

XÓA ĐÓI GIẢM NGHÈO
MỤC LỤC

A – TÌNH HÌNH ĐÓI NGHÈO TRÊN THẾ GIỚI VÀ KINH NGHIỆM QUỐC TẾ	2
I - Tình hình đói nghèo trên thế giới	2
1. Tình hình đói trên thế giới	2
2. Tình hình nghèo trên thế giới	3
II - Chủ trương của LHQ về xóa đói giảm nghèo trên thế giới	7
1. Tiêu chuẩn về người đói – người nghèo	7
2. Nhận định về nguyên nhân và tác hại của đói, nghèo	10
2.1. Nguyên nhân của đói nghèo	10
2.2. Tác hại của đói nghèo	15
3. Mục tiêu và chính sách xóa đói, giảm nghèo	17
III - Đánh giá các kết quả chung trên thế giới	17
1. Kết quả trong việc giảm số người bị đói	17
2. Kết quả trong việc giảm số người nghèo	18
2.1. Trước khủng hoảng tài chính và suy thoái kinh tế toàn cầu 2008	18
2.2. Từ năm 2008 tới nay	19
IV – Kinh nghiệm xóa đói, giảm nghèo của một số nước	22
1. Hàn Quốc	22
2. Đài Loan	23
3. Tuynidi	24
4. Mỹ Latinh và Caribe – trường hợp thành công Bolivia	25
B - TÌNH HÌNH NGHÈO ĐÓI VÀ CÔNG TÁC XÓA ĐÓI GIẢM NGHÈO Ở VIỆT NAM	25
I. Nghèo đói và thực trạng nghèo đói ở Việt Nam	25
1. Chuẩn nghèo của Việt Nam	25
2. Tình hình nghèo đói ở Việt Nam	26
II. Nguyên nhân của nghèo đói ở Việt Nam	27
1. Mô hình tăng trưởng kinh tế chưa thực sự hợp lý	27
2. Chính sách tiền lương	28
3. Môi trường bị tàn phá và biến đổi khí hậu	28
4. Hạn chế về năng lực tổ chức, quản lý của bộ máy nhà nước các cấp	29
5. Khủng hoảng tài chính toàn cầu và tác động đến tình trạng đói nghèo ở Việt Nam	30
6. Lạm phát, bất ổn kinh tế vĩ mô và tác động đến người nghèo	32
III. Các chính sách và biện pháp xóa đói giảm nghèo	34
1. Một số chương trình xóa đói giảm nghèo tiêu biểu của Việt Nam	34
2. Các giải pháp chủ yếu nhằm tiếp tục xóa đói giảm nghèo ở Việt Nam	39

A – TÌNH HÌNH ĐÓI NGHÈO TRÊN THẾ GIỚI VÀ KINH NGHIỆM QUỐC TẾ

I - Tình hình đói nghèo trên thế giới

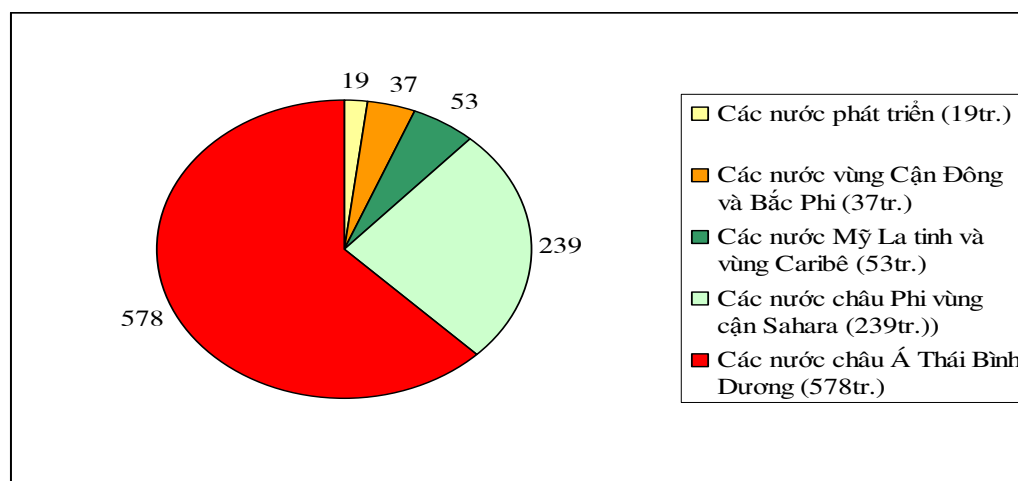
Cho đến hôm nay, đói nghèo vẫn là nỗi ám ảnh thường trực đối với loài người. Nếu như các cuộc chiến tranh dù khốc liệt nhưng rồi trước sau cũng được giải quyết, những thảm họa do thiên tai, dịch bệnh gây ra từng bước cũng sẽ được khắc phục thì vấn đề nghèo đói của nhân loại lại là một vấn đề vừa cấp bách, vừa phức tạp lại như một căn bệnh kinh niên khó bề chạy chữa.

Đói nghèo diễn ra trên tất cả các châu lục với những mức độ khác nhau. Đặc biệt ở các nước đang phát triển, sự đói nghèo đang là một vấn đề nhức nhối. Nghèo đói như một vết thương ăn sâu vào mọi phương diện của đời sống văn hóa và xã hội. Nó bao gồm sự nghèo nàn của tất cả các thành viên trong cộng đồng, thiếu thốn các dịch vụ như: giáo dục, y tế, thị trường; các cơ sở vật chất cộng đồng như: nước, vệ sinh, đường, giao thông và thông tin liên lạc. Hơn nữa nghèo đói còn là sự nghèo nàn về tinh thần làm cho người ta càng lún sâu vào sự tuyệt vọng, bất lực, thờ ơ và nhút nhát.

Có thể nói, đói nghèo đã trở thành thách thức lớn, đe dọa đến sự sống còn, ổn định và phát triển của toàn nhân loại. Tác động của đói nghèo không phải chỉ gây ra đối với một quốc gia riêng lẻ nào mà là đối với toàn cầu, đòi hỏi thế giới phải chung tay để giải quyết một cách triệt để và toàn diện. Ngăn chặn tình trạng đói nghèo sẽ không chỉ giúp nâng cao cuộc sống tại các nước đang phát triển mà còn mang lại sự bảo đảm về an ninh cho các nước phát triển.

1. Tình hình đói trên thế giới

Hình 1: 925 triệu người bị đói năm 2010



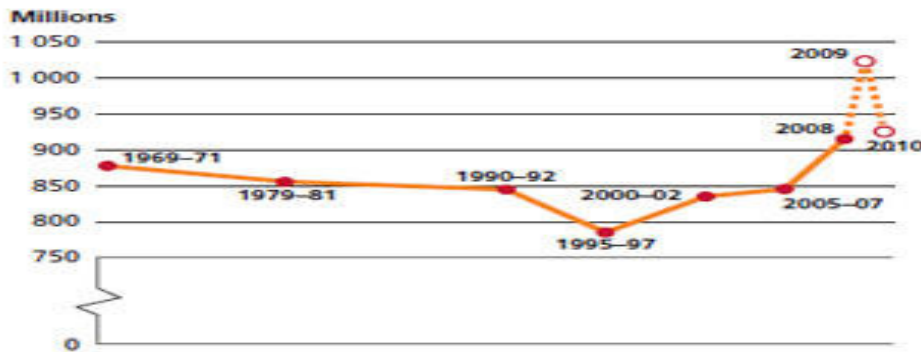
Nguồn: Tổng hợp từ FAO

Theo ước tính gần đây nhất của Tổ chức Nông lương thế giới (FAO), số người bị đói trên thế giới năm 2010 lên tới 925 triệu người, tăng so với giai đoạn 1995-1997, mặc dù con

số này đã giảm đi so với con số kỷ lục 1,02 tỷ người đói năm 2009. Trung bình cứ 6 giây có một đứa trẻ bị chết đói¹.

Nguyên nhân chính của tình trạng đói này là do: (1) việc thờ ơ về vấn đề nông nghiệp của các Chính phủ cũng như các tổ chức quốc tế đối với những người rất nghèo; (2) cuộc khủng hoảng tài chính và suy thoái kinh tế toàn cầu đang diễn ra hiện nay; (3) sự gia tăng đáng kể của giá lương thực trong vài năm trở lại đây. 925 triệu người chiếm 13,1% trong tổng số 7 tỷ người của dân số thế giới và phần lớn những người này sống ở các nước đang phát triển. Như vậy, cứ khoảng 7 người thì có 1 người bị đói.

Hình 2: Số người bị đói trong giai đoạn 1969-2010 (triệu người)

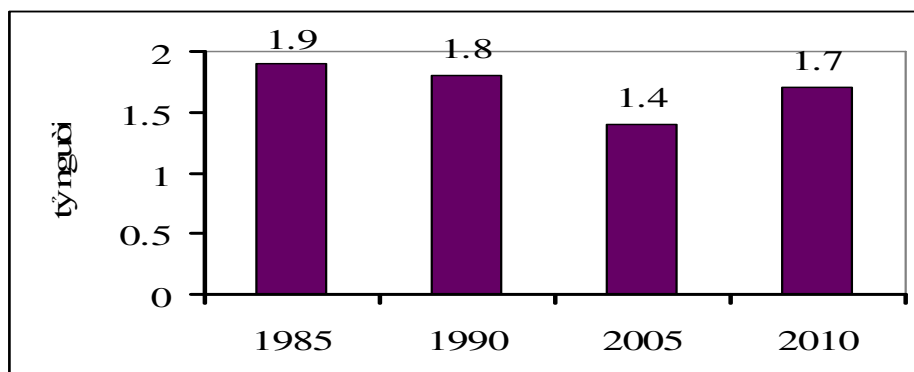


Nguồn: FAO

Trẻ em là những nạn nhân dễ nhận thấy nhất của việc thiếu đói. Suy dinh dưỡng góp phần vào hơn 5 triệu cái chết của trẻ em mỗi năm. Hơn thế, tình trạng suy dinh dưỡng còn dẫn đến các bệnh dịch lan rộng, bao gồm bệnh sởi và sốt rét. Hơn 70% số trẻ em bị suy dinh dưỡng sống ở châu Á, 26% ở châu Phi và 4% ở châu Mỹ Latin và vùng Ca-ri-bê.²

2. Tình hình nghèo trên thế giới

Hình 3: Số người nghèo trên thế giới qua các năm



Nguồn: Tổng hợp của tác giả

¹ Gia Lê, Đói nghèo thế giới gia tăng, <http://www.tgvn.com.vn>, 06/12/2009

² 2011 World Hunger and Poverty Facts and Statistics, <http://www.worldhunger.org>

Mặc dù số người nghèo trên thế giới từ năm 1990 - 2006 có xu hướng giảm xuống nhưng con số này bắt đầu tăng lên trở lại trong những năm gần đây do ảnh hưởng của ba cuộc khủng hoảng diễn ra cùng lúc đó là cuộc khủng hoảng giá lương thực toàn cầu, cuộc khủng hoảng năng lượng toàn cầu và nghiêm trọng hơn cả là cuộc khủng hoảng tài chính và suy thoái kinh tế toàn cầu.³

Các số liệu của Liên Hợp Quốc (LHQ) đã chỉ ra rằng từ năm 1990 đến năm 2005 số người nghèo trên thế giới đã giảm từ 1,8 tỷ xuống còn 1,4 tỷ, nhưng sau năm 2008, con số này lại tăng lên. Chỉ số nghèo đa chuẩn “Multidimensional Poverty Index” (MPI)⁴ cho thấy, tính đến năm 2010, số người sống trong tình trạng cực nghèo đã tăng lên tới 1,7 tỷ thay vì 1,3 tỷ như tính toán dựa theo chỉ số nghèo tổng hợp (Human Poverty Index - HPI), vốn được xem là công cụ đo lường từ trước tới nay.

Kết quả này giống với kết quả thống kê của các nhà kinh tế Mỹ, năm 2009, thế giới có khoảng 1,7 tỷ người sống trong cảnh nghèo đói cùng cực.⁵ Không chỉ vậy, nếu như lấy ngưỡng nghèo là thu nhập 2 đô la Mỹ mỗi ngày thì có tổng cộng là 2,7 tỉ người nghèo, gần một nửa dân số thế giới.

Thực trạng đói nghèo trên thế giới đang diễn ra theo chiều hướng rất đáng báo động. Theo một nghiên cứu của Ngân hàng Thế giới (WB), nguy cơ đối với người nghèo đang tiếp tục gia tăng trên quy mô toàn cầu, và tốc độ tăng trưởng kinh tế suy giảm trong năm 2009 đã đẩy thêm 53 triệu người nữa rơi vào tình trạng nghèo đói, thêm vào con số 130-155 triệu người của năm 2008, khi giá nhiên liệu và thực phẩm tăng cao.⁶

Ba cú đánh cùng lúc vào năm 2009 là cuộc khủng hoảng năng lượng, khủng hoảng lương thực và khủng hoảng tài chính đã làm chậm, thậm chí đảo ngược tiến độ thực hiện các Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ (MDGs) tại nhiều nước trên thế giới. Theo đánh giá của WB, năm 2010 số lượng người nghèo trên thế giới tiếp tục tăng thêm 64 triệu người.

Trẻ em dưới 2 tuổi được coi là có nguy cơ cao nhất. Suy dinh dưỡng trong giai đoạn này sẽ ảnh hưởng nghiêm trọng đến sự phát triển thể chất và trí tuệ. Tại các nước châu Phi cận Sahara như Burundi và Madagascar, khoảng một nửa số trẻ em chậm phát triển do không có chế độ ăn uống thích hợp.

Trong tổng số những người sống dưới ngưỡng nghèo trên thế giới thì có tới một nửa sinh sống tại khu vực Nam Á và chỉ một phần tư sống tại châu Phi. Theo tính toán của Chỉ số nghèo đa chuẩn MPI, 64,5% những người dân của khu vực châu Phi – vùng Sahara và 55% người dân Nam Á đã được đánh giá thuộc diện nghèo.⁷ Nếu xếp theo thu nhập bình quân đầu người thì các nước sau có tỉ lệ người nghèo cao nhất: Malawi, Tanzania, Guinée-Bissau, Burundi và Yemen.

³ Phúc Minh, Thế giới có hơn 1 tỉ người đói, <http://www.thesaigontimes.vn>, 12/10/2010

⁴ Chỉ số “Multidimensional Poverty Index” (MPI) được Đại học Oxford (Anh) công bố, được thiết lập dựa trên các số liệu thống kê từ 104 quốc gia với tổng số người đại diện là 5,2 tỷ người, chiếm 78% dân số thế giới.

⁵ Khánh Chi, Thế giới tăng thêm 64 triệu người nghèo đói, <http://www.baomoi.com>, 21/09/2010

⁶ Bùi Hữu Cường, Thực trạng đói nghèo và những con số đáng báo động, <http://www.antg.com.vn>, 31/10/2010

⁷ LHQ: Một nửa số người nghèo sống tại châu Á, www.dangcongsan.vn, 20/07/2010

Đói nghèo xuất hiện trên toàn thế giới

Theo số liệu thống kê của UNCTAD, hiện nay, tại các nước kém phát triển nhất (LDCs) có khoảng 421 triệu người (bằng khoảng 53% số dân của các nước này) đang phải sống dưới ngưỡng nghèo đói.⁸ Ngay cả tại các quốc gia phát triển ở châu Âu, châu Mỹ như Mỹ, Anh, Bỉ,... tỷ lệ đói nghèo cũng không hề nhỏ. Kết quả của một nghiên cứu vừa được Viện phát triển bền vững Bỉ công bố cho thấy có khoảng từ 5-10% người dân nước này, một "tỷ lệ khá cao" đang phải sống trong cảnh đói nghèo (theo chuẩn nghèo của nước này).⁹ Trong khi đó, tại Mỹ, nước giàu nhất thế giới, GDP bình quân đầu người rất cao, tuy thế vẫn còn 13,2% số dân thuộc diện người nghèo. Báo cáo tình trạng thu nhập và nghèo khổ của Mỹ do Cục Điều tra dân số Mỹ công bố năm 2009 cho thấy: nước Mỹ năm 2008 có 39,8 triệu người nghèo, chiếm 13,2% số dân; đây là tỷ lệ cao nhất kể từ năm 1997. Trong đó người da trắng chiếm tỷ lệ 8,6%, người gốc châu Á 11,8%, người gốc Tây Ban Nha 22,3%, người gốc Phi 24,87%. Dĩ nhiên tiêu chuẩn nghèo ở mỗi nước khác nhau, cho nên không thể đánh giá mức độ nghèo của một nước qua con số tỷ lệ người nghèo. Căn cứ theo chuẩn nghèo của chính phủ Mỹ thì nước này có 39,8 triệu người nghèo, nhưng nếu xét theo tình trạng sinh hoạt nghèo khổ thì chỉ có chưa tới một nửa số gia đình nghèo ở Mỹ sống trong tình trạng nghèo khổ, trong đó kể cả số người vô gia cư.¹⁰

Tình hình đói nghèo tại châu Á

Trong báo cáo “The Fallout in Asia” của Tổ chức Lao động Quốc tế (ILO) được công bố ngày 18/2/2010, hơn 140 triệu người ở châu Á bị đẩy vào tình trạng cực kỳ nghèo đói trong năm 2009 khi nạn thất nghiệp gia tăng do suy thoái kinh tế toàn cầu.¹¹

Theo Ngân hàng Phát triển Châu Á (ADB), 2/3 số người nghèo nhất thế giới đang sinh sống tại Châu Á, tương đương 700 triệu người, với thu nhập chưa đến 1 USD/ngày. Ít nhất một nửa trong số này sống ở Ấn Độ và Trung Quốc - hai nền kinh tế đang phát triển mạnh. ADB cảnh báo, đến năm 2015, châu lục này sẽ chiếm khoảng một nửa số người nghèo của thế giới. Sự đối lập về tình trạng người nghèo cùng với những kết quả được đánh giá cao của nền kinh tế khu vực Châu Á trong năm qua đang làm người ta liên tưởng tới một logic: tăng trưởng và phân hóa giàu nghèo.

Bên cạnh thách thức của việc phân hóa giàu nghèo, Châu Á còn phải đối mặt với những thách thức rất lớn trong việc đáp ứng các mục tiêu ngoài thu nhập. Theo ADB, hiện có khoảng 71% số người thiếu nhà vệ sinh tập trung tại Châu Á và gần 60% số người thiếu nước sạch cũng sinh sống tại châu lục này. Cứ 100 trẻ em chết trước tuổi lên 5 vì thiếu các điều kiện chăm sóc y tế, dinh dưỡng cơ bản thì có 43 trẻ em là người Châu Á.¹²

Tình hình đói nghèo tại châu Phi

⁸ Lan Hương, LDCs - Những thách thức và trách nhiệm của cộng đồng quốc tế, <http://www.tapchicongsan.org.vn>, 27/5/2011

⁹ Hải Lê, Bỉ: 5-10% dân số sống trong đói nghèo, www.dangcongsan.vn, 21/3/2011

¹⁰ Huy Đường, Thử tìm hiểu tiêu chuẩn người nghèo ở Mỹ, <http://htx.dongtak.net>, 20/12/2010

¹¹ Khánh Chi, Thế giới tăng thêm 64 triệu người nghèo đói, <http://www.baomoi.com>, 21/09/2010

¹² Thanh Hải, Khoảng cách giàu nghèo ngày càng lớn, <http://www.tuyengiao.vn>, 28/4/2011

Theo thống kê của LHQ, châu Phi là châu lục có tỉ lệ thanh niên thất nghiệp cao nhất thế giới (25,6% ở khu vực Trung Đông và Bắc Phi). Thất nghiệp là một trong những vấn đề chủ chốt gây ra nạn đói nghèo của lục địa Đen và ảnh hưởng tiêu cực đến các chương trình và các kế hoạch phát triển, với tỉ lệ tăng 10% mỗi năm. 32/38 nước nghèo nhất thế giới là thuộc châu Phi. Số tiền nợ của châu Phi lên tới 425 tỉ USD. Tuổi thọ trung bình ở châu Phi thấp nhất thế giới, 45 tuổi. Chỉ có 58% số người dân châu Phi được dùng nước sạch.

Từ vài thập kỷ nay, tỉ lệ mù chữ tại châu Phi gia tăng, chiếm khoảng 40% số dân châu Phi ở độ tuổi 15 và chiếm hơn 50% số phụ nữ ở độ tuổi 25. Thêm vào đó, châu Phi phải gánh chịu một vấn đề kinh niên là vấn đề người tị nạn. Theo các con số chính thức, tại châu Phi có hơn 7 triệu người tị nạn và hơn 20 triệu người không có nhà cửa do hàng loạt các cuộc xung đột và nội chiến gây ra. Thực trạng này đã để lại một hậu quả nặng nề về nạn đói, nạn suy dinh dưỡng và kinh tế bị trì trệ.¹³

Không dừng lại ở đó, châu lục này hiện đang phải đối mặt với nạn đói nghiêm trọng có nguyên do từ tình trạng bất ổn chính trị khu vực Bắc Phi và Trung Đông. Tại Somali – nơi các cuộc giao tranh vẫn đang tiếp tục giữa lực lượng chính phủ và các chiến binh hồi giáo, hàng trăm người đã chết đói. Trong khi đó, nhiều người dân Somali đã phải tị nạn sang nước láng giềng Kenya và Ethiopia.

Bên cạnh đó, các quốc gia ở Đông Phi đang phải trải qua mùa hạn hán tồi tệ nhất trong vòng 60 năm qua đây 12,4 triệu người dân các nước khu vực này vào nguy cơ thiếu ăn nghiêm trọng. Tình trạng hạn hán tại các quốc gia Đông Phi đã trở nên đáng báo động từ tháng 3/2011. Cơ quan điều phối nhân đạo LHQ cho biết, hồi đầu năm nay, dịch bệnh bùng phát do hạn hán đã khiến 5.000 gia súc chết tại Marsabit, Kenya. Khoảng 10.000 người chăn nuôi gia súc Somali đã phải lánh nạn sang Kenya, trong khi đó, khoảng 30.000 vật nuôi và 10.000 người chăn nuôi đã di cư từ Kenya sang Uganda.¹⁴

Nhiều khu vực ở vùng Sừng châu Phi đã được Cao ủy LHQ về người tị nạn (UNHCR) phân loại là những khu vực “khẩn cấp”. Ngày 20/7/2011 vừa qua, UNHCR tuyên bố đã có nạn đói ở hai khu vực ở miền Nam Somalia và cho biết nạn đói này có thể còn lan rộng trừ phi có đủ tài trợ để giúp những người dân đang sống trong cảnh cùng cực. Đây là lần đầu tiên từ “nạn đói” chính thức được dùng kể từ khi gần 10 triệu người chết đói ở Ethiopia năm 1984. Ngày 03/8/2011, LHQ đã tiếp tục tuyên bố nạn đói trong 3 khu vực của Somalia, nâng tổng số thành 5 khu vực phải đối mặt với thảm họa nhân đạo này.

LHQ cho hay hạn hán, mùa màng thất thu, giá lương thực leo thang và các cuộc xung đột hoành hành trong nhiều khu vực chính là những khó khăn chất chồng, là nguyên nhân khiến hàng triệu người phải di cư. Kể từ tháng 01/2011, khoảng 100.000 người Somalia đã phải di cư trong nội bộ đất nước và 184.000 người đã buộc phải rời khỏi biên giới sang các nước láng giềng (Ethiopia, Djibouti và Kenya). Tổng số người di cư trong khu vực lên tới

¹³ Bùi Hữu Cường, Thực trạng đói nghèo và những con số đáng báo động, <http://www.antg.com.vn>, 31/10/2010

¹⁴ Kiều Giang, Đông Phi: 9 triệu người dân đối mặt với nạn đói nghiêm trọng, www.dangcongsan.vn, 08/7/2011

800.000 người và 1.460.000 người di cư trong nội bộ đất nước.¹⁵ Phần lớn trong số họ phải đi bộ và đối mặt với cái chết rình rập mỗi ngày.

Một khảo sát ở khu vực Juba thuộc nam Somali cho thấy, mức độ suy dinh dưỡng cấp tính được ghi nhận ở mức 30%, tăng gấp đôi ngưỡng khẩn cấp. Trong khi đó, tỷ lệ này được ghi nhận ở đông bắc Kenya là 25% và ở Djibouti là 20%. Lĩnh vực giáo dục ở Đông Phi cũng chịu ảnh hưởng sâu sắc, với việc ngày càng gia tăng số lượng học sinh và giáo viên phải di cư để tìm kiếm nguồn lương thực và nước uống. Tại Somali, hơn 400 trường học đã phải đóng cửa từ tháng 12/2010, làm ảnh hưởng tới 55.000 học sinh. Tại Ethiopia, khoảng 58.000 học sinh đã phải bỏ học giữa chừng.¹⁶

Trước tình hình này, FAO mới đây đã phát đi lời kêu gọi khẩn cấp tới toàn thế giới tiến hành hỗ trợ nhân đạo cho khu vực này với tổng khoản tài chính cần thiết 120 triệu euro để giúp châu Phi từng bước thoát khỏi thảm cảnh vốn đang ngày càng trở nên tồi tệ.

