

HOẠT ĐỘNG NGHIÊN CỨU KHOA HỌC CỦA VIỆN KHOA HỌC LAO ĐỘNG VÀ XÃ HỘI

Số 14

Tháng 12 năm 2007

NỘI DUNG

I. Trao đổi về phương pháp và công cụ nghiên cứu

1. Tiếp tục hoàn thiện thể chế phân phối phù hợp với nền kinh tế thị trường và hội nhập -
TS. Nguyễn Hữu Dũng tr.3
2. Định hướng xây dựng và thực hiện chính sách đối với đối tượng yếu thế nhằm bảo đảm
hài hòa quan hệ giữa công bằng xã hội với tăng trưởng kinh tế - ***Ths. Bùi Xuân Dư*** tr.9
3. Từ vấn đề xác định hộ nghèo, xem xét lại cách tiếp cận xây dựng chuẩn nghèo –
Ths. Bùi Xuân Dư tr.16

II. Kết quả nghiên cứu

1. Nâng cao hiệu quả của thị trường cho người nghèo tại Đắk Nông - Những phát hiện
chính và kiến nghị - ***Trần Thị Tuy Hòa và Nhóm nghiên cứu*** tr.25
2. Một số vấn đề tiền lương trong doanh nghiệp vừa và nhỏ - ***Trần Văn Hoan*** tr.31
3. Tăng cường an sinh cho người nghèo ở nông thôn - ***Nguyễn Thị Thanh Hà*** tr.39

III. Thông tin về các Hội nghị, Hội thảo tr.46

IV. Tin ngoài nước

Chuyển lao động bán thời gian thành lực lượng lao động chính và các hoạt động thành lập
nghịệp đoàn của Công đoàn Nhật Bản (***Hoàng Anh Thu*** - Trích dịch) tr. 48

V. Giới thiệu sách mới tr.50

Contents

I. Discussion on methodology and instruments in scientific research

1. Keep up improving distribution mechanism that should be suitable to market economy and the world integration - ***PhD. Nguyen Huu Dzung***
2. Orientation for setting up and implementing policies for vulnerable group aimed at ensuring the harmonious relation between social balance and economic growth - ***MA. Bui Xuan Du***
3. To take examination of the approach to setting up the poor criterion based on the poor household determination - ***MA. Bui Xuan Du***

II. Research outputs

1. Improving the impacts of market for the poor in Dak Nong- the main findings and recommendation - ***Tran Thi Tuy Hoa and research group - ILSSA***
2. Some wage/salary issues of workers in small and medium sized enterprises - ***Tran van Hoan***
3. Improving social security for the poor in rural areas - ***Nguyen Thi Thanh Ha***

III. Information on the Workshops

IV. International news

Shift of part-time workers to the mainstream workforce and Union Organizing Activities of Labor Unions in Japan (***Translation***)

Kazunari Honda - Associate professor, faculty of Economics, Kokugakuin University

V. Introduction of some new publications

TIẾP TỤC HOÀN THIỆN THỂ CHẾ PHÂN PHỐI PHÙ HỢP VỚI NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG VÀ HỘI NHẬP

TS. Nguyễn Hữu Dũng

Phân phối là một trong những nội dung quan trọng của thể chế kinh tế thị trường. Do đó, hoàn thiện quan hệ phân phối sẽ góp phần to lớn hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCN. Tuy nhiên, quan hệ phân phối là vấn đề rất tổng hợp, có nhiều mối quan hệ kinh tế - xã hội tương tác chặt chẽ với nhau, liên quan đến vấn đề sở hữu, phân bổ nguồn lực, quan hệ giữa tích lũy và tiêu dùng. Bài này chỉ giới hạn trong phạm vi phân phối tiền lương và thu nhập.

1. Nhận thức về quan hệ phân phối trong nền kinh tế thị trường định hướng XHCN

Trong kinh tế hàng hóa, mà đỉnh cao là kinh tế thị trường, sản xuất - phân phối - trao đổi - tiêu dùng là những bộ phận cấu thành không thể tách rời của quá trình tái sản xuất xã hội. Trong đó, sản xuất là điểm xuất phát, tiêu dùng là điểm cuối cùng, phân phối và trao đổi là khâu trung gian. Giữa chúng có mối quan hệ, tác động qua lại với nhau, nhưng sản xuất bao giờ cũng là gốc, là khâu quyết định.

