồn vốn nhân lực lại cản trở họ thoát khỏi nghèo đói. Bên cạnh đó, người nghèo cũng thiếu khả năng tiếp cận với các nguồn tín dụng. Nguồn vốn hạn chế là một trong những nguyên nhân làm giảm khả năng đổi mới áp dụng khoa học công nghệ vào sản xuất. Nhìn chung, nguồn lực hạn chế là một trong những nguyên nhân phổ biến nhất của người nghèo, làm cho người nghèo đã nghèo lại ngày càng nghèo hơn. Họ muốn thoát ra khỏi cảnh nghèo nhưng luôn luôn bị rơi vào cái vòng luẩn quẩn của sự nghèo khó.

2.1.3.2 Trình độ học vấn thấp, thiếu việc làm và không ổn định

Những người nghèo là những người có trình độ học vấn thấp, ít có cơ hội kiếm được việc làm tốt, ổn định. Mức thu nhập của họ hầu như chỉ bảo đảm nhu cầu dinh dưỡng tối thiểu và do vậy, họ không có điều kiện để nâng cao trình độ của mình trong tương lai để thoát khỏi cảnh nghèo khó. Thực tế cho thấy rằng tỷ lệ nghèo chỉ giảm xuống khi trình độ giáo dục tăng lên. Và khi trình độ học vấn tăng lên, họ sẽ có cơ hội tìm được những việc làm trong các lĩnh vực phi nông nghiệp có khả năng mang lại thu nhập cao hơn và ổn định hơn.

2.1.3.3 Nguyên nhân về dân số

Hầu hết các hộ nghèo đói thường đông con. Tình trạng này không chỉ tồn tại ở những nước lạc hậu, chậm phát triển mà ngay cả ở những nước phát triển hiện tượng này cũng rất phổ biến. Tỷ lệ sinh của người nghèo thường cao do họ không có kiến thức và điều kiện tiếp cận với các biện pháp sức khoẻ sinh sản. Đây chính là cái vòng luẩn quẩn của các hộ gia đình nghèo.

2.1.3.4 Bất bình đẳng giới

Bất bình giới làm sâu sắc hơn tình trạng nghèo đói trên tất cả các mặt. Bên cạnh những bất công mà cá nhân phụ nữ và trẻ em gái phải chịu đựng do bất bình đẳng thì còn có những tác động bất lợi đối với gia đình của họ. Bất bình đẳng giới là nguyên nhân dẫn đến đói nghèo ở nhiều nước trên thế giới. Chính vì vậy, phong trào đấu tranh chống phân biệt đối xử, chống lại sự bất bình đẳng đối với phụ nữ luôn nổ ra ở nhiều nước, đặc biệt là ở những nước nghèo, chậm phát triển

2.1.3.5 Bệnh tật và sức khoẻ kém

Bệnh tật và sức khoẻ kém ảnh hưởng trực tiếp đến thu nhập và chi tiêu của người nghèo, làm cho người nghèo rơi vào vòng luẩn quẩn của đói nghèo. Vì vây, việc cải thiện sức khoẻ cho người nghèo là một trong những yếu tố cơ bản nhất để người nghèo tự vươn lên thoát khỏi cảnh nghèo khó.

2.1.3.6 Ảnh hưởng của biến đổi khí hậu và các rủi ro khác

Người nghèo là những người có thu nhập rất thấp, khả năng tích luỹ kém nên họ khó có thể chống chọi với những biến cố xảy ra trong cuộc sống như ảnh hưởng của biến đổi khí hậu dẫn đến mất mùa hay những biến cố trong cuộc sống dẫn đến mất nguồn việc làm...Với khả năng kinh tế eo hẹp của các hộ gia đình nghèo trong khu vực nông thôn, những đột biến này sẽ tạo ra những bất ổn lớn trong cuộc sống của họ. Bên cạnh đó, các rủi ro trong sản xuất

kinh doanh đối với người nghèo cũng rất cao, do họ không có tay nghề và thiếu kinh nghiệm làm ăn. Do nguồn thu nhập hạn hẹp nên khả năng đối phó và khắc phục rủi ro của người nghèo cũng rất kém và có thể họ sẽ còn gặp rủi ro hơn nữa.

2.1.3.7 Tác động của các chính sách vĩ mô

Những chính sách vĩ mô của nhà nước có tác động không nhỏ đến việc giải quyết tình trạng đói nghèo. Nhìn chung, ở tất cả các nước trên thế giới, mỗi một chính sách kinh tế đều nhằm mục tiêu phát triển xã hội, song mặt trái của các chính sách này cũng gây ra những cản trở không nhỏ đến việc thực hiện những mục tiêu xã hội.

2.1.4 Vai trò của nhà nước trong việc giải quyết tình trạng nghèo

Giải quyết vấn đề nghèo là một trong những vai trò điều tiết nền kinh tế của nhà nước thể hiện qua việc nhà nước xây dựng một hệ thống các chính sách nhằm hỗ trợ cho người nghèo. Quan niệm về nghèo đang ngày một thay đổi và ngày càng phản ánh rõ bản chất của nghèo, chính vì vậy hệ thống các giải pháp chính sách nhằm giảm nghèo của chính phủ cũng luôn phải thay đổi cho phù hợp.

2.2 Chính sách phân phối vì người nghèo

2.2.1 Khái niệm người nghèo

Khái niệm người nghèo phải được nhìn nhận theo nghĩa rộng.

Người nghèo không chỉ là những đối tượng có thu nhập thấp, sống dưới chuẩn nghèo mà còn bao gồm cả những người có năng lực và cơ hội tiếp cận thị trường lao động ở mức thấp, những người dễ gặp rủi ro trong cuộc sống trước những biến đổi của môi trường kinh tế và xã hội.

2.2.2 Khái niệm chính sách phân phối vì người nghèo

Chính sách phân phối vì người nghèo là tổng thể các quan điểm, tư tưởng, các giải pháp và các công cụ mà Nhà nước thực hiện để tác động lên các quan hệ kinh tế xã hội và điều tiết các mối quan hệ này nhằm đạt được mục tiêu phân phối các nguồn lực và cơ hội một cách công bằng, hiệu quả cho người nghèo. Trên cơ sở đó, đối tượng của chính sách cần hướng tới là người nghèo, người có thu nhập thấp, những đối tượng dễ gặp rủi ro trong xã hội.

2.2.3 Nội dung chính sách phân phối vì người nghèo

Trong xã hội ngày nay, nghèo tồn tại ở nhiều dạng khác nhau, trong đó bao gồm ba dạng chính: đó là nghèo do hạn chế về năng lực cá nhân, nghèo do gặp rủi ro và nghèo do hạn chế về cơ hội phát triển. Đề giải quyết các vấn đề này, nhà nước sử dụng các chính sách hỗ trợ giúp người nghèo có kỹ năng lao động, có sức khỏe tốt để tham gia vào thị trường lao động, giúp giảm khó khăn và ổn định cuộc sống. Các chính sách phân phối lại thu nhập như chính sách thuế thu nhập cá nhân hay chính sách trợ cấp cũng được áp dụng nhằm mang lại sự công bằng trong phân phối đầu ra.

2.2.4 Các chính sách bộ phận

2.2.4.1 Chính sách phân phối các nguồn lực nhằm nâng cao năng lực và cơ hội phát triển cho người nghèo:

** Chính sách hỗ trợ về giáo dục*

Giáo dục là chìa khóa của mọi sự phát triển, trong khi người nghèo là những đối tượng ít được chú trọng đến vấn đề giáo dục. Chính sách hỗ trợ về giáo dục - đào tạo sẽ là

nguồn động viên, khích lệ lớn đối với học sinh, sinh viên nghèo, góp phần quan trọng trong việc huy động trẻ em đến lớp và tạo sự bình đẳng về cơ hội học tập cho học sinh vùng khó khăn. Bên cạnh đó, chính sách giáo dục đối với người nghèo còn bao hàm cả việc nâng cao trình độ học tập cho những người nghèo trưởng thành để họ có kiến thức, có kỹ năng làm việc trong môi trường có tính cạnh tranh như hiện nay.

