

CÁC CHƯƠNG TRÌNH VÀ CHÍNH SÁCH TRỢ GIÚP XÃ HỘI CHO NHỮNG NHÓM XÃ HỘI YẾU THỂ VÀ DỄ BỊ TỔN THƯƠNG

• CN. Trần Văn Luận (*)

Tóm tắt

Trong hệ thống chính sách an sinh xã hội hiện nay của Việt Nam, TGXH được xem là trụ cột quan trọng và có tầm chiến lược. Nhìn chung, hệ thống chính sách TGXH của Việt Nam đã có nhiều đóng góp đáng kể góp phần ổn định nền an sinh nước nhà, nhưng hiện tại còn nhiều hạn chế nhất định như thiếu tính hệ thống, thiếu sự liên kết hỗ trợ lẫn nhau, tỷ lệ bao phủ còn thấp... Trên cơ sở nghiên cứu và phân tích các dữ liệu, các báo cáo thống kê gần đây, bài viết đánh giá khái quát những mặt đạt được cũng như những hạn chế còn tồn tại trong chính sách Trợ giúp xã hội (TGXH) đối với nhóm cư dân kém vị thế.

1. Đặt vấn đề

Để xã hội được an sinh, chúng ta cần thực hiện An sinh xã hội (ASXH). Đây là một mệnh lệnh, một yêu cầu hàng đầu đối với một xã hội tiến bộ, một xã hội thực sự phát triển của xã hội, của con người. Hiện nay, tùy thuộc vào tình hình thực tiễn mà mỗi nước có cách hiểu và xây dựng các hợp phần khác nhau về ASXH. Ở Việt Nam, hiện nay quan niệm ASXH là một hệ thống các cơ chế chính sách, các giải pháp của Nhà nước và cộng đồng nhằm trợ giúp mọi thành viên trong xã hội đối phó với rủi ro, các cú sốc về kinh tế - xã hội làm cho họ bị suy giảm hoặc mất nguồn thu nhập do bị ốm đau, thai sản, tai nạn, bệnh nghề nghiệp, già cả không còn sức lao động hoặc vì các nguyên nhân khách quan khác rơi vào cảnh nghèo khổ, bần cùng hóa và cung cấp dịch vụ chăm sóc sức khỏe cho cộng đồng thông qua hệ thống chính sách về bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế, TGXH và trợ giúp đặc biệt [2, tr.20].

Theo quan niệm trên, ASXH ở Việt Nam gồm bốn hợp phần cơ bản: Chính sách và chương trình Bảo hiểm xã hội; Chính sách và chương trình Bảo hiểm y tế; Chính sách và chương trình trợ giúp đặc biệt (Chính sách ưu đãi xã hội); Chính sách và chương trình TGXH. Điều đó cho thấy, TGXH là một hợp phần quan trọng trong chính sách ASXH góp phần ổn định đời sống cho những đối tượng yếu thế trong xã hội không may rơi vào cảnh rủi ro cần đến sự trợ giúp của Nhà nước, của cộng đồng để có cơ hội tồn tại, vươn lên tái hòa nhập với đời sống xã hội.

2. Nội dung

2.1. Khái niệm Trợ giúp xã hội

Hiện nay nhiều tổ chức, quốc gia đưa ra những cách hiểu, định nghĩa khác nhau về TGXH. Dưới đây là một số định nghĩa về TGXH của các tổ chức có uy tín trên thế giới:

(*) Văn Phòng Đảng – Đoàn, Trường Đại học Đồng Tháp.

Theo Ngân hàng Phát triển Châu Á định nghĩa “TGXH là các chương trình được thiết kế để giúp cho các cá nhân, gia đình và cộng đồng dễ bị tổn thương có thể duy trì được mức sống tối thiểu và cải thiện được đời sống của mình”[3].

Cơ quan Phát triển Quốc tế Anh định nghĩa “TGXH là các chương trình trợ cấp không có đóng góp dành cho những người được xã hội coi là đủ điều kiện hưởng trên cơ sở mức độ dễ bị tổn thương hay tình trạng nghèo đói của họ”[3]. Ví dụ như các chương trình trợ cấp xã hội và các sáng kiến miễn học phí và chi phí y tế, ăn trưa tại trường học.

Tổ chức Lao động Quốc tế (ILO) định nghĩa “TGXH là lợi ích được chi trả từ tiền thuế dành cho những người có thu nhập thấp”[3].

Ở Việt Nam thuật ngữ TGXH ban đầu được gọi là Cứu trợ xã hội hình thành từ sự tổ hợp của hai thuật ngữ Cứu tế xã hội và TGXH, theo đó TGXH chỉ là một bộ phận của Cứu trợ xã hội. Hiện nay các chuyên gia hoạch định chính sách có xu hướng mở rộng nội hàm khái niệm TGXH và xem “TGXH là sự đảm bảo của Nhà nước, sự hỗ trợ của nhân dân về thu nhập và các điều kiện sinh sống thiết yếu bằng các hình thức và biện pháp khác nhau đối với các thành viên trong xã hội khi họ rơi vào hoàn cảnh rủi ro, bất hạnh, nghèo đói, yếu thế hoặc hụt hẫng trong cuộc sống mà bản thân họ không đủ khả năng tự lo được cuộc sống của bản thân và gia đình ở mức tối thiểu” [3].

