

Chính sách hỗ trợ người nghèo tiếp cận các dịch vụ xã hội cơ bản ở Việt Nam

Hoàng Triều Hoa *

Tóm tắt: Bài viết phân tích chính sách hỗ trợ người nghèo tiếp cận các dịch vụ xã hội, tác động của chính sách đến giảm nghèo ở Việt Nam. Theo tác giả, ngày nay giảm nghèo được nhìn nhận không chỉ với ý nghĩa tăng thu nhập mà còn với nghĩa cải thiện cơ hội tiếp cận các dịch vụ xã hội cho người nghèo (giáo dục, điều kiện y tế, chăm sóc sức khỏe, hay tiếp cận các nguồn lực hỗ trợ cho giảm nghèo như các nguồn tín dụng, đất đai, khoa học công nghệ, trong đó tiếp cận các dịch vụ xã hội là điều kiện quan trọng nhất giúp người nghèo cải thiện căn bản về chất để có thể tự vươn lên thoát nghèo). Khi người nghèo có trình độ, có sức khỏe, điều kiện sống được đảm bảo, thì họ có thể thích ứng được trong môi trường lao động mang tính cạnh tranh để tìm cho mình những công việc phù hợp với năng lực bản thân, có thu nhập tốt. Chính vì vậy, công bằng trong phân phối các nguồn lực đầu vào sẽ dẫn đến công bằng trong phân phối đầu ra như tiền công, tiền lương và giảm bất bình đẳng về thu nhập giữa các tầng lớp dân cư.

Từ khóa: Chính sách; dịch vụ xã hội; người nghèo; Việt Nam.

1. Thực trạng chính sách hỗ trợ người nghèo tiếp cận các dịch vụ xã hội ở Việt Nam

1.1. Chính sách giáo dục vì người nghèo

Trong những năm qua, giáo dục đào tạo được chú trọng cho đối tượng người nghèo ở các vùng nông thôn, miền núi, vùng sâu, vùng xa. Ngày 25 tháng 5 năm 2010, Thủ tướng Chính phủ đã ra nghị định số 49/2010/NĐ-CP quy định về miễn, giảm học phí, hỗ trợ chi phí học tập và cơ chế thu, sử dụng học phí đối với cơ sở giáo dục thuộc hệ thống giáo dục quốc dân từ năm học 2010 - 2011 đến năm học 2014 - 2015. Theo đó, học sinh và sinh viên là người dân tộc thiểu số thuộc hộ nghèo và hộ có thu nhập tối đa bằng 150% thu nhập của hộ

nghèo, học sinh, sinh viên có cha mẹ thường trú tại các xã biên giới, vùng cao, hải đảo và các xã có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn được miễn học phí hoàn toàn. Trường hợp học sinh, sinh viên có cha mẹ thuộc diện hộ có thu nhập tối đa bằng 150% thu nhập của hộ nghèo được miễn giảm 50% học phí. Chính sách này đã mở ra cơ hội học tập cho học sinh và sinh viên con cái các gia đình nghèo. Chính sách hỗ trợ về giáo dục cho người nghèo đã góp phần nâng cao dân trí của người nghèo. Tỷ lệ học sinh con các gia đình nghèo được đến trường tăng lên. Năm 2006, tỷ lệ học

(*) Tiến sĩ, Trường Đại học Kinh tế, Đại học Quốc Gia Hà Nội.

ĐT: 0912177150. Email: hoaht@vnu.edu.vn.

sinh từ 15 tuổi trở lên chưa bao giờ được đến trường trên địa bàn cả nước là 8,1%, trong đó thuộc nhóm nghèo nhất là 18,0%, song tỷ lệ này dần giảm đi và năm 2012, khi tỷ lệ học sinh từ 15 tuổi trở lên chưa bao giờ đi học của cả nước là 6,0% thì số thuộc nhóm nghèo nhất giảm xuống còn 15,7%. Đây là một kết quả khẳng định hiệu quả của chính sách hỗ trợ về giáo dục của Nhà nước. Hơn thế nữa, chính sách miễn giảm học phí của Nhà nước đối với con em các gia đình thuộc diện hộ nghèo cũng tạo điều kiện để cho con cái của họ có điều kiện đi học, nâng cao dân trí.