** Chính sách hỗ trợ về y tế*

Cùng với việc cải thiện về trí lực cho người nghèo, cải thiện về thể lực là một vấn đề quan trọng để giúp người nghèo có đủ sức khỏe để tham gia vào mọi hoạt động kinh tế, từ đó có thể nâng cao thu nhập và có điều kiện về tài chính để tiếp tục đầu tư cho việc nâng cao thể lực.

** Chính sách đầu tư vốn, tín dụng*

Trong nhiều nguyên nhân dẫn đến nghèo đói, có nguyên nhân chủ yếu và cơ bản là do thiếu vốn. Vốn là một trong ba yếu tố bao gồm vốn, kỹ thuật, kiến thức là "chìa khoá" để người nghèo vượt khỏi ngưỡng nghèo đói. Người nghèo không chỉ có ít vốn, sự nghèo đói của họ cũng hạn chế khả năng tiếp cận các cơ hội đầu tư tốt.

** Chính sách đất đai*

Chính sách đất đai đối với người nghèo được nhìn nhận trên hai góc độ: đất sản xuất và đất ở. Đối với đất sản xuất, đất đai là một yếu tố thuộc về vốn sản xuất của người nông dân, tạo ra thu nhập cho gia đình, tạo ra công ăn việc làm cho lao động trong gia đình và lao động cộng đồng. Vì vậy, hỗ trợ về đất sản xuất là chính sách quan trọng nhằm giải quyết việc làm, tạo ra thu nhập cho người lao động ở những vùng mà thu nhập chính là từ nông nghiệp. Chính sách đất ở cho người nghèo là một trong những nội dung quan trọng của chính sách đất đai, nhằm hỗ trợ cho người có chỗ định cư để ổn định cuộc sống.

** Chính sách hỗ trợ về khoa học và công nghệ*

Người nghèo là những đối tượng ít được tiếp cận với các nguồn lực về khoa học công nghệ. Họ không có điều kiện để áp dụng những tiến bộ của Khoa học kỹ thuật vào sản xuất. Hỗ trợ áp dụng khoa học và công nghệ trong sản xuất cho người nghèo là một trong những giải pháp để cải thiện đầu ra của thu nhập. Việc này phải được đi đôi với nâng cao kiến thức và nhận thức của người nghèo.

2.2.4.2 Chính sách phân phối kết quả các hoạt động kinh tế nhằm đảm bảo cuộc sống cho người nghèo

** Chính sách tiền lương*

Chính sách tiền lương là bộ phận quan trọng trong hệ thống chính sách kinh tế - xã hội liên quan trực tiếp đến lợi ích, phân phối thu nhập của hàng triệu người lao động, ảnh hưởng tới sự ổn định về kinh tế, chính trị, xã hội của đất nước. Theo kinh nghiệm của nhiều nước trên thế giới, người nghèo là người sống chủ yếu từ tiền lương nên việc cải cách chính sách tiền lương sẽ giúp cho người nghèo có thể ổn định được cuộc sống.

** Chính sách thuế thu nhập cá nhân*

Thuế là công cụ điều tiết thu nhập của nhà nước, thực hiện vai trò tái phân phối các nguồn tài chính, góp phần đảm bảo công bằng xã hội. Hệ thống thuế có khả năng phân phối tốt là hệ thống thuế làm cho sự bất bình đẳng về thu nhập giảm đi so với trước khi có thuế.

** Chính sách trợ cấp xã hội*

Trợ cấp xã hội là một trong những chính sách phân phối lại thu nhập của nhà nước nhằm hỗ trợ cho những đối tượng yếu thế trong xã hội như người nghèo, người khuyết tật, người mất khả năng lao động, trẻ em bị bỏ rơi, người già không nơi nương tựa…

2.3 Các tiêu chí đánh giá tác động của các chính sách phân phối đến người nghèo

2.3.1 Mức độ bình đẳng về cơ hội tiếp cận các nguồn lực của dân cư

2.3.2 Mức độ cải thiện về thu nhập, phúc lợi xã hội của người nghèo

2.3.3 Tiêu chí đo lường mức độ bất bình đẳng thu nhập

2.3.4 Tốc độ giảm nghèo

2.3.5 Tốc độ tăng thu nhập của người nghèo so với tốc độ tăng thu nhập bình quân của toàn xã hội

2.3.6 Chỉ số tiếp cận nguồn vốn ngân hàng của người nghèo

2.3.8 Chỉ số tiếp cận khoa học công nghệ của người nghèo

2.4 Kinh nghiệm quốc tế về thực hiện và hoàn thiện chính sách phân phối vì người nghèo ở một số nước

2.4.1 Kinh nghiệm của Nhật Bản

1.4.2 Kinh nghiệm của Hàn Quốc

1.4.3 Kinh nghiệm của Mỹ

1.4.4 Bài học kinh nghiệm cho Việt Nam

CHƯƠNG 3
THỰC TRẠNG CHÍNH SÁCH PHÂN PHỐI VÌ NGƯỜI NGHÈO Ở VIỆT NAM

3.1 Tổng quan tình hình nghèo ở Việt Nam

Mặc dù tỷ lệ nghèo đã giảm đáng kể song nhìn chung nghèo vẫn tập trung phần lớn ở khu vực nông thôn. Trong khi nghèo ở khu vực thành thị chỉ chiếm 3,9% thì tỷ lệ người nghèo khu vực nông thôn chiếm đến 14,4%. Những nhân tố đặc trưng của người nghèo ở thập kỷ 90 của thế kỷ trước vẫn tiếp tục đặc trưng cho người nghèo hiện nay như độ học vấn và kĩ năng thấp, phụ thuộc nhiều vào nông nghiệp tự cung tự cấp, bị cô lập về địa lý và xã hội, những bất lợi đặc trưng liên quan tới đặc điểm dân tộc, dễ bị tổn thương trước thiên tai và rủi ro. Những người thoát nghèo được học hành tốt hơn và thu được nhiều kĩ năng nghề nghiệp hơn, ngành nghề cũng đa dạng hơn, không chỉ ở lĩnh vực nông nghiệp mà chuyển sang lĩnh vực sản xuất và dịch vụ, đồng thời mức độ dễ bị tổn thương trước những khó khăn thời vụ và các cú sốc cũng giảm nhờ đa dạng hóa thu nhập và di cư. Một số các dạng nghèo mới đã xuất hiện như nghèo ở thành thị do bị tổn thương trước những đợt lạm phát cao và chi phí sinh hoạt tăng. Nghèo ở nông thôn do gặp rủi ro liên quan đến thời tiết và do tác động mới xuất hiện của biến đổi khí hậu đối với nông nghiệp.

3.2 Thực trạng chính sách phân phối vì người nghèo ở Việt Nam

3.2.1 Nhóm các chính sách tạo cơ hội tiếp cận các nguồn lực cho người nghèo

3.2.1.1 Chính sách giáo dục vì người nghèo

Trong những năm qua, giáo dục đào tạo được chú trọng cho đối tượng người nghèo ở các vùng nông thôn, miền núi, vùng sâu, vùng xa. Những thành công của chính sách có thể

kể đến như: tỷ lệ người được miễn giảm học phí tăng lên ở tất cả các khu vực và các nhóm, đặc biệt là nhóm 1, nhóm 2 và nhóm 3; tỷ lệ học sinh bỏ học giảm, tỷ lệ học đi học tăng lên ở tất cả các cấp; công tác đào tạo nghề cho người lao động, giúp người nghèo có kỹ năng nghề nghiệp để tự vươn lên thoát nghèo được chú trọng. Tuy nhiên, chính sách này vẫn còn hạn chế ở một số điểm sau:

Thứ nhất, trợ cấp về giáo dục cho người nghèo không đủ trang trải chi phí học hành.

Thứ hai, xem xét về mức độ bao phủ của chương trình trợ cấp giáo dục có thể thấy được rằng, không chỉ có người nghèo mới nhận được trợ cấp về giáo dục mà trong nhóm người giàu nhất cũng có đến 2,3% số người được hưởng chính sách này.

Thứ ba, tỷ lệ hộ gia đình được hưởng lợi từ chính sách dạy nghề cho người nghèo, người thu nhập thấp trong những năm qua có sự sụt giảm.