Nội hàm của khái niệm này bao gồm: Sự đảm bảo của Nhà nước, sự hỗ trợ của cộng đồng thông qua các hình thức và biện pháp khác nhau; Đối tượng của TGXH là những người rơi vào hoàn cảnh rủi ro, bất hạnh, nghèo đói, yếu thế hoặc hụt hẫng trong cuộc sống, họ không tự lo được cuộc sống của bản thân và gia đình; Yếu tố cần trợ giúp là thu nhập và các điều kiện sinh sống thiết yếu. [3, tr.36-37]

Đặc trưng nổi bật của TGXH đó là việc trợ giúp được thực hiện thông qua nhiều hình thức như: trợ cấp xã hội hàng tháng, cứu trợ khẩn cấp xã hội một lần, trợ giúp học văn hóa, tạo việc làm, trợ giúp trong việc khám chữa bệnh, điều chỉnh ban hành chính sách, hỗ trợ pháp lý, tư vấn...

2.2. Trợ giúp xã hội trong lĩnh vực bình đẳng tộc người

Đoàn kết, bình đẳng, tương trợ, giúp nhau cùng phát triển giữa các dân tộc là chủ trương nhất quán của Đảng và Nhà nước ta, nâng cao đời sống vật chất cho đồng bào dân tộc thiểu số (DTTS) là một ưu tiên trong chính sách xã hội. Ngoài các chính sách chung, Chương trình 135 - II về phát triển kinh tế - xã hội các xã đặc biệt khó khăn vùng DTTS và miền núi (2006 - 2010) được thực hiện với bốn mục tiêu cụ thể là: phát triển sản xuất, nâng cao mức sống cho các hộ DTTS; phát triển cơ sở hạ tầng; phát triển các dịch vụ công cộng địa phương thiết yếu như điện, trường học, trạm y tế, nước sạch và nâng cao đời sống văn hóa.

Chương trình 135-II bắt đầu từ năm 2006 với tổng số vốn khoảng 12 nghìn tỷ VNĐ, mỗi năm trung bình đầu tư 3.000 tỷ VNĐ tại hơn 1.644 xã đặc biệt khó khăn và gần 2.500 thôn, bản khu vực II. Chương trình 135 đã góp phần thay đổi đáng kể bộ mặt nông thôn miền núi, cải thiện và nâng cao đời sống nhân dân, góp phần quy hoạch, bố trí lại dân cư ở những nơi cần thiết, nâng cao năng lực cán bộ cơ sở, nhiều xã vươn lên làm chủ đầu tư và tổ chức thực hiện các dự án.

Từ năm 2004, Chương trình 134 hỗ trợ đất sản xuất, đất ở, nhà ở, nước sinh hoạt cho hộ đồng

bào DTTS nghèo và đời sống khó khăn bắt đầu được triển khai. Đánh giá sau ba năm thực hiện chương trình 134 cho thấy, song song với việc hỗ trợ làm nhà, hàng loạt công trình nước sinh hoạt tập trung, nước sinh hoạt phân tán, giải quyết đất sản xuất... đã góp phần cải thiện, nâng cao chất lượng cuộc sống cho đồng bào DTTS. Nhiều tỉnh không còn quỹ đất sản xuất đã linh hoạt chuyển sang lĩnh vực đào tạo nghề, giải quyết việc làm cho đồng bào, thanh niên DTTS.

Chương trình mục tiêu quốc gia về giảm nghèo cũng đã hỗ trợ có hiệu quả cho các đối tượng DTTS nghèo. Các chính sách đối với đồng bào DTTS đã mang lại những kết quả nhất định. Tỷ lệ nghèo ở người DTTS mặc dù còn cao hơn nhiều so với nhóm người Kinh và người Hoa, song đã có xu hướng giảm từ 60,7% năm 2004 xuống 42 - 45% năm 2008, bình quân mỗi năm giảm 4,2 điểm phần trăm, cao hơn hai lần tốc độ giảm chung của cả nước. Đồng thời, khoảng cách nghèo cũng giảm khá từ 19,2% năm 2004 xuống 15,4% năm 2006. Thu nhập bình quân đầu người/tháng của đồng bào DTTS ước đạt 485-505 nghìn VNĐ, tăng gần 30% so với năm 2006. Tuy nhiên, khoảng cách thu nhập so với nhóm người Kinh và người Hoa lại có xu hướng tăng lên. Bình đẳng giới đối với đồng bào DTTS được cải thiện. Tỷ lệ phụ nữ người DTTS tham gia chính quyền trên tổng số cán bộ chính quyền có xu hướng tăng lên từ 13,58% năm 2006 lên 13,8% năm 2008.[9]

Trong những năm qua việc phát triển giáo dục cho đồng bào DTTS cũng đã đạt được nhiều thành tựu về quy mô, mạng lưới trường lớp, cơ sở vật chất trường học, đào tạo và bồi dưỡng giáo viên. Hiện nay, tất cả các vùng dân tộc đều có trường tiểu học, nhiều thôn bản có lớp học, 100% số huyện miền núi có trường dân tộc nội trú. Hệ thống các trường dân tộc nội trú đóng vai trò quan trọng trong đào tạo nguồn nhân lực, góp phần phát triển kinh tế - xã hội các vùng dân tộc thiểu số. Từ năm 2003 đến năm 2007 đã tăng thêm tám trường và số lượng học sinh tăng từ 2.982 em lên 3.386 em.

Ngày 31/10/2005 Thủ tướng Chính phủ ra Quyết định số 267/2005/QĐ-TTg về Chính sách dạy nghề đối với học sinh DTTS nội trú, trong đó quy định học sinh tốt nghiệp trung học cơ sở (THCS) và (trung học phổ thông) THPT dân tộc nội trú, kể cả nội trú dân nuôi được cử tuyển học sinh nội trú, trong đó ưu tiên con em DTTS khu vực đặc biệt khó khăn được miễn học phí và các loại lệ phí thi, tuyển sinh; được hưởng học bổng, trợ cấp xã hội và các chính sách khác như học sinh THPT dân tộc nội trú hiện hành.