II - Chủ trương của LHQ về xóa đói giảm nghèo trên thế giới

1. Tiêu chuẩn về người đói – người nghèo

Đói: là tình trạng một bộ phận dân cư nghèo có mức sống nhỏ hơn mức sống tối thiểu, không đảm bảo nhu cầu vật chất để duy trì cuộc sống.

Để cụ thể hóa, Tổ chức Nông lương LHQ (FAO) định nghĩa “đói” là mỗi ngày tiêu thụ không quá 1.800 kilocalories, đây là yêu cầu tối thiểu cho sức khỏe và cuộc sống hiệu quả của mỗi người.¹⁷

Nghèo: được phân ra làm hai mức:

- *Nghèo tuyệt đối:* là tình trạng một bộ phận dân cư không được hưởng và thỏa mãn những nhu cầu cơ bản, tối thiểu để duy trì cuộc sống như nhu cầu về ăn, mặc, nhà ở, chăm sóc y tế, v.v...

- *Nghèo tương đối:* là tình trạng một bộ phận dân cư có mức sống dưới mức trung bình của địa phương, ở một thời kỳ nhất định. Nghèo tương đối có thể được xem như là việc cung cấp không đầy đủ các tiềm lực vật chất và phi vật chất cho những người thuộc về một số tầng lớp xã hội nhất định so với sự sung túc của xã hội đó.

Còn theo khái niệm do Ủy ban Kinh tế - Xã hội khu vực châu Á – Thái Bình Dương (ESCAP) đưa ra tháng 9 năm 1993: “*Nghèo là tình trạng một bộ phận dân cư không có khả năng thỏa mãn những nhu cầu cơ bản của con người mà những nhu cầu ấy phụ thuộc vào trình độ phát triển kinh tế - xã hội, phong tục, tập quán của từng vùng và những phong tục ấy được xã hội thừa nhận*”.

Như vậy, có thể hiểu “người đói” là một bộ phận của “người nghèo”.

¹⁵ Hải Lê, Nạn đói có thể sẽ lan rộng tại khắp khu vực Sừng châu Phi, www.dangcongsan.vn, 31/7/2011

¹⁶ Kiều Giang, Đông Phi: 9 triệu người dân đối mặt với nạn đói nghiêm trọng, www.dangcongsan.vn, 08/7/2011

¹⁷ Phúc Minh, Thế giới có hơn 1 tỉ người đói, <http://www.thesaigontimes.vn>, 12/10/2010

Cũng theo khái niệm “nghèo” của ESCAP ở trên thì không thể xác định chuẩn nghèo tuyệt đối chung cho các quốc gia vì điều kiện kinh tế - xã hội, phong tục tập quán mỗi nước khác nhau, và chuẩn nghèo là một đại lượng biến đổi theo không gian và thời gian. Các quốc gia khác nhau sử dụng các tiêu chuẩn khác nhau để đánh giá mức độ giàu nghèo. Giới hạn nghèo khổ của các quốc gia được xác định bằng mức thu nhập tối thiểu để người dân có thể tồn tại được, đó là mức thu nhập mà một hộ gia đình có thể mua sắm được những vật dụng cơ bản phục vụ cho việc ăn, mặc, ở và các nhu cầu thiết yếu khác theo mức giá hiện hành.

Chuẩn nghèo ở Đức là thu nhập hàng năm dưới 11.256 Euro, ở Pháp là dưới 10.560 Euro (1 Euro tương đương 1,38 USD). Trong khi đó, Chính phủ Mỹ căn cứ theo thu nhập hàng năm của hộ gia đình để quy định mức nghèo; mức nghèo thay đổi theo từng năm tùy tình hình năm đó. Cụ thể tiêu chuẩn năm 2008-2009 các hộ gia đình như sau thuộc vào diện hộ nghèo (số liệu của Bộ Sức khỏe và Dịch vụ con người, chính phủ Mỹ).

Bảng 1: Tiêu chuẩn hộ nghèo của Mỹ năm 2008-2009
(tính theo thu nhập hàng năm của các hộ gia đình)

Số người trong 1 hộ	Tại 48 bang và thủ đô	Tại Alaska	Tại Hawaii
1	\$10,830	\$13,530	\$12,460
2	\$14,570	\$18,210	\$16,760
3	\$18,310	\$22,890	\$21,060
4	\$22,050	\$27,570	\$25,360
5	\$25,790	\$32,250	\$29,660
6	\$29,530	\$36,930	\$33,960
7	\$33,270	\$41,610	\$38,260
8	\$37,010	\$46,290	\$42,560
Thêm 1 người, tăng thêm	\$3,740	\$4,680	\$4,300

Nguồn: Huy Đường, Thử tìm hiểu tiêu chuẩn người nghèo ở Mỹ, <http://htx.dongtak.net>, 20/12/2010

Như vậy tiêu chuẩn nghèo của Mỹ cao gấp gần 30 lần tiêu chuẩn nghèo của LHQ nhưng thấp hơn chuẩn nghèo của nhiều nước châu Âu.¹⁸

Do đó, việc so sánh ngưỡng nghèo giữa các quốc gia, nhất là giữa quốc gia phát triển và quốc gia đang phát triển chỉ có một giá trị tương đối. Tuy nhiên, nền kinh tế quốc gia và quốc tế cần có một căn bản đo lường để từ đó các chính sách quốc gia và các trao đổi kinh tế chính trị được qui định, do đó các cơ quan kinh tế thế giới và LHQ thường định nghĩa nghèo đói theo hai tiêu chuẩn: tiêu chuẩn tiền tệ và tiêu chuẩn điều kiện sống.

Tiêu chuẩn tiền tệ

¹⁸ Huy Đường, Thử tìm hiểu tiêu chuẩn người nghèo ở Mỹ, <http://htx.dongtak.net>, 20/12/2010

Theo số liệu mới nhất, tiêu chuẩn của LHQ đối với nghèo tuyệt đối là thu nhập thấp hơn 1,25 đô la Mỹ/người/ngày và nghèo tương đối là 2 đô la Mỹ/người/ngày hoặc thấp hơn tính theo sức mua tương đương với giá so sánh năm 2005.¹⁹

Tương tự, chuẩn nghèo hiện nay của thế giới được WB xác định chuẩn chung (không phân biệt nông thôn với thành thị) ở mức 60 đô la Mỹ/người/tháng hay 2 đô la Mỹ/người/ngày.²⁰ Trong khi đó, giới hạn nghèo tuyệt đối của tổ chức này đưa ra cũng là 1,25 đô la Mỹ/người/ngày tính theo sức mua tương đương với giá so sánh năm 2005.

Tiêu chuẩn mức sống

Lương thực là một nhu cầu căn bản để sinh tồn, nhưng ngoài ra, con người cần sống và phát triển với những nhu cầu vật chất và tinh thần khác. Nghèo lương thực là mức nghèo tận cùng, nhưng nghèo còn phát hiện dưới ba dạng khác là nhà ở, tiện nghi trong gia đình và đời sống văn hóa. Do đó, nghèo khó cần xét qua dưới khía cạnh mức sống.

Trên cơ sở đó, một loạt các chỉ tiêu tổng hợp được đưa ra để đánh giá tình trạng đói nghèo, trong đó, được biết đến nhiều nhất đó là:

Chỉ số phát triển con người (HDI - human development index)

Chương trình phát triển LHQ (PNUD) và các nước khối OCDE thường dùng HDI để đo lường mức sống của người dân. Tuy nhiên, vì lẽ mức sống và nhu cầu của các quốc gia giàu nghèo khác nhau, nên có hai công thức khác nhau, một áp dụng cho các quốc gia phát triển (phần lớn thuộc khối OCDE) và một cho các quốc gia nghèo hay đang phát triển.

HDI-1 áp dụng cho các quốc gia đang phát triển được tính dựa vào 3 yếu tố: tỉ lệ người dân sống dưới 40 tuổi, tỉ lệ người đi học, và tỉ lệ các tiện nghi (nước sạch, điều kiện y tế và tử vong trẻ con dưới 5 tuổi).

HDI-2 áp dụng cho các quốc gia phát triển cũng dựa vào 3 yếu tố như trên nhưng gia tăng phẩm lượng (sống dưới 60 tuổi, tỉ lệ người đi học, tiện nghi tính theo tỉ lệ người dân có hơn phân nửa lợi tức đồng niên trung bình) và thêm một yếu tố thứ tư là tỉ lệ người thất nghiệp dài hạn (không có việc làm ít nhất 12 tháng).

Chỉ số nghèo đa chuẩn (Multidimensional Poverty Index- MPI)

Mới đây, trong “Báo cáo phát triển con người 2010”, Chương trình phát triển của Liên hiệp quốc (UNDP) bắt đầu sử dụng một chỉ số mới, đó là MPI để xác định tình trạng đói nghèo của các nước cũng như thế giới.

Chỉ số này nhằm xác định mức nghèo của các hộ gia đình dựa trên một số nhu cầu cơ bản, như các nhu cầu vật chất: Gia đình ở nhà nền đất hay nền gì? Có nhà vệ sinh không? Có phải đi bộ hơn 30 phút mới tới được chỗ lấy nước uống? Có điện trong nhà không? Hay các nhu cầu khác như giáo dục: Có trẻ em nào không được đến trường? Trong nhà có ai không học xong cấp một? Có ai trong gia đình bị suy dinh dưỡng? Một hộ được coi là nghèo nếu thiếu trên 30% trong tổng số 10 tiêu chí.

¹⁹ Bùi Huyền, Trung Quốc thay đổi các mức thuế để rút ngắn khoảng cách giàu nghèo, <http://dddn.com.vn>, 25/4/2011

²⁰ Bá Tân, Chuẩn nghèo Việt Nam chưa bằng 50% của thế giới, <http://daidoanket.vn>, 07/07/2011

MPI đã được Trung tâm nghiên cứu kinh tế về phát triển quốc tế thuộc Đại học Oxford (OPHI) phát triển với sự hỗ trợ từ phía LHQ. Theo các chuyên gia, chỉ số MPI bao gồm nhiều nhân tố hơn HPI đã được tạo ra từ năm 1997. Nhiều chuyên gia cho rằng, MPI cho phép đo lường một cách chặt chẽ, toàn diện hơn ngưỡng đói nghèo so với công cụ cũ tính toán thu nhập bằng đồng đô la. Một lợi ích khác của MPI là, nhờ xét đến nhiều yếu tố cùng lúc, người ta có thể chỉ ra yếu tố nào là nguyên nhân gây nghèo lớn nhất. Chẳng hạn ở vùng hạ Sahara, Phi Châu, yếu tố gây nghèo lớn là các chỉ số liên quan đến nhà ở, sinh hoạt. Ở Nam Á thì đó là tình trạng thiếu ăn. Trên cơ sở đó, các cơ quan phát triển quốc tế và các chính phủ có thể tập trung vào những lĩnh vực giảm nghèo cụ thể.

Chỉ số đói nghèo toàn cầu (Global Hunger Index - GHI)

GHI được đánh giá trên 3 dấu hiệu cơ bản: tỉ lệ người thiếu ăn, mức độ phổ biến tình trạng suy dinh dưỡng của trẻ em dưới 5 tuổi; tỉ lệ tử vong của trẻ em dưới 5 tuổi.

2. Nhận định về nguyên nhân và tác hại của đói, nghèo

2.1. Nguyên nhân của đói nghèo

Vào thời điểm hiện tại, chỉ còn hơn 5 năm để đi tới đích gần nhất trong cuộc chiến xóa đói giảm nghèo và bất bình đẳng trên thế giới. 2/3 chặng đường đã vượt qua song dường như các MDGs do LHQ đưa ra năm 2000, lại phần nào bị xói mòn do các lực cản từ các cuộc khủng hoảng, trong đó đặc biệt là cuộc khủng hoảng tài chính và suy thoái kinh tế toàn cầu nổ ra năm 2008. Cụ thể:

(i) Do ảnh hưởng của cuộc khủng hoảng tài chính và suy thoái kinh tế toàn cầu

Hậu quả của cuộc khủng hoảng tài chính và suy thoái kinh tế toàn cầu kéo dài đang dẫn đến số người đói ăn trên thế giới năm 2009 đã vượt qua ngưỡng lịch sử: 1 tỉ người. Theo một báo cáo do FAO, cuộc khủng hoảng tài chính và suy thoái kinh tế toàn cầu nổ ra năm 2008-2009 đã dẫn đến nạn đói lan tràn khắp mọi nơi và tính đến nay có khoảng 1,02 tỉ người (chiếm 1/6 dân số thế giới) đang sống trong tình trạng đói khát. Đây là lần đầu tiên kể từ năm 1970, số người thiếu ăn trên thế giới vượt ngưỡng 1 tỉ người. Nạn đói hiện không trừ bất kỳ một nước nào và cũng như thường lệ, những nước nghèo nhất và những người dân nghèo nhất là đối tượng bị nạn đói đe dọa nghiêm trọng nhất.²¹

Bên cạnh đó, cuộc khủng hoảng tài chính và kinh tế thế giới cũng đẩy hàng triệu người tại khắp các quốc gia rơi vào cảnh không có việc làm, trong đó đối tượng bị tác động nặng nề nhất lại là các lao động nữ. Rất nhiều quốc gia trên thế giới, kể cả các quốc gia phát triển, đều đã và đang phải đối mặt với tình trạng tỷ lệ thất nghiệp tăng cao cũng như các bất ổn xã hội ngày càng nghiêm trọng. Thương mại thế giới sụt giảm và vòng đàm phán Doha vẫn chưa tìm thấy kết quả cuối cùng khả quan khiến cho bối cảnh phục hồi đã bước đầu ghi nhận song vẫn còn tương đối gian nan.²²

(ii) Do ảnh hưởng của cuộc khủng hoảng chính trị - xã hội trong nước và khu vực

²¹ Đức Trường, FAO: Hơn 1 tỉ người đói ăn trên thế giới, <http://tuoitre.vn>, 15/10/2009

²² Hải Lê, Khủng hoảng kinh tế - Lực cản lớn trước những nỗ lực chống đói nghèo, www.dangcongsan.vn, 24/08/2010

Kể từ cuối năm 2010, tình trạng bất ổn về chính trị đang lan rộng ở khu vực Bắc Phi và Trung Đông gây ra những đảo lộn mạnh mẽ ở các nước này cùng những hệ lụy đáng kể đối với khu vực và thế giới. Ngay khi làn sóng biểu tình ở các nước Bắc Phi và Trung Đông nổ ra, giá cả nhiều mặt hàng, đặc biệt là giá vàng và dầu mỏ đã leo thang lên mức kỷ lục kể từ tháng 2/2011 khiến nền kinh tế giới vốn chưa kịp phục hồi lại phải đối mặt với những nguy cơ khủng hoảng mới.

Trong “Báo cáo sự phát triển của thế giới năm 2011” của mình, WB đã đánh giá, mức độ nghèo đói ở các nước trải qua các cuộc xung đột quân sự lặp đi lặp lại cao hơn 20% so với các nước khác. Trong báo cáo, các chuyên gia kinh tế WB đã tính cả đến các cuộc xung đột quân sự kéo dài ở Afghanistan và cướp biển ở Somali, cũng như các cuộc xung đột chính trị như ở Indonesia. Ngoài ra, báo cáo của WB còn tính đến bối cảnh bạo loạn xảy ra ở nhiều nước Trung Đông và Bắc Phi và kết luận, rằng chiến tranh làm giảm đáng kể tốc độ tăng trưởng kinh tế của những nước này.

Số liệu của WTO cho thấy, thế giới hiện có 1,5 tỷ người đang phải sống ở các nước có chiến tranh. Trong đó có 42 triệu người (khoảng bằng dân số Canada) không có nhà ở do xung đột quân sự. Tình hình này một mặt làm bức tranh nghèo đói thêm u ám, mặt khác, tạo ra sự khan hiếm và đẩy giá lương thực tăng cao, làm nảy sinh nhiều vấn đề xã hội phức tạp gây ảnh hưởng trực tiếp đến nhóm người nghèo và thu nhập thấp trong xã hội.²³

Theo nhận định của FAO, 16 nước có nguy cơ đói cao nhất do ảnh hưởng của các cuộc khủng hoảng trong nước và khu vực là Somalia, Afghanistan, Ethiopia, Iraq, Eritrea, Sudan, Haiti, Burundi, CHDC Congo, Liberia, Angola, Mông Cổ, CHDCND Triều Tiên, Uganda, Tajikistan và Gruzia.²⁴

(iii) Do điều kiện thời tiết bất thường – hậu quả của biến đổi khí hậu

Mới đây, FAO cũng đưa ra nhận định điều kiện thời tiết toàn cầu diễn biến bất thường: hạn hán kéo dài ở châu Âu, lũ lụt lớn tại châu Á khiến sản lượng lương thực năm nay giảm mạnh. Sản lượng lúa mì ở các nước sản xuất lúa mì hàng đầu châu Âu như Pháp và Đức, đều giảm mạnh. Tại châu Âu, hạn hán và nắng nóng làm khô héo những cánh đồng ngũ cốc và cháy rừng tràn lan; những khu dân cư và đất trồng trọt ở Trung Quốc, Pakistan, Ấn Độ, Mỹ bị lũ lụt nhấn chìm hàng loạt; giá lạnh lại hoành hành tại Nam Mỹ... Tất cả những bất lợi từ điều kiện thời tiết bất thường này đều góp phần đẩy giá ngũ cốc tăng cao trên thị trường thế giới.²⁵

Nhiều chuyên gia quốc tế cho rằng thời tiết khắc nghiệt do những thay đổi khí hậu sẽ còn khiến nạn đói trầm trọng hơn, đặc biệt ở những nước có nền nông nghiệp lạc hậu, thiếu phương tiện kỹ thuật cải tạo mùa màng, nâng cao năng suất nông sản. Thiếu lương thực tất yếu sẽ khiến giá cả mặt hàng này tăng gấp nhiều lần hiện nay.

Các nước kém phát triển nhất (LDCs) là nạn nhân bị ảnh hưởng nghiêm trọng nhất bởi tình trạng biến đổi khí hậu toàn cầu. Văn phòng Maplecroft ở Anh, chuyên nghiên cứu và đánh giá các nguy cơ toàn cầu, cho biết, 28 nước dễ bị tổn thương nhất do biến đổi khí hậu đều là những nước nghèo nhất như Somali, Haiti, Afghanistan, Pakistan,... Bên cạnh đó, lũ

²³ Sự tuyệt vọng và bất lực của đói nghèo, <http://m.24h.com.vn>, 21/07/2011

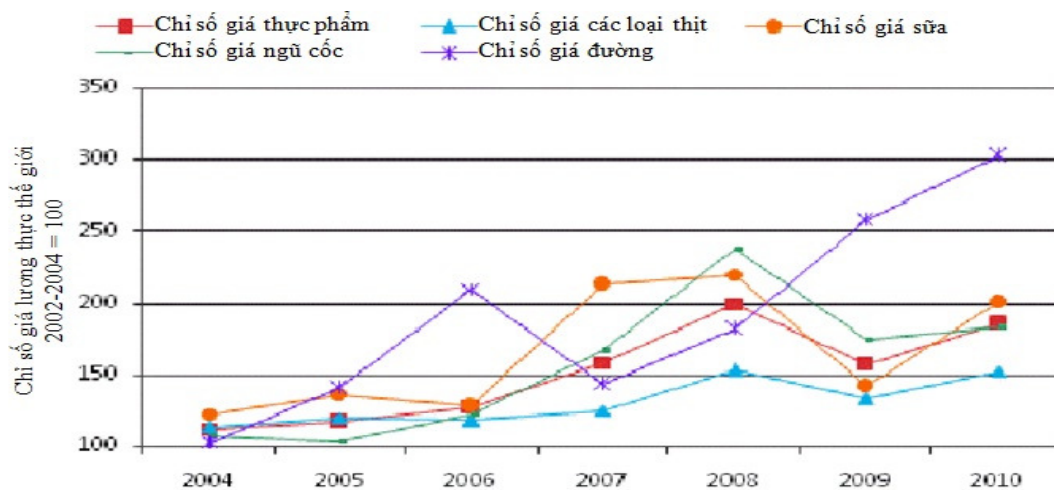
²⁴ Đức Trường, FAO: Hơn 1 tỉ người đói ăn trên thế giới, <http://tuoitre.vn>, 15/10/2009

²⁵ Hải Lê, Khủng hoảng kinh tế - Lực cản lớn trước những nỗ lực chống đói nghèo, www.dangcongsan.vn, 24/08/2010

lụt cũng đang tàn phá nghiêm trọng một loạt các ngành công nghiệp của LDCs. Ngoài ra, biến đổi khí hậu còn tác động đến sức khỏe và sinh kế của dân cư thành thị tại các LDCs, như tình trạng stress căng thẳng hơn; tỷ lệ những người mắc bệnh và tử vong do ô nhiễm không khí và tỷ lệ các dịch bệnh lây lan qua nước và thực phẩm tăng, cũng như sự xuất hiện các bệnh lây lan qua kí sinh trùng cao hơn.²⁶

(iv) Khủng hoảng lương thực và giá lương thực leo thang

Hình 4: Chỉ số giá lương thực thế giới từ năm 2004 đến năm 2010



Nguồn: FAO

Cuộc khủng hoảng lương thực năm 2008 bắt đầu từ giữa năm 2007. Giá của các nhu yếu phẩm như gạo, lúa mì, bắp và thịt bắt đầu tăng giá đột biến từ giữa 2007. Chỉ trong vòng chưa đầy một năm, giá các lương thực chủ yếu đã tăng đến 40-80% hoặc nhiều hơn tại một số quốc gia phải nhập khẩu để đáp ứng nhu cầu nội địa, gây ra tình trạng xã hội bất ổn, nổi loạn tại Mexico, Haiti ở châu Mỹ La Tinh và Ca-ri-bê; Ai Cập, Cameroon, Guinea, Burkina Faso, Mauritania, Senegal ở châu Phi; Bangladesh, Philippines, Pakistan ở châu Á.²⁷

Ngay khi vừa thoát khỏi cuộc khủng hoảng lương thực 2007-2008, thế giới lại phải đối mặt với những thách thức của một cuộc khủng hoảng lương thực mới do giá lương thực toàn cầu đã tăng lên đáng kể từ cuối năm 2010. Giá thực phẩm thế giới năm 2010 tăng đột biến sau một năm ổn định. Theo chỉ số giá lương thực của FAO, giá tất cả các mặt hàng thực phẩm trong năm 2010 đều tăng 18% so với cùng kỳ năm trước. Tháng 01/2011, chỉ số giá lương thực của FAO đạt 231 điểm, tăng 3,4% so với tháng 12/2010, vượt qua mức đỉnh điểm vào thời điểm xảy ra cuộc khủng hoảng lương thực 2007-2008. Trong vòng 4 tháng kể từ tháng 10/2010 đến tháng 01/2011, giá lương thực thế giới đã tăng 15%. Một số mặt hàng như đường, lúa mì, cà phê và sữa đều tăng giá và ở mức kỷ lục kể từ cuối năm 2010.

Nguyên nhân chính là do nguồn cung cấp thực phẩm hạn hẹp, giá dầu tăng và nhu cầu tiêu thụ mạnh tại các thị trường mới nổi. Cụ thể:

²⁶ Lan Hương, LDCs - Những thách thức và trách nhiệm của cộng đồng quốc tế, <http://www.tapchiconsang.org.vn>, 27/5/2011

²⁷ Trần Văn Đạt, Khủng Hoảng Lương Thực: Thế Giới Đang Thiếu Gạo?

+ Điều kiện thời tiết bất lợi xảy ra trong năm 2010 và đầu năm 2011 đã ảnh hưởng nghiêm trọng tới nông nghiệp tại một nước sản xuất lương thực lớn trên thế giới. Lũ lụt ở miền đông Australia, hạn hán ở Argentina và Nga, thời tiết khắc nghiệt ở Hoa Kỳ đã dẫn đến một sự suy giảm lớn về sản lượng mía đường, ngô, ngũ cốc. Trên thực tế, giá lúa mì đã tăng gấp đôi trong năm qua do Nga và Ukraina hạn chế xuất khẩu sau khi hạn hán làm thiệt hại nặng nề mùa màng tại hai nước này, góp phần đẩy giá lương thực toàn cầu thế giới tăng cao.