Thứ tư, chính sách giáo dục vì người nghèo cần phải phân biệt mức học phí mà người đi học thuộc hộ nghèo phải đóng với mức học phí chung, nếu không sẽ dẫn đến tình trạng chính sách học phí thấp của nhà nước lại đang trợ cấp ngược cho người giàu.

3.2.1.2 Chính sách hỗ trợ y tế cho người nghèo

** Những thành tựu đạt được*

Trong nhiều năm qua, Chính phủ đã có nhiều chính sách hỗ trợ về y tế cho người nghèo ở các vùng miền, mức bao phủ bảo hiểm y tế tăng lên, cụ thể giai đoạn 2009-2012, tỉ lệ dân số tham gia bảo hiểm y tế tăng từ 58,2% (2009) lên 66,8% (2012). Mức độ bao phủ bảo hiểm y tế ở Việt Nam đã tăng đáng kể nhờ những chính sách đổi mới theo hướng công bằng. Bên cạnh đó, nhà nước còn có chính sách hỗ trợ người cận nghèo có điều kiện tiếp cận với các dịch vụ y tế khi ốm đau,

**Một số hạn chế của chính sách hỗ trợ về y tế*

Thứ nhất, kinh phí hỗ trợ chăm sóc sức khỏe cho người nghèo còn hạn chế.

Thứ hai, mức độ tiếp cận các nguồn lực y tế của người dân nghèo còn hạn chế.

Thứ ba, quản lý thực thi chính sách hỗ trợ về y tế cho người nghèo còn lỏng lẻo, dẫn đến tình trạng bất công bằng giữa các đối tượng được trợ cấp.

3.2.1.3 Chính sách hỗ trợ tín dụng cho vay hộ nghèo

** Những thành tựu đạt được:*

Hỗ trợ về tín dụng đối với hộ nghèo là một trong những chính sách phân phối các nguồn lực đầu vào trợ giúp cho người nghèo có vốn phát triển sản xuất kinh doanh để tự vươn lên thoát nghèo. Nhờ có các chính sách tín dụng đối với người nghèo, tính đến cuối năm 2012, đã có trên 21,4 triệu lượt hộ nghèo và đối tượng chính sách khác được vay vốn tín dụng ưu đãi, góp phần giúp trên 2,9 triệu hộ vượt qua ngưỡng nghèo; 2,6 triệu hộ nghèo đã cải thiện được đời sống nhưng chưa thoát nghèo; thu hút tạo việc làm cho gần 2,6 triệu lao động; hơn 3 triệu học sinh, sinh viên có hoàn cảnh khó khăn được vay vốn học tập, xây dựng trên 4,2 triệu công trình nước sạch và vệ sinh môi trường nông thôn, gần 484 nghìn căn nhà cho hộ nghèo và các hộ gia đình chính sách, hơn 98 nghìn lao động thuộc gia đình chính sách được vay vốn đi xuất khẩu lao động có thời hạn ở nước ngoài[2]. Vốn tín dụng chính sách đã

[2] *http://dangcongsan.vn/cpv/Modules/News/NewsDetail.aspx?co_id=30468&cn_id=616377*

hỗ trợ các đối tượng thụ hưởng có vốn sản xuất, kinh doanh, tạo và tăng thu nhập cho gia đình.

**Một số hạn chế của chính sách hỗ trợ tín dụng cho người nghèo*

Thứ nhất, chính sách hỗ trợ về tín dụng của nhà nước chưa đến đúng được với đối tượng cần hỗ trợ.

Thứ hai, nguồn vốn ưu đãi còn hạn chế so với nhu cầu cần được hỗ trợ.

Thứ ba, xét về chỉ số tuyệt đối, số lượng nguồn vốn cho vay hộ nghèo năm sau luôn cao hơn năm trước song nếu xét về tốc độ gia tăng vốn thì những năm sau lại có xu hướng tăng chậm hơn.

Thứ tư, có nhiều hộ gia đình không thuộc diện hộ nghèo hay hộ cận nghèo song hoàn cảnh gia đình có nhiều khó khăn như phải nuôi dưỡng người già yếu, người mất khả năng lao động do bệnh tật, sức khỏe thì không thuộc diện được vay vốn ưu đãi theo chính sách của nhà nước.

3.2.1.4 Chính sách hỗ trợ đất đai cho người nghèo

Chính sách hỗ trợ đất đai cho người nghèo của nhà nước trong những năm qua rất chú trọng đến đối tượng người nghèo là người dân tộc thiểu số vì đây là nhóm dễ bị tổn thương nhất. Đến nay, hàng trăm ngàn hộ đồng bào dân tộc thiểu số nghèo, không có đất ở, nhà ở, không có hoặc thiếu đất sản xuất, nhiều hộ nghèo đói, du canh, du cư, di cư tự do, sinh sống trong vùng thiên tai, nguy hiểm... đã có đất ở, nhà ở, cuộc sống ổn định hơn. Các khu định canh định cư, tái định cư được quy hoạch, đầu tư đồng bộ về kết cấu hạ tầng, xây dựng khu dân cư, bố trí đất sản xuất... đã đáp ứng cơ bản nhu cầu sinh hoạt, sản xuất của đồng bào.

Đối với người nghèo ở thành phố, vấn đề về đất đai mà họ gặp phải chủ yếu là về đất ở và nhà ở. Ngày 24/4/2009, Thủ tướng chính phủ đã có quyết định số 67/2009/QĐ-TTg về việc ban hành một số cơ chế, chính sách phát triển nhà ở cho người có thu nhập thấp tại khu vực đô thị. Chính sách này đã mở ra cơ hội có nhà ở cho người thu nhập thấp, nhiều người đã mua được nhà trong số các dự án về nhà ở cho người có thu nhập thấp tuy số lượng còn hạn chế.

Một số hạn chế của chính sách:

Thứ nhất, nhiều hộ gia đình thuộc đối tượng của chính sách nhưng không được hỗ trợ về đất ở cũng như đất sản xuất.

Thứ hai, tình trạng mất đất sản xuất, đất ở ở nông thôn đang trở nên trầm trọng, ảnh hưởng đến sinh kế của người nông dân.

Thứ ba, đối với người nghèo ở thành thị, tiếp cận về nhà ở còn gặp nhiều trở ngại do những ràng buộc về các điều kiện của chính sách cũng như thủ tục hành chính.

3.2.1.5 Chính sách hỗ trợ kỹ thuật sản xuất, cách thức làm ăn cho người nghèo

Người nghèo chủ yếu sống bằng nghề nông. Do điều kiện tiếp cận các nguồn lực về khoa học công nghệ hạn chế nên họ chủ yếu sản xuất dựa trên kinh nghiệm, vì vậy mà năng suất cây trồng và vật nuôi không cao. Trong những năm qua, chính phủ có một số chính sách về việc đẩy mạnh ứng dụng khoa học công nghệ nhằm phát triển nông nghiệp, nông thôn. Các chính sách này đã góp phần thúc đẩy nhanh ứng dụng khoa học công nghệ và chuyển giao kỹ thuật tiến bộ vào sản xuất nông, lâm, ngư nghiệp và phát triển nông thôn; nâng cao năng suất, chất lượng, hiệu quả và sức cạnh tranh của sản phẩm hàng hoá trên thị trường.

Tuy nhiên, việc ứng dụng, chuyển giao khoa học, công nghệ vào nông nghiệp, nông thôn của nước ta còn hạn chế, khiến cho hiệu quả sản xuất nông nghiệp chưa cao, sản phẩm nông nghiệp cạnh tranh thấp, giá thành cao và đặc biệt là đời sống của người nông dân còn thấp. Bên cạnh đó, vẫn còn một số tồn tại trong nghiên cứu và chuyển giao tiến bộ kỹ thuật cho người nông dân như chỉ mới chú trọng đến năng suất, chưa chú trọng nhiều đến chất lượng. Việc nghiên cứu và chuyển giao các ứng dụng khoa học kỹ thuật chưa gắn liền với nâng cao hiệu quả kinh tế. Nhiều nghiên cứu chưa bám sát với phát triển sản phẩm chủ lực của các địa phương.

3.2.2 Nhóm các chính sách phân phối kết quả của các hoạt động kinh tế vì người nghèo

3.2.2.1 Chính sách tiền lương

Đối với người có thu nhập thấp, ngoài tiền công, tiền lương họ không có nguồn thu nhập từ tài sản nào khác. Do vậy, chính sách tiền lương là một công cụ điều tiết của nhà nước nhằm hỗ trợ có hiệu quả đời sống của người nghèo, người có thu nhập thấp.