Tóm lại, thực hiện các chính sách nâng cao đời sống vật chất đồng bào DTTS đã thu được một số kết quả ban đầu, song vẫn còn nhiều khó khăn và bất cập ảnh hưởng đến kết quả chung. Điều kiện về cơ sở hạ tầng, điều kiện phát triển sản xuất kinh doanh tụt hậu xa so với các vùng khác, thiếu các điều kiện cần thiết để hòa nhập vào tiến trình chung của cả nước. Nguyên nhân của những khó khăn và bất cập này là:

Với Chương trình 135, việc xác định xã để đầu tư chưa khách quan, chưa có cơ chế khuyến khích xã hoàn thành tốt nhiệm vụ, phân bổ nguồn lực chưa căn cứ theo điều kiện cụ thể của địa phương, việc lồng ghép với các chương trình dự án khác còn bất cập.

Với Chương trình 134, việc hỗ trợ đất sản xuất triển khai còn chậm và đạt kết quả thấp. Công tác thu hồi đất của các nông, lâm trường gặp nhiều khó khăn. Nhiều địa phương thiếu quỹ đất, lúng túng trong việc xây dựng các giải pháp thay thế chính sách hỗ trợ đất như đào tạo nghề, giới thiệu việc làm...

Nghèo đói vẫn còn phổ biến và gay gắt đối với đồng bào dân tộc thiểu số. Trong 2/3 số xã thuộc 61 huyện nghèo nhất Việt Nam là các xã dân tộc thiểu số với 95% dân số là dân tộc thiểu số. Đồng bào dân tộc thiểu số nghèo không chỉ về phương diện vật chất mà còn nghèo cả về các khía cạnh tinh thần và văn hóa.

Giáo dục cho trẻ em DTTS còn nhiều khó khăn. Trẻ em DTTS thường ít được đến trường do cơ sở hạ tầng nghèo nàn và khó tiếp cận, các rào cản văn hóa và ngôn ngữ, các vấn đề trong việc thu hút giáo viên giỏi đến với các vùng sâu, vùng xa cũng như sự phù hợp của chương trình học.

Các chính sách hỗ trợ đào tạo nghề hiện nay mới đáp ứng được 10 - 15% nhu cầu học nghề ở vùng đồng bào DTTS. Đối tượng được thụ hưởng các chính sách mới dừng lại ở các học sinh dân tộc trong các trường phổ thông dân tộc nội trú (khoảng 10% tổng số học sinh DTTS) mà chưa có chính sách hỗ trợ cho học sinh DTTS học ở các trường đại trà (chiếm 90% tổng số học sinh DTTS) [4].

2.3. TGXH trong lĩnh vực bình đẳng giới và tăng cường quyền lực cho phụ nữ

Việt Nam được thừa nhận là quốc gia thực hiện tốt việc cung cấp dịch vụ giáo dục và y tế bình đẳng cho cả nam và nữ giới. Các số liệu thống kê cho thấy chỉ tồn tại những sự khác biệt nhỏ giữa nam và nữ về tỷ lệ nhập học ở các cấp tiểu học và THCS. Chênh lệch về tỷ lệ biết chữ ở người lớn theo giới cũng đang có xu hướng giảm xuống. Với 17,7% thành viên nữ tham gia trong các cơ quan chính quyền, Hội đồng nhân dân các cấp và Quốc hội, Việt Nam có tỷ lệ phụ nữ trong các cơ quan này thuộc loại cao trong khu vực. Năm 2007, tỷ lệ tham gia lực lượng lao động của phụ nữ (65,4%) so với nam giới (74%), ở Việt Nam là 0,88 so với 0,76 của các nước có cùng mức thu nhập. Luật Lao động, Luật Bình đẳng giới và các chính sách khác đảm bảo sự bình đẳng về giới trong việc làm và trả công. Luật pháp cũng đảm bảo sự bình đẳng của nam và nữ trong tiếp cận các nguồn lực sản xuất, tín dụng, tạo việc làm, tài sản và thừa kế. [1]

Chỉ số GDI (chỉ số phát triển liên quan đến giới, thể hiện sự bất bình đẳng giữa nam và nữ trên ba khía cạnh: tuổi thọ, giáo dục và mức sống của dân cư) của Việt Nam năm 2007 là 0,732 xếp thứ 91 trên 157 nước được xếp hạng [11]. Mặc dù giá trị tăng lên, song thứ hạng của Việt Nam đã giảm đi so với năm 2003 (giá trị 0,702 xếp thứ 83 trong số 177 nước). Chỉ số GEM (chỉ số đo lường sự bất bình đẳng về cơ hội giữa nam và nữ hay thước đo nâng cao vị thế về giới. Chỉ số này được tính toán dựa trên ba khía cạnh: sự tham gia về chính trị, sự tham gia về kinh tế và quyền lực đối với các nguồn lực kinh tế) của Việt Nam năm 2007 là 0,561 xếp thứ 52 trên tổng số 93 nước được xếp hạng. Tình hình bạo lực trong gia đình vẫn còn cao. Điều tra Gia đình năm 2006 của Tổng cục thống kê cho thấy có 3,4% gia đình chồng đánh vợ, 15,1% gia đình chồng chửi mắng vợ và 7,2% gia đình chồng ép buộc vợ khi vợ không có nhu cầu. Bạo hành xảy ra nhiều hơn ở các gia đình vợ chồng ở lứa tuổi từ 31 - 40 tuổi. Nguyên nhân chính của bạo hành gia đình là say rượu, ý kiến khác nhau trong làm ăn, trong sinh hoạt, khó khăn về kinh tế, mâu thuẫn trong dạy con cái, nghiện hút, cờ bạc, nghi ngờ ngoại tình. Phân biệt đối xử giữa con trai và con gái, tệ trọng nam khinh nữ vẫn còn và trẻ em gái không được tạo điều kiện đến trường và học lên cao. Trẻ em gái DTTS có trình độ học vấn cực kỳ thấp do khó khăn về kinh tế, do phải đi làm, do quan niệm của bố mẹ và chính bản thân em gái về giá trị của giáo dục đối với phụ nữ và các yếu tố khác. [14]