+ Sau một thời gian bình ổn năm 2009, giá dầu đã tăng trở lại trong năm 2010 do nền kinh tế thế giới phục hồi và tiếp tục tăng trong 2 tháng đầu năm 2011 do những bất ổn ở khu vực Trung Đông. WB cho biết, bất ổn chính trị tại Trung Đông và Bắc Phi đã góp phần đẩy giá lương thực thế giới đầu năm 2011 tăng khoảng 36% so với mức cách đây một năm.²⁸

+ Sự suy yếu của đồng đô la Mỹ từ cuối năm 2010 cũng khiến cho giá lương thực tăng do phần lớn các mặt hàng thực phẩm được giao dịch bằng đồng đô la Mỹ. Tháng 01/2011, tỷ giá giữa đồng euro và đồng đô la Mỹ đứng ở mức 1,37USD = 1 euro, so với tỷ giá vào tháng 6/2010 là 1,23USD = 1 euro.

+ Ngoài ra, các chính sách phản ứng của một số quốc gia xuất khẩu thực phẩm về tình trạng thiếu hụt thực phẩm cũng làm giá cả mặt hàng này tăng mạnh. Tháng 8/2010, Nga – nước xuất khẩu lúa mì lớn thứ 3 thế giới – đã công bố một lệnh cấm xuất khẩu gạo trong một năm nhằm bảo vệ thị trường trong nước sau khi đất nước này phải chịu một đợt hạn hán nghiêm trọng, phá hủy một phần đáng kể lượng ngũ cốc thu hoạch.

+ Dân số tăng trưởng nhanh tại các nền kinh tế mới nổi cũng khiến cho giá lương thực tăng. Dự báo tốc độ gia tăng dân số tại các nước đang phát triển và nền kinh tế mới nổi giai đoạn 2005-2010 là 11,8% trong khi tại các nước phát triển là 3,8%.²⁹

Tác động của giá lương thực leo thang đến tình hình đói nghèo

Giá lương thực ngày càng tăng cao đang đẩy hàng triệu người rơi vào tình trạng nghèo đói. Theo WB, giá lương thực cứ tăng 10% thì sẽ khiến hơn 10 triệu người lâm vào cuộc sống cơ cực, còn chi phí nguyên vật liệu tăng khoảng 30% có thể dẫn tới 34 triệu người trở nên nghèo đói.³⁰ Trong báo cáo mới đây nhất, WB cho biết, giá lương thực thế giới đang ở "mức độ nguy hiểm" và đã đẩy 44 triệu người rơi vào tình trạng đói nghèo kể từ tháng 6/2010. Lạm phát giá lương thực gây ảnh hưởng lớn đến người nghèo bởi một nửa mức thu nhập của họ phải chi trả cho thực phẩm. Lạm phát giá lương thực tăng nhanh trong năm 2008 từng gây ra cuộc bạo loạn tại hàng chục quốc gia. Tại thời điểm đó, Ngân hàng Thế giới ước tính có 125 triệu người nằm trong tình trạng nghèo đói cùng cực.

+ Người tiêu dùng thu nhập thấp phải chịu những tác động nặng nề nhất khi giá lương thực leo thang, đặc biệt là các hộ gia đình nghèo ở các nước đang phát triển, vì phải dành phần lớn thu nhập cho các nhu cầu thiết yếu trong đó có thực phẩm. Năm 2010, mức % trung bình tổng thu nhập dành cho lương thực của người tiêu dùng tại Ấn Độ và châu Âu

²⁸ Sự tuyệt vọng và bất lực của đói nghèo, <http://m.24h.com.vn>, 21/07/2011

²⁹ Dự báo giá lương thực thế giới 2011 – Phần 1, www.viettrade.gov.vn, 10/6/2011

³⁰ Sự tuyệt vọng và bất lực của đói nghèo, <http://m.24h.com.vn>, 21/07/2011

lần lượt là 41,6% và 12,8%. Thời gian tăng giá kéo dài sẽ ảnh hưởng đến tăng trưởng kinh tế, ngay cả đối với các nền kinh tế phát triển nhanh như Trung Quốc và Ấn Độ. Giá lương thực trên thế giới tăng cao kéo theo mức chi của LDCs để nhập khẩu mặt hàng này ngày càng tăng. Năm 2008, LDCs đã phải chi 24 tỉ USD để mua lương thực, so với 9 tỉ USD năm 2002. FAO mới đây cho biết, mặc dù sản lượng ngũ cốc tại nhiều nước trong năm 2011 sẽ tăng, nhưng chi phí nhập khẩu ngũ cốc của các nước nghèo vẫn tăng thêm 20% do sự tăng giá nói chung trên thị trường thế giới. Theo ước tính của LHQ, tổng giá trị nhập khẩu thực phẩm toàn cầu năm 2011 sẽ đạt 1,29 ngàn tỉ USD, mức kỷ lục từ trước đến nay và tăng 21% so với năm 2010.³¹

+ Giá lương thực tăng cao sẽ ảnh hưởng tới cán cân thương mại của nước nhập khẩu thực phẩm. Các nước đang phát triển sẽ bị ảnh hưởng nặng nề nhất vì hầu hết trong số đó là các quốc gia nhập khẩu ròng thực phẩm như Bangladesh, Nigeria và Ai Cập. Cán cân thương mại âm sẽ tác động tiêu cực tới sức mạnh đồng tiền cũng như môi trường kinh tế vĩ mô của quốc gia đó;

+ Giá lương thực tăng cao gia tăng nhiều áp lực tại nhiều quốc gia trên thế giới khiến cho lạm phát ở một số nước tăng mạnh (như Trung Quốc, Ấn Độ và một số nền kinh tế mới nổi khác).

+ Tương tự như cuộc khủng hoảng lương thực năm 2007/08, giá lương thực tăng bất đầu từ năm 2010 đến nay đã gây ra những bất ổn về xã hội và chính trị trên phạm vi toàn cầu (như biểu tình của người tiêu dùng và các cuộc bạo loạn). Các chuyên gia tin rằng các cuộc bạo loạn tại Tuynidi, Ai Cập và một số nước khác ở Trung Đông từ tháng 01/2011 xảy ra một phần là dưới sức ép do giá lương thực tăng đột biến. Bất ổn về xã hội và chính trị sẽ phá hoại môi trường kinh doanh, do đó ảnh hưởng tới tiềm năng tăng trưởng của quốc gia.

+ Giá lương thực tăng cũng cản trở những nỗ lực xóa đói giảm nghèo của các nước đang phát triển. Nghèo đói gia tăng đã ảnh hưởng nghiêm trọng tới chi tiêu của người tiêu dùng cũng như tăng trưởng kinh tế.

+ Việc giá lương thực toàn cầu tăng mạnh đã tạo thêm mối lo ngại cho cộng đồng dân cư toàn thế giới về một cuộc khủng hoảng lương thực mới đồng thời tạo áp lực buộc chính phủ các nước phải đưa ra những chính sách nhằm ổn định thị trường. Theo đó, liên minh châu Âu (EU) trong tháng 2/2011 đã lên kế hoạch cắt giảm thuế nhập khẩu đối với một số hàng nông nghiệp quan trọng như lúa mì và lúa mạch cũng như cho phép nhập khẩu bổ sung mặt hàng đường. Thái Lan, nước xuất khẩu gạo lớn nhất thế giới, khẳng định rằng họ sẽ duy trì xuất khẩu gạo trong năm 2011 ở mức tương đương năm 2010. Còn tại Ai Cập, chính phủ sẽ trợ cấp cho người dân khoảng 85% lượng bánh mì để đáp ứng nhu cầu sử dụng tối thiểu.³²

Những nạn nhân phải hứng chịu tác động nặng nề nhất vẫn là khu vực châu Á - Thái Bình Dương, châu Phi, Nam Sahara và Mỹ Latinh. Số người bị thiếu đói đã tăng lên 642 triệu ở khu vực châu Á Thái Bình Dương. Còn ở châu Phi và Nam Sahara, con số này là 265

³¹ Kim Dung, G20 cảnh báo về một thập kỷ nghèo đói, <http://www.agro.gov.vn>, 22/6/2011

³² Dự báo giá lương thực thế giới 2011 – Phần 2, www.viettrade.gov.vn, 02/8/2011

triệu và ở Mỹ Latinh là 53 triệu. Con số đó ở khu vực Trung Đông và Bắc Phi cũng đã lên tới 42 triệu người. Trong khi đó, nạn đói cũng bắt đầu "tăng nhiệt" ở các nước phát triển với khoảng 15 triệu người.³³

(iv) Do tốc độ tăng dân số quá cao, đặc biệt ở các nước kém phát triển

Bùng nổ dân số chính là “cội nguồn của mọi vấn đề” và liên quan mật thiết với đói nghèo, hủy hoại môi trường. Các chiến lược gia về dân số thừa nhận rằng đói nghèo và hủy hoại môi trường có thể có những nguyên nhân phức tạp và sức ép dân số dai dẳng thường gây khó khăn cho việc thực hiện MDGs. Tại các nước nghèo, gia tăng dân số liên tục khiến cho hệ thống cơ sở hạ tầng, y tế và giáo dục bị căng thẳng và làm tăng thêm nguy cơ hủy hoại môi trường và biến đổi khí hậu.

Châu Phi hiện đang lâm vào tình thế “tiến thoái lưỡng nan”. Thậm chí, nếu các nước giảm được tỷ lệ những người nghèo, thì con số tuyệt đối những người nghèo vẫn tăng thêm do bùng nổ dân số. Theo giới chuyên môn, nếu tăng trưởng 3%/năm, dân số thế giới sẽ tăng gấp đôi sau 23-24 năm. Dân số Kenya đã tăng thêm 10 triệu người kể từ năm 1999, lên mức 38,6 triệu người hiện nay. Chỉ có điều, chưa đến 1/3 dân số Kenya có nước máy sinh hoạt và 3/4 dân số không có hệ thống nước thải cần thiết.³⁴

Kể từ khi các mục tiêu MDGs được đề ra trong năm 2000, dân số thế giới đã tăng từ 6 tỷ người lên 6,8 tỷ người và 95% của sự gia tăng này lại nằm ở các nước nghèo. Đến năm 2050, dân số thế giới có thể lên tới hơn 9 tỷ người. Cung cấp dịch vụ nhà ở, nước, điện, hệ thống nước thải, bệnh viện và giáo dục cho số người tăng thêm này là thách thức vô cùng to lớn.

Theo một báo cáo được công bố hồi tháng 3/2010 của Chương trình Hỗ trợ Con người, trong thập kỷ qua, có tới 227 triệu người đã thoát khỏi những khu ổ chuột, thế nhưng số người trên thế giới hiện đang chui rúc tại các khu ổ chuột đã tăng từ 776,7 triệu người lên 827,6 triệu người. Theo các con số thống kê, 50% là do tăng dân số tự nhiên ở các khu ổ chuột hiện có và 1/3 là do vấn đề di cư từ nông thôn ra thành thị.³⁵

2.2. Tác hại của đói nghèo

Theo báo cáo của Manos Unidas - một tổ chức phi chính phủ Tây Ban Nha, đói nghèo giết chết hơn 30.000 trẻ dưới 5 tuổi trên khắp thế giới mỗi ngày. Điều này có nghĩa là có khoảng 11 triệu trẻ em chết mỗi năm vì nghèo đói, trong đó có 7 triệu trẻ dưới 5 tuổi; 130 triệu trẻ không được đi học và 82 triệu trẻ bị mất tuổi thơ bởi phải kết hôn quá sớm.

Báo cáo của Manos Unidas cũng cho hay hiện có 15 triệu trẻ em trên thế giới bị mồ côi vì AIDS, đa số rơi vào trẻ ở Nam Phi; 246 triệu trẻ phải đi làm khi chưa đủ tuổi lao động, trong đó có 72 triệu trẻ dưới 10 tuổi. Trong khi đó, theo ước tính của LHQ, có khoảng 100 triệu trẻ em trên thế giới không có nhà cửa và đang sống trên các đường phố. Trước thực

³³ Gia Lê, Đói nghèo thế giới gia tăng, <http://www.tgvn.com.vn>, 06/12/2009

³⁴ Anh Quân, Bùng nổ dân số thế giới: “Cội nguồn của mọi vấn đề”, Tamnhin.net, 22/9/2010

³⁵ Anh Quân, Bùng nổ dân số thế giới: “Cội nguồn của mọi vấn đề”, Tamnhin.net, 22/9/2010

trạng này, LHQ kêu gọi các nước cải thiện điều kiện y tế và vệ sinh, giảm tỉ lệ tử vong của trẻ em, cải thiện tình trạng đói nghèo và tạo điều kiện cho trẻ em phổ cập giáo dục tiểu học.³⁶

Đói nghèo đã trở thành thách thức lớn, đe dọa đến sự sống còn, ổn định và phát triển của thế giới và nhân loại. Sở dĩ như vậy bởi vì thế giới là một chỉnh thể thống nhất, và mỗi quốc gia là một chủ thể trong chỉnh thể thống nhất ấy. Toàn cầu hóa đã trở thành cầu nối liên kết các quốc gia lại với nhau, các quốc gia có mối quan hệ tác động qua lại lẫn nhau, sự ổn định và phát triển của một quốc gia có ảnh hưởng trực tiếp và sâu sắc đến sự ổn định và phát triển của các quốc gia khác.

Trong khi đó, nghèo đói là nhân tố có khả năng gây bùng nổ những bất ổn chính trị, xã hội và nếu trầm trọng hơn có thể dẫn tới bạo động và chiến tranh" không chỉ trong phạm vi một quốc gia mà là cả thế giới. Bởi, những bất công và nghèo đói thực sự đã trở thành những mâu thuẫn gay gắt trong quan hệ quốc tế; và nếu những mâu thuẫn này không được giải quyết một cách thỏa đáng bằng con đường hòa bình thì tất yếu sẽ nổ ra chiến tranh.

Bên cạnh đó, nghèo đói còn gây ra các dịch bệnh trên quy mô lớn. Ba bệnh dịch chủ yếu của sự nghèo đói là AIDS, sốt rét và lao. Các quốc gia đang phát triển chiếm 95% bệnh nhân AIDS toàn cầu và 98% trường hợp lây nhiễm lao chủ động. Hơn nữa, 90% trường hợp tử vong vì sốt rét xảy ra tại châu Phi hạ Sahara. Tổng cộng, ba bệnh dịch này gây ra 10% trường hợp tử vong toàn cầu. Ngoài ra, ba bệnh dịch khác, sởi, viêm phổi, tiêu chảy cũng liên quan chặt chẽ tới nghèo đói. Không chỉ vậy, nghèo đói còn làm tăng tỷ lệ tử vong bà mẹ và trẻ sơ sinh. Theo thống kê, 98% trong 11.600 ca tử vong bà mẹ và trẻ sơ sinh xảy ra tại các nước đang phát triển. Tổng cộng, các bệnh dịch vì sự nghèo đói giết hại xấp xỉ 14 triệu người mỗi năm. Chỉ tính riêng đối với bệnh tiêu chảy đã làm thiệt mạng 2.6 triệu người mỗi năm, cao hơn so với con số được ước tính trước kia. Như một vòng luẩn quẩn, nghèo đói gây ra dịch bệnh rồi dịch bệnh lại làm cho người dân lâm vào cảnh đói nghèo hơn.

Mặt khác, đói nghèo còn ảnh hưởng trực tiếp đến sự phát triển của nhân loại. Thay vì con người có thể tập trung toàn bộ nguồn lực cho phát triển, thì một phần lớn nguồn lực đó phải dành ra để giải quyết vấn đề đói nghèo và các vấn đề toàn cầu khác do đói nghèo mang lại. Nghèo đói, bất công là nguyên nhân của tội phạm quốc tế (khủng bố, nạn buôn bán ma túy và rửa tiền); nghèo đói cộng với thiếu hiểu biết kéo theo đó là gia tăng dân số, cạn kiệt nguồn nước, khan hiếm nguồn năng lượng (do sự gia tăng nhanh chóng những hoạt động kinh tế của con người); lương thực, thực phẩm ngày càng thiếu hụt; bệnh tật (nhất là đại dịch HIV/AIDS) ngày càng lan tràn, khó kiểm soát; môi trường sống bị ô nhiễm nghiêm trọng và vấn đề di dân tự do đang ngày càng trở nên phức tạp.

Ngoài ra, nghèo đói cũng là một nguyên nhân lớn của hiện tượng dân di cư từ vùng núi về vùng đồng bằng, từ nông thôn ra thành thị, từ các nước thứ ba sang các nước phát triển, gây khó khăn cho các quốc gia trong vấn đề quản lý và phát triển kinh tế - xã hội.

Như vậy, đói nghèo là một trong những nguyên nhân đang trực tiếp đe dọa đến sự tồn vong và phát triển của loài người. Tác động của nó trong quan hệ quốc tế là rất lớn và vì vậy

³⁶ Bùi Hữu Cường, Thực trạng đói nghèo và những con số đáng báo động, <http://www.antg.com.vn>, 31/10/2010

vấn đề này không phải của một quốc gia riêng lẻ nào mà là của toàn nhân loại, đòi hỏi thế giới phải chung tay để giải quyết một cách triệt để và toàn diện. Ngăn chặn tình trạng đói nghèo sẽ không chỉ giúp nâng cao cuộc sống tại các nước đang phát triển mà còn mang lại sự bảo đảm về an ninh cho các nước giàu.³⁷

3. Mục tiêu và chính sách xóa đói, giảm nghèo

Tháng 9/2000, 8 Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ (MDGs) được 189 quốc gia thành viên LHQ nhất trí phấn đấu đạt được vào năm 2015. Đó là giảm một nửa tỷ lệ người nghèo, đảm bảo phổ cập giáo dục tiểu học cho mọi người, tăng cường bình đẳng giới, giảm thiểu tỷ lệ tử vong ở trẻ em, đấu tranh chống các bệnh dịch như HIV/AIDS và bệnh lao, đảm bảo một môi trường bền vững và tạo ra tinh thần đoàn kết, hợp tác toàn cầu. Đây là sự đồng thuận chưa từng có của các nhà lãnh đạo trên thế giới về những thách thức quan trọng toàn cầu trong thế kỷ XXI cũng như cam kết chung về việc giải quyết những thách thức này. Các MDGs là lộ trình tiến tới xây dựng một thế giới mà ở đó không còn nghèo đói, tất cả trẻ em được học hành, sức khỏe của người dân được nâng cao, môi trường được duy trì bền vững và mọi người được hưởng tự do, công bằng và bình đẳng.³⁸ Trong đó, ưu tiên cao nhất thuộc về mục tiêu số 1: giảm một nửa tỷ lệ người nghèo và đói vào năm 2015 từ mức năm 1990.

Để đạt được mục tiêu này, trong những năm qua, thế giới đã không ngừng nỗ lực trong cuộc chiến chống đói nghèo với sự chung tay của các quốc gia, các tổ chức và chương trình quốc tế như LHQ, WB, IMF, ADB...

III - Đánh giá các kết quả chung trên thế giới

1. Kết quả trong việc giảm số người bị đói

Mục tiêu đưa ra tại Hội nghị Thượng đỉnh về Lương thực thế giới năm 1996 là giảm một nửa số người bị đói trong khoảng thời gian từ năm 1990-92 đến năm 2015. Đây cũng chính là một trong những Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ mà thế giới hướng tới.

Chỉ số Đói nghèo Toàn cầu³⁹ (Global Hunger Index (GHI)) 2010 cho thấy một sự cải thiện đáng kể so với GHI năm 1990, giảm gần ¼. Tuy nhiên, chỉ số này vẫn ở mức “nghiêm trọng”. Theo FAO, số người bị đói tại các nước đang phát triển giai đoạn 1990-1992 là 824 triệu người. Năm 2009, con số này đã vượt qua ngưỡng 1 tỷ người, tăng lên tới 1,02 tỷ người mặc dù đã giảm xuống 925 triệu người năm 2010.⁴⁰ Trong đó trẻ em là nạn nhân chính của nạn đói toàn cầu, chiếm tỷ lệ hơn một nửa.

Chỉ số GHI vùng cao nhất ở khu vực Nam Á và châu Phi cận Sahara, mặc dù Nam Á đã đạt được nhiều tiến bộ hơn vào thập niên 1990. Tại Nam Á, tình trạng thiếu dinh dưỡng, không được học hành và tham gia các hoạt động xã hội của người mẹ là một trong những lý

³⁷ Bùi Hữu Cường, Thực trạng đói nghèo và những con số đáng báo động, <http://www.antg.com.vn>, 31/10/2010

³⁸ Hải Lê, Trên con đường thực hiện Mục tiêu phát triển thiên niên kỷ: Giảm một nửa tỷ lệ đói nghèo vào năm 2015, www.dangcongsan.vn, 20/4/2011

³⁹ Chỉ số đói nghèo toàn cầu do Viện nghiên cứu chính sách lương thực quốc tế (IFPRI), Tổ chức cứu trợ xã hội không giới hạn Đức (Welthungerhilfe) và Tổ chức Concern Worldwide cùng ban hành dựa trên kết quả khảo sát tại 122 nước đang phát triển.

⁴⁰ 2011 World Hunger and Poverty Facts and Statistics, <http://www.worldhunger.org>

do chính góp phần vào tỷ lệ trẻ em dưới 5 tuổi bị thiếu cân cao ở khu vực này. Trái lại, tại khu vực Châu Phi cận Sahara, sự kém hiệu quả của Chính phủ, xung đột, bất ổn chính trị và tỷ lệ nhiễm HIV – AIDS cao lại là một trong những nguyên nhân chủ yếu dẫn tới tỷ lệ tử vong cao ở trẻ em và tỷ lệ cao những người không thể đáp ứng đủ nhu cầu năng lượng cho cơ thể hàng ngày.

Một số quốc gia đã đạt được những tiến bộ tuyệt đối một cách đáng kể trong việc cải thiện chỉ số GHI của họ từ năm 1990 đến năm 2010 đó là Angola, Ethiopia, Ghana, Mozambique, Nicaragua, và Việt Nam.