Kết quả khảo sát mức sống dân cư năm 2012 của Tổng cục Thống kê cho thấy, nếu xét theo khu vực thành thị, nông thôn hay 5 nhóm thu nhập, tỷ lệ người được miễn giảm học phí tăng lên ở tất cả các khu vực và các nhóm. Song nếu xét cụ thể trong từng nhóm thu nhập, thì nhóm 1, nhóm 2 và nhóm 3 có sự tăng lên về tỷ lệ người đi học được miễn giảm học phí, đặc biệt là đối với các hộ nghèo, trong khi nhóm 4 và nhóm 5 có tỷ lệ

người đi học được miễn học phí giảm đi. Điều này xảy ra do có sự thay đổi trong các chính sách của Nhà nước đối với giáo dục vì người nghèo trong thời gian gần đây. Bên cạnh việc đầu tư nguồn vốn ngân sách vào giáo dục đào tạo ở các vùng nông thôn, vùng khó khăn của cả nước, trong những năm qua, Nhà nước còn chú trọng vào công tác đào tạo nghề cho người lao động, giúp người nghèo có kỹ năng nghề nghiệp để tự vươn lên thoát nghèo.

Nhìn chung các chính sách giáo dục đào tạo đối với học sinh nghèo tương đối hệ thống, toàn diện, tuy nhiên khả năng hỗ trợ cho nhóm người nghèo còn hạn chế nên hiệu quả chưa cao. Trợ cấp về giáo dục cho người nghèo không đủ trang trải chi phí học hành. Theo số liệu điều tra khảo sát mức sống dân cư của Tổng cục Thống kê, chi phí giáo dục đào tạo bình quân cho một người đi học trong một năm càng ngày càng tăng, trong khi thu nhập của các hộ gia đình ở nông thôn tăng không đáng kể.

Bảng 1: Tỷ trọng chi tiêu cho giáo dục đào tạo bình quân một người đi học/năm (% tổng thu nhập bình quân đầu người/năm)

	2002	2004	2006	2008	2010	2012
Thành thị	16,81	15,71	16,51	16,03	20,56	17,71
Nông thôn	13,12	13,27	14,73	14,80	16,07	16,31
Nhóm 1	18,26	17,98	19,22	21,9	24,32	23,28
Nhóm 2	16,12	17,41	18,97	20,85	21,54	22,06
Nhóm 3	15,50	15,66	19,09	18,88	19,88	21,09
Nhóm 4	16,67	16,61	19,46	16,99	19,18	17,87
Nhóm 5	13,55	12,36	13,21	12,84	16,70	14,75

Nguồn: Tính toán của tác giả từ số liệu điều tra khảo sát mức sống hộ gia đình các năm từ 2002 đến 2012

Bảng 1 cho thấy, nhóm nghèo nhất có tỷ trọng chi tiêu cho giáo dục/thu nhập của một người cao nhất trong tất cả các nhóm (chiếm 23,28% thu nhập bình quân nhân khẩu cả năm vào năm 2012). Như vậy, chi tiêu của nhóm này cho giáo dục đào tạo chiếm đến gần 1/4 thu nhập khi thu nhập của họ đã rất thấp, không đủ trang trải cho cuộc sống hàng ngày. Hàng năm, hỗ trợ của chính phủ cho sinh viên thuộc hộ nghèo, dân tộc thiểu số vùng sâu vùng xa là 840.000 đồng/học kỳ (tương đương 168.000 đồng/tháng) chỉ đủ trang trải một phần nhỏ những chi phí về sách vở và đồ dùng học tập.

Xem xét về mức độ bao phủ của chương trình ưu đãi về giáo dục cho người nghèo có thể thấy được rằng, không chỉ có người nghèo mới nhận được những ưu đãi về giáo dục mà trong nhóm người giàu nhất cũng có đến 29,5% số người được hưởng những ưu đãi này. Điều này có thể là một sự sơ hở trong quản lý thực thi chính sách và tình trạng này xảy ra rất nhiều ở khu vực nông thôn, vùng miền núi khi các chính sách ưu đãi và trợ cấp giáo dục của Nhà nước không đến được đúng đối tượng cần trợ cấp.

Tỷ lệ hộ gia đình được hưởng lợi từ chính sách dạy nghề cho người nghèo, người thu nhập thấp trong những năm qua có sự sụt giảm. Theo số liệu khảo sát mức sống hộ gia đình của Tổng cục Thống kê, năm 2005 khi tỷ lệ hộ nghèo của Việt Nam là 18,1% thì có 4,1% hộ gia đình được hưởng lợi từ chính sách dạy nghề cho người nghèo, người có thu nhập thấp, điều đó có nghĩa là vẫn còn 14% hộ gia đình nghèo không được hưởng chính sách này. Năm 2010, tỷ lệ hộ nghèo của Việt Nam giảm xuống còn 14,2% nhưng tỷ lệ hộ gia đình

được hưởng chính sách dạy nghề cho người nghèo chỉ là 0,1% và như vậy, số hộ gia đình nghèo không nhận được sự hỗ trợ từ phía chính sách dạy nghề vẫn là 14,1%. Những hộ gia đình nghèo không được hưởng lợi từ chính sách dạy nghề cho người nghèo của Chính phủ không phải là do họ đã được đào tạo nghề từ những năm trước, mà chính là do mức độ bao phủ của chương trình dạy nghề này còn thấp, chưa đến được với các gia đình nghèo.