Chính sách tiền lương của nhà nước trong thời gian qua đã mang lại một số hiệu quả nhất định

Thứ nhất, việc điều chỉnh mức lương tối thiểu của nhà nước theo mức độ trượt giá đã tăng thu nhập cho người lao động làm công ăn lương, nhất là những người có thu nhập thấp, đáp ứng được một phần nào nhu cầu cuộc sống của họ.

Thứ hai, việc điều chỉnh hệ số lương, thay đổi thang bảng lương vào năm 2004 là một bước thay đổi quan trọng trong tiến trình cải cách tiền lương của nhà nước, không những tăng thu nhập mà còn tạo ra tâm lý phấn khởi cho người lao động, thúc đẩy tăng năng suất lao động và tăng trưởng kinh tế.

Thứ ba, việc thống nhất mức lương tối thiểu chung cho khu vực doanh nghiệp nhà nước và khu vực doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài xóa bỏ mức độ bất bình đẳng thu nhập về tiền lương giữa hai khu vực như trước đây.

Tuy nhiên, chính sách tiền lương thời gian qua còn một số hạn chế sau:

Thứ nhất, chính sách tiền lương chưa vận hành theo cơ chế thị trường mà do nhà nước quy định, bị ràng buộc với nhiều chính sách xã hội khác và bị phụ thuộc vào ngân sách nhà nước. Việc điều chỉnh lương tối thiểu vẫn bị coi là gánh nặng của ngân sách nhà nước và tiền lương chỉ đơn thuần là phân phối cho tiêu dùng cá nhân, chưa được coi là đầu tư cho người lao động.

Thứ hai, chính sách tiền lương dù thay đổi liên tục những vẫn còn quá nhiều bất cập. Tiền lương thấp là nguyên nhân khiến cho nhiều cán bộ công chức không tận tâm với công việc, tìm cách tăng thêm thu nhập ngoài lương và dẫn đến hiện tượng tiêu cực trong đội ngũ này, làm gia tăng mức độ bất bình đẳng thu nhập.

Thứ ba, vai trò điều tiết của chính sách tiền lương còn kém trong phân bổ nguồn lực, cân đối cung – cầu lao động và đảm bảo công bằng, chưa kiểm soát được thu nhập của người dân.

3.2.2.2 Chính sách thuế thu nhập cá nhân

Chính sách thuế thu nhập cá nhân là một trong những chính sách quan trọng trong phân phối thu nhập được nhà nước thực thi với mục đích phân phối lại thu nhập, đảm bảo công bằng xã hội. Hàng năm, thuế thu nhập đối với người có thu nhập cao đóng góp vào

ngân sách nhà nước tăng dần, từ 2.338 tỷ đồng năm 2002 (chiếm 1,89% thu ngân sách nhà nước) lên 38.463 tỷ đồng vào năm 2011 (chiếm 5,46% thu ngân sách nhà nước). Trung bình mỗi năm, đóng góp từ thuế thu nhập đối với người có thu nhập cao vào ngân sách nhà nước chiếm khoảng hơn 2,5% nguồn thu ngân sách.

Một số hạn chế của chính sách:

Thứ nhất, việc thu thuế thu nhập cá nhân còn bỏ sót nhiều đối tượng, gây thất thoát cho ngân sách nhà nước và không đảm bảo được sự công bằng cho những người phải nộp thuế.

Thứ hai, cơ quan quản lý thuế chưa có biện pháp hữu hiệu để kiểm soát các khoản giảm trừ, đặc biệt là giảm trừ gia cảnh của người nộp thuế.

3.2.2.3 Chính sách trợ cấp

Trợ cấp cho người nghèo, người có hoàn cảnh khó khăn, người có thu nhập thấp là một trong những chính sách phân phối lại thu nhập của nhà nước. Chính sách trợ cấp xã hội của Chính phủ trong thời gian qua thể hiện một sự nỗ lực lớn của chính phủ trong bối cảnh kinh tế khó khăn như hiện nay, đã giảm bớt một phần nào gánh nặng cuộc sống cho những đối tượng yếu thế, người lao động có thu nhập thấp và đảm bảo an sinh xã hội cho người dân. Tuy nhiên, trên thực tế, chính sách trợ cấp của Chính phủ còn một số hạn chế sau:

Thứ nhất, do Việt Nam chịu ảnh hưởng lớn từ các cuộc chiến tranh nên số nghèo, người tàn tật, người mất sức lao động chiếm số lượng rất lớn trong khi ngân sách chi cho lĩnh vực này còn hạn hẹp nên số lượng tiền trợ cấp cho các đối tượng này còn hạn chế, chưa thể đảm bảo được cuộc sống của họ.

Thứ hai, việc trợ cấp sai đối tượng vẫn còn xảy ra ở một vài nơi. Nhiều hộ gia đình có tên trong danh sách nhận tiền trợ cấp nhưng thực tế lại không nhận được tiền. Nhiều hộ không nghèo được nhận tiền hỗ trợ người nghèo do có người thân làm lãnh đạo thôn, xã.

3.3 Đánh giá chung về hiệu quả thực hiện các chính sách phân phối vì người nghèo ở Việt Nam

3.3.1 Những thành công của chính sách

Thứ nhất, chính sách phân phối vì người nghèo đã góp phần nâng cao dân trí, cải thiện tình trạng sức khỏe của người nghèo.

Thứ hai, việc thực hiện đồng bộ các chính sách phân phối vì người nghèo đã góp phần làm giảm tỷ lệ nghèo ở Việt Nam. Tỷ lệ hộ nghèo ở Việt Nam đã giảm đáng kể từ 29,8% năm 2002 xuống còn 11,1% năm 2012.

Thứ ba, đời sống của các hộ gia đình, nhất là các hộ gia đình ở khu vực nông thôn, các vùng khó khăn đã có nhiều cải thiện. Do có sự đầu tư từ các chính sách phân phối vì người nghèo mà cuộc sống của các hộ gia đình nghèo được cải thiện rõ rệt.

3.3.2 Những hạn chế và nguyên nhân

Mặc dù các chính sách phân phối vì người nghèo trong thời gian qua đã mang lại những hiệu quả nhất định về mặt kinh tế và xã hội cho người nghèo song nhìn chung, các chính sách này vẫn còn một số hạn chế

Thứ nhất, mặc dù tỷ lệ hộ nghèo đã giảm đáng kể trong những năm qua song chưa bền vững, nhiều hộ gia đình có nguy cơ tái nghèo cao, nhất là các hộ gia đình ở các vùng sâu, vùng xa và đặc biệt trong nhóm dân tộc thiểu số.

Thứ hai, tình trạng bất bình đẳng thu nhập đang gia tăng mạnh mẽ. Mặc dù thu nhập của các hộ gia đình nghèo tăng lên đáng kể về tỷ lệ song về thu nhập thực tế thì thu nhập của nhóm nghèo nhất còn kém xa của các nhóm khác.

Thứ ba, tốc độ tăng thu nhập trung bình của nhóm 1 và nhóm 2 liên tục nhỏ hơn tốc độ tăng thu nhập trung bình của toàn xã hội trong nhiều năm. Điều đó chứng tỏ các chính sách phân phối vì người nghèo ở Việt Nam thời gian qua chưa thực sự vì người nghèo.

Thứ tư, tỷ lệ người nghèo được tiếp cận các nguồn lực ở một số tiêu chí có xu hướng giảm xuống như tỷ lệ hộ gia đình được giúp đỡ nhà ở, đất ở cho người nghèo, tỷ lệ hộ gia đình được miễn giảm chi phí khám chữa bệnh cho người nghèo, tỷ trọng các nguồn tín dụng cho vay hộ nghèo so với tổng dư nợ của Ngân hàng chính sách xã hội.

Thứ năm, các chính sách phân phối kết quả của các hoạt động kinh tế còn nhiều bất cập.

Thứ sáu, phạm vi bao phủ của các chính sách phân phối vì người nghèo còn hạn chế.