Có thể nói, với việc ban hành và thực hiện Bộ Luật Lao động, Luật Bình đẳng giới, Chương trình hành động quốc gia vì sự tiến bộ của phụ nữ giai đoạn 2006 - 2010, cùng nhiều chính sách về giới và gia đình, bình đẳng giới đã được tôn trọng và thực hiện trên tất cả hoạt động trong đời sống xã hội và đạt được nhiều tiến bộ. Tuy nhiên, nếu so sánh trên bình diện quốc tế, cũng như xét trong một số vấn đề cụ thể như bạo hành gia đình, chia sẻ công việc gia đình thì có thể thấy mức độ tiến bộ vẫn còn chậm. Một số chính sách ưu tiên lao động nữ còn thiếu tính khả thi. Luật Bình đẳng giới được ban hành, song còn thiếu các văn bản hướng dẫn.

2.4. TGXH trong lĩnh vực chăm sóc trẻ em

Trong những năm đổi mới, công tác bảo vệ và chăm sóc trẻ em được quan tâm nhiều hơn. Bên cạnh nguồn vốn đầu tư từ ngân sách nhà nước (NSNN), việc huy động nguồn lực và sự tham gia của cả xã hội trong quá trình thực hiện các quyền chăm sóc sức khỏe, giáo dục, bảo vệ và tham gia của trẻ em cũng được coi trọng hơn. Việc giao trách nhiệm cho xã, phường trong chăm sóc trẻ em có tác dụng tích cực trong việc thực hiện Công ước Quyền trẻ em, Luật Bảo vệ và chăm sóc trẻ em, Chương trình Hành động vì trẻ em. Công tác giáo dục trẻ em đã có những chuyển biến tích cực. [7]

Nhà nước đã ban hành và triển khai nhiều chính sách nhằm thực hiện công bằng trong tiếp cận giáo dục, hỗ trợ học sinh nghèo, học sinh DTTS, chính sách khám, chữa bệnh miễn phí cho trẻ em nghèo, trẻ em dưới sáu tuổi. Các chính sách này đã giúp cho nhiều trẻ em gia đình nghèo, khó khăn, trẻ em bị mắc các bệnh hiểm nghèo như bệnh tim bẩm sinh, bệnh về máu, dị tật xương khớp được điều trị miễn phí. Các chỉ số về tỷ lệ suy dinh dưỡng, tử vong trẻ em, tử vong bà mẹ... đều giảm.

Chương trình Hành động quốc gia vì trẻ em Việt Nam giai đoạn 2001 - 2010 gồm 15 nhóm mục tiêu và tám hệ thống giải pháp, nhằm tạo mọi điều kiện tốt nhất đáp ứng đầy đủ các nhu cầu và các quyền cơ bản của trẻ em, ngăn chặn và đẩy lùi các nguy cơ xâm hại trẻ em, xây dựng môi trường an toàn và lành mạnh để trẻ em có cơ hội được bảo vệ, chăm sóc, giáo dục và phát triển toàn diện, có cuộc sống ngày càng tốt đẹp hơn. Theo Chương trình này, công tác bảo vệ trẻ em đã chuyển hướng tiếp cận sang dựa trên nhu cầu và đáp ứng các quyền cơ bản của trẻ em.

Nhà nước đã đầu tư kinh phí đáng kể cho các chương trình dự án cụ thể về bảo vệ và chăm sóc trẻ em, như Chương trình Hành động quốc gia vì trẻ em Việt Nam giai đoạn 2001 - 2010; Chương trình Hành động quốc gia phòng chống buôn bán phụ nữ, trẻ em giai đoạn 2004 - 2010; Chương trình Ngăn ngừa và giải quyết tình trạng trẻ em lang thang, trẻ em bị xâm phạm tình dục và trẻ em phải lao động nặng nhọc, trong điều kiện độc hại, nguy hiểm giai đoạn 2004 - 2010. Đồng thời, Chính phủ cũng chỉ đạo lồng ghép vấn đề trẻ em vào các chiến lược, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2006 - 2010 và các mục tiêu, chiến lược chương trình quốc gia liên quan, tạo điều kiện cho trẻ em ngày càng được hưởng đầy đủ hơn các quyền của mình.

Thực hiện chủ trương xã hội hóa, ngoài đầu tư từ NSNN, đóng góp của các gia đình và cộng đồng cho việc nuôi dưỡng, chăm sóc sức khỏe, học tập vui chơi của trẻ em là rất lớn, nhất là ở các khu vực đô thị. Hệ thống các quỹ cho trẻ em đóng vai trò quan trọng trong việc huy động nguồn lực bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em. Hàng năm, hệ thống quỹ này vận động hàng trăm tỷ đồng cho công tác bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em. Riêng Quỹ Bảo trợ trẻ em có hệ thống

từ Trung ương tới cơ sở tại 100% tỉnh/thành phố, 80% quận/huyện và 70% xã/phường. Mỗi năm, Quỹ Bảo trợ trẻ em vận động được khoảng 30 tỷ VNĐ, đã giúp đỡ cho hàng vạn trẻ em.