Chính sách giáo dục vì người nghèo cần phải phân biệt mức học phí mà người đi học thuộc hộ nghèo phải đóng với mức học phí chung. Hiện nay, việc duy trì mức học phí thấp dưới mức chi phí đào tạo dẫn đến việc hỗ trợ của Nhà nước mang tính chất bình quân, cào bằng đối với tất cả các đối tượng học sinh, sinh viên, không có sự phân biệt giữa học sinh gia đình nghèo và gia đình trung lưu. Sinh viên các gia đình có thu nhập cao chiếm tỉ lệ không nhỏ, điều này dẫn đến một thực tế là chính sách học phí thấp của nhà nước lại đang trợ cấp ngược cho người giàu.

1.2. Chính sách hỗ trợ y tế cho người nghèo

Đầu tư cho y tế cũng là một trong những mục tiêu của Chính phủ nhằm xóa đói giảm nghèo cho bà con vùng nông thôn, vùng sâu, vùng xa và những đối tượng người nghèo nói riêng. Với ý nghĩa đầu tư cho y tế là đầu tư cho phát triển, trong những năm qua, Đảng và Nhà nước luôn coi trọng, quan tâm đầu tư cho lĩnh vực y tế theo hướng ngày một tăng. Để đạt tới mục tiêu tạo cơ hội thuận lợi cho mọi người dân, nhất là người nghèo, người thuộc diện chính sách được bảo vệ chăm sóc và nâng cao sức khỏe, ngân sách nhà

nước hàng năm chi cho y tế luôn chú trọng đầu tư nâng cấp các cơ sở khám chữa bệnh, hoàn thiện hệ thống bảo hiểm y tế. Trong nhiều năm qua, Chính phủ đã có nhiều chính sách hỗ trợ về y tế cho người nghèo ở các vùng miền:

Quyết định số 139/2002/QĐ-TTg ngày 15 tháng 10 năm 2002 của Thủ tướng Chính phủ về khám, chữa bệnh cho người nghèo đã ghi rõ đối tượng được hưởng chế độ khám chữa bệnh là người nghèo theo chuẩn nghèo, người dân ở các vùng miền núi, vùng sâu, vùng xa, dân tộc thiểu số vùng Tây Nguyên và miền núi phía Bắc.

Quyết định số 14/2012/QĐ-TTg ngày 1 tháng 3 năm 2012 của Thủ tướng Chính phủ về việc sửa đổi, bổ sung một số điều của Quyết định số 139/2002/QĐ-TTg ngày 15 tháng 10 năm 2002 của Thủ tướng Chính phủ về khám, chữa bệnh cho người nghèo đã nêu rõ ngân sách nhà nước hỗ trợ khám chữa bệnh cho người nghèo như mua thẻ bảo hiểm y tế cho người nghèo, hỗ trợ một phần viện phí cho các trường hợp gặp khó khăn đột xuất do mắc các bệnh nặng, chi phí cao khi điều trị ở bệnh viện Nhà nước, người nghèo, lang thang, cơ nhỡ. Theo quyết định này, nhà nước hỗ trợ tiền ăn cho các đối tượng thuộc khoản 1 và 2 Điều 2 Quyết định số 139/2002/QĐ-TTg khi điều trị nội trú tại các cơ sở y tế của Nhà nước từ tuyến huyện trở lên với mức tối thiểu 3% mức lương tối thiểu chung/người bệnh/ngày và hỗ trợ một phần kinh phí khám chữa bệnh cho người bệnh không có bảo hiểm y tế phải chi trả từ 1 triệu đồng trở lên tại các cơ sở khám chữa bệnh của nhà nước.

Theo Tổ chức Y tế Thế giới (WHO), bảo hiểm y tế được coi là công cụ quan trọng

nhất để đạt mục tiêu bao phủ y tế toàn dân. Bảo hiểm y tế có hai vai trò đặc biệt quan trọng, một là tăng doanh thu cho các cơ sở cung cấp dịch vụ chăm sóc sức khỏe và hai là tập trung nguồn tài chính và đảm bảo chia sẻ các rủi ro sức khỏe giữa các thành viên tham gia chương trình bảo hiểm. Tại Việt Nam, việc có bảo hiểm y tế được xem là quyền được chăm sóc sức khỏe của tất cả mọi người. Đây cũng được xem là công cụ tạo nên sự bình đẳng trong chăm sóc sức khỏe toàn dân. Mức bao phủ bảo hiểm y tế là một chỉ số quan trọng trong việc đánh giá mức độ bao phủ về dân số cũng như mức độ bao phủ tài chính của các dịch vụ chăm sóc sức khỏe. Báo cáo của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về kết quả giám sát việc thực hiện chính sách, pháp luật về bảo hiểm y tế giai đoạn 2009 - 2012 cho thấy, giai đoạn 2009 - 2012 tỉ lệ dân số tham gia bảo hiểm y tế tăng từ 58,2% (2009) lên 66,8% (2012). Sau 4 năm thực thi luật, đã có thêm 8,6% dân số tham gia bảo hiểm y tế, tương đương 9,24 triệu người, bình quân tăng 2,8%/năm.