Phân phối bao gồm phân phối các yếu tố sản xuất (các yếu tố đầu vào) và phân phối kết quả của sản xuất (các kết quả đầu ra). Với quan niệm này, phân

phối có nội hàm rất rộng. Xét về mặt giá trị, các yếu tố đầu vào hình thành chi phí sản xuất, trong đó có chi phí lao động (bao gồm chi phí tiền lương, tiền công và các chi phí khác). Còn kết quả đầu ra thể hiện ở doanh thu, bao gồm cả tiền lương, tiền công và thu nhập của người lao động. Trong quan hệ phân phối, với tư cách là phân phối các yếu tố sản xuất thì tự bản thân nó đã thuộc về sản xuất để đảm bảo cho quá trình sản xuất diễn ra bình thường. Còn phân phối, với tư cách là phân phối kết quả của sản xuất (kết quả đầu ra), chính là sự phân chia kết quả đó theo một tỷ lệ cho các chủ thể kinh tế tham gia đóng góp vào hình thành kết quả đó. Tức là, doanh thu, sau khi thực hiện nghĩa vụ với nhà nước, tích lũy tái sản xuất mở rộng, được phân phối lần đầu (phân phối sơ cấp) theo vốn và lao động; phần nộp cho ngân sách nhà nước được dùng để đầu tư phát triển và chi tiêu công, một phần trong đó được phân phối lại thông qua phúc lợi xã hội và chính sách xã hội.

Trong kinh tế thị trường, mối quan hệ giữa cung và cầu hàng hóa và dịch vụ quyết định giá thành của kết quả sản xuất và việc sử dụng vốn và lao động, đồng thời cũng quyết định phân phối kết quả sản xuất theo vốn và lao động

của các chủ thể kinh tế. Ở đây, người lao động đóng góp sức lao động của mình vào quá trình tạo ra giá trị sản phẩm hàng hóa và dịch vụ thì được *nhận một phần dưới hình thức tiền lương, tiền công*. Người lao động nhận tiền lương, tiền công trong phân phối lần đầu (phân phối sơ cấp) phụ thuộc vào mức độ đóng góp của lao động vào kết quả đầu ra của sản xuất. Do đó, tiền lương, tiền công trả cho người lao động, như là một yếu tố quyết định của sản xuất, *phải tương xứng với sự đóng góp của lao động (hay trả đúng giá trị của lao động)* tùy theo (hay phụ thuộc vào) năng suất lao động của từng cá nhân (hay thành tích của từng cá nhân). Đây là *vấn đề có tính chất nguyên tắc, là chuẩn mực cao nhất* của phân phối trong kinh tế thị trường, *cũng chính là sự công bằng trong phân phối*. Tuy nhiên, để đảm bảo thỏa mãn nhu cầu của người lao động như là thành viên của xã hội, họ không chỉ được nhận phân phối lần đầu dưới hình thức tiền lương, tiền công, mà còn được nhận một phần từ kết quả sản xuất chung của xã hội dưới hình thức phúc lợi xã hội bằng chính sách phân phối lại (phân phối thứ cấp) của Nhà nước thông qua trao đổi. Xã hội càng phồn vinh thì phúc lợi xã hội càng đa dạng, phong phú và dồi dào, chất lượng đời sống của mọi người, kể cả người lao động, càng được nâng cao. Theo Einkommen, đó là biểu hiện khía cạnh “hữu nghị” của kinh tế thị trường. Tuy nhiên, khi đưa ra chính sách phân phối lại trong kinh tế thị trường nhằm nâng cao chất lượng cuộc sống và sự phồn vinh lâu dài thì nguyên tắc trả đúng giá trị lao động theo năng suất lao

động (hay thành tích) cá nhân vẫn phải đứng ở vị trí số 1.

Theo nguyên lý chủ nghĩa Mác - Lênin, phân phối theo lao động là nguyên tắc và là một trong những đặc trưng quan trọng của CNXH. Nhưng trong thời kỳ quá độ lên CNXH, những năm trước đây trong cơ chế kế hoạch hóa tập trung và bao cấp, chúng ta đã thực hiện một chính sách phân phối bình quân quá lâu nên đã làm hạn chế tăng trưởng và phát triển.