Việc cấp thẻ Bảo hiểm y tế miễn phí cho trẻ dưới sáu tuổi và tiêm chủng được mở rộng trên phạm vi cả nước, 237.000 trẻ em mồ côi không nơi nương tựa, đặc biệt khó khăn được hưởng trợ cấp xã hội trong năm 2007. Tất cả 63 tỉnh đã được hỗ trợ các tài liệu và sản phẩm truyền thông phòng chống tai nạn thương tích trẻ em. Các mô hình về phòng chống tai nạn thương tích đang được thử nghiệm và sẽ được nhân rộng trong thời gian tới.

Hệ thống các cung thiếu nhi, nhà thiếu nhi được đầu tư xây dựng. Sự tham gia của trẻ em được tăng cường, trẻ em được tạo điều kiện để bày tỏ ý kiến trong gia đình, cộng đồng, trường học, tại các diễn đàn trong nước và quốc tế. Tình trạng bắt buộc trẻ em dưới 15 tuổi phải lao động đã được cải thiện cả trong gia đình và xã hội. Kết quả Điều tra Gia đình Việt Nam năm 2006 cho thấy có khoảng 25% trẻ vị thành niên (độ tuổi 15 - 17) đã từng tham gia lao động nhận tiền công, bình quân 18 giờ làm việc mỗi tuần. Không có sự khác biệt giữa nam và nữ, song có sự khác biệt lớn theo tình trạng kinh tế của hộ gia đình, trình độ học vấn và dân tộc. Trẻ vị thành niên người dân tộc thiểu số có tỷ lệ từng lao động nhận tiền công cao gấp 2 lần so với nhóm người Kinh và người Hoa (40,8% so với 22,1%) [8, tr.130]. Đa số vị thành niên tham gia lao động là những người có trình độ học vấn thấp và để tìm kiếm thu nhập.

Việc thực hiện kế hoạch bảo vệ và chăm sóc trẻ em trong thời gian qua, bên cạnh những kết quả đạt được, vẫn còn một số hạn chế: Một là, nhận thức của các cấp ủy đảng và chính quyền về bảo vệ và chăm sóc trẻ em chưa thật đầy đủ, do đó việc triển khai các chính sách và chương trình bảo vệ và chăm sóc trẻ em chưa đạt hiệu quả cao; phương pháp tiếp cận dựa trên quyền trẻ em vẫn còn khá mới mẻ, việc tiếp tục đưa vấn đề trẻ em trở thành một trong những ưu tiên của quá trình xây dựng và thực thi luật pháp, chính sách cũng vẫn còn là một thách thức. Hai là, vẫn còn thiếu một khung chiến lược để định hướng việc xây dựng và kết nối các chương trình, dự án liên quan tới trẻ em nhằm giải quyết một cách hiệu quả và toàn diện các nhu cầu bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em. Công tác kiểm tra, giám sát việc thực hiện các chủ trương, chính sách, chương trình, kế hoạch, dự án chưa được thường xuyên. Ba là, vẫn còn khoảng 34% trẻ em Việt Nam dưới 16 tuổi thuộc diện nghèo. Ước tính số trẻ em nghèo vào khoảng 7 triệu em, chiếm khoảng 52% tổng số người nghèo ở Việt Nam. Hơn 1/3 số trẻ em dưới 5 tuổi không được tiêm phòng đầy đủ. Gần 50% số trẻ em không được hưởng điều kiện vệ sinh trong gia đình. Trẻ em dân tộc thiểu số có nguy cơ bị nghèo cao hơn hẳn trẻ em nhóm Kinh và Hoa, với tỷ lệ nghèo tương ứng là 63% so với 25% ở trẻ em Kinh, Hoa. Bốn là, Một số đối tượng trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt có chiều hướng gia tăng như trẻ em nhiễm HIV/AIDS, trẻ em bị xâm hại, bạo lực, trẻ di cư, trẻ em bị buôn bán, song chưa có hệ thống giải pháp đồng bộ để giải quyết triệt để. Năm là, cơ chế quản lý nhà nước về trẻ em, cùng hệ thống dịch vụ bảo vệ và chăm sóc trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt còn thiếu, trùng lặp, phân tán, chưa rõ ràng gây khó khăn cho việc thống kê, báo cáo, quản lý và giúp đỡ trẻ em. Sáu là, nguồn lực cho công tác bảo vệ trẻ và chăm sóc trẻ em vừa thiếu, vừa phân tán nên không phát huy được hiệu quả. [13]

2.5. TGXH trong lĩnh vực xóa đói giảm nghèo

Xóa đói giảm nghèo bắt đầu được khởi động bởi sáng kiến của thành phố Hồ Chí Minh vào

đầu thập niên 90 của thế kỷ trước. Từ đó đến nay, Việt Nam đã đạt được những thành tựu quan trọng trong cuộc chiến xóa đói giảm nghèo với tỷ lệ đói nghèo đã giảm từ 58,1% trong năm 1993 xuống dưới 12,1% vào năm 2008, dù vẫn còn khoảng trên 10 triệu người nghèo trên cả nước [3].