Thông kê cho thấy, mức độ đói tại 29 quốc gia vẫn trong tình trạng “cực kỳ báo động” hoặc “báo động”. Những quốc gia có chỉ số GHI 2010 “cực kỳ báo động” bao gồm Burundi, Chad, Cộng hòa dân chủ Công-gô, và Eritrea. Những nước này chủ yếu tập trung ở vùng châu Phi cận Sahara và Nam Á. Bên cạnh đó, chỉ số GHI tại 9 nước tăng lên đáng kể, bao gồm CHDCND Triều Tiên và 8 nước cận Sahara. Trong đó, nghiêm trọng nhất là Cộng hòa dân chủ Công-gô, chỉ số GHI của nước này đã tăng hơn 65%⁴¹ do ảnh hưởng của xung đột và bất ổn chính trị.⁴²

Như vậy, về tổng thể, thế giới đang tiến gần đến thời hạn 2015 cho việc đạt được các Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ, tuy nhiên, vẫn chưa đạt được tiến triển gì trong mục tiêu chung đặt ra ở trên mặc dù đã có nhiều tiến bộ đạt được tại châu Á, Mỹ Latin và vùng Ca-ri-bê.⁴³

2. Kết quả trong việc giảm số người nghèo

2.1. Trước khủng hoảng tài chính và suy thoái kinh tế toàn cầu 2008

Báo cáo của Ngân Hàng Thế Giới cho thấy, với chuẩn nghèo 1,25 đô la Mỹ/ngày, số người nghèo trên thế giới đã giảm đi 500 triệu người trong thời gian từ năm 1981 đến năm 2005, tức là giảm từ 52% xuống còn 26%. Số người nghèo năm 2005 theo ước tính của WB là 1,4 tỷ người hay ¼ dân số các các nước đang phát triển. Con số này năm 1985 là 1,9 tỷ hay ½ dân số thế giới.⁴⁴

Đáng lưu ý là, giai đoạn 2002-2005 là giai đoạn ghi nhận tỷ lệ nghèo giảm nhiều nhất (cả về số tuyệt đối lẫn tương đối). Thành công của Trung Quốc trong việc chống nghèo tuyệt đối đóng vai trò quan trọng trong tiến bộ của thời kỳ này. Với ngưỡng nghèo 1,25 đô la Mỹ/ngày, tỷ lệ nghèo của nước này đã giảm từ 40% xuống 28% trong giai đoạn 1981-2005. Con số này của khu vực Nam Á là 40% năm 2005, giảm xuống từ 60% năm 1981.⁴⁵

Tuy nhiên, tiến bộ đạt được trong giảm nghèo không đồng đều giữa các vùng. Vùng Đông Á, với tỷ lệ người nghèo là 80%, tỷ lệ cao nhất vào năm 1981, đã đạt được những thành quả ngoạn mục với việc giảm tỷ lệ này xuống còn 18% vào năm 2005 với 600 triệu người đã ra khỏi tình trạng nghèo khổ bần cùng. Tỷ lệ người nghèo cũng giảm sút tại các

⁴¹ Phúc Minh, Thế giới có hơn 1 tỉ người đói, <http://www.thesaigontimes.vn>, 12/10/2010

⁴² International Food Policy Research Institute, 2010 GLOBAL HUNGER INDEX, <http://www.ifpri.org>

⁴³ 2011 World Hunger and Poverty Facts and Statistics, <http://www.worldhunger.org>

⁴⁴ Thanh Thủy, Trong vòng 25 năm, tỷ lệ người nghèo trên thế giới đã giảm phân nửa, www.rfi.fr, 28/08/2008

⁴⁵ Shaohua Chen, Martin Ravallion, The Developing World Is Poorer Than We Thought, But No Less Successful in the Fight against Poverty, <http://www-wds.worldbank.org>, 8/2008

vùng Nam Á, châu Mỹ la tinh, Caribê, Trung Cận Đông và Bắc Phi. Ngược lại, tại các nước châu Phi cận Sahara, tỷ lệ người nghèo vẫn ở mức trên 50% từ 25 năm qua. Trong khi đó, với chuẩn nghèo 1,25 đô la Mỹ/ngày, số người nghèo ở khu vực này đã tăng gần gấp đôi từ 214 triệu lên hơn 390 triệu từ năm 1981 đến năm 2005. Tệ hơn nữa là số người sống với ít hơn 70 xu một ngày hầu như đã nhân lên gấp đôi, tăng từ 200 lên 380 triệu người. Với đà này, đến năm 2015, một phần ba trong số một tỷ người nghèo trên thế giới sẽ sinh sống tại vùng châu Phi cận Sahara.⁴⁶ Tuy nhiên, cũng có một vài tiến bộ trong tiến trình giảm nghèo của khu vực này vào giữa thập niên 1990. Tỷ lệ nghèo của khu vực này đã giảm từ 59% năm 1996 xuống 51% năm 2005.⁴⁷

2.2. Từ năm 2008 tới nay

Báo cáo của LHQ công bố hồi cuối tháng 6/2010 cho thấy một bảng tổng kết khiếm tốn về 10 năm đầu của quá trình thực hiện 8 mục tiêu này, trong đó đặc biệt là: các cam kết chính trị không được giữ vững, việc huy động các nguồn lực không tương xứng và một hiệu ứng tiêu cực của cuộc khủng hoảng thế giới. Theo báo cáo, tình trạng chênh lệch, bất bình đẳng vẫn chưa chấm dứt. Các em bé gái sống trong gia đình nghèo có ít hơn tới 3,5 lần cơ hội được đến trường so với các em gái giàu và ít hơn 4 lần cơ hội so với các bé trai. Thêm vào đó, tình trạng bất ổn lương thực lại ngày càng gia tăng do cuộc khủng hoảng kinh tế. Hiện tượng gia tăng bất ngờ giá ngũ cốc vào năm 2008 sau đó là cuộc khủng hoảng kinh tế vào năm 2009 đã tác động nặng nề tới các hộ gia đình nghèo, vốn luôn là đối tượng dễ bị ảnh hưởng nhất. Hơn nữa, chỉ trong vòng 10 năm, thế giới đã mất 13 triệu hécta rừng, giảm 3 triệu so với thập kỷ trước. 20 năm qua, hoạt động của con người cũng đã khiến lượng khí thải CO2 tăng 50% trong giai đoạn 1991-2007.⁴⁸

Không chỉ vậy, Tổng Thư ký Hội nghị LHQ về thương mại và phát triển (UNCTAD) Supachai Panitchpakdi cho rằng, tiến trình xóa đói nghèo ở nhóm nước LDCs đã thất bại vì trong suốt 4 thập niên qua chỉ có 3 nước thoát khỏi danh sách nhóm nước nghèo nhất thế giới này. Đó là Bốt-xoa-na, Mau-ri-ti-út và Cáp-ve. LDCs chiếm 13% dân số thế giới, nhưng chỉ tạo ra 1% sản lượng kinh tế toàn cầu. Trong số 48 quốc gia kém phát triển nhất, chỉ có 6 quốc gia có tỷ lệ nghèo ở mức dưới 30%. Số người sống trong tình trạng “vô cùng nghèo túng” tại LDCs đã tăng lên trong suốt 30 năm qua...⁴⁹

Theo đánh giá, các quốc gia đang phát triển luôn nỗ lực không mệt mỏi trên con đường để đạt tới MDG đầu tiên, giảm một nửa, trong giai đoạn từ nay đến năm 2015, tỷ lệ đói nghèo so với mức của năm 1990, tương ứng là 42%. Thành tựu giảm nghèo giai đoạn 2002-2005 của những nước này là rất đáng ghi nhận. Tuy nhiên, cuộc khủng hoảng giá lương thực năm 2008 và cuộc khủng hoảng kinh tế thế giới đã trở thành bước cản trở nặng

⁴⁶ Thanh Thủy, Trong vòng 25 năm, tỷ lệ người nghèo trên thế giới đã giảm phân nửa, www.rfi.fr, 28/08/2008

⁴⁷ Shaohua Chen, Martin Ravallion, The Developing World Is Poorer Than We Thought, But No Less Successful in the Fight against Poverty, <http://www-wds.worldbank.org>, 8/2008

⁴⁸ Hải Lê, Khủng hoảng kinh tế - Lực cản lớn trước những nỗ lực chống đói nghèo, www.dangcongsan.vn, 24/08/2010

⁴⁹ Lan Hương, LDCs - Những thách thức và trách nhiệm của cộng đồng quốc tế, <http://www.tapchicongsan.org.vn>, 27/5/2011

nề và thậm chí còn làm gia tăng nạn đói tại những nước này.⁵⁰ Cuộc khủng hoảng tài chính - kinh tế, lương thực và năng lượng toàn cầu đang làm xói mòn những thành quả phát triển hàng thập niên qua ở các nước nghèo. Ngân sách dành cho giáo dục bị thu hẹp đã cản trở những nỗ lực cải thiện môi trường giáo dục và phổ cập giáo dục tiểu học tại những nước chậm phát triển.

Bên cạnh đó, bức tranh nghèo đói toàn cầu cũng đang trở nên phức tạp hơn. Ở đây, có thể nhận thấy dấu ấn của tiến trình toàn cầu hóa, thể hiện qua sự dịch chuyển về mặt địa lý cán cân đói nghèo từ châu Á sang châu Phi. Tỷ lệ đói nghèo tại châu Á đang giảm mạnh, nhưng tỷ lệ đói nghèo tại châu Phi lại tăng lên.

Năm 2005, tại châu Á có tới 2/3 số người nghèo trên thế giới, nhưng đến nay, tỷ lệ này giảm còn 1/3. Trong khi đó, tỷ lệ đói nghèo tại châu Phi cũng kỳ lại tăng hơn gấp đôi, chiếm tới 60% tổng số người nghèo trên thế giới. Từ năm 1999, Ấn Độ luôn là quốc gia có số người nghèo đông nhất thế giới, nhưng đến năm 2015, gánh nặng này sẽ chuyển cho Nigeria.

Ngoài ra, cùng với những thay đổi khu vực, số người nghèo trên thế giới không còn chỉ sống tại những nước nghèo. Những người thuộc diện này đang ngày càng tăng tại các nước có thu nhập trung bình và tại những quốc gia bất ổn. Thực tế này cũng phản ánh một mặt trái của xu thế toàn cầu hóa đã được cảnh báo - đó là làm gia tăng khoảng cách giàu nghèo giữa các tầng lớp dân cư trong một quốc gia và khiến tình hình thêm bất ổn tại những nước không có một thể chế chính trị vững mạnh.⁵¹

Tuy nhiên, bên cạnh những mất mát không thể phủ nhận thì thế giới cũng chứng kiến nhiều thành tựu đáng kể. Một cách lạc quan, Báo cáo của WB cho thấy hầu hết các quốc gia đang phát triển đều đạt được những tiến bộ quan trọng trong quá trình thực hiện các MDGs. Trong số 87 quốc gia có thể thu thập dữ liệu, có 49 nước có thể đạt được mục tiêu giảm phân nửa số người sống dưới mức nghèo (với dưới 1 USD mỗi ngày) vào năm 2015.⁵²

Gần đây nhất, ngày 8/7/2011, LHQ ra báo cáo khẳng định thế giới hiện vẫn đi đúng hướng trong tiến trình thực hiện các MDGs, bất chấp tác động của cuộc khủng hoảng tài chính và suy thoái kinh tế toàn cầu nổ ra năm 2008 cũng như giá lương thực và nhiên liệu không ngừng leo thang. Báo cáo của LHQ về thực hiện MDGs đã ghi nhận những tiến bộ quan trọng trong tiến trình xóa đói giảm nghèo, đồng thời dự báo số người đói nghèo trên toàn cầu vào năm 2015 sẽ giảm xuống dưới 15%, nhanh hơn so với mục tiêu 23% được ấn định trong MDG về xóa đói giảm nghèo.

Những tiến bộ đáng kể đạt được ở các quốc gia Benin, Bhutan, Burkina Faso, Ethiopia, Guinea, Mali, Mozambique và Niger, nơi mà tỷ lệ nhập học ở bậc tiểu học tăng hơn 25% trong giai đoạn 1999-2009. Khu vực châu Phi cận Sahara với 18% tăng trong tỷ lệ trẻ em nhập học trong giai đoạn 1999-2009 được xem là khu vực có nhiều cải thiện nhất.

⁵⁰ Hải Lê, Khủng hoảng kinh tế - Lực cản lớn trước những nỗ lực chống đói nghèo, www.dangcongsan.vn, 24/08/2010

⁵¹ Huỳnh Vũ, Dấu ấn toàn cầu hóa trên bản đồ đói nghèo thế giới, <http://daibieunhandan.vn>, 31/05/2011

⁵² Hải Lê, Khủng hoảng kinh tế - Lực cản lớn trước những nỗ lực chống đói nghèo, www.dangcongsan.vn, 24/08/2010

Theo báo cáo, động lực tăng trưởng ở các quốc gia đang phát triển đủ mạnh để duy trì những tiến bộ đạt được trong mục tiêu xóa đói giảm nghèo toàn cầu. Theo các dự báo gần đây nhất của WB, tỷ lệ đói nghèo được kỳ vọng sẽ giảm xuống dưới 15% vào năm 2015, điều đó có nghĩa là các MDGs có thể đạt được.

Số trẻ em tử vong dưới 5 tuổi đã giảm từ 12,4 triệu năm 1990 xuống còn 8,1 triệu năm 2009, nghĩa là giảm gần 12.000 trẻ em bị chết mỗi ngày. Những nỗ lực tài trợ và kiểm soát tập trung ngày càng tăng đã cắt giảm 20% số người chết do sốt rét trên toàn thế giới, từ gần 985.000 ca tử vong năm 2000 xuống còn 781.000 năm 2009. Việc tài trợ ngày càng tăng từ nhiều nguồn khác nhau cũng đã mở rộng các chương trình trọng điểm, chẳng hạn chăm sóc những người bị bệnh HIV/AIDS.

Tuy nhiên, báo cáo cũng nhấn mạnh rằng những nỗ lực cần tập trung hơn nữa đặc biệt đối với khu vực dễ bị tổn thương. Báo cáo cũng nêu bật, sau các nỗ lực không ngừng để đạt được các Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ, số ca nhiễm HIV đã và đang giảm mạnh. Năm 2009, có 2,6 triệu trường hợp bị lây nhiễm mới HIV, giảm 21% kể từ năm đỉnh điểm 1997. Số người được điều trị HIV hoặc AIDS đã tăng 13-14 lần từ năm 2004 đến năm 2009 nhờ vào các chương trình tài trợ và mở rộng.

Ước tính có khoảng 1,1 tỷ người ở khu vực thành thị và 723 triệu người tại các khu vực nông thôn đã được tiếp cận với các nguồn nước sạch trong giai đoạn 1990-2008.⁵³

Đồng quan điểm với LHQ, báo cáo mới nhất của WB và Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF) cho thấy các "hai phần ba số các quốc gia đang phát triển đang tiến những bước vững chắc trên con đường đạt được các mục tiêu cốt lõi mà cộng đồng quốc tế đã đề ra để đấu tranh chống đói nghèo và không còn xa để đạt được mục tiêu đó". Trong số nhóm các nước "không thể vượt qua để đạt tới các mục tiêu này" thì một nửa hiện vẫn đang "nghiên cứu tìm giải pháp" để đạt được kết quả tối ưu trong giai đoạn từ nay tới năm 2015 "hay có thể sau đó ít lâu" với điều kiện áp dụng các "chính sách hiệu quả hơn" và ủng hộ mạnh mẽ "quá trình tăng trưởng nhanh hơn". Số lượng người sống với dưới 1,25 USD/ngày sẽ giảm xuống còn 883 triệu vào năm 2015, thấp hơn rất nhiều so với con số 1,4 tỷ vào năm 2005 và 1,8 tỷ vào năm 1990.

Theo báo cáo trên, tỷ lệ tử vong ở trẻ em dưới 5 tuổi đã giảm từ 12,4 triệu trong năm 1990 xuống còn 8,1 triệu trẻ năm 2009, giảm gần 12.000 trẻ bị chết mỗi ngày. Trong giai đoạn 2000-2009, tỷ lệ tử vong vì sốt rét đã giảm 20% nhờ các nỗ lực tăng tài trợ và kiểm soát dịch bệnh. Khu vực Tiểu sa mạc Sahara châu Phi với tỷ lệ trẻ em đến trường tăng 18% từ năm 1999 đến 2009 được coi là khu vực thực hiện tốt nhất mục tiêu phổ cập giáo dục tiểu học. Số người nhiễm HIV/AIDS toàn cầu đã giảm 21% trong khoảng thời gian từ năm 1997 đến 2009, trong khi số người nhận được thuốc điều trị HIV/AIDS tăng gấp 13 lần từ năm 2004 đến 2009. Khoảng 1,1 tỷ người ở các đô thị và 723 triệu người ở các khu vực nông thôn trên toàn cầu đã được tiếp cận nguồn nước sạch trong giai đoạn 1990-2008. Tiến bộ này ghi nhận phần đóng góp rất tích cực của các nền kinh tế Trung Quốc và Ấn Độ trong khi

⁵³ UN, UN reports progress towards poverty alleviation, urges increased support for the poorest, <http://www.un.org>, 07/7/2011

nhiều quốc gia châu Phi còn chậm trễ. 17 nước châu Phi còn "rất xa mới đạt được mục tiêu giảm thiểu một nửa tỷ lệ người nghèo".⁵⁴

Tuy nhiên, LHQ nhấn mạnh các tiến triển trong thực hiện MDGs vẫn không phổ quát và không đồng đều, cũng như những lợi ích phát triển vẫn không được chia sẻ công bằng. Khoảng cách giàu nghèo cũng như bất bình đẳng xã hội vẫn lớn giữa các tầng lớp trong xã hội và giữa thành thị với nông thôn.⁵⁵ Việc cải thiện điều kiện dinh dưỡng và tỷ lệ sống của trẻ em đạt được ít tiến bộ nhất, năm 2009, gần ¼ số trẻ em ở các nước đang phát triển bị thiếu cân, trẻ em nghèo chịu ảnh hưởng nhiều nhất. Những tiến bộ khác về điều kiện vệ sinh cũng thường bị bỏ qua đối với người nghèo hoặc người dân khu vực nông thôn với hơn 2,6 tỷ người không có nhà vệ sinh. Chẳng hạn, tại khu vực Nam Á, số nhà vệ sinh cho 40% số hộ gia đình nghèo nhất hầu như không tăng từ năm 1995-2008. Khắp nơi trên thế giới, sự bất công bằng xã hội đang ngày càng rộng.⁵⁶

Thời điểm hiện nay là thời điểm thế giới cần tăng tốc thúc đẩy bình đẳng, sự bền vững và phổ quát trong phát triển cũng như trao quyền cho phụ nữ. Để đạt MDGs đúng hạn năm 2015, thế giới cần những nỗ lực mang tính đột phá lớn cũng như cần đổi mới các quan hệ đối tác toàn cầu vì tiến bộ xã hội toàn cầu. WB và IMF cũng lên tiếng kêu gọi các cố gắng tăng cường được thực hiện trong khoảng thời gian cuối cùng trước ngày hạn định 2015. Thế giới vẫn còn cần phải nỗ lực hơn nữa để giảm thiểu một nửa số nhân loại hiện phải sống trong tình trạng đói nghèo cùng cực.

Hơn lúc nào hết, việc thúc đẩy hoàn thành MDGs ở cấp độ quốc tế sẽ không chỉ là sự nỗ lực của một quốc gia riêng lẻ mà cần có tổng lực từ cả cộng đồng quốc tế. Trong bối cảnh đó, thiện chí nỗ lực hành động từ phía các nhà lãnh đạo các nước, loại bỏ các biện pháp đối xử không công bằng trong thương mại, đầu tư mạnh mẽ vào hạ tầng, dịch vụ xã hội, chú trọng tới các nhóm đối tượng dễ bị tổn thương như phụ nữ và trẻ em... luôn được xem là chìa khóa để mở ra cánh cửa đưa nhân loại tới đích cuối cùng của các MDG. Bên cạnh đó, không thể phủ nhận vai trò đặc biệt quan trọng của việc các nước giàu thực hiện đúng cam kết về tăng viện trợ phát triển chính thức để các nước nghèo có thêm nguồn lực phát triển.⁵⁷

IV – Kinh nghiệm xóa đói, giảm nghèo của một số nước

1. Hàn Quốc

Trước những năm 60, Hàn Quốc có xuất phát điểm là nước rất nghèo nàn về nguồn tài nguyên thiên nhiên, vốn và công nghệ. Mặc dù vậy, Chính phủ nước này vẫn quyết tâm thực hiện chính sách và chiến lược phát triển kinh tế hướng vào xuất khẩu. Các chính sách này hứa hẹn sẽ loại bỏ được nghèo đói trong quá trình tăng trưởng GNP. Chính phủ Hàn Quốc tập trung vào phát triển các vùng đô thị và xây dựng các khu công nghiệp tập trung ở các

⁵⁴ Hải Lê, Trên con đường thực hiện Mục tiêu phát triển thiên niên kỷ: Giảm một nửa tỷ lệ đói nghèo vào năm 2015, www.dangcongsan.vn, 20/4/2011

⁵⁵ LHQ lạc quan về tiến trình giảm đói nghèo trên toàn cầu, www.dangcongsan.org.vn, 09/07/2011

⁵⁶ UN, UN reports progress towards poverty alleviation, urges increased support for the poorest, <http://www.un.org>, 07/7/2011

⁵⁷ Hải Lê, Trên con đường thực hiện Mục tiêu phát triển thiên niên kỷ: Giảm một nửa tỷ lệ đói nghèo vào năm 2015, www.dangcongsan.vn, 20/4/2011

thành phố lớn. Kết quả là Hàn Quốc đã đạt được tốc độ tăng trưởng GNP cao kỷ lục ở mức trung bình 9% trong giai đoạn 1962-1988.⁵⁸

Tuy nhiên, 60% dân số Hàn Quốc sống ở khu vực nông thôn, cuộc sống nghèo đói, tuyệt đại đa số là tá điền, ruộng đất tập trung vào sở hữu của giai cấp địa chủ, nhân dân sống trong cảnh nghèo đói tột cùng. Thực tế này gây ra làn sóng di dân tự do từ nông thôn ra thành thị để kiếm việc làm, vượt ngoài tầm kiểm soát của Chính phủ, gây mất ổn định chính trị - xã hội. Trước tình hình đó, Chính phủ Hàn Quốc đã phải xem xét lại các chính sách kinh tế - xã hội của mình, chú ý đến việc điều chỉnh các chính sách phát triển kinh tế - xã hội ở khu vực nông thôn và một chương trình phát triển nông nghiệp nông thôn mới ra đời gồm 4 nội dung cơ bản:

- Mở rộng hệ thống tín dụng nông thôn bằng cách tăng số tiền cho hộ nông dân vay
- Nhà nước thu mua ngũ cốc của nông dân với giá cao
- Thay giống lúa mới có năng suất cao
- Khuyến khích xây dựng cộng đồng mới ở nông thôn bằng việc thành lập các hợp tác xã sản xuất và đội ngũ lao động để sửa chữa đường xá, cầu cống và nâng cấp nhà ở.

Với những nội dung này, Chính phủ Hàn Quốc đã phần nào giúp nhân dân có việc làm, ổn định cuộc sống, giảm bớt tình trạng di dân ra các thành phố lớn để kiếm việc làm. Chính sách này đã được thể hiện thông qua kế hoạch 10 năm cải tiến cơ cấu nông thôn nhằm cải tiến cơ cấu này theo hướng đa dạng hóa sản xuất nông nghiệp, từng bước đưa nền kinh tế phát triển nhằm xóa đói giảm nghèo cho người dân khu vực nông thôn. Kết quả là, riêng lĩnh vực nông nghiệp trong thời kỳ này có tốc độ tăng trưởng khá cao, trung bình 5,3%/năm. Nhờ đó, tỷ lệ hộ nghèo đói đã giảm xuống nhanh chóng từ 33,7% năm 1967 xuống còn 6,5% năm 1988 căn cứ theo chuẩn nghèo tuyệt đối năm 1988 được áp dụng ở Hàn Quốc cho các hộ nông dân là 5.525 đô la Mỹ/năm.⁵⁹

Có thể nói, Hàn Quốc là nước tiêu biểu cho chính sách phát triển kinh tế bắt đầu từ trước, xử lý nghèo đói kéo theo sau và có những thành công nhất định. Đến nay, Hàn Quốc đã trở thành một nước công nghiệp phát triển song Chính phủ nước này vẫn coi trọng những chính sách có liên quan đến phát triển kinh tế nông nghiệp nông thôn nhằm xóa đói giảm nghèo cho người dân khu vực nông thôn, từ đó giảm được đói nghèo, tạo thế ổn định cho nền kinh tế.

2. Đài Loan

Đài Loan là một trong những nước công nghiệp mới (NIEs) và là một nước thành công nhất trong mô hình kết hợp chặt chẽ giữa phát triển công nghiệp với phát triển kinh tế nông nghiệp nông thôn. Các chính sách phát triển kinh tế - xã hội mà Đài loan đã áp dụng thành công góp phần xóa đói giảm nghèo nhanh chóng cho nước này có thể kể đến như:

⁵⁸ Lê Xuân Bá, Chu Tiến Quang, Nguyễn Hữu Tiến, Lê Xuân Đình, Nghèo đói và xóa đói giảm nghèo ở Việt Nam, NXB Nông Nghiệp, 2001

⁵⁹ Lê Xuân Bá, Chu Tiến Quang, Nguyễn Hữu Tiến, Lê Xuân Đình, Nghèo đói và xóa đói giảm nghèo ở Việt Nam, NXB Nông Nghiệp, 2001

- Đưa rộng đất đến cho nông dân, tạo điều kiện hình thành các tang trại gia đình với quy mô nhỏ, chủ yếu đi vào sản xuất nông phẩm theo hướng sản xuất hàng hóa.
- Đa dạng hóa sản xuất nông nghiệp, công nghiệp hóa nông nghiệp nông thôn, mở mang thêm những ngành sản xuất kinh doanh ngoài nông nghiệp, số trang trại vừa sản xuất nông nghiệp vừa kinh doanh ngoài nông nghiệp tăng lên nhanh chóng. Việc tăng sản lượng và tăng năng suất lao động trong nông nghiệp đến lượt nó lại tạo điều kiện cho các ngành công nghiệp phát triển.
- Đầu tư cho kết cấu hạ tầng kỹ thuật và hạ tầng xã hội để phát triển nông thôn. Đài Loan rất coi trọng phát triển mạng lưới giao thông nông thôn cả đường bộ, đường sắt và đường thủy.

Trong nhiều thập kỷ qua, Đài Loan coi trọng việc phát triển giao thông nông thôn đều khắp các miền, các vùng sâu vùng xa, điện khí hóa nông nghiệp nông thôn, từ đó góp phần cải thiện điều kiện sản xuất và sinh hoạt ở nông thôn. Chính quyền Đài Loan cho xây dựng các cơ sở sản xuất công nghiệp ngay ở vùng nông thôn để thu hút lao động nhân rỗi khu vực nông nghiệp, tạo điều kiện để tăng thu nhập cho nông dân nghèo, góp phần ổn định cuộc sống của họ. Bên cạnh đó, Đài Loan áp dụng chế độ giáo dục bắt buộc đối với những người trong độ tuổi, do đó trình độ học vấn của người dân nông thôn được nâng lên đáng kể. Cùng với trình độ dân trí được nâng lên và điều kiện sống được cải thiện đáng kể, tỷ lệ tăng dân số đã giảm từ 3,2%/năm năm 1950 xuống còn 1,5%/năm năm 1985. Ngoài ra, hệ thống y tế, chăm sóc sức khỏe ban đầu cho nhân dân cũng được quan tâm đầu tư thích đáng.