Trong quá trình đổi mới, mô hình phát triển tổng quát được lựa chọn ở nước ta là phát triển nền kinh tế thị trường định hướng XHCN. Các đặc trưng kinh tế liên quan đến quan hệ phân phối có thể khái quát như sau:

- Thừa nhận sự tồn tại khách quan, lâu dài của nền kinh tế đa hình thức sở hữu, đa thành phần kinh tế và đa hình thức phân phối ứng với hình thức sở hữu để tạo động lực cho phát triển cao và bền vững;

- Thừa nhận sự chênh lệch về thu nhập và mức sống, thực chất là chấp nhận những nhóm xã hội vượt trội ở mức độ khác nhau trên cơ sở phát huy tiềm năng về vốn (tài sản), kiến thức làm ăn, kỹ năng nghề nghiệp, trình độ quản lý (trí tuệ) đóng góp và cống hiến vào các hoạt động kinh tế, xã hội, là một thực tế khách quan và tồn tại lâu dài trong thời kỳ quá độ lên CNXH;

- Vừa khuyến khích làm giàu hợp pháp vừa coi xóa đói giảm nghèo là những vấn đề có tính chiến lược quốc gia để khắc phục sự phân cực, phân hóa

xã hội không phù hợp với định hướng XHCN.

Đặc trưng trên không cho phép chúng ta áp dụng hay vận dụng máy móc quan hệ phân phối và nguyên tắc phân phối theo kinh tế thị trường tự do, cũng không thể áp dụng ngay triệt để và duy nhất quan hệ phân phối và nguyên tắc phân phối dưới CNXH là phân phối theo lao động. Vấn đề đặt ra là phải xây dựng quan hệ và nguyên tắc phân phối phù hợp với kinh tế thị trường định hướng XHCN.

Đại hội IX đã xác định: “*Kinh tế thị trường định hướng XHCN thực hiện phân phối chủ yếu theo kết quả lao động và hiệu quả kinh tế, đồng thời phân phối theo mức đóng góp vốn và các nguồn lực khác vào sản xuất, kinh doanh và thông qua phúc lợi xã hội*”¹. Nguyên tắc phân phối trên đây hiển nhiên chưa phải là nguyên tắc phân phối của CNXH, nhưng nó phù hợp với thực tiễn của thời kỳ quá độ đi lên CNXH và do vậy có thể coi đó là ***nguyên tắc phân phối của thời kỳ quá độ đi lên CNXH*** phù hợp với nền kinh tế thị trường định hướng XHCN.

2. Đánh giá chung về kết quả và những thách thức trong lĩnh vực phân phối

a. Kết quả:

Phân phối là lĩnh vực rất phức tạp và nhạy cảm, liên quan đến toàn bộ quan hệ kinh tế - xã hội và cân đối vĩ mô, đến đời sống của hàng triệu người lao động. Tuy nhiên, trong những năm

qua vấn đề phân phối đã được Đảng và nhà nước ta đặc biệt quan tâm và thực hiện một chính sách phân phối phù hợp với kinh tế thị trường, đồng thời chú ý đến cải thiện đời sống người lao động trong điều kiện nền kinh tế cho phép, có thể đánh giá khái quát như sau:

- Các chủ trương, quan điểm đổi mới của Đảng về phân phối đã từng bước được thể chế hóa bằng hệ thống pháp luật, cơ chế, chính sách, xây dựng các chiến lược, quy hoạch tổng thể, kế hoạch dài hạn và hàng năm của nhà nước phù hợp với quá trình chuyển sang nền kinh tế thị trường định hướng XHCN.

- Trong phân phối tiền lương, thu nhập đã bước đầu tách khu vực sản xuất kinh doanh ra khỏi khu vực hành chính sự nghiệp; doanh nghiệp được quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm trong việc trả lương gắn với năng suất lao động, phù hợp với mặt bằng tiền công trên thị trường, khắc phục dần phân phối bình quân và chênh lệch quá lớn về tiền lương, thu nhập giữa các ngành, khu vực và vùng.

- Bước đầu xác định phân phối tiền lương, thu nhập khu vực thị trường (doanh nghiệp) trên cơ sở thỏa thuận giữa người lao động và người sử dụng lao động thông qua ký kết hợp đồng lao động cá nhân và thỏa ước lao động tập thể.

- Đảm bảo mối quan hệ kinh tế vĩ mô giữa tích lũy và tiêu dung, vừa đảm bảo đầu tư từ ngân sách cho phát triển vừa tăng thu nhập, cải thiện từng bước đời sống người lao động. Hàng năm, nguồn thu vào ngân sách nhà nước **khoảng 21-22% GDP, trong đó đảm**

¹ Đảng CSVN, Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2001, tr.88

bảo tỷ lệ 30% cho đầu tư phát triển và 70% cho chi tiêu công. Mọi người dân kể cả nhóm người nghèo, nhóm yếu thế đều được hưởng lợi từ tăng trưởng kinh tế thông qua các hình thức phân phối khác nhau (phân phối lần đầu, phân phối lại thông qua phúc lợi xã hội và chính sách xã hội). Đặc biệt, tiền lương tối thiểu chung từ năm 2003 đến nay đã 3 lần điều chỉnh, tăng bình quân 21%/năm; tốc độ tăng thu nhập của dân cư bình quân khoảng 17-20%/năm.