Xoá đói giảm nghèo ở nước ta từ đầu thập niên 90 đến nay có thể chia thành mấy giai đoạn chính với các đặc điểm sau đây:

Giai đoạn 1992 - 2000: Đây là thời kỳ đầu thực hiện chính sách giảm nghèo. Trước năm 1995, do yêu cầu cấp bách chỉ đạo xoá đói giảm nghèo, lúc này Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội đưa ra ngưỡng đói nghèo ở nước ta là có thu nhập một người một tháng bằng tiền tương đương với 15 kg gạo tẻ. Đến năm 1995, Bộ Lao động - Thương binh và xã hội đưa ra chỉ tiêu chi tiết hơn cho từng mức đói nghèo theo từng khu vực: nông thôn có mức bình quân thu nhập 40.000 đồng/người/tháng, còn thành thị là 90.000 đồng/người/tháng, tương đương với giá trị 25 kg gạo. Ở nông thôn, chuẩn nghèo cho vùng đồng bằng, trung du, thu nhập dưới 70.000 đồng/người/tháng, tương đương với giá trị 20 kg gạo tẻ thường; ở miền núi, hải đảo có mức thu nhập 50.000 đồng/người/tháng, tương đương với giá trị 15 kg gạo thường. Từ 1996, Chính phủ bắt đầu thực hiện một số chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo, kết hợp giữa hỗ trợ của nhà nước với phát huy lợi thế so sánh, khai thác các tiềm năng thế mạnh của địa phương.

Tuy vậy, chính sách giảm nghèo giai đoạn này gặp phải những hạn chế sau đây: các nguồn kinh phí đầu tư cho giảm nghèo bị phân tán; chương trình, dự án nhằm mục tiêu giảm nghèo được thiết kế, hoạch định ở cấp quốc gia theo ngành dọc dưới sự quản lý của nhà nước thống nhất đã bộc lộ nhiều thiết sót, chưa coi trọng ý kiến của người dân; năng lực lập kế hoạch và hoạt động xoá đói giảm nghèo của cán bộ huyện, xã, thôn còn yếu; thiếu tổng kết kinh nghiệm để nhân rộng các mô hình.

Từ năm 2000 đến nay: Chuẩn nghèo liên tục được điều chỉnh và chính sách giảm nghèo được thực hiện bằng các chương trình quốc gia chuyên biệt hoặc lồng ghép, đan xen với các chương trình phát triển kinh tế - xã hội vùng đặc biệt khó khăn. Ngày 21 tháng 5 năm 2002, Thủ tướng Chính phủ đã phê duyệt “Chiến lược toàn diện về tăng trưởng và xoá đói giảm nghèo”, đây là chiến lược đầy đủ, chi tiết phù hợp với Mục tiêu phát triển Thiên niên kỷ (MDG) của Liên Hợp quốc công bố. Trong quá trình xây dựng chiến lược có sự tham gia của chuyên gia các tổ chức quốc tế tại Việt Nam như IMF, UNDP, WB,... tổng hợp thành các mục tiêu phát triển Việt Nam. Vấn đề là cụ thể hoá chiến lược bằng các chương trình, dự án được triển khai, được giám sát và đánh giá thường xuyên. Các nghiên cứu đã lập được bản đồ phân bố đói nghèo đến từng xã, từng hộ. Việt Nam đã ký vào Tuyên bố Thiên niên kỷ với 8 mục tiêu: xoá bỏ tình trạng cùng cực và thiếu đói; đạt phổ cập giáo dục tiểu học; tăng cường bình đẳng giới và nâng cao vị thế phụ nữ; giảm tỷ lệ tử vong trẻ sơ sinh; tăng cường sức khỏe bà mẹ; phòng chống bệnh HIV/AIDS, sốt rét và các bệnh khác; đảm bảo bền vững môi trường; thiết lập quan hệ đối tác toàn cầu vì mục đích phát triển.

Chính sách giảm nghèo khi thiết kế đã tác động trực tiếp và gián tiếp đến người nghèo, kể cả nhiều chính sách không tập trung vào giảm nghèo nhưng có tác động vào cuộc sống của người nghèo như Chương trình mục tiêu quốc gia về nước sạch và vệ sinh môi trường nông thôn và Chương trình mục tiêu quốc gia về giáo dục. Các chính sách giảm nghèo chịu sự chi phối cả về mặt tài chính và trong quá trình thực hiện của ba dự án lớn và chương trình mục tiêu quốc gia: Chương

trình phát triển kinh tế - xã hội cho các xã đặc biệt khó khăn giai đoạn 2006 - 2010 (Chương trình 135 - I và Chương trình 135 - II); Chương trình mục tiêu quốc gia về giảm nghèo giai đoạn 2006 - 2010 (CTMTQG-GN) và Nghị quyết 30a về giảm nghèo nhanh và bền vững cho 62 huyện nghèo do Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội thiết kế. Giảm nghèo được thiết kế thông qua: các chính sách và dự án giảm nghèo toàn diện; các dự án và chính sách theo ngành; các dự án quốc gia có tác động tới đối tượng; hỗ trợ nhóm người nghèo hoặc nhóm dân tộc thiểu số; hỗ trợ theo vùng; hỗ trợ theo vùng có nội dung giảm nghèo); các hướng dẫn và nguyên tắc đối với hoạt động giảm nghèo.