Mức độ bao phủ bảo hiểm y tế ở Việt Nam đã tăng đáng kể nhờ những chính sách đổi mới theo hướng công bằng. Năm 2012, có 66,8% dân số Việt Nam đã tham gia bảo hiểm y tế. Tỷ lệ bao phủ bảo hiểm y tế khá cao đối với những nhóm dân số có điều kiện khó khăn nhất như nhóm dân số nghèo, trẻ em dưới 6 tuổi, đồng bào dân tộc thiểu số. Thời gian qua, Chính phủ đã có nhiều chính sách ưu đãi để người cận nghèo được tham gia bảo hiểm y tế. Từ năm 2009, Nhà nước hỗ trợ 50% mức phí khi tham gia bảo hiểm y tế (theo Nghị định số 62/2009); nâng mức hỗ trợ lên 70% kể từ ngày 1 tháng 1 năm 2012 (theo Quyết định số

797/QĐ-TTg) và kể từ ngày 1/1/2013 hỗ trợ 100% mức đóng bảo hiểm y tế cho một số đối tượng thuộc hộ cận nghèo (theo Quyết định số 705/QĐ-TTg). Chính sách ưu đãi này là một trong những giải pháp thực hiện chiến lược giảm nghèo bền vững.

Khoảng cách thu nhập giữa người nghèo và cận nghèo không chênh lệch nhiều nhưng nếu là đối tượng thuộc hộ nghèo thì được Nhà nước hỗ trợ 100% chi phí mua bảo hiểm y tế, còn người cận nghèo phải đóng phí mặc dù mức phí không cao. Chính vì vậy, để hỗ trợ người cận nghèo có điều kiện tiếp cận với các dịch vụ y tế khi ốm đau, ngày 8 tháng 5 năm 2013, Thủ tướng Chính phủ đã có Quyết định số 705/QĐ-TTg về nâng mức hỗ trợ đóng bảo hiểm y tế cho một số đối tượng thuộc hộ cận nghèo. Cụ thể người thuộc hộ gia đình cận nghèo mới thoát nghèo sẽ được hỗ trợ 5 năm sau khi thoát nghèo. Trường hợp người thuộc hộ cận nghèo đã thoát nghèo trước ngày 1 tháng 1 năm 2013 nhưng thời gian thoát nghèo tính đến ngày 1 tháng 1 năm 2013 chưa đủ 5 năm thì thời gian còn lại được ngân sách Nhà nước hỗ trợ 100% mức đóng bảo hiểm y tế, thời gian hỗ trợ thấp nhất là 1 năm. Người thuộc hộ gia đình cận nghèo đang sinh sống tại các huyện nghèo theo Nghị quyết số 30a/2008/NQ-CP ngày 27 tháng 12 năm 2008 của Chính phủ về Chương trình hỗ trợ giảm nghèo nhanh và bền vững đối với 61 huyện nghèo và các huyện có tỷ lệ hộ nghèo cao được áp dụng cơ chế, chính sách theo Nghị quyết số 30a/2008/NQ-CP của Chính phủ. Đối với các đối tượng người thuộc hộ gia đình cận nghèo còn lại được ngân sách Nhà nước hỗ trợ mức đóng bảo hiểm y tế theo quy định tại

Quyết định số 797/QĐ-TTg ngày 26 tháng 6 năm 2012 của Thủ tướng Chính phủ.

Trong những năm qua, người nghèo đã có điều kiện quan tâm đến sức khỏe nhiều hơn do những ưu đãi mà chính sách về y tế đối với người nghèo mang lại. Do được hỗ trợ về bảo hiểm y tế mà tỷ lệ người nghèo tham gia khám chữa bệnh tại các cơ sở y tế tăng lên. Từ năm 2004 đến năm 2012, tỷ lệ người thuộc nhóm nghèo nhất trên phạm vi cả nước có bảo hiểm y tế tham gia khám chữa bệnh tăng từ 44,1% lên 81,5%, nhóm cận nghèo cũng tăng từ 32,2% lên 67,7%. Chính sách miễn giảm chi phí khám chữa bệnh cho người nghèo cũng đã mang đến cơ hội cho 12,6% hộ gia đình được hưởng lợi ích từ chính sách này vào năm 2012. Như vậy, có thể thấy được rằng, chính sách hỗ trợ về y tế cho người nghèo của Nhà nước đã giúp người nghèo giảm được các chi phí về khám chữa bệnh, giải quyết được phần nào tỷ lệ hộ gia đình nghèo hóa do chi phí chăm sóc sức khỏe.