3. Tuynidi

Là một nước Bắc Phi, Cộng hòa Tuynidi đã đạt được những thành tựu to lớn trong phát triển kinh tế nói chung và xóa đói giảm nghèo nói riêng. Trong 25 năm cuối cùng của thế kỷ XX, Tuynidi đã tăng gấp đôi GDP đồng thời giảm được mức tăng dân số xuống dưới 2%/năm và giảm đáng kể tỷ lệ thất nghiệp.

Người nghèo của Tuynidi được hưởng trợ cấp lương thực của Chính phủ. Theo Chính phủ Tuynidi, việc duy trì chính sách trợ cấp lương thực cho người nghèo đói là mục tiêu lâu dài xuất phát từ nhu cầu thiết thực nhằm ổn định chính trị - xã hội để phát triển kinh tế. Những chính sách cải cách kinh tế của Chính phủ Tuynidi đều gắn liền với các chương trình xã hội, và đến lượt nó các chính sách xã hội đã thực sự có tác động tích cực trở lại. Ví dụ, do phát triển y tế và giáo dục mà chất lượng nguồn nhân lực được cải thiện; do chú trọng đầu tư cơ sở hạ tầng kinh tế-xã hội nên kinh tế có điều kiện phát triển khắp các vùng từ thành thị đến nông thôn; thực thi hiệu quả những chính sách nhằm hướng tới nâng cao mức sống cho người nghèo; và cuối cùng nhờ sự kết hợp giữa các chính sách phát triển kinh tế và phát triển xã hội mà lãnh đạo chính trị và bộ máy chính quyền nhận được sự ủng hộ của nhân dân, họ tích cực tham gia vào các chương trình hành động của Chính phủ. Trên cơ sở đó, Tuynidi phát triển ổn định, giảm tệ nạn tham nhũng. Có thể nói, Tuynidi là một điển hình tiên tiến ở châu Phi, nơi mà tình trạng đói nghèo chiếm đa số.⁶⁰

⁶⁰ Lê Xuân Bá, Chu Tiến Quang, Nguyễn Hữu Tiến, Lê Xuân Đình, Nghèo đói và xóa đói giảm nghèo ở Việt Nam, NXB Nông Nghiệp, 2001

4. Mỹ Latinh và Caribê – trường hợp thành công Bolivia

Ủy ban Kinh tế LHQ khu vực Mỹ Latinh và Caribê (ECLAC) khẳng định các chương trình chuyển giao có điều kiện (CTP), đang được thực hiện ở 18 nước trong khu vực này, đã trở thành công cụ giảm đói nghèo ngắn hạn, tăng cường phát triển nguồn nhân lực trong các gia đình nghèo, phá vỡ vòng luẩn quẩn đói nghèo truyền kiếp của họ.

Các số liệu của ECLAC cho thấy các chương trình trợ cấp xã hội CTP, chiếm khoảng 0,4% GDP của các nước thuộc Mỹ Latinh và Caribê, đã đem lại lợi ích cho 113 triệu người nghèo, tương đương gần 20% dân số của khu vực này. Theo sáng kiến của ECLAC, các chương trình CTP được coi là cơ chế trợ cấp xã hội có điều kiện nhằm tăng mức tiêu dùng của các gia đình người nghèo bằng việc chuyển giao tiền mặt và được thực hiện trên cơ sở đồng trách nhiệm giữa giới chủ và chính phủ. ECLAC nhấn mạnh các chương trình CTP đã giúp giảm tác động của khủng hoảng kinh tế đến người nghèo, giảm sự bất bình đẳng trong xã hội và tăng thu nhập của người lao động. Nhờ các chương trình CTP, các nước khu vực Mỹ Latinh và Caribê giảm được 1% số người nghèo và 0,4% số người cực nghèo trong năm 2010 so với năm 2009.

Theo ECLAC, Bolivia là quốc gia có tỷ lệ giảm nghèo cao nhất khu vực Mỹ Latinh và Caribê, với tỷ lệ giảm nghèo từ 51% trong năm 2000 xuống còn 35% trong năm 2009. Bộ trưởng Tài chính công Bolivia nhấn mạnh kết quả tích cực trên là nhờ vào các chính sách tái phân chia của cải, thông qua việc hỗ trợ kinh tế trực tiếp cho những thành phần xã hội nhạy cảm nhất, do Tổng thống Evo Morales khởi xướng.⁶¹

B - TÌNH HÌNH NGHÈO ĐỐI VÀ CÔNG TÁC XÓA ĐỐI GIẢM NGHÈO Ở VIỆT NAM

I. Nghèo đói và thực trạng nghèo đói ở Việt Nam

1. Chuẩn nghèo của Việt Nam

Trong thời gian từ 1993 đến cuối năm 2005, chính phủ Việt Nam đã 4 lần nâng mức chuẩn nghèo. Theo Quyết định số 143/2001/QĐ-TTg của Thủ tướng chính phủ ngày 27/9/2001 trong đó phê duyệt “Chương trình mục tiêu quốc gia xóa đói và giảm nghèo giai đoạn 2001 – 2005” thì những hộ gia đình có thu nhập bình quân đầu người ở khu vực nông thôn miền núi và hải đảo từ 80.000 đồng/người/tháng (960.000 đồng/người/năm) trở xuống là hộ nghèo, khu vực nông thôn đồng bằng những hộ gia đình có thu nhập bình quân đầu người 100.000 đồng/người/tháng (1.200.000 đồng/người/năm) trở xuống là hộ nghèo; khu vực thành thị những hộ có thu nhập bình quân đầu người từ 150.000 đồng/người/tháng (1.800.000 đồng/người/năm) trở xuống là hộ nghèo.

Theo Quyết định số 170/2005/QĐ-TTg của Thủ tướng chính phủ ngày 8/7/ 2005 về việc ban hành chuẩn nghèo áp dụng cho giai đoạn 2006 – 2010, ở khu vực nông thôn, những

⁶¹ Thông tấn xã Việt Nam, Công cụ giảm đói nghèo ở các nước Mỹ Latinh và Caribê - Bolivia đứng đầu Mỹ Latinh trong công tác giảm nghèo, www.dangcongsan.vn, 28/12/2010

hộ có mức thu nhập bình quân 200.000 đồng/người/tháng trở xuống là hộ nghèo; khu vực thành thị những hộ có thu nhập bình quân 260.000 đồng/người/tháng trở xuống là hộ nghèo. Năm 2011, Bộ LĐTBXH đề xuất ra chuẩn nghèo mới cho giai đoạn 2011 – 2015 là thu nhập bình quân của người dân khu vực nông thôn là dưới 400.000 đồng/người/tháng và khu vực thành thị dưới 500.000 đồng/người/tháng. Nếu tính theo chuẩn mới này, năm 2011, tỷ lệ hộ nghèo ước tính lại là 15%.

2. Tình hình nghèo đói ở Việt Nam

Từ năm 1986 đến nay, công cuộc đổi mới của Việt Nam đã đạt được những thành tựu quan trọng: đất nước đã thoát ra khỏi khủng hoảng, kinh tế tăng trưởng nhanh, đời sống người dân được cải thiện rõ nét. Tuy nhiên, vấn đề phân hóa giàu nghèo nổi lên giữa các vùng, các nhóm dân cư, đặc biệt là khu vực miền núi, vùng đồng bào dân tộc, đời sống người dân còn hết sức khó khăn.

Để giải quyết mối quan hệ hài hòa giữa tăng trưởng kinh tế và công bằng xã hội, nhằm bảo đảm phát triển bền vững, tổng kết kinh nghiệm thực tiễn từ phong trào xóa đói, giảm nghèo của cả nước giai đoạn 1992 - 1997, từ năm 1998 đến nay, xóa đói, giảm nghèo đã trở thành chương trình mục tiêu quốc gia và được đưa vào kế hoạch định kỳ 5 năm của Chính phủ và các địa phương, đến nay đã qua 3 giai đoạn (1998 - 2000; 2001 - 2005; 2006 - 2010). Những năm qua, nhờ thực hiện thành công Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội, Chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo, Chương trình phát triển kinh tế - xã hội các xã đặc biệt khó khăn vùng đồng bào dân tộc, miền núi (Chương trình 135), Chương trình hỗ trợ giảm nghèo nhanh và bền vững đối với 62 huyện nghèo (Nghị quyết số 30a) và các chương trình kinh tế, xã hội khác hướng vào mục tiêu giảm nghèo, tỷ lệ hộ nghèo cả nước đã giảm nhanh từ 22% (năm 2005) xuống còn 11,3% (năm 2009) và còn 9,45% (năm 2010), bình quân mỗi năm giảm 2% - 3% tỷ lệ nghèo; người nghèo đã được tiếp cận tốt hơn các nguồn lực kinh tế (vốn, đất đai, công nghệ, thị trường...) và các dịch vụ xã hội cơ bản như: giáo dục, y tế, nước sạch, trợ giúp pháp lý...; kết cấu hạ tầng của các huyện, xã nghèo được tăng cường; đời sống của người nghèo được cải thiện rõ rệt. Đến năm 2008 – 2009, tỉ lệ hộ nghèo của cả nước về cơ bản duy trì ở mức 12% (bảng 2).

Tuy nhiên, khi chuẩn nghèo mới, dự kiến áp dụng từ năm 2011, được nâng lên thành 400.000 đồng/người/tháng ở nông thôn và 500.000 đồng/người/tháng ở thành thị thì tỉ lệ hộ nghèo của cả nước sẽ tăng lên con số 15%- 17%. Tại Việt Nam, người nghèo tập trung phần lớn ở khu vực nông thôn chiếm khoảng 60 - 70%; một số huyện miền núi phía Bắc, Tây Nguyên, miền núi Duyên hải miền Trung, Tây Nam Bộ là những nơi đông đồng bào dân tộc thiểu số sinh sống, tỷ lệ hộ nghèo còn cao (70 – 90%), là địa bàn rất khó khăn đối với công tác giảm nghèo. Tỷ lệ hộ nghèo ở khu vực miền núi cao hơn từ 1,7 đến 2 lần tỷ lệ hộ nghèo bình quân chung. Tỷ lệ nghèo ở nông thôn cao gấp 2 lần ở thành thị. Trên thực tế, vùng nhiều người nghèo đều là những vùng khó khăn (điều kiện tự nhiên khắc nghiệt, hạ tầng thấp kém, sản xuất manh mún, nhỏ lẻ) hoặc các khu dân cư tái định cư để nhường chỗ cho những công trình lớn. Những vùng có tốc độ giảm nghèo nhanh, cũng là những vùng có tỷ lệ hộ nghèo cao - giảm nghèo nhanh và tái nghèo cũng nhanh.

Bảng 2. Tỷ lệ nghèo toàn quốc và ở các vùng 1993-2009

	Nông thôn (%)	Thành thị (%)	Toàn quốc (%)
1993	66%	25%	58,1%
1998	45,5%	9,2%	37,4%
2002	35,6%	6,6%	28,9%
2004	25%	3,6%	19,5%
2006	20,4%	3,9%	15,97%
2007	..	..	14,82%
2008	..	..	12,1%
2009	..	..	11,2%

Nguồn: Hồ Sĩ Quý, “Đói nghèo ở Việt Nam trong ảnh hưởng của khủng hoảng kinh tế toàn cầu”, T/c *Thông tin KHXH*, số 1, 2011

II. Nguyên nhân của nghèo đói ở Việt Nam

Tình trạng nghèo đói của nước ta có nhiều nguyên nhân, trong đó có những nguyên nhân khách quan và nguyên nhân chủ quan. Về nguyên nhân khách quan, xuất phát điểm của nước ta trước Đổi mới là rất thấp. Nước ta vốn là nước nông nghiệp lạc hậu, lại phải trải qua hơn 30 năm chiến tranh liên tục, nguồn lực của nhà nước chưa đáp ứng ngay được nhu cầu phát triển kinh tế - xã hội của địa phương và điều kiện tự nhiên không thuận lợi ở một số vùng. Về nguyên nhân chủ quan, do tác động của chính sách chỉ tiêu cho y tế, giáo dục và chính sách đầu tư phát triển kinh tế - xã hội của Nhà nước chưa cân đối giữa các cấp hành chính, các vùng miền, các ngành kinh tế. Do bản thân người nghèo có trình độ học vấn thấp, gia đình đông con, nhiều tập tục lạc hậu.

Theo số liệu điều tra hộ nghèo năm 2004 của Bộ LĐTBXH, nguyên nhân nghèo đói là do: thiếu vốn sản xuất: 79% ; thiếu kiến thức sản xuất: 70% ; thiếu thông tin về thị trường: 35%; thiếu đất và không có đất sản xuất: 29% ; ốm đau, bệnh tật: 29% ; đông con: 24% ; không tìm được việc làm: 24% ; rủi ro: 5.9% ; gia đình có người mắc tệ nạn xã hội: 1%⁶².

Ngoài các nguyên nhân kể trên, còn một số nguyên nhân khác dẫn đến tình trạng đói nghèo của Việt Nam. Đó là :

1. Mô hình tăng trưởng kinh tế chưa thực sự hợp lý

Vấn đề đói nghèo, về khách quan, là sản phẩm tất yếu của một mô hình kinh tế nhất định. Khi một mô hình kinh tế đã cạn kiệt tiềm năng phát triển, thì dù chính quyền có cố gắng cũng không thể giải quyết tốt vấn đề đói nghèo. Nước ta đã chuyển sang mô hình công nghiệp hóa từ nhiều năm nay. Đó là mô hình kinh tế dựa vào khai thác tài nguyên và lao động giá rẻ, dựa vào đầu tư nước ngoài để xuất khẩu nhằm tăng trưởng nhanh. Ở một nước nông nghiệp lạc hậu, mô hình ấy có vai trò nhất định ở giai đoạn khởi động nền kinh tế thị

⁶² Theo Bộ KH&ĐT, Tăng trưởng và xóa đói giảm nghèo ở Việt Nam – Thành tựu, thách thức và giải pháp, Hà Nội, 7/2007.

trường, nhưng nếu kéo dài thời gian thực hiện mô hình chỉ lo tăng trưởng số lượng thì những vấn đề xã hội sẽ phát sinh và tăng lên, thể hiện ở tình hình đói nghèo đã trở nên nghiêm trọng, phân hóa giàu nghèo mở rộng khoảng cách nhanh chóng, lối sống trong xã hội xuất hiện nhiều vấn nạn mới. Do kéo dài mô hình công nghiệp hóa chạy theo tăng trưởng số lượng, nên hiện nay nước ta tuy thực hiện chính sách xóa đói, giảm nghèo đạt những kết quả nhất định, nhưng vấn đề đói nghèo trên thực tế ở cả khu vực chính thức lẫn khu vực phi chính thức vẫn còn nhiều điểm cần quan tâm nghiên cứu.

Vấn đề đói nghèo hiện nay khác với đói nghèo trước đây ở thôn quê do nhịp độ phát triển các dự án chỉ nhằm thu hút đầu tư cho tăng trưởng kinh tế, còn các yêu cầu an sinh xã hội chưa được quan tâm, nhất là trong giải phóng mặt bằng, trong tái định cư đã để lại hậu quả về mất việc làm và đói nghèo tăng lên.

Nhìn tổng quát, tác động của tăng trưởng kinh tế một cách phiến diện đến đói nghèo có nguyên nhân sâu xa từ việc duy trì quá lâu mô hình công nghiệp hóa đã lỗi thời ở thời đại hiện nay, còn nguyên nhân trực tiếp là bệnh thành tích theo nhiệm kỳ của bộ máy quản lý. Thực tiễn cho thấy, giải quyết vấn đề đói nghèo phải gắn liền với đổi mới mô hình kinh tế với đổi mới tư duy và phương pháp quản lý.

2. Chính sách tiền lương

Mặc dù, ở mỗi bộ phận của doanh nghiệp cách tính tiền lương có thể khác nhau (lương theo giờ, lương theo sản phẩm v.v.) nhưng nhìn chung chính sách tiền lương ở khu vực chính thức (khu vực nhà nước) của Việt Nam vẫn tồn tại bất cập là tiền lương trả cho công nhân viên vẫn còn quá thấp. Theo điều tra của Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương (CIEM), lương tối thiểu hiện mới chỉ đáp ứng 60% – 65% nhu cầu cần thiết. Mức lương này (dù đã tăng lên) vẫn không bảo đảm bù đắp sức lao động giản đơn, chưa thể nói đến tái tạo sức lao động và nâng cao năng lực lao động. So với các nước trong khu vực, lương tối thiểu ở Việt Nam hiện thấp hơn khoảng 40%. Ưu điểm của một mô hình kinh tế không chỉ ở năng suất lao động mà còn ở mức sống của người lao động.

Chính sách tiền lương thấp hiện nay còn được các doanh nghiệp trong nước và đầu tư nước ngoài lấy đó để làm căn cứ để trả lương cho người lao động, chứ không dựa vào năng suất, chất lượng, hiệu quả công việc. Những nhược điểm trong quản lý nhà nước đã bị các doanh nghiệp khai thác làm cho người lao động ngày càng đói nghèo. Ngoài ra, theo cam kết quốc tế, tới năm 2012, sự bình đẳng trong trả lương giữa các thành phần kinh tế phải được thực hiện, trong khu vực có vốn đầu tư nước ngoài và doanh nghiệp trong nước phải có chung mức lương tối thiểu (khác với mức lương tối thiểu trong bộ máy nhà nước).

3. Môi trường bị tàn phá và biến đổi khí hậu

Biến đổi khí hậu tác động mạnh mẽ đến nỗ lực xóa đói giảm nghèo của Việt Nam bởi lẽ dân số nước ta đa phần vẫn hoạt động trong lĩnh vực nông nghiệp, nước ta vẫn là một nước đang trong quá trình công nghiệp hóa. Biến đổi khí hậu sẽ tác động mạnh mẽ đến diện tích canh tác lương thực, đến hiệu quả sản xuất nông nghiệp. Ngoài ra, do nạn chặt phá rừng đầu nguồn, do ý thức bảo vệ môi trường còn kém nên đã gây ra nhiều hậu quả đáng tiếc cho

hoạt động sản xuất nông nghiệp, đời sống của nông dân cũng như cố gắng xóa nghèo ở nông thôn của chính phủ. Ở nước ta, mức độ tàn phá môi trường ngày càng nghiêm trọng là một nhân tố trực tiếp làm tăng mức độ và phạm vi của đói nghèo.

Trước hết, tình trạng ô nhiễm môi trường các khu công nghiệp. Các khu công nghiệp, các công ty đã làm hàng loạt sông ngòi, kênh rạch, nguồn nước ngầm bị ô nhiễm do không giải quyết vấn đề chất thải. Kết quả là làm bệnh tật gia tăng đối với công nhân và dân cư trong vùng. Những chi phí cho chữa trị bệnh tật khiến người lao động nghèo thêm.

Thứ hai, tác động của biến đổi khí hậu toàn cầu không những đưa đến mực nước biển dâng cao, xâm chiếm nhiều diện tích đất đai để sinh sống (Việt Nam là một trong 5 nước chịu tác động trước tiên), mà còn gây ra những trận hạn hán, lũ lụt trầm trọng, xói mòn bờ biển, bờ sông, phèn hóa đất đai nông nghiệp. Bộ Tài nguyên và Môi trường Việt Nam dự báo, nếu mực nước biển dâng thêm 1 mét thì khoảng 20% châu thổ và 10% diện tích Thành phố Hồ Chí Minh có thể bị nhấn chìm. Những tai họa gần đây sẽ làm tăng đói nghèo, cả về mức độ và phạm vi.

Thứ ba, vấn đề môi trường tác động xấu đến phát triển kinh tế và đói nghèo ở nước ta trở nên cấp bách khi con sông Mê Kông rơi vào tình trạng lâm nguy. Sông Mê Kông dài 5.400 km chảy qua Trung Quốc, Mi-an-ma, Thái Lan, Lào, Cam-pu-chia và Việt Nam, cung cấp nước cho trồng trọt, cho vận chuyển hàng hóa, ảnh hưởng trực tiếp đến đời sống của 65 triệu người. Riêng nhu cầu nguồn nước cho khu vực này tăng nhanh (từ 43.700m³ năm 2002 tăng lên 56.700m³ vào cuối năm 2010).

Các nước Đông Nam Á có kế hoạch xây dựng 11 con đập ở hạ nguồn. Những con đập này sẽ làm biến đổi sự điều hòa tự nhiên và lưu lượng dòng chảy theo mùa (tính thủy học), làm giảm lượng phù sa ở hạ nguồn, đe dọa những khu vực trồng lúa nước năng suất cao nhất thế giới (như đồng bằng sông Cửu Long), đe dọa các luồng cá di chuyển sinh sản ở một con sông đang là ngư trường cá nước ngọt lớn nhất thế giới, ảnh hưởng nặng nề đến đời sống của nông dân và ngư dân. Mỗi đe dọa sông Mê Kông còn do tác động của biến đổi khí hậu, gây ra ngày càng nhiều những trận lũ lụt và hạn hán trầm trọng, xói mòn bờ, nước biển dâng cao ở khu vực châu thổ con sông này.

Việt Nam là nước chịu nhiều thiên tai. Hàng năm, nước ta phải hứng chịu các loại thiên tai với nhiều hậu quả nặng nề như lũ lụt, mưa bão. Điều đặc biệt là ở khu vực lũ thường xảy ra tại các tỉnh miền núi và những nơi bão lụt tàn phá nghiêm trọng nhất ở miền Trung thì cũng chính là những địa phương thuộc diện nghèo so với cả nước. Với tinh thần tương thân, tương ái, “lá lành đùm lá rách”, “lá rách ít đùm lá rách nhiều”, mỗi khi xảy ra thiên tai với mức độ nghiêm trọng, chính phủ Việt Nam và người dân cả nước lại có nhiều hoạt động thiết thực nhằm hỗ trợ, giúp đỡ đồng bào các vùng bị nạn nhanh chóng ổn định và khôi phục cuộc sống và bước ra khỏi sự khó khăn do hậu quả thiên tai để lại. Nhưng điều đáng nói là, trong các chương trình cứu trợ, trong đó gồm cả các khoản cứu trợ dành cho hộ nghèo, đã bị sử dụng sai mục đích hoặc không đến được tay của đối tượng cần giúp đỡ.

4. Hạn chế về năng lực tổ chức, quản lý của bộ máy nhà nước các cấp.

Đây là nhân tố tác động không nhỏ đến mức độ đói nghèo, nhưng thường bị bỏ qua và chậm đổi mới. Xét trên toàn cảnh, tác động của nhân tố tổ chức, quản lý của các cấp đến đói nghèo có mức độ khác nhau, ở những thời gian khác nhau, được thể hiện tập trung ở mấy mặt sau đây:

Thứ nhất, tính chất và mức độ “hành chính quan liêu” trong các cấp đã ảnh hưởng đến giải quyết vấn đề đói nghèo, thực hiện những chủ trương, chính sách xóa đói, giảm nghèo trong thời gian qua biểu hiện ở các hoạt động:

- Cứu trợ dân nghèo trong các đợt thiên tai bão lụt ở một số nơi rất chậm trễ, làm diện đói nghèo kéo dài và lan rộng.

- Việc xác định diện hộ nghèo theo quy định có những lệch lạc, dựa vào quan hệ thân quen đưa vào diện nghèo những hộ không nằm trong tiêu chí nghèo, thậm chí bớt xén tiền bạc mà đáng lẽ hộ nghèo được hưởng. Những sai phạm này thường ở cấp chính quyền cơ sở và huyện.

- Chất lượng xây dựng các luật kinh tế, xã hội còn thấp so với thực tiễn, nên “dễ thông qua nhưng khó thi hành” ở cấp vĩ mô. Quy trình làm luật hiện nay chỉ coi trọng mặt chính sách, giải trình nội dung chính sách hay luật mà không đòi hỏi giải trình về mặt kỹ thuật tổ chức thực hiện, nhất là về mặt thanh tra, kiểm soát. Vì vậy đã có những trường hợp bất khả thi, hoặc dễ “lách luật” và lạm dụng. Đây là hạn chế của cấp vĩ mô.