Có thể thấy, chính sách giảm nghèo tập trung vào các biện pháp sau đây: (i) Hỗ trợ sản xuất nông nghiệp: khuyến nông, trợ giá đầu vào cho nông nghiệp, đào tạo nghề cho nông dân, hỗ trợ đất sản xuất, hỗ trợ ngư nghiệp, bảo vệ rừng, quản lý và khai thác rừng, vốn vay cho người nghèo để sản xuất. (ii) Hỗ trợ giáo dục: tiếp cận giáo dục, hỗ trợ học phí, hỗ trợ cho các trường nội trú, chính sách về lương cho giáo viên ở vùng sâu, vùng xa. (iii) Tiếp cận dịch vụ: tiếp cận dịch vụ cấp nước sạch, tiếp cận dịch vụ điện. (iv) Cơ sở hạ tầng: các loại công trình cơ sở hạ tầng khác nhau, vận hành, bảo trì, duy tu, bảo dưỡng. (v) Hỗ trợ y tế: dịch vụ y tế, cải thiện tình trạng vệ sinh, nâng cao an toàn vệ sinh chăn nuôi. (vi) Đào tạo và tăng cường năng lực: dạy nghề, đào tạo cán bộ để thực hiện chương trình giảm nghèo, theo dõi và đánh giá giảm nghèo. (vii) Trợ giá: trợ giá cước vận chuyển một số mặt hàng tới các vùng sâu, vùng xa; trợ giá nhiên liệu cho đồng bào dân tộc thiểu số; hỗ trợ trực tiếp về lương thực. (viii) Hỗ trợ cho tái định cư và di dân, hỗ trợ tiếp cận pháp lý, hỗ trợ nhà ở (vật liệu nhà ở, đất ở).

Nhờ nhiều chính sách nêu trên, tỷ lệ hộ nghèo tiếp tục giảm nhanh, từ 18,1% năm 2004, xuống còn 15,5% năm 2006, 14,8% năm 2007 [3, tr.218]. Từ 2008 đến nay, mặc dù chịu tác động của suy giảm kinh tế và khủng hoảng tài chính, nhưng bằng nhiều biện pháp đảm bảo ASXH, tích cực xóa đói giảm nghèo, nên tỷ lệ hộ nghèo năm 2008 tiếp tục giảm xuống còn 13,4% và năm 2009 là 12,3%. Trong đó tỷ lệ hộ nghèo ở thành thị năm 2009 là 6,0% và nông thôn là 14,8% (so với năm 2004 chỉ báo tương ứng là 8,6% và 21,2%). Trong các vùng trên cả nước, thì tỷ lệ hộ nghèo của Đồng bằng sông Hồng là 7,7%, Trung du và miền núi phía Bắc là 23,5%, Tây nguyên là 17,6%, Đông nam bộ là 2,1%, Đồng bằng sông Cửu Long là 10,4% (so với năm 2004 chỉ báo các vùng tương ứng là 12,7%, 29,4%, 25,3%, 29,2%, 4,6% và 15,3%)[11, tr.218]. Như vậy, trong tất cả các vùng thì Đông nam bộ có tỷ lệ hộ nghèo thấp nhất và miền núi và trung du phía Bắc có tỷ lệ hộ nghèo cao nhất.

Đạt được các thành tựu giảm nghèo như trên chủ yếu nhờ công tác xóa đói giảm nghèo luôn là ưu tiên cao của Chính phủ và của các địa phương. Kinh tế tăng trưởng nhanh đã tạo ra nhiều việc làm cho người nghèo. Nhiều chương trình, dự án phát triển kinh tế được hướng vào mục tiêu xóa đói giảm nghèo. Đặc biệt, chương trình mục tiêu quốc gia về giảm nghèo được triển khai đồng bộ với mục tiêu đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng, vay vốn sản xuất, dạy nghề, hỗ trợ tiếp cận các dịch vụ về y tế, giáo dục, nhà ở, nước sinh hoạt. Hàng năm, chương trình mục tiêu quốc gia về giảm nghèo đã hỗ trợ xây dựng cơ sở hạ tầng cho hàng trăm xã thuộc vùng đặc biệt khó khăn và hải đảo. Cụ thể năm 2006 và năm 2007 mỗi năm đã đầu tư xây dựng 347 công trình và năm 2008 là 550 công trình. Ngân hàng chính sách xã hội đã cho khoảng 75% số hộ nghèo vay vốn, chiếm khoảng 15% dân số được hỗ trợ tín dụng. Mạng lưới tài chính vi mô cũng đang dần

khẳng định là kênh tài chính quan trọng góp phần đắc lực vào xóa đói giảm nghèo và nâng cao đời sống cho người dân nông thôn. Tính đến tháng 6/2008, các tổ chức này đã cho gần 25.000 người nghèo vay vốn với tổng dư nợ đạt gần 50 tỷ VNĐ [9].

Tuy nhiên, bên cạnh những thành tựu đạt được, vẫn còn nhiều vấn đề cần được tiếp tục quan tâm trong thời gian tới. Trong những năm vừa qua, tuy tỷ lệ hộ nghèo đã giảm song chênh lệch giữa các vùng và các nhóm dân tộc vẫn còn rất cao. Chênh lệch chỉ tiêu giữa nhóm 20% dân có thu nhập cao nhất so với nhóm 20% dân có thu nhập thấp nhất tăng từ 4,5 năm 2006 lên 4,57 năm 2008 và chênh lệch thu nhập giữa nhóm 20% dân có thu nhập cao nhất và 20% dân có thu nhập thấp nhất tăng từ 8,4 lên 8,5 [9, tr. 125]. Ngay trong cùng một địa bàn, tỷ lệ nghèo của nhóm người dân tộc thiểu số cũng cao hơn nhóm người Kinh do có sự khác nhau về vốn con người, vốn xã hội, hiệu quả sử dụng vốn, khả năng sử dụng ngôn ngữ [5]. Tỷ lệ hộ gia đình có nguy cơ tái nghèo khá cao, đặc biệt là tại các vùng dân tộc thiểu số ở miền núi phía Bắc và Bắc Trung Bộ. Giá cả thất thường, cộng với việc làm không ổn định, thời tiết bất lợi, dịch bệnh, đất bạc màu và các yếu tố khác làm cho ranh giới giữa nghèo và không nghèo ngày càng trở nên mong manh [6]. Lạm phát cao trong năm 2007 và 2008 đã làm giảm thu nhập thực tế của nhiều nhóm dân cư và điều này ảnh hưởng nghiêm trọng đến người nghèo và cận nghèo, dẫn đến tái nghèo. Tăng trưởng kinh tế giảm sút, một bộ phận doanh nghiệp sản xuất kinh doanh đình trệ cũng dẫn đến tình trạng mất việc làm và giảm thu nhập của người lao động. Nghèo đói có diễn biến rất phức tạp. Một số nhóm mới như nghèo trẻ em, nghèo đô thị, nghèo lao động di cư cần được quan tâm giải quyết. Để giảm nghèo bền vững, nguồn nhân lực là yếu tố quan trọng quyết định tình trạng kinh tế của người dân nông thôn. Cần có một hệ thống bảo trợ xã hội toàn diện để giảm nhẹ các tác động bất lợi.