- Từng bước thực hiện phân phối một cách công bằng với nhiều hình thức khác nhau: Phân phối theo lao động, phân phối theo các yếu tố đầu vào như vốn, tài năng, công hiến và phân phối theo yêu cầu của chính sách xã hội, nhưng phân phối theo kết quả lao động và hiệu quả kinh tế là chủ yếu; đặc biệt, trong phân phối coi trọng nguyên tắc trả đúng giá trị lao động, chấp nhận có sự chênh lệch, khác biệt giữa các loại lao động, các tầng lớp dân cư, chống bình quân, bao cấp, cào bằng đã tạo động lực mới khuyến khích mọi người đầu tư tham gia sản xuất kinh doanh, phát huy tốt hơn yếu tố lao động, công nghệ, vốn, năng lực quản lý và mọi nguồn lực trong dân cư, thúc đẩy tăng trưởng và phát triển kinh tế - xã hội, đảm bảo hài hòa lợi ích và đồng thuận xã hội.

- Trong khu vực nhà nước và khu vực sản xuất kinh doanh đã từng bước thực hiện phân phối theo kết quả lao động và hiệu quả kinh tế thông qua các lần cải cách chính sách tiền lương theo định hướng thị trường, khắc phục phân phối bình quân và xóa bỏ bao cấp; thực

hiện tiền tệ hóa tiền lương; từng bước tính đúng, tính đủ tiền lương theo thị trường; gắn tiền lương, thu nhập với năng suất, chất lượng và hiệu quả. Kết quả tiền lương khu vực hành chính sự nghiệp bình quân tăng trên 20%/năm, khu vực sản xuất kinh doanh tăng 10%/năm; mức lương trung bình của người lao động trong doanh nghiệp nhà nước năm 2006 tăng 5,5 lần so với năm 1993, doanh nghiệp ngoài nhà nước tăng 4,2 lần và doanh nghiệp đầu tư nước ngoài tăng 3,8 lần, đời sống người lao động được cải thiện rõ rệt.

b. Tồn tại và thách thức:

- Chính sách tiền lương trong khu vực sản xuất kinh doanh chưa thống nhất và tạo sân chơi bình đẳng đối với các loại hình doanh nghiệp theo hình thức sở hữu và thành phần kinh tế. Mức lương tối thiểu và cơ chế tiền lương vẫn có sự khác nhau giữa doanh nghiệp nhà nước, doanh nghiệp tư nhân và doanh nghiệp đầu tư nước ngoài.

- Vai trò điều tiết của chính sách phân phối vĩ mô còn nhiều hạn chế, chưa kiểm soát được phân phối và thu nhập, nhất là chưa điều tiết được yếu tố lợi thế về ngành, nghề, xóa độc quyền, xóa bảo hộ và bao cấp của nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước, làm giàu phi pháp.

- Mức thu nhập của các tầng lớp dân cư có xu hướng tăng, nhưng nhìn chung mức sống còn thấp và thấp hơn các nước đang phát triển trong khu vực (năm 2005, chỉ bằng 1/2 Trung Quốc; bằng 1/3 Thái Lan; bằng 2/3 Philipin; bằng 1/4 Malaysia...).

- Trong khu vực nhà nước, chế độ tiền lương theo quy định vẫn là chế độ tiền lương thấp, chưa phản ánh đúng giá trị và giá cả tiền công trên thị trường, mức lương tối thiểu nhà nước quy định vẫn thấp hơn mức lương trả trên thị trường khoảng 20%; tiền lương chiếm tỷ lệ thấp trong thu nhập và mới đáp ứng được khoảng 60-65% so với nhu cầu, thể hiện rõ nhất trong việc trả lương cho những người tài, có những công hiến thì tiền lương chênh lệch ít so với những người làm việc có hiệu quả thấp. Hiện nay, bình quân chênh lệch giữa người có tiền lương cao nhất và thấp nhất chỉ khoảng 5-6 lần, trong khi trên thị trường chênh lệch hàng chục lần, thậm chí có ngành dịch vụ chênh lệch đến 50 – 70 lần. Ngoài ra, một số chính sách khác có thể được thể hiện trong lương nhưng vẫn bao cấp như đất ở, nhà ở, xăng xe... Vì vậy, tiền lương chưa tạo ra động lực đủ mạnh cho tăng trưởng và cũng là điều kiện, môi trường nảy sinh tiêu cực.