Thứ hai, tình trạng lãng phí ngày càng tăng trong quá trình triển khai các dự án kinh tế – xã hội, do chất lượng thấp trong xây dựng và thực hiện dự án, nên các dự án không có khả năng hoàn vốn, rủi ro cao, thời gian thực hiện kéo dài. Hiện nay, chỉ số ICOR quá cao. Tính chất hành chính quan liêu trong quản lý vĩ mô gây lãng phí ở tầm quốc gia còn do nôn nóng muốn làm tất cả, không có ưu tiên và bước đi phù hợp. Cách làm nặng về số lượng không chỉ gây lãng phí lớn, mà còn để lại nhiều vấn nạn cả về kinh tế và xã hội.

Thứ ba, tình trạng tham nhũng tác động không chỉ đến chất lượng và hiệu quả phát triển, mà còn trực tiếp đến đời sống nhân dân. Hiện tượng tham nhũng xuất hiện cả trong lĩnh vực giáo dục, lĩnh vực y tế, thậm chí cả trong dự án xóa đói, giảm nghèo, cùng với những tác động tiêu cực của các dự án xây dựng, nhất là các dự án sử dụng nhiều đất đai, làm cho vấn đề đói nghèo và ổn định xã hội khó giải quyết.

Trong thời gian qua, thực hiện Chương trình 135, Chương trình 30a, cũng như hỗ trợ giải quyết đói nghèo ở đồng bằng sông Cửu Long đã góp phần giảm tỷ lệ nghèo, nhưng con số nghèo ở nông thôn và đô thị vẫn còn cao. Nếu về mặt tổ chức, quản lý nhà nước không khắc phục tình trạng hành chính quan liêu, lãng phí, tham nhũng thì các mục tiêu giảm nghèo giai đoạn 2011 – 2020 khó có triển vọng.

5. Khủng hoảng tài chính toàn cầu và tác động đến tình trạng đói nghèo ở Việt Nam

Năm 2008, hầu hết các chuyên gia trong và ngoài nước đều cảnh báo cuộc khủng hoảng kinh tế toàn cầu có thể chặn đà phát triển của Việt Nam, giảm tăng trưởng từ 7-8%/năm

xuống còn 5,5% (theo WB) hoặc dưới 2-1%⁶³. Tuy nhiên, tác dụng tích cực của các gói kích cầu của chính phủ sau đó cùng với sự phục hồi của nền kinh tế thế giới, đã tạo điều kiện để tỷ lệ nghèo đói ở Việt Nam tiếp tục giảm xuống. Cụ thể là, trong tâm bão khủng hoảng (năm 2008 và 2009) vẫn có 2,72%, và hơn 1% các hộ gia đình ở Việt Nam thoát nghèo⁶⁴. Đánh giá đói nghèo có sự tham gia của người dân (PPA) tiến hành từ đầu năm 2008 ở các cộng đồng nông thôn ở Việt Nam cho thấy, đã có những kết quả khá cụ thể của *Chương trình mục tiêu quốc gia về xóa đói giảm nghèo 2006-2010* của Chính phủ, đã có những tiến bộ đáng kể về phát triển hạ tầng cơ sở ở nông thôn và ở miền núi, cũng đã có những kết quả rất tốt của việc thực hiện Chương trình 135 giai đoạn II... Khủng hoảng kinh tế tuy làm giảm tiến độ các công trình lớn, làm suy thoái sản xuất và thu nhập của nhiều doanh nghiệp, nhưng đối với người nghèo, việc phát triển hạ tầng giao thông, thông tin, dịch vụ... nhìn chung, vẫn là một sự cải thiện trực tiếp đời sống của họ. Dầu sao, so với hàng chục năm trước đó, người nghèo vẫn có cơ hội tiếp cận tốt hơn với các dịch vụ, đặc biệt các dịch vụ sản xuất nông nghiệp, chăn nuôi gia cầm... ở nhiều vùng nông thôn.

Theo tính toán của UNDP tại Việt Nam, tính từ năm 1990 đến 2010, dùng bất kỳ thước đo nào thì tỷ lệ nghèo đói ở Việt Nam cũng đã giảm mạnh. Nếu tính theo sức mua tương đương PPP thì chuẩn nghèo ở Việt Nam nằm ở giữa khoảng 1 và 2 USD/ngày.

Mặc dù khủng hoảng tài chính tác động đến kinh tế Việt Nam không thực sự quá nghiêm trọng, và công tác xóa đói giảm nghèo của chính phủ Việt Nam đã nhận được sự ghi nhận tích cực từ cộng đồng quốc tế, nhưng vẫn phải nhìn nhận nghiêm túc về tác động tiêu cực của khủng hoảng 2008 đến các hộ nghèo. Bởi lẽ, ngay cả trong hoàn cảnh kinh tế vĩ mô ổn định và đạt được sự tăng trưởng thì người nghèo vẫn là những đối tượng dễ bị tổn thương nhất. Về khủng hoảng tài chính 2008, đánh giá nhanh về tác động xã hội thực hiện vào tháng 2 và tháng 4/2009⁶⁵ đã chỉ ra rằng, những người lao động di cư trong nước và ngoài nước, những người lao động không đúng chuyên môn, những lao động có chuyên môn kỹ thuật thấp, và các doanh nghiệp hộ gia đình... là những đối tượng đã gặp nhiều thiệt thòi và bất lợi trong khủng hoảng. Lao động xuất khẩu và lao động di cư thiếu việc làm, kém thu nhập, và chịu rủi ro xã hội cao hơn trước. Nguyên nhân của tình trạng này là do Việt Nam vẫn thiếu một hệ thống an sinh xã hội kiện toàn.

Ngoài ra, khủng hoảng tài chính có thể làm tăng tốc độ giảm nghèo vốn đã không đồng đều giữa các vùng bị gia tăng, khoảng cách giàu - nghèo giữa các vùng tăng lên. Thống kê cho thấy, chênh lệch giữa nhóm 20% có thu nhập cao nhất so với nhóm 20% có thu nhập thấp nhất (trong cả nước) năm 1990 là 4,1 lần, năm 1991 là 4,2 lần, năm 1993 là 6,2 lần, năm 1994 là 6,5 lần, năm 1995 là 7,0 lần, năm 1996 là 7,3 lần, năm 1999 là 7,6 lần, năm 2002 là 8,1 lần và năm 2004 là 8,4 lần. Trong 14 năm đó, hệ số chênh lệch tăng lên 2,05 lần⁶⁶.

⁶³ Dẫn theo Hồ Sĩ Quý, “Đói nghèo ở Việt Nam trong ảnh hưởng của khủng hoảng kinh tế toàn cầu”, T/c *Thông tin KHXH*, số 1, 2011

⁶⁴ Dẫn theo Hồ Sĩ Quý, “Đói nghèo ở Việt Nam trong ảnh hưởng của khủng hoảng kinh tế toàn cầu”, T/c *Thông tin KHXH*, số 1, 2011

⁶⁵ 2010, Niên giám thống kê, Viện Thông tin Khoa học – Xã hội

⁶⁶ Dẫn theo Hồ Sĩ Quý, “Đói nghèo ở Việt Nam trong ảnh hưởng của khủng hoảng kinh tế toàn cầu”, T/c *Thông tin KHXH*, số 1, 2011

6. Lạm phát, bất ổn kinh tế vĩ mô và tác động đến người nghèo

6.1. Lạm phát tác động đến người nghèo

Tình hình lạm phát ở Việt Nam từ năm 2008 đến nay có nhiều thời điểm rơi vào lạm phát hai con số. Điều này có tác động lớn đến chất lượng cuộc sống của người nghèo. Năm 2011, sau khi Chính phủ công bố các chính sách thắt chặt để chống lạm phát ổn định kinh tế vĩ mô, cùng với các diễn biến tình hình kinh tế thế giới, các chuyên gia trong nước đã dự báo được lạm phát sát với diễn biến cho đến thời điểm này cũng như so với kế hoạch của Chính phủ đến hết năm. Tuy nhiên, các chuyên gia cho rằng, thực phẩm là một ẩn số đối với lạm phát năm nay. Sau đợt tăng giá đầu năm rồi tạm ổn định, từ cuối tháng 6, giá lương thực - thực phẩm lại có dấu hiệu tăng. Bên cạnh đó, chu kỳ tăng giá cuối năm, hậu quả của mùa bão lụt đang đến... khiến cho ẩn số này đang lộ dần tác động tới lạm phát.

Nếu như những tháng đầu năm, nguyên nhân tăng giá chủ yếu không phải từ thiếu hụt nguồn và tăng cầu cung mà do tác động từ việc tăng giá các nguyên liệu đầu và tác động tâm lý thì xem ra đợt tăng giá mới còn có những dấu hiệu đáng ngại hơn. Trong khi các yếu tố đầu vào trực tiếp như: giá phân bón, thức ăn chăn nuôi... được dự báo tiếp tục tăng lên trong những tháng cuối năm, còn các đầu vào khác như: xăng dầu, điện... vẫn có thể tăng tiếp khiến chi phí và giá cả nông sản tăng lên. Thậm chí, Bộ Công thương còn cho rằng, trái với quy luật hàng năm, thời điểm sau Tết và mùa hè nắng nóng là lúc nhu cầu tiêu dùng thực phẩm tươi sống sẽ giảm nên giá thực phẩm cũng giảm theo, thì nay giá thực phẩm đặc biệt là thịt lợn tăng liên tiếp trong 6 tháng đầu năm và những tháng cuối năm sẽ tiếp tục đứng ở mức cao.

Nhóm lương thực - thực phẩm hiện vẫn chiếm quyền số rất lớn trong chỉ số giá - CPI lên đến hơn 40%. Điều đó cho thấy tầm quan trọng của nhóm hàng này nhưng đồng thời cũng cho thấy sự ảnh hưởng của nó lên đời sống người dân khi lạm phát tăng. Vì thế, không có gì ngạc nhiên khi rất nhiều những báo cáo khảo sát gần đây đều mang lại một nhận định chung là lạm phát mà cụ thể là tăng giá lương thực - thực phẩm đã làm suy giảm chất lượng sống của một bộ phận lớn dân cư khi họ dùng phần lớn thu nhập của mình để lo cho chuyện ăn uống. Trong báo cáo mới đây, các chuyên gia Ngân hàng Thế giới cho rằng đại đa số người nghèo, sống nhờ vào sản xuất nông nghiệp và có khả năng dễ bị tổn thương nhất nếu giá lương thực tăng cao khi mà 75% thu nhập của họ chỉ dành cho nhu cầu thực phẩm. Theo Tổng cục Thống kê, chỉ số giá thực phẩm 6 tháng đầu năm so với tháng 12/2010 tăng 22,21% và là nhóm có mức tăng cao nhất trong cơ cấu tính CPI. Trong khi đó, giá lương thực phẩm cũng tăng đến hơn 20%.⁶⁷. So với đà tăng thu nhập thì rõ ràng chất lượng bữa ăn bị ảnh hưởng mạnh mẽ.

Việc tăng giá lương thực, thực phẩm sẽ tác động mạnh nhất đối với 20% số hộ nghèo (hộ nghèo ở nông thôn có mức thu nhập bình quân 400.000 đồng/tháng và hộ nghèo thành thị là 500.000 đồng/tháng), do bộ phận này thường có tỷ trọng chi tiêu cho ăn uống trong tổng số chi tiêu cho đời sống cao hơn các nhóm khác. 55,9% chi tiêu chủ yếu của nhóm hộ nghèo dành để mua lương thực, thực phẩm. Chi tiêu cho giáo dục và y tế chỉ chiếm 12,5%.

⁶⁷ Theo <http://dpg.com.vn/News/tabid/70/NewsID/9985/Default.aspx>

Biến động tăng giá nguyên, nhiên liệu tác động trực tiếp tới giá đầu vào sản xuất, do đó làm chi phí sản xuất của người nông dân (như phân bón) tăng giá theo. Như vậy, khi chi phí đầu vào tăng nhanh nhưng giá đầu ra không tăng tương xứng thì thực tế là người nông dân (đối tượng chiếm áp đảo trong tỷ lệ hộ nghèo) mất nhiều hơn được, khiến cho thu nhập ròng của họ thực tế sẽ giảm.

Còn ở thành thị, những người thu nhập chủ yếu từ tiền lương, tiền công, từ trợ cấp xã hội cũng lao đao vì những nguồn thu nhập này không được tính trượt giá một cách đầy đủ hoặc chậm điều chỉnh theo trượt giá. Bằng chứng là giai đoạn 2006-2008, nhóm 20% hộ nghèo nhất có tốc độ tăng thu nhập bình quân nhân khẩu một tháng khoảng 22,15%/năm. Nhưng tốc độ tăng chi tiêu cho đời sống bình quân một nhân khẩu trong một tháng khoảng 27,7%/năm, tức là mức tăng thu nhập thấp hơn mức tăng chi tiêu 5,55%.

Hậu quả của những tác động dây chuyền nói trên là tình hình thiếu đói tăng cao. Hai tháng đầu năm, số nhân khẩu nông nghiệp thiếu đói tăng gần gấp hai lần so với cùng thời điểm năm 2010 (838.600 lượt nhân khẩu), một con số lớn nhất từ năm 2007 trở lại đây. Nguyên nhân chính tác động mạnh đến vấn đề này là do giá lương thực tăng cao. Nay, lạm phát vẫn còn cao thì những ảnh hưởng tiêu cực đến đời sống của người nghèo, người làm công ăn lương càng xấu đi hơn nữa.

6.2. Bất ổn kinh tế vĩ mô tác động đến người nghèo

Tình hình bất ổn kinh tế vĩ mô (ví dụ lạm phát tăng cao) còn tạo ra các ảnh hưởng phái sinh tiêu cực đến người nghèo. Đó là nó hạn chế khả năng xuất khẩu lao động của thành phần cư dân này. Đa số những người đi xuất khẩu lao động ở nước ngoài là những người có hoàn cảnh khó khăn hoặc không có việc làm ở nông thôn. Trong bối cảnh kinh tế thế giới và kinh tế trong nước thuận lợi, việc xuất khẩu lao động là một nguồn thu giúp nhiều lao động có thể cải thiện được hoàn cảnh kinh tế của gia đình. Tuy nhiên, kể từ khủng hoảng tài chính 2008, nhiều nền kinh tế trên thế giới đã chịu các cú shock suy giảm và thậm chí là suy thoái. Điều đó đã tác động không nhỏ đến cầu về nguồn lao động phổ thông từ Việt Nam đưa sang. Một cú shock khác với người lao động Việt Nam là việc một số thị trường lao động mới khai thác sau những bất ổn về chính trị trong nước đã buộc phải chấm dứt hợp đồng với lao động. Điển hình như trường hợp Lybia.

Bên cạnh cú shock về cầu từ thị trường bên ngoài, những bất ổn kinh tế vĩ mô trong nước cũng ảnh hưởng lớn đến việc đưa lao động Việt Nam ra nước ngoài làm việc. Cụ thể là, để chặn đứng lạm phát, chính phủ Việt Nam đã phải thực hiện chính sách tiền tệ thắt chặt, theo đó, các ngân hàng thương mại đã phải thắt chặt các khoản tín dụng phi sản xuất, bị áp trần tăng trưởng tín dụng 20%/năm. Sự thắt chặt về tín dụng từ phía ngân hàng khiến nhiều lao động chuẩn bị xuất khẩu dù đã xin được visa vẫn phải hoãn hoặc hủy các chuyến bay. Lí do là họ chưa huy động đủ “vốn” để đi lao động. Một tình trạng chung diễn ra trong khoảng hai tháng trở lại đây, không ít lao động bị ngân hàng từ chối cho vay vốn để đi làm việc ở nước ngoài⁶⁸.

⁶⁸ Theo <http://vneconomy.vn/20110527030716930P0C5/lo-co-hoi-xuat-khau-lao-dong-vi-ngan-hang.htm>

III. Các chính sách và biện pháp xóa đói giảm nghèo

1. Một số chương trình xóa đói giảm nghèo tiêu biểu của Việt Nam

1.1. Chương trình 135

Chương trình 135 là chương trình phát triển kinh tế xã hội cho những xã nghèo và khó khăn nhất triển khai từ năm 1998 tại 1.715 xã vùng núi. Hoạt động của chương trình này là xây dựng cơ sở hạ tầng (đường, hệ thống thủy lợi, nước sạch, trường, trạm xá ...). Chương trình chia làm 2 giai đoạn. Chương trình 135 II triển khai ở trên 1.664 xã nghèo nhất trên toàn quốc, có nguồn tài chính từ nhiều nhà tài trợ, trong đó từ World Bank là 50 triệu USD.

1.2. Chương trình mục tiêu quốc gia về giảm nghèo giai đoạn 2006 – 2010

a. Mục tiêu tổng quát: Đẩy nhanh tốc độ giảm nghèo, hạn chế tái nghèo, củng cố thành quả giảm nghèo, tạo cơ hội cho hộ đã thoát nghèo vươn lên khá giả; cải thiện một bước điều kiện sống và sản xuất ở các xã nghèo, xã đặc biệt khó khăn; nâng cao chất lượng cuộc sống của nhóm hộ nghèo, hạn chế tốc độ gia tăng chênh lệch về thu nhập, mức sống giữa thành thị và nông thôn, giữa đồng bằng và miền núi, giữa nhóm hộ giàu và nhóm hộ nghèo.

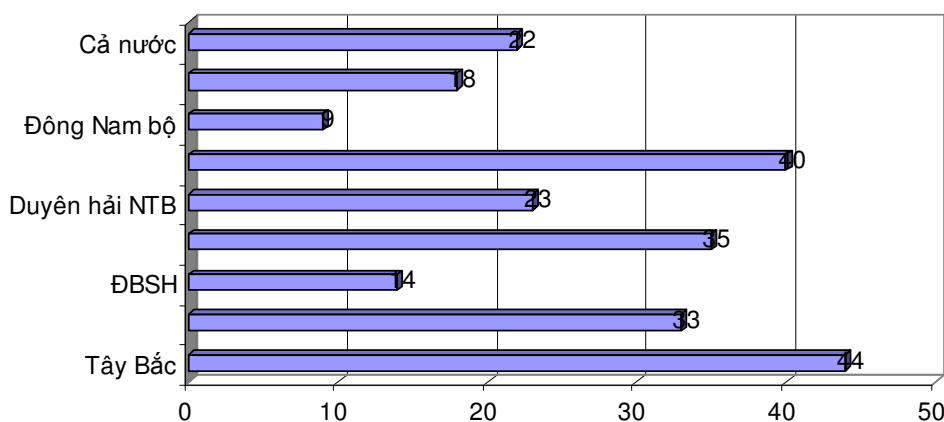
b. Mục tiêu cụ thể đến năm 2010:

(1) Phần đầu giảm tỉ lệ hộ nghèo từ 22% (năm 2005) xuống còn 10 – 11% (năm 2010); (2) Thu nhập của nhóm hộ nghèo tăng 1,45 lần so với năm 2005; (3) Phần đầu 50% số xã đặc biệt khó khăn vùng bãi ngang ven biển và hải đảo thoát khỏi tình trạng đặc biệt khó khăn; (4) Có 6 triệu hộ nghèo được vay tín dụng ưu đãi; (5) Thực hiện khuyến nông – lâm – ngư, chuyển giao kỹ thuật, hướng dẫn cách làm ăn cho 4,2 triệu lượt người nghèo; (6) Miễn giảm học phí học nghề cho 150.000 người nghèo; (7) Miễn giảm học phí và các khoản đóng góp xây dựng trường cho 19 triệu lượt học sinh nghèo, trong đó có 9 triệu học sinh tiểu học; (8) Tập huấn nâng cao năng lực cho 170.000 cán bộ tham gia công tác giảm nghèo ở các cấp trong đó có 95% là cán bộ cấp cơ sở; (9) Hỗ trợ để xóa nhà tạm cho 500.000 hộ nghèo.

Nhìn chung, các chương trình xóa đói giảm nghèo của chính phủ Việt Nam đã đạt được nhiều kết quả thiết thực và được thế giới đánh giá cao. Việt Nam cũng là một trong số ít các quốc gia thực hiện thành công Tuyên bố Thiên niên kỉ (MDG). Trong giai đoạn 2000 – 2005, tỉ lệ hộ nghèo (tính theo chuẩn nghèo quốc gia 2001 – 2005) đã giảm từ 17% xuống còn 8,3% (năm 2004) và 7% (năm 2005); trong đó tất cả các vùng đều giảm được tỉ lệ nghèo. Việt Nam đã „về đích“ trước 1 năm trong việc thực hiện mục tiêu xóa đói giảm nghèo thời kì 2001 – 2005. Tính đến cuối năm 2004, trong số 64 tỉnh thành có 2 tỉnh cơ bản không còn hộ nghèo, 18 tỉnh có tỉ lệ hộ nghèo từ 3-5%, 24 tỉnh có tỉ lệ hộ nghèo từ 5-10%; 3 tỉnh có tỉ lệ hộ nghèo từ 15-20% và chỉ có 2 tỉnh có tỉ lệ hộ nghèo trên 20%⁶⁹.

⁶⁹ Xem Bộ KH&ĐT, Tăng trưởng và xóa đói giảm nghèo ở Việt Nam – Thành tựu, thách thức và giải pháp, Hà Nội, 7/2007.

Hình 5. Tỷ lệ hộ nghèo ở các vùng Việt Nam theo chuẩn nghèo quốc gia 2001 – 2005



Nguồn: Bộ LĐTBXH

Việt Nam cũng hoàn thành vượt mức MDG trước 10 năm về giảm nghèo từ 58,1% (năm 1993) xuống còn 24,1% (năm 2004) nếu tính theo Chuẩn nghèo quốc tế. Năm 2005, thu nhập bình quân của nhóm 20% nghèo nhất tăng 1,5 lần so với năm 2001. Chi tiêu bình quân của nhóm này tăng 8 – 9% trong giai đoạn 2002 – 2005⁷⁰.

1.3. Nghị quyết 80/NQ-CP về giảm nghèo bền vững giai đoạn 2011 – 2020

Gần đây nhất, Nghị quyết 80/NQ-CP được Thủ tướng chính phủ ký và ban hành ngày 19/5/2011. Mục tiêu cụ thể của Nghị quyết 80 là phấn đấu đưa thu nhập bình quân theo đầu người của các hộ nghèo tăng lên 3,5 lần; tỷ lệ hộ nghèo cả nước giảm 2% năm, riêng các huyện, xã nghèo giảm 4% năm theo chuẩn nghèo từng giai đoạn.

Trong „Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 2011 – 2020“, giảm nghèo bền vững trở thành mục tiêu quan trọng với nhiều chính sách hỗ trợ người nghèo cụ thể. Bao gồm:

- **Gắn dạy nghề với tạo việc làm đối với lao động nghèo.** Theo Nghị quyết, chính phủ sẽ tạo điều kiện thuận lợi cho người nghèo tiếp cận các nguồn vốn, gắn với việc hướng dẫn cách làm ăn, khuyến nông, khuyến công và chuyển giao kỹ thuật công nghệ vào sản xuất. Cùng với đó là thực hiện tốt chính sách đào tạo nghề cho lao động nông thôn, nhất là lao động nghèo; ưu tiên nguồn lực đầu tư cơ sở trường, lớp học, thiết bị, đào tạo giáo viên dạy nghề; gắn dạy nghề với tạo việc làm đối với lao động nghèo. Mở rộng diện áp dụng chính sách hỗ trợ xuất khẩu lao động đối với lao động nghèo trên cả nước.

- **Hỗ trợ về lãi suất đối với hộ nghèo ở các địa bàn đặc biệt khó khăn.** Hộ nghèo ở các thôn, bản giáp biên giới không thuộc huyện nghèo trong thời gian chưa tự túc được lương thực được hỗ trợ 15 kg gạo/khẩu/tháng theo Nghị quyết số 30a/2008/NQ-CP ngày 27/12/2008. Bên cạnh đó, có chính sách ưu đãi cao hơn về mức đầu tư, hỗ trợ về lãi suất đối với hộ nghèo ở các địa bàn đặc biệt khó khăn; xây dựng chính sách học bổng cho con em hộ nghèo dân tộc thiểu số ở các địa bàn đặc biệt khó khăn học đại học; xây dựng dự án bảo tồn đối với các nhóm dân tộc ít người, dự án định canh, định cư để hỗ trợ người dân ở các địa

⁷⁰ Xem Bộ KH&ĐT, Tăng trưởng và xóa đói giảm nghèo ở Việt Nam – Thành tựu, thách thức và giải pháp, Hà Nội, 7/2007.

bàn đặc biệt khó khăn (núi đá, lũ quét, thường xuyên bị ảnh hưởng bởi thiên tai);... Đối với xã nghèo, ưu tiên đầu tư trước để hoàn thành, đạt chuẩn theo tiêu chí nông thôn mới đối với cơ sở trường lớp học, trạm y tế, nhà văn hóa ở các xã đặc biệt khó khăn vùng đồng bào dân tộc và miền núi.