Tuy nhiên, chính sách hỗ trợ về y tế của Nhà nước cho người nghèo còn nhiều vấn đề cần phải khắc phục. Kinh phí hỗ trợ chăm sóc sức khỏe cho người nghèo còn hạn chế. Theo quyết định số 139/2002/QĐ-TTg ngày 15 tháng 10 năm 2002 của Thủ tướng Chính phủ, người nghèo sẽ được hỗ trợ 70.000 đồng/ người /năm và được mua thẻ bảo hiểm y tế với mức 50.000 đồng/người/năm. Số tiền hỗ trợ này quá nhỏ so với chi phí khám chữa bệnh của người nghèo.

Trong khi chi tiêu cho y tế một người/năm của những người giàu nhất năm 2002 chỉ bằng 11,27% thu nhập trong năm của họ thì đối với người nghèo nhất, mức chi tiêu này đã làm mất đi 30,56% thu nhập trong 1

năm của họ (tương đương 395.000 đồng), con số này là quá lớn đối với người nghèo. Do vậy, tâm lý không đi khám chữa bệnh khi mắc bệnh vì tốn quá nhiều tiền đã làm cho sức khỏe của người nghèo ngày một giảm sút. Tỷ trọng này đã giảm đi trong các năm tiếp theo do thu nhập của các gia đình nghèo có phần tăng lên với tốc độ lớn hơn tốc độ tăng chi tiêu cho y tế của họ.

Mức độ tiếp cận các nguồn lực y tế của người dân nghèo còn hạn chế. Mặc dù chính sách hỗ trợ về y tế cho người nghèo được thực hiện đã mang lại một số hiệu quả nhất định, song mức độ tiếp cận được với các nguồn lực phân bổ y tế cho người nghèo còn rất hạn chế, độ bao phủ của các nguồn trợ cấp y tế cũng như các chính sách y tế với người nghèo còn thấp và lại tập trung nhiều vào nhóm giàu. Kết quả khảo sát mức sống hộ gia đình năm 2012 cho thấy, tỷ lệ hộ gia đình được miễn giảm chi phí khám chữa bệnh cho người nghèo từ năm 2009 đến 2011 có xu hướng tăng lên (từ 11,9% lên 13,2%) song đến 2012 lại giảm xuống còn 12,6%.

Hơn nữa, Quyết định số 139/2002/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ đã quy định người nghèo được hỗ trợ mua bảo hiểm y tế nhưng trên thực tế không phải hộ gia đình nghèo nào cũng nhận được sự hỗ trợ này. Theo số liệu khảo sát mức sống hộ gia đình năm 2012 của Tổng cục Thống kê, tỷ lệ hộ gia đình được hỗ trợ mua bảo hiểm y tế năm 2010 là 10,2% trong khi tỷ lệ hộ nghèo của năm là 14,2%. Nếu như con số này đều là các hộ nghèo được hỗ trợ mua bảo hiểm y tế thì vẫn còn 4% hộ gia đình nghèo không tiếp cận được với chính sách hỗ trợ này, chưa kể trong số các hộ được hỗ trợ

mua bảo hiểm y tế có cả những hộ không thuộc đối tượng được hỗ trợ. Năm 2012, tỷ lệ hộ gia đình được hỗ trợ mua bảo hiểm y tế là 17,5%, tỷ lệ này vượt quá tỷ lệ hộ nghèo thuộc đối tượng được hỗ trợ mua bảo hiểm y tế. Tuy nhiên, điều đó không có nghĩa là tất cả hộ nghèo đều nhận được sự hỗ trợ này mà có cả các hộ không thuộc đối tượng được hỗ trợ lại được hưởng lợi từ chính sách này.

Quản lý thực thi chính sách hỗ trợ về y tế cho người nghèo còn lỏng lẻo, dẫn đến tình trạng bất công bằng giữa các đối tượng được trợ cấp. Như trên đã nói, việc người giàu nhận được nhiều ưu đãi về y tế hơn người nghèo là một sự bất công lớn. Điều đó thể hiện sự yếu kém trong khâu quản lý và thực thi chính sách ở các địa phương. Việc quản lý lỏng lẻo các chương trình hỗ trợ về y tế còn thể hiện rõ ở tình trạng không kiểm soát được việc chi quỹ bảo hiểm y tế trong những năm qua.