CHƯƠNG 4
QUAN ĐIỂM ĐỊNH HƯỚNG VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN CHÍNH SÁCH PHÂN PHỐI VÌ NGƯỜI NGHÈO Ở VIỆT NAM

4.1 Bối cảnh mới ảnh hưởng đến chính sách phân phối vì người nghèo của Việt Nam

4.1.1 Xu hướng nghèo và bất bình đẳng thu nhập dưới tác động của toàn cầu hóa.

Ngày nay, toàn cầu hóa và hội nhập kinh tế quốc tế là xu hướng tất yếu của nền kinh tế thế giới và Việt Nam cũng không nằm ngoài xu hướng phát triển đó. Tham gia vào một nền kinh tế toàn cầu sẽ mở ra nhiều cơ hội việc làm cho lao động có chuyên môn kỹ thuật, song lại tạo ra nguy cơ thất nghiệp, thiếu việc làm cho lao động phổ thông. Sự chênh lệch về trình độ người lao động dẫn đến sự khác biệt về thu nhập. Xu hướng tiến đến một nền kinh tế dựa trên tri thức đã phân chia lực lượng lao động thành hai nhóm, nhóm lao động có trình độ chuyên môn, có tay nghề cao và nhóm lao động phổ thông. Những lao động có trình độ chuyên môn, có tay nghề cao sẽ thích ứng được với đòi hỏi của công việc, có nhiều cơ hội kiếm việc làm được trả lương cao, trong khi những lao động phổ thông không có kỹ năng nghề nghiệp sẽ rất khó có thể tìm được việc làm, và nếu có việc làm thì chỉ được trả mức lương thấp. Chính vì vậy, bất bình đẳng thu nhập xảy ra do chênh lệch về trình độ chuyên môn là tất yếu trong bối cảnh hiện nay.

4.1.2 Xu hướng nghèo ở Việt Nam

Nghèo đói hiện nay không chỉ dừng lại ở nghèo về tiền tệ mà nghèo còn được nhìn nhận dưới cái nhìn đa chiều bao gồm nghèo cả về trình độ giáo dục, điều kiện y tế, cơ hội tiếp cận các nguồn lực và do phân phối không công bằng những thành quả của tăng trưởng kinh tế cho các tầng lớp dân cư. Tình trạng lấy đất sản xuất nông nghiệp ở vùng nông thôn để xây dựng khu công nghiệp làm cho người nông dân bị mất đất, trong khi họ không có khả năng gia nhập thị trường lao động và đẩy số những người này vào tình trạng không biết làm gì để kiếm sống và rơi vào tình trạng nghèo đói. Đây chính là tình trạng nghèo phổ biến hiện nay ở khu vực nông thôn. Ở khu vực thành thị, nghèo có nhiều điểm khác biệt so với vùng

nông thôn. Mặc dù thu nhập ở thành thị cao hơn nhưng lại không ổn định và không đủ bởi vì chi phí sinh hoạt tại các thành phố đắt đỏ hơn nhiều. Nhiều năm gần đây, khi lượng người nghèo ở nông thôn giảm, thì số người nghèo đô thị lại tăng lên khá nhanh. Người nghèo thành phố chính là nhóm dân cư bị "nghèo hóa" do quá trình đô thị hóa. Dòng người di cư rất đông từ các vùng nông thôn ra thành thị này khiến tình hình nghèo đói đô thị khó giải quyết hơn. Người di cư thường không có đất, không có các tài sản hoặc hộ khẩu và điều này khiến họ không thể tiếp cận được nguồn vốn hoặc các dịch vụ cơ bản như điện, nước, giáo dục và y tế. Tình trạng tái nghèo vẫn còn ở mức cao do những hộ mới thoát nghèo rất dễ bị tổn thương trước các cú sốc như mất việc làm, tai nạn, ốm đau và các vấn đề liên quan đến toàn nền kinh tế như khủng hoảng, biến đổi khí hậu…

4.1.3 Mục tiêu và mô hình tăng trưởng của Việt Nam

Việt Nam bước vào chiến lược phát triển giai đoạn 2011 - 2020 với tư cách là một nước đang phát triển có thu nhập trung bình thấp. Mục tiêu phát triển của Việt Nam là đến năm 2020 về cơ bản trở thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại, có thu nhập trung bình. Mô hình tăng trưởng mới có sự kết hợp hài hòa giữa chiều rộng và chiều sâu, trong đó lấy tăng trưởng theo chiều sâu làm chủ đạo. Mô hình tăng trưởng này sẽ khuyến khích các doanh nghiệp cải tiến công nghệ, sử dụng nhiều lao động có kỹ năng để nâng cao năng suất lao động và hiệu quả sản xuất. Do vậy, những lao động phổ thông sẽ dần mất đi cơ hội việc làm do có sự chuyển đổi này. Yêu cầu đặt ra cho chính sách phân phối vì người nghèo trong giai đoạn tới này là chú trọng đến nghèo do mất việc làm, do thu nhập bị giảm sút mà nguyên nhân là do thiếu trình độ lao động kém, không được đào tạo nghề và kỹ năng làm việc.

4.1.4 Kết quả tăng trưởng kinh tế của Việt Nam

Kết quả của tăng trưởng kinh tế là điều kiện để thực hiện các chính sách phân phối vì người nghèo ở Việt Nam. Tăng trưởng kinh tế cao và bền vững sẽ giúp giảm nghèo nhanh. Những thành tựu về tăng tưởng kinh tế của Việt Nam trong những năm vừa qua đã tạo ra một nguồn lực lớn để thực hiện các chính sách phân phối vì người nghèo.

4.2 Quan điểm định hướng hoàn thiện chính sách phân phối vì người nghèo

4.2.1 Chính sách phân phối vì người nghèo phải gắn liền với mô hình tăng trưởng

Như đã phân tích ở phần trước, mô hình tăng trưởng có ảnh hưởng rõ rệt đến thị trường lao động nói chung và người nghèo nói riêng. Việc lựa chọn mô hình tăng trưởng theo chiều rộng hay chiều sâu, hay mô hình tăng trưởng sử dụng yếu tố nào là chính sẽ tác động trực tiếp đến thị trường lao động trong nước.

4.2.2 Đảm bảo sự công bằng cho người nghèo trong việc tiếp cận các nguồn lực và trong phân phối thu nhập

Bất bình đẳng cơ hội, tình trạng nghèo đói và bất bình đẳng thu nhập có mối quan hệ chặt chẽ với nhau. Bất bình đẳng cơ hội là nguồn gốc của bất bình đẳng về kinh tế. Nguyên nhân chính của tình trạng nghèo đói và bất công bằng về thu nhập đối với người nghèo là do người nghèo không được tiếp cận một cách bình đẳng các cơ hội phát triển. Chính vì vậy mà tình trạng nghèo đói còn dai dẳng và người nghèo không thể thoát khỏi tình trạng nghèo. Công bằng trong việc tiếp cận các nguồn lực để phát triển sẽ dẫn đến công bằng trong phân phối kết quả đầu ra.

4.2.3 Chính sách phân phối vì người nghèo vừa là công cụ khắc phục khuyết tật của thị trường, vừa là công cụ thực hiện định hướng xã hội chủ nghĩa.

Người nghèo là đối tượng chịu tổn thương nhiều nhất bởi những tác động tiêu cực của kinh tế thị trường và những biến đổi về đời sống kinh tế xã hội khi hội nhập vào nền kinh tế thế giới. Cơ chế thị trường đặt mục tiêu lợi nhuận lên trên hết nên sẽ tạo ra sự phân phối thu nhập không công bằng, dẫn đến phân hoá giàu nghèo và phân cực về của cải vật chất giữa người giàu và người nghèo. Chính sách phân phối vì người nghèo không chỉ là công cụ khắc phục khuyết tật của cơ chế thị trường mà còn là công cụ thực hiện định hướng XHCN của Đảng cộng sản Việt Nam, nhằm mang lại sự công bằng trong phân phối các cơ hội tiếp cận nguồn lực và công bằng trong phân phối thu nhập nhằm giảm bớt khoảng cách chênh lệch giàu và nghèo, nâng cao thu nhập chính đáng của người giàu, người nghèo và của toàn xã hội. Đó chính là nhằm đảm bảo định hướng xã hội chủ nghĩa trong phát triển kinh tế.