1.4. Các chương trình hỗ trợ người nghèo trước bất ổn kinh tế vĩ mô

Trước tình hình kinh tế trong nước và thế giới có nhiều diễn biến phức tạp kể từ khủng hoảng tài chính 2008 đến nay, Chính phủ Việt Nam đã có nhiều biện pháp hỗ trợ thiết thực để giúp đỡ người nghèo ổn định và đảm bảo cuộc sống. Những việc làm cụ thể và thiết thực ấy bao gồm:

- **Hỗ trợ giá điện cho người nghèo kể từ đầu năm 2011.** Thực hiện Quyết định của Thủ tướng Chính phủ về giá điện đối với hộ nghèo, hộ thu nhập thấp thường xuyên có mức sử dụng điện không quá 50 Kwh/tháng (993 đồng/kWh chưa có VAT) với mức hỗ trợ 30.000 đồng/hộ/tháng. Theo báo cáo của EVN, tính đến ngày 31/3 chỉ có 3.074.587 khách hàng đăng ký áp dụng biểu giá cho hộ nghèo, hộ thu nhập thấp có mức sử dụng điện không qua 50 kWh/tháng; trong đó 2.264.771 khách hàng mua điện từ các tổng công ty điện lực và 809.816 khách hàng mua điện từ các đơn vị bán lẻ điện nông thôn, khu tập thể, cụm dân cư⁷¹.

- **Hỗ trợ người nghèo đối phó với giá cả leo thang.** Đầu năm 2008, trước tình hình bão giá, đặc biệt là điều chỉnh giá xăng dầu, các bộ, ngành chính phủ cũng có nhiều chính sách cụ thể hỗ trợ người nghèo. Cụ thể, sẽ tiếp tục thực hiện một số chính sách miễn giảm thuế nông nghiệp cho nông dân; triển khai miễn giảm thủy lợi phí cho nông dân; miễn các loại thuế tài nguyên, thuế môn bài, thuế giá trị gia tăng, thuế thu nhập doanh nghiệp... cho ngư dân. Bên cạnh đó, các địa phương tiếp tục rà soát giảm các khoản đóng góp của dân để thực hiện theo nguyên tắc hoàn toàn tự nguyện, không giao chỉ tiêu, không quy định mức đóng góp cụ thể đối với người dân. Tiếp tục mở rộng cho vay ưu đãi thông qua Ngân hàng Chính sách xã hội, Ngân hàng phát triển Việt Nam để phát triển sản xuất và đầu tư cơ sở hạ tầng; tiếp tục thực hiện chính sách cho vay để phát triển sản xuất, tạo việc làm đối với các hộ nghèo; tiếp tục thực hiện cho học sinh, sinh viên nghèo vay vốn để học tập... Thực hiện hỗ trợ cho người dân ở khu vực Tây Nguyên chuyển đổi phương tiện phục vụ sản xuất (thay thế xe công nông). Tiếp tục tăng mức đầu tư về hạ tầng nông nghiệp, nông thôn, hỗ trợ cho nông dân thông qua các chương trình, dự án cụ thể như chương trình 134 về nhà ở, đất ở, nước sinh hoạt cho đồng bào dân tộc (điều chỉnh mức hỗ trợ làm nhà ở từ 5 triệu lên 6 triệu đồng/hộ, tăng hỗ trợ đầu tư nước sinh hoạt từ 300.000 đồng lên 400.000 đồng/hộ)...; chương trình 135 về đầu tư xã hội cho các xã đặc biệt khó khăn (từ năm 2008 nâng mức đầu tư cơ sở hạ tầng cho các xã đặc biệt khó khăn từ 700 triệu lên 800 triệu đồng/xã...). Năm

⁷¹Theo <http://www.vietnamplus.vn/Home/Nhieu-ho-ngheo-xa-la-voi-chinh-sach-ho-tro-gia-dien/20114/86087.vnplus>

2008 phát hành trái phiếu chính phủ để thực hiện chương trình kiên cố hoá trường học, lớp học, đầu tư cho các cơ sở y tế và các công trình giao thông, thuỷ lợi...⁷²

- **Chính sách xuất khẩu lao động hướng đến người nghèo.** Chính sách này cũng được mở rộng nhằm hỗ trợ đào tạo nghề, ngoại ngữ, bồi dưỡng văn hóa (nhà nước chi tiền ăn, ở, đi lại, chi phí làm thủ tục và cho vay vốn ưu đãi)... để lao động các huyện nghèo tham gia xuất khẩu. Mục tiêu mỗi năm đưa 7.500-8.000 lao động ở các huyện nghèo đi làm việc nước ngoài.

- **Chính sách hỗ trợ người nghèo về nhà ở.** Năm 2008, Thủ tướng chính phủ đã ký Quyết định số 167/2008/QĐ-TTg về việc hỗ trợ nhà ở cho người nghèo. Thực hiện chủ trương của Thủ tướng, Bộ Xây dựng đã xây dựng đề án về vấn đề này. Để triển khai thực hiện Quyết định nói trên đúng mục tiêu, yêu cầu, Bộ Xây cho biết, chính sách hỗ trợ hộ nghèo về nhà ở chỉ áp dụng tại khu vực nông thôn (không thuộc khu vực đô thị như phường, thị trấn ở các đô thị loại đặc biệt, loại I, loại II, loại III, loại IV, loại V được quy định tại Nghị định số 72/2001/NĐ-CP ngày 05 tháng 10 năm 2001 của Chính phủ). Đối tượng thụ hưởng chính sách hỗ trợ về nhà ở phải là hộ nghèo (theo chuẩn nghèo quy định tại Quyết định số 170/2005/QĐ-TTg ngày 8/7/2005 của Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành chuẩn nghèo áp dụng cho giai đoạn 2006 - 2010), đang cư trú tại địa phương, có tên trong danh sách hộ nghèo do ủy ban nhân dân cấp xã quản lý tại thời điểm Quyết định 167/2008/QĐ-TTg có hiệu lực thi hành; Hộ nghèo đó chưa có nhà ở hoặc đã có nhà ở nhưng nhà ở quá tạm bợ, hư hỏng, dột nát, có nguy cơ sập đổ và không có khả năng tự cải thiện nhà ở; Hộ nghèo đó chưa được hỗ trợ xây dựng nhà ở theo các chương trình khác của trung ương, địa phương hoặc các tổ chức đoàn thể.

- **Các chính sách khác.** Kể từ ngày 1-1-2010, người dân thuộc hộ nghèo theo chuẩn nghèo của Nhà nước thuộc vùng khó khăn quy định tại Quyết định số 30/2007/QĐ-TTg ngày 5-3-2007 sẽ được hỗ trợ trực tiếp tiền, hiện vật để nâng cao đời sống, xóa đói giảm nghèo, phát triển kinh tế - xã hội, nâng cao năng suất, chất lượng nông sản và từng bước tiếp cận với sản xuất hàng hóa. Đây là nội dung Quyết định số 102/2009/QĐ-TTg về chính sách hỗ trợ trực tiếp cho người dân thuộc hộ nghèo ở vùng khó khăn, do Thủ tướng Nguyễn Tấn Dũng ký ngày 7-8-2009. Có 2 hình thức hỗ trợ là bằng tiền hoặc hiện vật. Người dân thuộc hộ nghèo ở xã thuộc khu vực II, xã biên giới, xã bãi ngang, hải đảo vùng khó khăn được hỗ trợ trực tiếp 80.000 đồng/người/năm. Đối với người dân thuộc hộ nghèo ở xã khu vực III vùng khó khăn là 100.000 đồng/người/năm. Việc hỗ trợ tiền mặt để các đối tượng thụ hưởng chính sách chủ động mua sắm nguyên liệu, vật tư phục vụ sản xuất và đời sống phù hợp với thực tế của từng hộ. Đối với hình thức hỗ trợ bằng hiện vật, người dân có thể lựa chọn một trong các hiện vật sau: Giống cây trồng, giống vật nuôi, thuốc thú y hoặc muối iốt.

Theo ông Ngô Trường Thi - Phó Cục trưởng Bảo trợ xã hội (Bộ LĐ-TBXH), tính đến cuối năm 2010, có hơn 3,055 triệu hộ nghèo và hơn 1,612 triệu hộ cận nghèo, với tỷ lệ hộ

⁷² Xem bài “Giá tăng, tập trung hỗ trợ người nghèo”, http://www.tin247.com/gia_tang%2C_tap_trung_ho_tro_nguoi_ngheo-1-21219462.html

nghèo là 9,45% theo chuẩn nghèo mới (400 nghìn/người/tháng ở nông thôn và 500 nghìn/người/tháng ở thành thị). Tỷ lệ hộ nghèo cả nước giảm từ 22% năm 2005 xuống còn 9,45% năm 2010⁷³. Ông Thi cho biết, trong thời gian tới, ngoài các chính sách hỗ trợ giảm nghèo chung, sẽ có thêm các chính sách hỗ trợ giảm nghèo đặc thù mới. Cụ thể, hộ nghèo, người nghèo ở các xã đặc biệt khó khăn, xã an toàn khu, xã biên giới và các thôn, bản đặc biệt khó khăn được ưu đãi cao hơn về mức đầu tư, hỗ trợ về lãi suất. Mở rộng chính sách cử tuyển đối với học sinh thuộc hộ gia đình sinh sống ở các địa bàn đặc biệt khó khăn. Xây dựng chính sách học bổng cho con em hộ nghèo dân tộc thiểu số ở các địa bàn đặc biệt khó khăn học đại học. Ưu tiên hỗ trợ nhà văn hóa cộng đồng, đưa thông tin về cơ sở, trợ giúp pháp lý miễn phí đối với đồng bào dân tộc thiểu số ở các địa bàn đặc biệt khó khăn. Xây dựng dự án bảo tồn đối với các nhóm dân tộc ít người, dự án định canh định cư để hỗ trợ người dân ở các địa bàn đặc biệt khó khăn. Ngoài ra, huyện nghèo và xã nghèo cũng sẽ được tiếp tục mở rộng thêm các chính sách ưu đãi.

Nhìn chung, theo báo cáo của các tổ chức như WB, Oxfam, UNDP công cuộc xóa đói giảm nghèo ở Việt Nam đã thu được những thành tựu quan trọng, đáng ghi nhận (*UNDP, 2009*). Tuy nhiên, việc hoạch định chính sách, thành lập dự án cũng như thực tiễn xóa đói giảm nghèo của Việt Nam vẫn còn tồn tại một số bất cập cần khắc phục để nâng cao hơn nữa hiệu quả xóa đói giảm nghèo bền vững.

- *Sự chồng chéo về nội dung dự án thiết kế xóa đói giảm nghèo.* Nhiều chương trình xóa đói giảm nghèo ở Việt Nam như chương trình 135-II, chương trình mục tiêu quốc gia về nước sạch và vệ sinh môi trường nông thôn (NSVSMTNT), Nghị quyết 30a, có nội dung và cách tiếp cận rất giống nhau, dẫn đến việc làm suy giảm hiệu quả sâu rộng của các chương trình này.

- *Sự thiếu hụt trong việc xác định đối tượng thụ hưởng.* Xuyên suốt các chương trình xóa đói giảm nghèo của chính phủ Việt Nam có 3 vấn đề về xác định đối tượng thụ hưởng chính sách. Thứ nhất, các tiêu chí về thụ hưởng do các cơ quan trung ương soạn thảo tính đến cả các dự án giảm nghèo khác theo tiêu chí của trung ương mà không tính đến thực tế của địa phương, cũng như nhu cầu về tính linh hoạt hay sự đa dạng của các dự án xóa đói giảm nghèo. Thứ hai, tiêu chí và cách xác định khác nhau có thể dẫn đến một nhóm cá nhân hoặc hộ nghèo bị gạt ra ngoài đối tượng thụ hưởng. Thứ ba, hệ thống lựa chọn đối tượng thụ hưởng hiện tại chưa tính đến nhu cầu thiết yếu của đối tượng trong một lĩnh vực. Ví dụ, Quyết định 167 của chính phủ về hỗ trợ nhà ở cho người nghèo, cá nhân nghèo phải vay vốn từ ngân hàng chính sách xã hội Việt Nam. Vấn đề là sau khi nhận hỗ trợ này thì họ không được tiếp cận các chương trình khác do đã nhận hỗ trợ (*UNDP, 2009: 36*).

- *Chồng chéo trong khâu điều hành và thực hiện.* Những công việc hành chính nặng nề đã tác động không nhỏ đến hiệu quả hoạch định chương trình và thực hiện xóa đói giảm nghèo của các tỉnh, các địa phương. Hơn nữa, 4 chương trình xóa đói giảm nghèo lớn nhất là 135-II, chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo, chương trình 30a và chương trình NSVSMTNT đều có phần ngân sách đáng kể về đào tạo cán bộ địa phương tới tận cấp xã.

⁷³ Theo <http://www.tienphong.vn/Kinh-Te/539910/Nhieu-chinh-sach-moi-ho-tro-nguoi-ngheo-tp.html>

Xây dựng năng lực cho cán bộ địa phương là nội dung chông chéo nhiều nhất của các chương trình (UNDP, 2009: 38).

2. Các giải pháp chủ yếu nhằm tiếp tục xóa đói giảm nghèo ở Việt Nam

2.1. Tập trung vào chương trình xóa đói giảm nghèo cho 62 huyện nghèo

Cả nước hiện có 62 huyện được coi là huyện nghèo nhất và cần được sự hỗ trợ tập trung của các chương trình xóa đói giảm nghèo.

Bảng 3. Danh sách 62 huyện nghèo nhất trên cả nước theo Nghị quyết 30a/2008/NQ-CP

Tỉnh	Số huyện nghèo	Tên huyện
Hà Giang	6	<u>Đồng Văn</u> , <u>Mèo Vạc</u> , <u>Yên Minh</u> , <u>Quản Bạ</u> , <u>Hoàng Su Phì</u> , <u>Xín Mần</u>
Cao Bằng	5	<u>Bảo Lâm</u> , <u>Bảo Lạc</u> , <u>Thông Nông</u> , <u>Hà Quảng</u> , <u>Ha Lang</u>
Lào Cai	3	<u>Si Ma Cai</u> , <u>Mường Khương</u> , <u>Bắc Hà</u>
Yên Bái	2	<u>Mù Cang Chải</u> , <u>Tram Tấu</u>
Bắc Kạn	2	<u>Ba Bể</u> , <u>Pác Nặm</u>
Bắc Giang	1	Sơn Động
Phú Thọ	1	Tân Sơn
Sơn La	5	<u>Sốp Cộp</u> , <u>Phù Yên</u> , <u>Bắc Yên</u> , <u>Mường La</u> , <u>Quỳnh Nhai</u>
Lai Châu	5	<u>Mường Tè</u> , <u>Phong Thổ</u> , <u>Sìn Hồ</u> , <u>Tân Yên</u> , <u>Than Uyên</u>
Điện Biên	4	<u>Điện Biên Đông</u> , <u>Mường Nhé</u> , <u>Tủa Chùa</u> , <u>Mường Ảng</u>
Thanh Hóa	7	<u>Lang Chánh</u> , <u>Thường Xuân</u> , <u>Quan Hóa</u> , <u>Quan Sơn</u> , <u>Mường Lát</u> , <u>Như Xuân</u> , <u>Bá Thước</u>
Nghệ An	3	<u>Kỳ Sơn</u> , <u>Tương Dương</u> , <u>Quế Phong</u>
Quảng Bình	1	Minh Hóa
Quảng Trị	1	Đa Krông
Quảng Ngãi	6	<u>Sơn Hà</u> , <u>Trà Bồng</u> , <u>Sơn Tây</u> , <u>Minh Long</u> , <u>Tây Trà</u> , <u>Ba Tơ</u>
Quảng Nam	3	<u>Nam Trà My</u> , <u>Tây Giang</u> , <u>Phước Sơn</u>
Bình Định	3	<u>An Lão</u> , <u>Vĩnh Thạnh</u> , <u>Vân Canh</u>
Ninh Thuận	1	Bác Ái
Kon Tum	2	<u>Tu Mơ Rông</u> , <u>Kon Plông</u>
Lâm Đồng	1	Đam Rông

Nguồn : Bộ LĐTBXH, <http://giamngheo.molisa.gov.vn/index.php/thong-tin-chung.html>

Bảng 4. Đơn vị hành chính 62 huyện nghèo cả nước theo Nghị quyết 30a/2008/NQ-CP

Tỉnh/Huyện	Số xã	Thị trấn	Xã 135/II	Xã ngoài 135/II
Lai Châu				
1. Sìn Hồ	23	1	19	2
2. Mường Tè	16	1	15	
3. Phong Thổ	18	1	15	2
4. Tân Uyên	10	1	6	3
5. Than Uyên	12	1	8	3
Điện Biên				
6. Tủa Chùa	12	1	10	1
7. Mường Ảng	10	1	8	1
8. Mường Nhé	16		16	
9. Điện Biên Đông	14	1	13	
Sơn La				
10. Quỳnh Nhai	13		7	6
11. Sốp Cộp	8		7	1
12. Phù Yên	27	1	11	16
13. Mường La	16	1	7	9
14. Bắc Yên	16	1	15	
Cao Bằng				
15. Hạ Lang	14	1	9	4
16. Bảo Lâm	14	1	13	
17. Bảo Lạc	17	1	13	3
18. Thông Nông	11	1	9	1
19. Hà Quảng	19	1	12	6
Hà Giang				
20. Quản Bạ	13	1	9	3
21. Yên Minh	18	1	1	16
22. Hoàng Su Phì	25	1	21	3
23. Mèo Vạc	18	1	15	2
24. Đông Văn	19	2	19	
25. Xín Mần	19	1	14	4
Lào Cai				
26. Si Ma Cai	13		12	1
27. Mường Khương	16		12	4
28. Bắc Hà	21	1	19	1
Yên Bái				
29. Mù Cang Chải	14	1	13	
30. Trạm Tấu	12	1	11	
Bắc Kạn				

31. Pác Nặm	10		10	
32. Ba Bể	16	1	12	3
Phú Thọ				
33. Tân Sơn	17		14	3
Bắc Giang				
34. Sơn Động	23	2	14	7
Thanh Hóa				
35. Lang Chánh	11	1	5	5
36. Quan Sơn	13	1	10	2
37. Quan Hóa	18	1	14	3
38. Thường Xuân	17	1	9	7
39. Mường Lát	9	1	7	1
40. Như Xuân	18	1	11	6
41. Bá Thước	23	1	13	9
Nghệ An				
42. Tương Dương	18	1	15	2
43. Kỳ Sơn	21	1	20	
44. Quế Phong	14	1	10	3
Quảng Bình				
45. Minh Hóa	16	1	12	3
Quảng Trị				
46. Đa Krông	14	1	8	5
Quảng Nam				
47. Tây Giang	10		10	
48. Phước Sơn	12	1	7	4
49. Nam Trà My	10		10	
Quảng Ngãi				
50. Sơn Hà	14	1	11	2
51. Trà Bồng	10	1	7	2
52. Sơn Tây	9		6	3
53. Minh Long	5		3	2
54. Tây Trà	9		9	
55. Ba Tơ	20	1	7	12
Bình Định				
56. An Lão	10	1	6	3
57. Vĩnh Thạnh	9	1	4	4
58. Vân Canh	7	1	3	3
Ninh Thuận				
59. Bác Ái	9		8	1

Kon Tum				
60. KonPlong	9		9	
61. Tu Mơ Rông	11		11	
Lâm Đồng				
62. Đam Rông	8		8	
Tổng	894	48	662	187

Nguồn: Bộ LĐTBXH, <http://giamngheo.molisa.gov.vn/index.php/thong-tin-chung.html>

Kinh nghiệm thành công của nhiều nước trên thế giới cho thấy việc khoanh vùng và xử lý tập trung có ý nghĩa lớn trong việc giúp xóa nghèo triệt để. Việt Nam hiện nay đã xác định được 62 huyện nghèo, Thủ tướng chính phủ cũng đã phê duyệt Nghị quyết 30a về việc xóa đói giảm nghèo cho 62 huyện này. Đây là một bước tiến quan trọng của Việt Nam trong nỗ lực giảm nghèo cho người dân bởi lẽ nó đánh dấu sự thay đổi quan trọng về nhận thức xóa đói giảm nghèo. Việc tập trung giải quyết dứt điểm tình trạng nghèo đói trong một không gian địa lý cụ thể vừa tránh được tình trạng phân bổ nguồn lực một cách dàn trải từ đó ít hiệu quả, sự hỗ trợ đến tay người nghèo ít, mà còn có lợi cho việc đánh giá hiệu quả của chương trình, thuận tiện cho công tác thống kê.

Nghị quyết 30a đã thay đổi căn bản phương thức tiếp cận, bố trí vốn để thực hiện chương trình hỗ trợ giảm nghèo. Người dân sẽ trực tiếp tham gia vào việc thiết lập công trình, dự án cần thiết cho cuộc sống của mình. Sẽ không còn chuyện rót vốn từ trên xuống, thay vào đó là mỗi huyện, xã tự lập đề án giảm nghèo. Phần đầu giảm tỷ lệ hộ nghèo xuống mức ngang bằng mức trung bình của tỉnh vào năm 2015, của khu vực vào năm 2020. Tỷ lệ lao động nông thôn qua đào tạo, tập huấn, huấn luyện sẽ tăng từ 25% năm 2010 lên trên 40% năm 2015, trên 50% năm 2020. Điểm nổi bật của gói giải pháp tạo đột phá về xóa đói nghèo đối với 62 huyện là các chính sách cụ thể về hỗ trợ sản xuất, tạo việc làm, tăng thu nhập. Theo đó, các hộ nghèo được hỗ trợ phát triển chăn nuôi, nuôi trồng thủy sản và phát triển ngành nghề như được vay vốn tối đa 5 triệu đồng/hộ với lãi suất 0% (1 lần) trong 2 năm để mua giống, 1 triệu đồng/hộ để làm chuồng trại chăn nuôi hoặc tạo diện tích nuôi trồng thủy sản...; Chính phủ cũng hỗ trợ mỗi huyện 100 triệu đồng/năm để xúc tiến thương mại, quảng bá, giới thiệu sản phẩm nhất là nông, lâm, thủy đặc sản của địa phương, thông tin thị trường cho nông dân.

Đối với 62 huyện nghèo, sau 2 năm thực hiện Nghị quyết 30a/2008/NQ-CP, tỷ lệ hộ nghèo trung bình đã giảm từ 47% (năm 2008) xuống còn khoảng 37% (vào cuối năm 2010), bình quân giảm 5%/năm, đạt mục tiêu giảm tỷ lệ hộ nghèo xuống dưới 40% như Nghị quyết 30a đề ra. Từ 2006 – 2010, khoảng 6,2 triệu lượt hộ nghèo được vay vốn với mức vay bình quân 7 – 8 triệu đồng/lượt/hộ, đạt 103,3% kế hoạch năm. 30.000 lớp tập huấn chuyển giao kỹ thuật được triển khai; 150.000 lao động nghèo được dạy nghề miễn phí. 2.500 công trình hạ tầng phục vụ sản xuất được đầu tư ở 273 xã đặc biệt khó khăn, bãi ngang ven biển hải đảo. 52 triệu lượt người nghèo được cấp thẻ bảo hiểm y tế. 500 ngàn hộ nghèo được hỗ trợ về nhà ở.

2.2. Đổi mới tư duy và phương pháp hoạch định và thực hiện chính sách xóa đói, giảm nghèo đi đôi với năng lực mới và phương pháp mới của Đảng.

Trong tình hình hiện nay có những vấn đề lớn sau đây:

Thứ nhất, tạo một bước phát triển chất lượng trong xây dựng Nhà nước pháp quyền với ba nội dung cơ bản: mô hình tổ chức nhà nước, thể chế hoạt động, vấn đề cán bộ, nhất là cấp trưởng. Muốn vậy cần nhận thức đúng và đổi mới mối quan hệ giữa lập pháp, hành pháp và tư pháp. Phân định rõ và công khai về quyền hạn và trách nhiệm mỗi nhánh quyền lực.

Thứ hai, nâng cao chất lượng hoạt động lập pháp bằng cách thu hút tinh hoa của dân tộc (khác với cơ cấu Mặt trận Tổ quốc). Chức năng của Quốc hội không chỉ lập pháp mà đặc biệt là phải giám sát cơ quan hành pháp bằng một tổ chức giám sát có quyền hạn rõ ràng, trước hết nhằm chống tham nhũng, lãng phí – một nguyên nhân gây ra đói nghèo.

Thứ ba, nâng cao và thực hiện quyền giám sát của nhân dân đối với hoạt động của Nhà nước, kể cả trong lĩnh vực xóa đói, giảm nghèo.