Theo Báo cáo của Ủy ban về các vấn đề xã hội của Quốc hội, tính đến tháng 11 năm 2013 số kết dư quỹ bảo hiểm y tế gần 13.000 tỷ đồng chưa được phân bổ cho các địa phương. Hơn thế nữa, tình trạng trùng thẻ bảo hiểm y tế ở những người do ngân sách Nhà nước hỗ trợ xảy ra tại nhiều tỉnh (cá biệt có người nhận được 4 - 5 thẻ). Giai đoạn 2009 - 2012, qua rà soát tại 42 tỉnh, thành phố đã phát hiện gần 800.000 thẻ cấp trùng, với số tiền ngân sách phân bổ khoảng 342 tỷ đồng. Điều này là một sự sơ hở trong quản lý cấp phát thẻ bảo hiểm y tế, làm thâm hụt ngân sách và tiền hỗ trợ không đến được với người thật sự cần. Nhiều địa phương còn có tình trạng bội chi quỹ bảo hiểm y tế. Năm 2010 có 14 tỉnh, năm 2011

có 24 tỉnh và năm 2012 còn 10 tỉnh bội chi. Có tỉnh bội chi liên tục quỹ bảo hiểm từ khi thực hiện đến nay và thường xuyên nhận hỗ trợ từ quỹ dự phòng trung ương. Điều này cho thấy sự không hợp lý khi tỉnh có điều kiện kinh tế - xã hội phát triển hơn lại nhận trợ cấp cho việc thâm hụt quỹ bảo hiểm y tế của mình từ việc điều tiết kết dư của các tỉnh miền núi khó khăn. Đây chính là tình trạng người nghèo phải bù bảo hiểm y tế cho người giàu.

1.3. Chính sách nhà ở, đất ở cho người nghèo

Hỗ trợ về nhà ở và đất ở cho người nghèo là một trong những chính sách lớn của Nhà nước nhằm hỗ trợ cho người nghèo tiếp cận được với các dịch vụ xã hội cơ bản. Năm 2005 có 10,8% hộ gia đình nghèo được hỗ trợ về nhà ở và đất ở. Tỷ lệ này tăng lên ở các năm sau: năm 2007 là 12,9%, năm 2009 là 15,9% và năm 2010 tỷ lệ hộ gia đình nghèo được hỗ trợ về nhà ở, đất ở là 17,0%.

Đến nay, hàng trăm nghìn hộ đồng bào dân tộc thiểu số nghèo, không có đất ở, nhà ở, không có hoặc thiếu đất sản xuất, nhiều hộ nghèo đói, du canh, du cư, di cư tự do, sinh sống trong vùng thiên tai, nguy hiểm,... đã có đất ở, nhà ở, cuộc sống ổn định hơn. Các khu định canh định cư, tái định cư được quy hoạch, đầu tư đồng bộ về kết cấu hạ tầng, xây dựng khu dân cư, bố trí đất sản xuất,... đã đáp ứng cơ bản nhu cầu sinh hoạt, sản xuất của đồng bào.

Đối với người nghèo ở thành phố, vấn đề đất đai mà họ gặp phải chủ yếu là về đất ở và nhà ở. Ngày 24 tháng 4 năm 2009, Thủ tướng Chính phủ đã ký Quyết định số 67/2009/QĐ-TTg về việc ban hành một số cơ chế, chính sách phát triển nhà ở cho

người có thu nhập thấp tại khu vực đô thị. Theo Điều 6 của quyết định này, các đối tượng được mua, thuê, thuê mua nhà ở thu nhập thấp, gồm cán bộ, công chức, viên chức, lực lượng vũ trang hưởng lương từ ngân sách Nhà nước và người có thu nhập thấp tại khu vực đô thị. Người được mua, thuê, thuê mua nhà ở thu nhập thấp phải đáp ứng đủ các điều kiện như chưa có nhà ở hoặc có nhà ở nhưng diện tích bình quân dưới 5m²/người, chưa được Nhà nước hỗ trợ về nhà ở, đất ở dưới mọi hình thức. Đối với các trường hợp mua và thuê mua nhà ở thu nhập thấp thì phải có hộ khẩu thường trú hoặc tạm trú dài hạn tại tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương nơi có dự án; và người thuộc đối tượng mua nhà của quyết định này phải có mức thu nhập thấp, không có khả năng tự cải thiện chỗ ở. Chính sách này đã mở ra cơ hội có nhà ở cho người thu nhập thấp, nhiều người đã mua được nhà trong số các dự án về nhà ở cho người có thu nhập thấp tuy số lượng còn hạn chế.