4.2.4 Chính sách phân phối là chính sách hỗ trợ cho người nghèo tự vươn lên thoát nghèo.

Ngày nay, trong bối cảnh một nền kinh tế toàn cầu, việc giảm nghèo phải xuất phát từ chính bản thân người nghèo. Người nghèo muốn thoát nghèo bền vững đòi hỏi phải có những nguồn nội lực xuất phát từ chính bản thân họ như trình độ học vấn tốt, có kỹ năng nghề nghiệp, có sức khỏe tốt. Để giúp người nghèo nâng cao được những nguồn lực nội tại đó, chính sách phân phối vì người nghèo có vai trò hỗ trợ cho người nghèo tiếp cận được với các chính sách giáo dục, chính sách y tế nhằm cải thiện về trí lực và thể lực. Thêm vào đó, những yếu tố hỗ trợ từ bên ngoài như nguồn tín dụng ưu đãi, đất đai, hỗ trợ kỹ thuật sản xuất sẽ là những nguồn lực bổ trợ cho người nghèo để tự vươn lên thoát nghèo bền vững. Như vậy, chính sách phân phối vì người nghèo là chính sách hỗ trợ cho người nghèo để tự vươn lên thoát nghèo.

4.2.5 Chính sách phân phối vì người nghèo phải tương hợp với các chính sách kinh tế - xã hội khác

Chính sách phân phối vì người nghèo là một trong những chính sách bộ phận của chính sách kinh tế - xã hội. Vì vậy, việc xây dựng, thực thi và đánh giá hiệu quả của chính sách không thể đặt riêng lẻ mà phải đặt trong mối quan hệ với các chính sách kinh tế xã hội khác như chính sách tăng trưởng, chính sách tài chính – tiền tệ, chính sách giải quyết việc làm… Chính sách phân phối vì người nghèo không thể mang lại hiệu quả cao nếu như không được sự hỗ trợ từ các chính sách khác.

4.3 Các nhóm giải pháp hoàn thiện chính sách phân phối vì người nghèo của Việt Nam trong thời gian tới

4.3.1 Nhóm giải pháp đảm bảo cho người nghèo có cơ hội tiếp cận các nguồn lực

4.3.1.1 Hoàn thiện chính sách giáo dục

Cải thiện trình độ giáo dục cho người nghèo là giải pháp quan trọng nhất để giảm nghèo bền vững. Để làm được điều này cần phải thực hiện đồng bộ các giải pháp sau:

Thứ nhất, tăng cường nguồn lực bao gồm nguồn lực về tài chính và nhân lực cho giáo dục đào tạo, đặc biệt là giáo dục đào tạo và dạy nghề cho những đối tượng nghèo và cận nghèo bằng các nguồn vốn như ngân sách nhà nước, sự hỗ trợ của các tổ chức quốc tế, các doanh nghiệp trong và ngoài nước.

Thứ hai, tăng cường phạm vi bao phủ của chính sách đến các đối tượng cần được hỗ trợ qua việc đầu tư hơn cho các bậc giáo dục vùng khó khăn và ưu tiên phân bổ kinh phí để xây dựng cơ sở hạ tầng, đầu tư cho đào tạo, bồi dưỡng để nâng cao trình độ giáo viên. Bên cạnh đó, cần tăng mức hỗ trợ về tài chính cho hộ gia đình nghèo, giảm bớt các chi phí cho giáo dục đặc biệt ở các bậc học phổ cập để đảm bảo cơ hội tiếp cận giáo dục công bằng cho học sinh nghèo. Ngoài ra, chính phủ cần cắt giảm ngân sách ở những lĩnh vực đầu tư không hiệu quả để tăng cường hỗ trợ giáo dục cho người nghèo qua việc miễn giảm học phí, tăng mức trợ cấp cho các đối tượng học sinh, sinh viên nghèo.

Thứ ba, để người nghèo là đối tượng được ưu tiên trong chính sách hỗ trợ về giáo dục, nhà nước cần phải phân biệt mức học phí mà người đi học thuộc hộ nghèo phải đóng và mức học phí chung. Có như vậy mới khắc phục được tình trạng học sinh các gia đình có thu nhập cao hưởng lợi từ chính sách học phí thấp của nhà nước.

Thứ tư, hoàn thiện quản lý việc thực hiện chính sách hỗ trợ giáo dục cho người nghèo. Các địa phương cần phải giám sát chặt chẽ việc kê khai các đối tượng được hưởng chính sách để tránh hiện tượng nhầm đối tượng được hưởng lợi. Có như vậy chính sách hỗ trợ về giáo dục cho người nghèo mới thực sự mang lại hiệu quả một cách thiết thực nhất.

4.3.1.2 Hoàn thiện chính sách y tế

Thứ nhất, tăng cường nguồn lực về tài chính và nhân lực để hỗ trợ về y tế và chăm sóc sức khỏe cho người nghèo. Ngoài ngân sách nhà nước, chính phủ nên kêu gọi các nguồn tài trợ từ các tổ chức quốc tế tài trợ cho Việt Nam trong lĩnh vực an sinh xã hội và chăm sóc sức khỏe. Bên cạnh đó, cần kêu gọi sự hỗ trợ của các tổ chức và doanh nghiệp trong nước trong việc gây quỹ khám chữa bệnh cho người nghèo qua việc tuyên truyền về trách nhiệm xã hội của các doanh nghiệp.

Thứ hai, để tăng khả năng tiếp cận về y tế cho người nghèo, cần tăng cường phạm vi bao phủ của các chương trình hỗ trợ y tế qua thực hiện một cách có hệ thống việc rà soát các đối tượng được hưởng chính sách từ các địa phương mà cụ thể là phải từ các thôn bản, xã phường. Hơn thế nữa, ngoài việc mua bảo hiểm miễn phí cho người nghèo, chính phủ cũng cần xem xét đến việc hỗ trợ khám chữa bệnh miễn phí cho những người khuyết tật, người mất khả năng lao động, đang sống phụ thuộc vào người khác vì đây cũng là những đối tượng thật sự cần được hỗ trợ về y tế.

Thứ ba, quản lý chặt chẽ việc thực hiện chính sách hỗ trợ y tế cho người nghèo, cần phải xây dựng một hệ thống từ Trung ương đến các địa phương nhằm giám sát chặt chẽ việc thực thi các chương trình hỗ trợ cho người nghèo, trong đó có hỗ trợ về y tế và người đứng đầu phụ trách các chương trình này ở các địa phương phải chịu trách nhiệm nếu như để xảy ra sai sót trong việc sai lệch đối tượng được hưởng lợi.

4.3.1.3 Hoàn thiện chính sách vốn và tín dụng

Thứ nhất, điều chỉnh lãi suất cho vay đối với các đối tượng của chính sách để tăng cường khả năng tiếp cận đến nguồn vốn

Thứ hai, mở rộng phạm vi tiếp cận các nguồn vốn ưu đãi cho những hộ gia đình có nhiều người phụ thuộc ở các vùng khó khăn.

Thứ ba, tăng cường thêm nguồn vốn vay ưu đãi cho hộ nghèo và các đối tượng chính sách, ngoài nguồn vốn vay ưu đãi của Ngân hàng chính sách xã hội, cần huy động thêm

nguồn lực từ bên ngoài như của các tổ chức quốc tế thông qua các dự án tài trợ của các tổ chức phi chính phủ và tài trợ của các doanh nghiệp trong nước bằng cách cho vay không tính lãi suất hoặc lãi suất thấp.

Thứ tư, quản lý chặt chẽ việc thực hiện chính sách tín dụng ưu đãi để nguồn tín dụng đến được đúng đối tượng cần hỗ trợ, cần thiết phải thiết lập một hệ thống thực thi và giám sát có quy mô rộng từ Trung Ương xuống đến các địa phương mà quan trọng nhất là quy trình cho vay tại các địa phương cần được cải tiến theo hướng tăng cường vai trò của cán bộ tín dụng ngay từ khâu bình xét, lập danh sách cho vay đến khâu tiến hành kiểm tra thực tế các gia đình nằm trong diện được vay để đánh giá chính xác nhất đối tượng của chính sách, hạn chế tối đa việc sử dụng vốn sai mục đích.