2.3. Tuyên truyền sâu rộng chủ trương, chính sách về xóa đói giảm nghèo và các mô hình xóa đói giảm nghèo có hiệu quả

Các biện pháp chính có thể thực hiện trong nhóm giải pháp này bao gồm:

Thứ nhất, tổ chức hệ thống truyền thông, tuyên truyền và phổ biến thông tin theo nhiều kênh khác nhau phù hợp với điều kiện của các vùng, cá địa phương về chủ trương, chính sách và các chương trình xóa đói giảm nghèo; phổ cập và cập nhật thông tin đến tận xã, bản, làng, nhất là vùng sâu vùng xa, đồng bào dân tộc thiểu số.

Thứ hai, hình thành hệ thống thông tin, báo cáo và thông báo công khai về thực hiện chương trình xóa đói giảm nghèo, thông tin đại chúng về các mô hình xóa nghèo có hiệu quả.

2.4. Thực hiện tốt quy chế dân chủ ở cơ sở trong khi triển khai chiến lược và chương trình xóa đói giảm nghèo nhằm chống tham nhũng, tham ô.

Thứ nhất, cần gắn việc thực hiện nhiệm vụ xóa đói giảm nghèo với thực hiện quy chế dân chủ cơ sở để người nghèo, xã nghèo trực tiếp tham gia vào xây dựng và thực hiện các kế hoạch, chương trình, dự án xóa đói giảm nghèo nhằm phản ánh được nguyện vọng, nhu cầu thiết thực của dân và đảm bảo công bằng đối với người nghèo.

Thứ hai, thực hiện công khai hóa các chương trình dự án đầu tư, nhất là bảo vệ nguồn tài chính, các chính sách, chế độ liên quan đến lợi ích của người nghèo để thực hiện việc giám sát của dân.

Thứ ba, cần tăng cường kiểm tra, giám sát, đánh giá ở tất cả các cấp. Tăng cường sự tham gia của cộng đồng và người dân trong hoạt động giám sát việc thực hiện chương trình. Cần thiết lập hệ thống chỉ tiêu theo dõi đánh giá hàng năm và định kỳ cho các cấp làm cơ sở cho việc hoàn thiện chính sách đã có, hoạch định chính sách mới và chỉ đạo tổ chức thực hiện.

2.5. Cần có những chính sách hợp lý về sử dụng các yếu tố sản xuất

a. Chính sách đất đai

Như hầu hết các quốc gia đang phát triển khác, lao động giản đơn là nguồn lực dư thừa nhất của những người nghèo Việt Nam. Loại nguồn lực này chủ yếu được sử dụng trong lĩnh vực nông nghiệp, vì vậy, đất đai là yếu tố sản xuất bổ sung chủ yếu. Do đó, việc tăng trưởng vì người nghèo có thể thực hiện được thông qua việc tăng sản lượng và mức độ hiệu quả của nông nghiệp dựa trên các yếu tố sản xuất là lao động giản đơn và đất đai. Trong suốt thập niên 1990, trên 50% người nghèo sống ở nông thôn và phụ thuộc chủ yếu hoặc toàn bộ vào nghề nông. Những ước lượng về tỉ lệ chính xác của tỉ trọng lao động trong nông nghiệp có khác nhau nhưng đều gần mức 50 – 60%⁷⁴. Điều đó càng khẳng định tầm quan trọng của nguồn lực bổ sung – đất đai – trong nỗ lực xóa đói giảm nghèo ở nông thôn Việt Nam. Một trong những bước đi then chốt của quá trình cải cách chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa là việc phi tập thể hóa đất nông nghiệp được thực hiện theo Nghị quyết 10 (năm 1998). Theo đó, quyền sử dụng đất được giao cho những hộ cá thể. Vào cuối năm 2000, gần 11 triệu giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đã được cấp và đây trở thành một trong những chương trình cấp quyền sử dụng đất lớn nhất tại các nước đang phát triển không chỉ về quy mô mà cả về tốc độ thực hiện. Việc cải thiện các quyền liên quan đến đất đai đã có ảnh hưởng mạnh tới tính chất vì người nghèo do nó góp phần làm tăng/giảm sự khác biệt về thu nhập ở khu vực nông thôn và giữa khu vực nông thôn với thành thị. Nhưng một hạn chế lớn có thể ảnh hưởng đến nỗ lực xóa đói giảm nghèo ở nông thôn thông qua chương trình phân bổ đất đai là khả năng mở rộng diện tích đất của Việt Nam rất hạn chế do điều kiện địa lí. Sự mở rộng nhanh chóng sản xuất đất nông nghiệp trong giai đoạn đầu Đổi mới đã làm khan hiếm hơn diện tích đất trồng trọt cùng với sự ô nhiễm và xói mòn đáng kể. Hơn nữa, hai khu vực trồng lúa chính là đồng bằng sông Hồng và sông Cửu Long phải đối mặt với vấn đề biến đổi khí hậu, vấn đề các quốc gia lân cận như Trung Quốc và một số nước Đông Nam Á phát triển thủy điện khiến diện tích đất canh tác bị thu hẹp, năng lực nuôi trồng thủy sản bị giảm thiểu. Ngoài ra, sự phát triển nhanh của các khu công nghiệp, cụm công nghiệp với chính sách giá thuê đất nhiều nơi bằng 0 như hiện nay cũng đã làm giảm diện tích đất sử dụng cho mục đích nông nghiệp với tốc độ đáng quan ngại.

b. Chính sách lao động

Sự khan hiếm tương đối tài nguyên đất, đặc biệt là sự suy giảm diện tích đất nông nghiệp, sự phát triển kinh tế của Việt Nam phải dựa vào hai yếu tố bổ sung quan trọng khác là sức lao động (gồm cả lao động giản đơn và lao động có tay nghề) và vốn (tư bản). Một trong những may mắn của Việt Nam là được thừa hưởng từ các thập niên phát triển chủ nghĩa xã hội trước đó một lượng dân cư có tỉ lệ biết chữ tương đối cao so với chuẩn quốc tế. Thậm chí, ngay trong nhóm người nghèo nhất thì trên 70% người trưởng thành có thể đọc được chữ⁷⁵. Tuy nhiên, hiện nay, số người mù chữ hoặc bán mù chữ ngày càng tập trung

⁷⁴ Xem thêm báo cáo “Thực hiện tăng trưởng vì người nghèo – nghiên cứu trường hợp Việt Nam” – Nghiên cứu chung của AFD, BMZ, DFID và WB, trang 25.

⁷⁵ Xem thêm báo cáo “Thực hiện tăng trưởng vì người nghèo – nghiên cứu trường hợp Việt Nam” – Nghiên cứu chung của AFD, BMZ, DFID và WB, trang 25.

nhiều vào những nhóm người nghèo nhất làm tình trạng nghèo trở nên tập trung hơn trong khu nhóm người giàu có thể tận dụng tốt hơn các cơ hội mới mở ra dành cho họ. Tỷ lệ biết chữ của nam giới giữa các nhóm nghèo và không nghèo tương đối ngang bằng nhau trong khi lại có chênh lệch nếu so sánh tỷ lệ biết chữ của nữ giới do số phụ nữ nghèo mù chữ đã tăng lên. Tỷ lệ đến trường của nhóm nghèo nhất và người dân tộc thiểu số xuất phát từ mức thấp đến nỗi cho dù có tỷ lệ tăng trưởng cao song họ cũng không thể bắt kịp mức trung bình của cả nước⁷⁶. Vì vậy, song song với chương trình phổ cập giáo dục và thực hiện luật giáo dục, cần có các chính sách giáo dục riêng được thiết kế dành cho người nghèo và nhóm người dễ bị tổn thương.

Một khía cạnh khác của chính sách lao động là vấn đề di trú. Kinh nghiệm của Trung Quốc cho thấy việc tìm kiếm việc làm tại thành thị không chỉ giải quyết phần nào sự dư thừa lao động ở nông thôn mà quan trọng hơn cả nó góp phần nâng cao thu nhập cho khu vực này. Tuy nhiên, tại Việt Nam, tác động của việc di dân đối với tình trạng nghèo và phát triển của các khu vực là không rõ ràng⁷⁷. Di dân nội bộ ở Việt Nam hiện nay gồm hai dạng là di dân có tổ chức và di dân tự do, trong đó di dân tự do không được khuyến khích. Sự di dân phản ánh sự chênh lệch về thu nhập giữa các vùng và giữa khu vực nông thôn với trung tâm thành thị hơn là các lý do về văn hóa, tôn giáo

c. Chính sách tín dụng

Tại Việt Nam, truyền thống ưu đãi tín dụng cho doanh nghiệp nhà nước (DNNN) đã thay đổi trong một thập niên qua với tỷ trọng cho khu vực ngoài nhà nước vay tín dụng tăng từ 37% (năm 1994) lên gần 70% (năm 2006)⁷⁸. Ấn tượng hơn, tỷ trọng tín dụng từ ngân hàng thương mại nhà nước dành cho DNNN gần như chỉ còn ½ trong 10 năm (55,8% năm 1994 xuống còn 28,6% năm 2005)⁷⁹. Tuy nhiên, cho vay theo chỉ đạo đã làm tăng tỷ lệ các khoản nợ khó đòi (20 – 30% so với số liệu chính thức 5 – 7%), nhờ vào việc DNNN liên tục được giãn nợ cho các khoản vay không (thể) hoàn trả. Điều đáng báo động là tính bất cân xứng giữa những ưu đãi chính sách của chính phủ với hiệu quả hoạt động của DNNN. Đóng góp của DNNN ở Việt Nam cho tăng trưởng sản xuất đã suy giảm một cách chóng vánh (từ mức hơn 40% năm 1996 xuống còn chưa đầy 10% vào năm 2008)⁸⁰. Nguyên nhân của tình trạng trên không chỉ là do hiệu quả kinh doanh của các tập đoàn kinh tế nhà nước, các tổng công ty nhà nước ở Việt Nam thường yếu kém, mà còn do các tập đoàn và tổng công ty này bị cuốn vào cơn lốc bành trướng lĩnh vực kinh doanh. Hoạt động đầu tư và kinh doanh trong các ngành phụ đôi khi được coi trọng hơn trong lĩnh vực nghiệp vụ chủ đạo. Điều này thực sự là một trở ngại cho việc xóa đói giảm nghèo bởi lẽ đa phần người nghèo ở nông thôn và thành thị (đặc biệt là thanh niên nghèo) đều thiếu vốn để lập nghiệp. Trong khi đó, sự thiếu

⁷⁶ Xem thêm báo cáo “Thực hiện tăng trưởng vì người nghèo – nghiên cứu trường hợp Việt Nam” – Nghiên cứu chung của AFD, BMZ, DFID và WB, trang 26.

⁷⁷ Xem thêm báo cáo “Thực hiện tăng trưởng vì người nghèo – nghiên cứu trường hợp Việt Nam” – Nghiên cứu chung của AFD, BMZ, DFID và WB, trang 33.

⁷⁸ Xem thêm UNDP. Chính sách công nghiệp của Việt Nam – Thiết kế chính sách để phát triển bền vững, 2010.

⁷⁹ Xem thêm UNDP. Chính sách công nghiệp của Việt Nam – Thiết kế chính sách để phát triển bền vững, 2010.

⁸⁰ Xem thêm UNDP. Chính sách công nghiệp của Việt Nam – Thiết kế chính sách để phát triển bền vững, 2010.

mạnh mẽ của hệ thống tổ chức tài chính tín dụng đối với khu vực kinh tế tư nhân và cá nhân có thể sẽ hạn chế lớn đến ý thức và năng lực thoát nghèo của người dân.

2.6. Đổi mới mô hình tăng trưởng kinh tế

Đây là hướng chung của sự nghiệp đổi mới, là bước chuyển giai đoạn từ tăng trưởng số lượng lên tăng trưởng cả số lượng và chất lượng, là giai đoạn lấy chất lượng làm động lực tăng trưởng kinh tế. Hơn một thập niên qua, mô hình tăng trưởng số lượng, dựa trên khai thác tài nguyên và lao động gia công, dựa trên thu hút vốn đầu tư nước ngoài đã tới giới hạn và đang phát sinh nhiều tiêu cực cả về kinh tế, xã hội và môi trường. Vấn đề đói nghèo được giải quyết từ ba hướng gắn bó với nhau: Tăng trưởng kinh tế bền vững, tự nó đã hạn chế phát sinh đói nghèo; tiến bộ xã hội (thể hiện ở trình độ giáo dục, dân trí) là điều kiện trực tiếp để giải quyết đói nghèo; bảo vệ môi trường đang trở thành vấn đề quan trọng tác động trực tiếp đến tăng trưởng kinh tế và an sinh xã hội. Sự chuyển đổi mô hình kinh tế không chỉ là nhu cầu của nước ta mà là xu thế của thời đại hiện nay, đang thách thức cả các nước phát triển. Nhìn từ sự nghiệp đổi mới, thì chuyển đổi mô hình kinh tế là lần đổi mới thứ hai, sau lần đổi mới chuyển sang kinh tế thị trường (từ năm 1986). Đây là cơ hội lớn và thách thức lớn.

Thứ hai, tạo lập những tiền đề, điều kiện để giải quyết vấn đề đói nghèo trong mô hình mới. Đây là những tiền đề vừa để xây dựng mô hình kinh tế mới, vừa giải quyết có hiệu quả vấn đề đói nghèo.

- Xây dựng các hình thức liên kết các ngành khoa học và công nghệ với sản xuất và xây dựng, nhất là khu vực nông nghiệp, nông thôn. Thúc đẩy lan tỏa hình thức liên kết “bốn nhà” (nhà nông, nhà khoa học, nhà doanh nghiệp và Nhà nước) trong các dự án nông, lâm, thủy sản và dịch vụ.

- Phát triển các hình thức giáo dục miễn phí phổ cập về nghề nghiệp cho những người trong diện đói nghèo. Nên dựa vào các tổ chức xã hội nghề nghiệp, các tổ chức phi chính phủ (NGO) nước ngoài thực hiện các dự án về giáo dục, y tế, xã hội. Hướng hoạt động là nâng cao năng lực, ý thức chủ động vượt đói nghèo của người dân nông thôn, miền núi. Cách làm này hoàn toàn khác với cách làm phong trào để ban ơn, lấy thành tích.

- Về mặt quản lý nhà nước, cần có quy định về tư vấn, phản biện và giám định xã hội của các dự án sản xuất, xây dựng các dự án xóa đói, giảm nghèo trước khi thực hiện, nhằm thể hiện được định hướng phát triển bền vững.

- Nhà nước chỉ phê duyệt các dự án đầu tư, nhất là đầu tư nước ngoài bảo đảm thực hiện mô hình phát triển bền vững. Đồng thời phải rà soát, thanh tra các khu công nghiệp, các dự án đã và đang sản xuất và xây dựng, quy định thời gian chuyển đổi sang mô hình mới. Bởi vì, càng kéo dài kiểu sản xuất kinh doanh cũ thì càng tạo ra nguy cơ về đói nghèo.

Thứ ba, đổi mới tổ chức và thể chế quản lý của Nhà nước theo yêu cầu đổi mới mô hình kinh tế. Mô hình tổ chức nhà nước và thể chế quản lý hiện nay, xét cho cùng cũng là sản phẩm của mô hình tăng trưởng cũ. Khi mô hình tăng trưởng kinh tế đã lỗi thời mà kéo

dài kiêu tổ chức, quản lý cũ thì càng làm cho tình hình kinh tế và xã hội phát sinh nhiều vấn đề nghiêm trọng.

Thứ tư, trước đây, tăng trưởng kinh tế dựa nhiều vào đầu tư và xuất khẩu. Nhưng trọng điểm đầu tư lại thường rơi vào các khu công nghiệp, các thành thị mà ít hướng đến đầu tư vào nông thôn. Do vậy, nông thôn là khu vực ít được hưởng lợi nhất từ đầu tư công. Điều này trực tiếp tác động đến chênh lệch thu nhập giữa thành thị và nông thôn, góp phần làm “bần cùng hóa” những lao động không có tay nghề ở nông thôn. Vì thế, trong tình hình mới, khi tư duy thay đổi cấu trúc của sự tăng trưởng, dựa nhiều hơn nữa vào tiêu dùng nội địa và nâng cao, cải thiện hiệu suất lao động thì có một số biện pháp quan trọng cần thực hiện triệt để với hiệu quả cao. Đó là, giảm chênh lệch thu nhập thành thị - nông thôn bằng việc xây dựng và hoàn thiện hệ thống an sinh xã hội ở nông thôn để người nông dân có thêm thu nhập khả dụng và có thể sử dụng tiền làm ra cho mục đích chi tiêu nhiều hơn nữa, khi đã có được sự đảm bảo từ phía chính phủ. Thứ đến, cần nâng cao hiệu quả hướng nghiệp, dạy nghề cho người dân ở nông thôn để họ có thể tiếp cận với các công việc có mức thu nhập cao hơn là lao động chân tay. Tiếp theo, cần đầu tư nâng cấp hệ thống trường học, đầu tư cho giáo dục nông thôn để mặt bằng chung về trình độ văn hóa ở đây được cải thiện, điều đó không chỉ góp phần cải thiện thu nhập mà còn cải thiện nhiều nếp nghĩ cổ hủ lạc hậu như việc sinh đẻ thiếu kế hoạch, ý thức chăm sóc y tế v.v.

Thay đổi phương thức/mô hình tăng trưởng kinh tế ở Việt Nam gần đây được đặc biệt nhấn mạnh. Theo đó, cách thức tăng trưởng dựa vào mở rộng về số lượng lao động, tăng số lượng đầu tư, tăng khai thác tài nguyên thiên nhiên trước đây sẽ phải dần được thay thế bằng việc tăng trưởng kinh tế dựa vào nâng cao năng suất lao động, nâng cao hiệu quả sử dụng nguồn lực, nâng cao năng lực cạnh tranh của nền kinh tế. Có thể nói, đây là một bước ngoặt thay đổi về tư duy của chính phủ bởi điều này cho phép tiến hành sự thay đổi cơ chế phân bổ sử dụng nguồn lực và đồng thời với đó nâng cao chất lượng các nguồn lực, nhất là nguồn lực lao động. Trước đây tăng trưởng dựa vào nguồn lực lao động thì nay tăng trưởng dựa vào tăng chất lượng lao động. Điều này có ý nghĩa quan trọng đối với việc thực hiện xóa đói giảm nghèo bền vững, phù hợp và thống nhất với chương trình mục tiêu quốc gia về xóa đói giảm nghèo giai đoạn mới vừa được ban hành.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. AFD, BMZ, DFID và WB, “Thực hiện tăng trưởng vì người nghèo – nghiên cứu trường hợp Việt Nam”
2. Lê Xuân Bá, Chu Tiến Quang, Nguyễn Hữu Tiến, Lê Xuân Đình, *Nghèo đói và xóa đói giảm nghèo ở Việt Nam*, NXB Nông Nghiệp, 2001
3. Bộ KH&ĐT, *Tăng trưởng và xóa đói giảm nghèo ở Việt Nam – Thành tựu, thách thức và giải pháp*, Hà Nội, 7/2007.
4. Khánh Chi, *Thế giới tăng thêm 64 triệu người nghèo đói*, <http://www.baomoi.com>, 21/09/2010
5. Bùi Hữu Cường, *Thực trạng đói nghèo và những con số đáng báo động*, <http://www.antg.com.vn>, 31/10/2010
6. Kim Dung, *G20 cảnh báo về một thập kỷ nghèo đói*, <http://www.agro.gov.vn>, 22/6/2011
7. Huy Đường, *Thử tìm hiểu tiêu chuẩn người nghèo ở Mỹ*, <http://htx.dongtak.net>, 20/12/2010
8. International Food Policy Research Institute, *2010 Global Hunger Index*, <http://www.ifpri.org>
9. Kiều Giang, *Đông Phi: 9 triệu người dân đối mặt với nạn đói nghiêm trọng*, www.dangcongsan.vn, 08/7/2011
10. Thanh Hải, *Khoảng cách giàu nghèo ngày càng lớn*, <http://www.tuyengiao.vn>, 28/4/2011
11. Hall, Gillette; Harry, Patrinos, *Indigenous Peoples, Poverty and Development*, World Bank, 4/2010
12. Harvard University (John F. Kennedy School of Government) - Chương trình Châu Á, *Nguyên nhân sâu xa về mặt cơ cấu của bất ổn vĩ mô*, Chương trình giảng dạy kinh tế Fulbright, 2008.
13. Lan Hương, *LDCs - Những thách thức và trách nhiệm của cộng đồng quốc tế*, <http://www.tapchicongsan.org.vn>, 27/5/2011
14. Bùi Huyền, *Trung Quốc thay đổi các mức thuế để rút ngắn khoảng cách giàu nghèo*, <http://dddn.com.vn>, 25/4/2011
15. Gia Lê, *Đói nghèo thế giới gia tăng*, <http://www.tgvn.com.vn>, 06/12/2009
16. Hải Lê, *Bỉ: 5-10% dân số sống trong đói nghèo*, www.dangcongsan.vn, 21/3/2011
17. Hải Lê, *Nạn đói có thể sẽ lan rộng tại khắp khu vực Sừng châu Phi*, www.dangcongsan.vn, 31/7/2011
18. Hải Lê, *Khủng hoảng kinh tế - Lực cản lớn trước những nỗ lực chống đói nghèo*, www.dangcongsan.vn, 24/08/2010
19. Hải Lê, *Trên con đường thực hiện Mục tiêu phát triển thiên niên kỷ: Giảm một nửa tỷ lệ đói nghèo vào năm 2015*, www.dangcongsan.vn, 20/4/2011
20. LHQ: *Một nửa số người nghèo sống tại châu Á*, www.dangcongsan.vn, 20/07/2010
21. LHQ lạc quan về tiến trình giảm đói nghèo trên toàn cầu, www.dangcongsan.org.vn, 09/07/2011
22. Phúc Minh, *Thế giới có hơn 1 tỉ người đói*, <http://www.thesaigontimes.vn>, 12/10/2010

23. Nicholas Minot, Bob Baulch, Michael Epprecht, *Đói nghèo và bất bình đẳng ở Việt Nam*
24. OXFAM, *Participatory Poverty Monitoring in Rural Communities in Viet Nam*, 3/2009
25. Anh Quân, *Bùng nổ dân số thế giới: “Cội nguồn của mọi vấn đề”*, Tamnhin.net, 22/9/2010
26. Hồ Sĩ Quý, “*Đói nghèo ở Việt Nam trong ảnh hưởng của khủng hoảng kinh tế toàn cầu*”, T/c Thông tin KHXH, Số 1/2011
27. Shaohua Chen, Martin Ravallion, *The Developing World Is Poorer Than We Thought, But No Less Successful in the Fight against Poverty*, <http://www-wds.worldbank.org>, 8/2008
28. Bá Tân, *Chuẩn nghèo Việt Nam chưa bằng 50% của thế giới*, <http://daidoanket.vn>, 07/07/2011
29. Thông tấn xã Việt Nam, *Công cụ giảm đói nghèo ở các nước Mỹ Latinh và Caribê - Bolivia đứng đầu Mỹ Latinh trong công tác giảm nghèo*, www.dangcongsan.vn, 28/12/2010
30. Thanh Thủy, *Trong vòng 25 năm, tỷ lệ người nghèo trên thế giới đã giảm phân nửa*, www.rfi.fr, 28/08/2008
31. Đức Trường, FAO: Hơn 1 tỉ người đói ăn trên thế giới, <http://tuoitre.vn>, 15/10/2009
32. <http://m.24h.com.vn>, Sự tuyệt vọng và bất lực của đói nghèo, 21/07/2011
33. UN, UN reports progress towards poverty alleviation, urges increased support for the poorest, <http://www.un.org>, 07/7/2011
34. UNDP, *Rà soát tổng quan các chương trình dự án giảm nghèo ở Việt Nam*, Hà Nội, 11/2009
35. UNDP, *Chính sách công nghiệp của Việt Nam – Thiết kế chính sách để phát triển bền vững*, 2010.
36. Viettrade, Dự báo giá lương thực thế giới 2011 – Phần 1, www.viettrade.gov.vn, 10/6/2011
37. Viettrade, Dự báo giá lương thực thế giới 2011 – Phần 2, www.viettrade.gov.vn, 02/8/2011
38. Huỳnh Vũ, *Dấu ấn toàn cầu hóa trên bản đồ đói nghèo thế giới*, <http://daibieunhandan.vn>, 31/05/2011
39. World Bank, *Chính sách đất đai cho tăng trưởng và xóa đói giảm nghèo*, NXB VHTT, 6/2004
40. World Hunger Education Service, 2011 World Hunger and Poverty Facts and Statistics, <http://www.worldhunger.org>