3. Kết luận

Nhìn chung, thời gian qua tuy Đảng và Nhà nước ta đã có nhiều cố gắng trong việc thực hiện chính sách TGXH, đạt được nhiều thành tựu đáng ghi nhận nhưng nhận thức của các cấp về chính sách TGXH trong kinh tế thị trường chưa đầy đủ và toàn diện. Khung pháp lý cho công tác TGXH còn nhiều bất cập và thể chế hóa ở mức thấp (pháp lệnh); chưa có chính sách khuyến khích chăm sóc đối tượng dựa vào cộng đồng; chưa có cơ chế thống nhất quản lý quỹ huy động trong dân cho chính sách TGXH, cơ chế tài chính chưa rõ ràng; mức trợ cấp xã hội của Nhà nước còn thấp, mới đáp ứng được 60% mức sống tối thiểu của đối tượng; chưa phát triển hệ thống cung cấp dịch vụ TGXH phù hợp với cơ chế thị trường (cung cấp dịch vụ công). Tỷ lệ đối tượng cần TGXH chưa được hưởng trợ cấp xã hội rất lớn (gần 30%). Thời gian tới cần định hướng xây dựng và thực hiện hệ thống chính sách TGXH linh hoạt và có thể hỗ trợ lẫn nhau đảm bảo quyền và nghĩa vụ cơ bản của người dân; hướng tới bao phủ toàn dân và đảm bảo mức sống tối thiểu cho mọi người, không một ai bị gạt ra bên lề xã hội./.

Tài liệu tham khảo

- [1]. Bộ Lao động – Thương binh và Xã hội (2008), *Kết quả điều tra việc làm và thất nghiệp 2007*. NXB Lao động và Xã hội, Hà Nội.
- [2]. Bùi Thị Chớm (2009), *Giáo trình ưu đãi xã hội*, NXB Lao động và Xã hội, Hà Nội.
- [3]. Trần Xuân Kỳ (2008), *Giáo Trình TGXH*, NXB Lao động Xã hội, Hà Nội.

- [4]. Ngân hàng Chính sách xã hội Việt Nam (2006), “12 nghìn tỷ đồng cho Chương trình 135 giai đoạn II”, <http://www.vbsp.org.vn/viewarticle.php?artid=480>.
- [5]. Oxfam và Action Aid (2008), *Theo dõi nghèo theo phương pháp cùng tham gia tại một số cộng đồng dân cư nông thôn Việt Nam*, http://oxfamblogs.org/vietnam/wp-content/uploads/2012/05/rural-poverty-monitoring-report_round-4_vn_low-res.pdf.
- [6]. Oxfam và Action Aid (2008), *Tác động của giá cả đến đời sống và sinh kế của người nghèo*, <http://www.actionaid.org/sites/files/actionaid/>.
- [7]. Quyết định 555/2007/QĐ-BKH, “*Quy định hai chỉ tiêu đầu ra liên quan tới trẻ em là “tỷ lệ xã, phường, thị trấn đạt tiêu chuẩn phù hợp với trẻ em” và “tỷ lệ trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt khó khăn được bảo vệ, chăm sóc”*”, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, 2007.
- [8]. Tổng cục Thống kê (2008), *Tình hình kinh tế xã hội 7 tháng đầu năm 2008*, NXB Thống kê, Hà Nội.
- [9]. Tổng cục Thống kê (2008), *Tình hình kinh tế – xã hội 7 tháng đầu năm 2008*, NXB Thống kê, Hà Nội.
- [10]. Tổng cục thống kê (2010), *Niên giám thống kê tóm tắt năm 2009*, NXB Thống kê, Hà Nội.
- [11]. Tổng cục thống kê (2010), *Niên giám thống kê tóm tắt năm 2009*, NXB Thống kê, Hà Nội, 2010.
- [12]. UNDP (2007 và 2008), *Báo cáo phát triển con người 2007 và 2008*, NXB CTQG, Hà Nội.
- [13]. UNICEF (2008) *Trẻ em nghèo Việt Nam sống ở đâu?*, http://www.unicef.org/vietnam/vi/child_poverty_vn_opt.pdf.
- [14]. UNICEF (2008), “The transition of Ethnic Minority Girls from Primacy to Secondary Education”, <http://www.unicef.org/vietnam/recources.html>.

Summary

In Vietnam’s current social security policies, social assistance policy is considered as a core and strategic one. In fact, this policy has made remarkable contributions toward stabilizing the nation’s welfare. However, there are still particular limitations such as lacking of systematization, reciprocity, low scale of expansion... Basing on the data analysis and the recent statistical reports, this article aims to generalize achievements as well as shortcomings of social assistance policy for low-income and vulnerable people.

Ngày nhận bài: 30/11/2012; ngày nhận đăng: 28/10/2013.