4.3.1.4 Hoàn thiện chính sách đất đai

Hoàn thiện chính sách đất đai vì lợi ích của người nghèo cần thực hiện theo hướng:

Thứ nhất, đối với những vùng miền mà thu nhập mang lại cho người nghèo chủ yếu từ nông nghiệp như người nghèo ở các vùng cao, vùng đồng bào dân tộc thiểu số thì việc hoàn thiện chính sách đất đai phải theo hướng tăng cường độ bao phủ của chính sách đến đối tượng người nghèo ở các vùng miền này. Cần phải sửa đổi, bổ sung Luật đất đai 2003 theo hướng bảo vệ quyền, lợi ích chính đáng của đồng bào dân tộc thiểu số trong lĩnh vực đất đai, ưu tiên và thực hiện chính sách miễn, giảm tiền sử dụng đất ở, đất sản xuất, tiền thuê đất sản xuất nông nghiệp cho các đối tượng hộ nghèo, hộ đồng bào dân tộc thiểu số

Thứ hai, giải quyết tình trạng mất đất sản xuất, đất ở của người nông dân do quá trình đô thị hóa, do xây dựng các khu công nghiệp, khu chế xuất, khu kinh tế ở nông thôn qua hình thức bồi thường thỏa đáng cho người nông dân để họ có thể dùng khoản tiền bồi thường đó chuyển đổi nghề nghiệp từ lao động nông nghiệp sang các lĩnh vực khác. Các địa phương nên mở ra những loại hình sản xuất mới, xây dựng những tổ hợp sản xuất nhằm tạo việc làm mới, trong đó đẩy mạnh việc đào tạo nghề cho người lao động. Đối với tình trạng mất đất ở, nhà nước cần phải có kế hoạch xây dựng các khu tái định cư trước khi có kế hoạch thu hồi đất, không để tình trạng người dân mất nhà nhưng vẫn không có chỗ ở mới. Hơn thế nữa, phải xây dựng hệ thống hạ tầng đồng bộ ở các khu tái định cư nhằm bảo đảm cuộc sống cho người dân khi đến nơi ở mới.

Thứ ba, điều chỉnh chính sách hỗ trợ về nhà ở đối với người có thu nhập thấp ở các khu vực thành thị, đồng thời huy động thêm các nguồn lực xã hội để cung cấp nhà ở giá rẻ cho người thu nhập thấp.

4.3.1.5 Hoàn thiện chính sách hỗ trợ tiếp cận về khoa học công nghệ

Thứ nhất, chuyển giao khoa học công nghệ sản xuất cho người nông dân thông qua các lớp học khuyến nông ở địa phương. Đẩy mạnh nghiên cứu ứng dụng tiến bộ khoa học kỹ thuật vào sản xuất và đời sống ở lĩnh vực nông nghiệp, nông thôn, nâng cao năng suất, chất lượng sản phẩm hàng hóa… là những yếu tố quan trọng để người nông dân vươn lên thoát nghèo bền vững thông qua sản xuất nông nghiệp.

Thứ hai, tăng cường thêm các nguồn lực về tài chính, về nhân lực khoa học công nghệ ở địa phương. Ngoài nguồn ngân sách nhà nước dành cho sự nghiệp Khoa học công nghệ, các địa phương còn có thể khuyến khích các doanh nghiệp đầu tư cho Khoa học công nghệ.

Thứ ba, phải có sự phối hợp tốt giữa các nhà khoa học, cơ quan nghiên cứu và các địa phương để triển khai áp dụng khoa học kỹ thuật vào sản xuất, góp phần tăng năng suất cây trồng và vật nuôi, giúp người nông dân có thêm kinh nghiệm sản xuất hiệu quả để nâng cao thu nhập.

4.3.2 Nhóm giải pháp đảm bảo tính công bằng trong việc phân phối kết quả của các hoạt động kinh tế xã hội cho người nghèo

4.3.2.1 Công bằng trong phân phối tiền lương

Chính sách tiền lương là công cụ giúp cho người nghèo, người làm công ăn lương có thể đảm bảo được cuộc sống tối thiểu.

Thứ nhất, đối với khu vực doanh nghiệp, tiền lương phải đảm bảo đủ sống cho bản thân người lao động và gia đình, phải được hình thành theo quy luật thị trường và do thị trường quyết định. Nhà nước quy định tiền lương tối thiểu phải đáp ứng được nhu cầu mức sống tối thiểu của người lao động, phù hợp với mặt bằng tiền lương trên thị trường, khả năng của doanh nghiệp và trình độ phát triển của nền kinh tế. Tiền lương phải được trả đúng theo giá trị sức lao động của người lao động, tủy theo năng suất lao động của từng cá nhân và hiệu quả sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp.

Thứ hai, đối với khu vực hành chính nhà nước, tiền lương phải đảm bảo là thu nhập chính của cán bộ, công chức. Đảm bảo tính công bằng trong phân phối tiền lương của khu vực này phải trên cơ sở lương phải theo năng lực công tác. Đảm bảo công bằng về tiền lương và thu nhập là nhằm đảm bảo cuộc sống cho người lao động, nhất là những lao động có mức thu nhập thấp so với mặt bằng chung của xã hội.

4.3.2.2 Công bằng trong phân phối lại thu nhập

Thứ nhất, cơ quan thuế phải có một mạng lưới quản lý thu thuế rộng, phải đổi mới hình thức thu thuế và quan trọng nhất là phải có sự phối hợp giữa cơ quan thuế và cơ quan quản lý, cấp phép kinh doanh để rà soát các đối tượng nộp thuế. Đối với những trường hợp trốn thuế, pháp luật của nhà nước phải xử lý nghiêm minh để giảm thiểu thất thoát nguồn thu của ngân sách và nhằm đảm bảo công bằng cho những người nộp thuế.

Thứ hai, cơ quan thuế phải thiết lập hệ thống kiểm soát tự động kê khai giảm trừ gia cảnh của người nộp thuế để giải quyết tình trạng nhiều người cùng khai giảm trừ cho một người phụ thuộc, tránh hiện tượng trốn thuế bằng hình thức này.

Thứ ba, việc phân phối lại thu nhập qua phúc lợi xã hội thời gian qua để xảy ra hiện tượng người giàu được hưởng lợi nhiều hơn người nghèo, thậm chí có những lĩnh vực chỉ có đối tượng người nghèo được hưởng lợi thì đã không ít người giàu cũng được hưởng lợi như những trợ cấp về giáo dục, y tế. Để giải quyết được tình trạng này đòi hỏi nhà nước phải thắt chặt khâu quản lý, rà soát chính xác các đối tượng của chính sách ngay từ các cấp cơ sở. Đồng thời, phải nâng cao ý thức của người dân và phải có hình thức xử lý nghiêm với việc giả mạo đối tượng hưởng chính sách.

4.3.3 Nhóm giải pháp giảm thiểu tác động tiêu cực của cơ chế thị trường và hội nhập đến người nghèo.

4.3.3.1 Giảm thiểu tác động tiêu cực của cơ chế thị trường

* *Giải pháp từ phía nhà nước:* Nhà nước dùng luật pháp và các chính sách kinh tế - xã hội nhằm giảm thiểu các tác động tiêu cực của cơ chế thị trường đến người nghèo.

** Giải pháp từ phía các doanh nghiệp và các tổ chức kinh doanh.*

Các doanh nghiệp khi tham gia thị trường phải cam kết tuân thủ nghiêm ngặt luật pháp và quy định của nhà nước. Bên cạnh đó cần phải nâng cao trách nhiệm xã hội của doanh nghiệp với cộng đồng. Trách nhiệm doanh nghiệp ở đây không chỉ nói đến khía cạnh tuân thủ việc bảo vệ môi trường sống của người dân mà còn nói đến khía cạnh doanh nghiệp tham gia làm công tác an sinh xã hội, hỗ trợ người nghèo, giải quyết việc làm cho người nghèo, tham gia chăm sóc và bảo vệ sức khỏe cho người nghèo.