Do có sự đầu tư từ các chính sách phân phối vì người nghèo mà cuộc sống của các hộ gia đình nghèo được cải thiện rõ rệt. Số liệu khảo sát mức sống hộ gia đình năm 2012 cho thấy tỷ lệ hộ gia đình thuộc nhóm nghèo nhất có nhà ở kiên cố đã tăng 36,6% trong vòng 10 năm, từ 4,7% năm 2002 lên 42,2% năm 2012. Nhiều hộ gia đình đã có nhà kiên cố để ở, tỷ lệ nhà tạm cũng đã giảm xuống từ 39,9% năm 2002 xuống còn 12,3% năm 2012. Bên cạnh đó, đời sống của các hộ gia đình tăng lên còn thể hiện ở tỷ lệ gia đình sử dụng điện lưới thay cho các loại phương tiện thắp sáng lạc hậu khác như đèn dầu. Năm 2002, có 72,7% tỷ lệ gia đình thuộc hộ nghèo sử dụng điện lưới và tỷ

lệ này đã tăng lên 91,7% vào năm 2012. Phần lớn các hộ gia đình nghèo đều có các đồ dùng lâu bền như điện thoại, xe máy, đầu video và tivi. Điều đó đã phản ánh mức sống của người dân nghèo ngày càng tăng lên. Họ đã có thể mua sắm những đồ dùng thiết yếu phục vụ cho nhu cầu sinh hoạt và văn hóa.

Chính sách nhà ở xã hội của Nhà nước đã mở ra cơ hội cho người nghèo có thể thuê nhà hoặc mua nhà với mức giá thấp. Nhiều người dân có thu nhập thấp đã có chỗ ở, ổn định cuộc sống. Tuy nhiên, chính sách hỗ trợ nhà ở, đất ở cho người nghèo còn nhiều bất cập trong việc thực thi, gây ảnh hưởng không nhỏ đến đời sống của người nghèo. Ở khu vực nông thôn, các dự án thu hồi đất ở của người dân để lấy đất làm đường sá, xây dựng các khu công nghiệp tập trung đã làm ảnh hưởng đến cuộc sống của người dân và người dân không hài lòng với chính sách đền bù của Nhà nước. Tiền bồi thường của các dự án cho người dân trong nhiều trường hợp không đủ để nhận chuyển nhượng lại đất ở tương đương hoặc nhà ở mới tại khu tái định cư. Hơn nữa, nhiều dự án chưa có khu tái định cư đã thực hiện thu hồi đất ở và ở các địa phương còn chưa coi trọng việc lập khu tái định cư chung cho các dự án tại địa bàn, một số khu tái định cư đã được lập nhưng không bảo đảm điều kiện tốt hơn hoặc bằng nơi ở cũ.

Đối với người nghèo ở thành thị, tiếp cận về nhà ở còn gặp nhiều trở ngại do những ràng buộc về các điều kiện của chính sách cũng như thủ tục hành chính. Chính sách nhà ở cho người có thu nhập thấp này đã được thực hiện nhiều năm nay nhưng hiệu quả mang lại rất thấp do người thực sự nghèo ở khu vực thành thị không có khả

năng mua nhà vì thu nhập của họ không đủ đến mức có thể mua được giá nhà thu nhập thấp của Nhà nước và họ cũng gặp phải nhiều rào cản khi tiếp cận với chính sách. Chính vì vậy, để chính sách nhà ở cho người có thu nhập thấp tại khu vực thành thị phát huy đúng mục đích của chính sách đòi hỏi phải có một hệ thống quản lý đồng bộ và phải cải cách thủ tục hành chính, điều kiện cho vay mua nhà thu nhập thấp để người có thu nhập thấp có thể tiếp cận được với hình thức nhà ở này.

2. Một số kiến nghị chính sách

Các chính sách hỗ trợ người nghèo tiếp cận các dịch vụ xã hội cơ bản thời gian qua đã thực sự có hiệu quả trong việc góp phần giảm tỷ lệ hộ nghèo ở Việt Nam, từ 29,8% năm 2002 xuống còn 11,1% năm 2012, 6% năm 2014. Thu nhập của người dân dưới ngưỡng nghèo (nhóm 1) tăng trung bình 36,7% trong vòng 10 năm từ 2002 đến 2012. Tuy nhiên, các chính sách hỗ trợ người nghèo cũng bộc lộ nhiều bất cập, hạn chế. Chính vì vậy, để thực sự phát huy tác dụng và thể hiện được vai trò to lớn trong việc góp phần giảm nghèo bền vững ở Việt Nam, các chính sách hỗ trợ người nghèo cần phải hoàn thiện theo hướng sau:

Thứ nhất, tăng cường nguồn lực bao gồm nguồn lực về tài chính và nhân lực cho các lĩnh vực giáo dục đào tạo và y tế cho những đối tượng nghèo và cận nghèo. Bên cạnh nguồn lực đầu tư từ ngân sách Nhà nước, cần phải huy động thêm các nguồn lực từ các doanh nghiệp trong nước, tổ chức quốc tế,...