** Giải pháp hỗ trợ từ phía các tổ chức xã hội, tổ chức phi chính phủ.*

Trong nền kinh tế thị trường, các tổ chức xã hội trong và ngoài nước có vai trò rất lớn trong việc tham gia hỗ trợ cuộc sống cho người nghèo, người yếu thế trong xã hội trước những rủi ro và bất ổn do cơ chế thị trường tác động, sự hỗ trợ của các tổ chức phi chính phủ luôn luôn là một nguồn lực lớn để giúp cho người nghèo đối mặt được với những rủi ro nảy sinh từ cơ chế thị trường.

4.3.3.2 Giảm thiểu những mặt trái của hội nhập quốc tế

Thứ nhất, hoàn thiện chính sách đào tạo nghề và giải quyết việc làm cho người lao động.

Thứ hai, hoàn thiện và phát triển hệ thống an sinh xã hội nhằm giảm thiểu tổn thất cho người nghèo qua các chính sách an sinh xã hội.

4.3.4 Nhóm giải pháp nâng cao năng lực các cơ quan chức năng của nhà nước trong hoạch định và thực thi chính sách phân phối vì người nghèo.

4.3.4.1 Nâng cao trình độ cán bộ hoạch định chính sách

Thứ nhất, tổ chức các lớp tập huấn kỹ năng hoạch định chính sách cho cán bộ các ban ngành từ Trung Ương đến địa phương.

Thứ hai, việc hoạch định chính sách phân phối vì người nghèo phải xuất phát từ nhu cầu thực tế, do vậy các cán bộ làm công tác hoạch định chính sách phải đi thực tế xuống tận cơ sở, xã phường để nắm bắt tình hình, nhu cầu của người dân và của địa phương để có được cái nhìn đa chiều khi hoạch định chính sách.

Thứ ba, các cán bộ hoạch định chính sách phải tự nâng cao ý thức và vai trò của mình trong việc thực hiện công tác hoạch định chính sách.

4.3.4.2 Hoàn thiện hệ thống quản lý thực thi chính sách

Thứ nhất, tăng cường tuyên truyền, giáo dục nâng cao nhận thức, trách nhiệm của bộ máy tổ chức thực thi chính sách ở cấp cơ sở.

Thứ hai, nâng cao năng lực hệ thống tổ chức thực thi chính sách ở cơ sở.

Thứ ba, hoàn thiện quy trình, thủ tục xét duyệt đối tượng và ra quyết định hưởng chính sách.

KẾT LUẬN

Ngày nay, vấn đề giảm nghèo phải được nhìn nhận theo nghĩa rộng, không chỉ giảm nghèo với ý nghĩa tăng thu nhập mà giảm nghèo bền vững phải được nhìn nhận dưới góc độ cải thiện các nguồn lực đầu vào cho người nghèo như trình độ giáo dục, điều kiện y tế, chăm sóc sức khỏe, các nguồn tín dụng hỗ trợ cho sản xuất và đất đai. Những nguồn lực này sẽ quyết định sự công bằng trong phân phối đầu ra như tiền công tiền lương và giảm bất bình

đẳng về thu nhập giữa các tầng lớp dân cư. Chính vì vậy, chính sách phân phối vì người nghèo không chỉ là chính sách xóa đói giảm nghèo đơn thuần mà còn nhấn mạnh vào khía cạnh phân phối các nguồn lực nhằm tăng năng lực và cơ hội tiếp cận thị trường cho người nghèo.

Với ý nghĩa đó, luận án "Chính sách phân phối vì người nghèo ở Việt Nam" đã tập trung nghiên cứu những vấn đề lý thuyết về chính sách phân phối vì người nghèo, phân tích thực trạng và đánh giá những thành công, hạn chế của các chính sách phân phối vì người nghèo ở Việt Nam. Trên cơ sở đó, luận án đã đề xuất các quan điểm định hướng và giải pháp hoàn thiện chính sách phân phối vì người nghèo trong bối cảnh mới của Việt Nam. Những nội dung cụ thể luận án đã đạt được là:

Thứ nhất, bổ sung và hoàn thiện khung lý thuyết về chính sách phân phối vì người nghèo, trong đó đưa ra cách nhìn mới về người nghèo và chính sách phân phối vì người nghèo.

Thứ hai, luận án đã đưa ra hệ thống các tiêu chí đánh giá tác động của chính sách phân phối đến người nghèo như tiêu chí tăng thu nhập, giảm bất bình đẳng, mức độ tiếp cận các nguồn vốn, mức độ tiếp cận về đất đai, về khoa học công nghệ, mức độ cải thiện về giáo dục, y tế…, trong đó mỗi một tiêu chí đều có vai trò nhất định trong việc đánh giá tác động của chính sách trên từng lĩnh vực liên quan đến việc hỗ trợ cho người nghèo nâng cao năng lực và cơ hội để giảm nghèo.

Thứ ba, trên cơ sở kinh nghiệm thực hiện các chính sách phân phối vì người nghèo của một số nước trên thế giới, đưa ra một số bài học kinh nghiệm cho Việt Nam trong vấn đề thực thi chính sách phân phối vì người nghèo, trong đó những chính sách hỗ trợ người nghèo mà các nước áp dụng đều có những điểm chung như chính sách hỗ trợ về giáo dục, y tế, chính sách nhà ở xã hội hay công bằng trong phân phối thu nhập qua thuế.

Thứ tư, luận án đã đưa ra đánh giá về những thành công và hạn chế của chính sách phân phối vì người nghèo ở Việt Nam, những tác động của chính sách đến người nghèo trên các mặt như cải thiện về giáo dục, y tế, tăng thu nhập… Qua đánh giá này có thể thấy được rằng, chính sách phân phối vì người nghèo trong thời gian qua mặc dù đã có nhiều nỗ lực trong việc hỗ trợ cho người nghèo vươn lên thoát nghèo song hiệu quả của chính sách mang lại còn chưa cao, mà nổi cộm là vấn đề quản lý thực thi chính sách.

Thứ năm, luận án đã đưa ra 5 quan điểm và đề xuất 4 nhóm giải pháp để hoàn thiện chính sách phân phối vì người nghèo ở Việt Nam, trong đó nhấn mạnh đến khía cạnh công bằng cho người nghèo trong việc tiếp cận các nguồn lực là quan trọng nhất vì công bằng về cơ hội sẽ dẫn đến công bằng về thu nhập.

Từ những kết quả nghiên cứu của luận án có thể khẳng định được rằng, các chính sách phân phối thời gian đã đóng góp một phần quan trọng vào thành tựu giảm nghèo của Việt Nam, tuy nhiên các chính sách này vẫn chưa thực sự vì người nghèo, thể hiện ở các khía cạnh như thu nhập của người nghèo vẫn tăng chậm hơn thu nhập chung của toàn xã hội, ở nhiều lĩnh vực người giàu vẫn được hưởng lợi từ các chính sách nhiều hơn người nghèo…

Tác giả hy vọng những kết quả nghiên cứu của luận án có thể là nguồn tham khảo cho công tác xây dựng và thực thi các chính sách xã hội vì người nghèo ở Việt Nam trong bối cảnh mới hiện nay.

DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH KHOA HỌC CỦA TÁC GIẢ LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN

1. Hoàng Triều Hoa (2009), *Chính sách phân phối thu nhập trong nền kinh tế thị trường ở Việt Nam*. Đề tài Nghiên cứu Khoa học cấp Trường Đại học Kinh tế, ĐHQGHN.
2. Hoàng Triều Hoa (2012), *Chính sách phân phối thu nhập vì người nghèo qua phúc lợi xã hội ở Nhật Bản, Hàn Quốc và bài học kinh nghiệm cho Việt Nam,* Tạp chí Kinh tế Châu Á – Thái Bình Dương, số 358, tháng 3/2012.
3. Hoàng Triều Hoa (2012), *Phân phối thu nhập ở Mỹ và một số kiến nghị đối với Việt Nam,* Tạp chí Châu Mỹ ngày nay, số 171, tháng 6/2012.
4. Hoàng Triều Hoa (2014), *Bất bình đẳng thu nhập ở Singapore và hàm ý chính sách cho Việt Nam,* Tạp chí Kinh tế Châu Á – Thái Bình Dương, số 421, tháng 3/2014.
5. Hoàng Triều Hoa (2014), *Giảm nghèo bền vững tại Việt Nam: Hỗ trợ từ chính sách giáo dục, y tế*, Tạp chí Kinh tế và Dự báo, số 12, tháng 6/2014.