Thứ hai, tăng cường phạm vi bao phủ của chính sách đến các đối tượng cần được hỗ trợ. Chính phủ cần cắt giảm ngân sách ở những lĩnh vực đầu tư không hiệu quả để

tăng cường hỗ trợ các dịch vụ xã hội cơ bản cho người nghèo. Có như vậy, phạm vi bao phủ của chính sách mới được mở rộng và sẽ có thêm nhiều người nghèo tiếp cận được với các chính sách hỗ trợ.

Thứ ba, quản lý chặt chẽ việc thực hiện chính sách hỗ trợ người nghèo để chính sách đến được đúng với đối tượng cần hỗ trợ. Việc người giàu hưởng lợi từ các chính sách an sinh xã hội nhiều hơn người nghèo đã được các tổ chức quốc tế cảnh báo nhiều lần trong các nghiên cứu về an sinh xã hội của Việt Nam và chính điều này làm cho họ rất cần trọng trong việc tài trợ cho Việt Nam để thực hiện các chương trình an sinh xã hội. Vì vậy, để giải quyết triệt để vấn đề này, cần phải xây dựng một hệ thống từ Trung ương đến các địa phương nhằm giám sát chặt chẽ việc thực thi các chương trình hỗ trợ cho người nghèo, và người đứng đầu phụ trách các chương trình này ở các địa phương phải chịu trách nhiệm nếu như để xảy ra sai sót trong việc sai lệch đối tượng được hưởng lợi.

Thứ tư, về chính sách hỗ trợ nhà ở, đất ở cho người nghèo, Nhà nước cần phải có chính sách đền bù thỏa đáng cho người dân bị mất đất ở nông thôn để họ có thể tái định cư ở một nơi ở khác. Hơn nữa, Nhà nước phải có kế hoạch xây dựng các khu tái định cư trước khi có kế hoạch thu hồi đất, không để tình trạng người dân mất nhà nhưng vẫn không có chỗ ở mới. Đồng thời, phải xây dựng hệ thống hạ tầng đồng bộ ở các khu tái định cư nhằm bảo đảm cuộc sống cho người dân khi đến nơi ở mới. Đối với người nghèo ở các khu vực thành thị, cần phải điều chỉnh chính sách hỗ trợ về nhà ở đối với người có thu nhập thấp, đồng thời huy động thêm các nguồn lực xã hội để cung

cấp nhà ở giá rẻ cho người thu nhập thấp. Chính sách nhà ở cho người có thu nhập thấp trong thời gian qua bộc lộ nhiều điểm bất hợp lý về thủ tục, về điều kiện, quy định vay vốn mua nhà nên số lượng người thu nhập thấp tiếp cận được với chính sách còn rất hạn chế. Vì vậy, trong thời gian tới, để chính sách nhà ở cho người có thu nhập thấp thực sự phát huy được vai trò là một trong những chính sách an sinh xã hội, Nhà nước cần phải điều chỉnh lại chính sách sao cho đơn giản hóa về mặt thủ tục, điều kiện vay vốn mua nhà và hơn thế nữa là phải xã hội hóa nguồn cung về nhà ở, giảm giá nhà, mở rộng thêm cơ hội cho nhiều người có thu nhập thấp có mua được nhà ở. Mặt khác, cần phải siết chặt đối tượng mua nhà để tránh tình trạng đầu cơ nhà ở thu nhập thấp và tránh hiện tượng người giàu lại mua được nhà cho người thu nhập thấp.

Tài liệu tham khảo

1. Chính phủ (2010), *Nghị định số 49/2010/NĐ-CP của Thủ tướng Chính phủ quy định về miễn, giảm học phí, hỗ trợ chi phí học tập và cơ chế thu, sử dụng học phí đối với cơ sở giáo dục thuộc hệ thống giáo dục quốc dân từ năm học 2010 - 2011 đến năm học 2014 - 2015*.
2. Ngân hàng Thế giới (2012), *Đánh giá nghèo Việt Nam 2012*.
3. Tổng cục Thống kê (2012), *Kết quả khảo sát mức sống dân cư năm 2010*, Nxb Thống kê, Hà Nội.
4. Tổng cục thống kê (2014), *Khảo sát mức sống dân cư Việt Nam năm 2012*, Nxb Thống kê, Hà Nội.
5. Ủy ban Thường vụ Quốc hội (2013), *Báo cáo số 525/BC-UBTVQH13 ngày 14 tháng 10 năm 2013 về kết quả giám sát việc thực hiện chính sách, pháp luật về bảo hiểm y tế giai đoạn 2009 - 2012*.
6. E. Wayne Nafziger (1998), *Kinh tế học của các nước đang phát triển*, Nxb Thống kê, Hà Nội.