- Chênh lệch về thu nhập và mức sống giữa nông thôn và thành thị, giữa vùng kinh tế động lực và vùng kinh tế chậm phát triển, giữa ngành nghề có lợi thế và không lợi thế, giữa nhóm nghèo và nhóm giàu còn lớn; thu nhập trong khu vực nông nghiệp chỉ bằng 1/5 khu vực công nghiệp và dịch vụ; thu nhập khu vực đô thị cao hơn khu vực nông thôn 2-3 lần; chênh lệch thu nhập giữa 20% nhóm dân số giàu nhất so với nghèo nhất lên tới gần 12 lần; khả năng tích lũy và sức mua của phần đông dân cư còn thấp, chủ yếu tập trung ở đô thị, vùng kinh tế động lực, vùng đồng bằng; một nhóm người làm giàu phi pháp do

buôn lậu hoặc có phần từ cơ chế, chính sách và tham nhũng có xu hướng tăng làm cho quan hệ phân phối có phần bị đảo lộn hoặc biến dạng, gây bất bình trong nhân dân.

3. Đề xuất quan điểm và định hướng giải pháp về phân phối

a. Các quan điểm:

- Kiên trì quan điểm xuyên suốt của Đảng là gắn tăng trưởng kinh tế với thực hiện tiến bộ và công bằng xã hội trong từng bước và từng chính sách phát triển.

- Tiếp tục thực hiện nguyên tắc phân phối mà Đại hội IX, X đã xác định: “kinh tế thị trường định hướng XHCN thực hiện phân phối chủ yếu theo kết quả lao động và hiệu quả kinh tế, đồng thời phân phối theo mức đóng góp vốn và các nguồn lực khác vào sản xuất kinh doanh và thông qua phúc lợi xã hội.”

- Thực hiện chủ trương tăng trưởng gắn với xóa đói giảm nghèo, khuyến khích làm giàu đi đôi với tích cực giảm nghèo vững chắc, gắn với phát triển, khuyến khích thoát nghèo, vươn lên no ấm, đặc biệt quan tâm vùng nông thôn, vùng núi, hải đảo, ven biển, vùng sâu, vùng có đông đồng bào dân tộc ít người.

b. Định hướng giải pháp:

- Hoàn thiện khung pháp luật, chính sách

+ Hoàn thiện khung pháp luật về sở hữu, về tài sản công, đầu tư công (luật về tài sản công, luật đầu tư công).

Trao đổi về phương pháp và công cụ nghiên cứu

+ Hoàn thiện pháp luật lao động liên quan đến phân phối thu nhập, tiền lương, tiền công (Bộ luật lao động, luật việc làm, luật tiền lương tối thiểu...).

+ Hoàn thiện luật về thuế và pháp luật liên quan đến thu nhập/lợi ích công dân; nhất là luật pháp hóa về bảo hộ thu nhập và tài sản công dân; điều tiết thu nhập và phân phối lại thu nhập thông qua chi tiêu công, phúc lợi xã hội và an sinh xã hội (BHXH, BHXH, giảm nghèo, nhà ở...).

- *Nâng cao vai trò và năng lực của các chủ thể kinh tế trong phân phối*

+ Tăng cường quản lý nhà nước về lĩnh vực phân phối, nhất là đổi mới công tác kế hoạch hóa, quy hoạch và kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội; điều tiết, giám sát phân phối thu nhập... tiến tới mọi người lao động được trả lương qua tài khoản cá nhân.

+ Trao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của người sử dụng lao động trong trả lương, thu nhập cho người lao động.

- Phát huy vai trò và sự tham gia của người lao động (đại diện người lao động) trong phân phối thông qua cơ chế 2 bên, 3 bên. Trong đó, vấn đề quan trọng nhất là xác định rõ chủ thể đại diện thực sự và nâng cao năng lực đại diện của các bên theo đúng nguyên tắc thị trường.

- *Hoàn thiện cơ chế phân phối*

+ Đổi mới cơ chế phân bổ chi tiêu công theo kết quả đầu ra (dựa trên cơ sở các chỉ số thành phần của HDI).

+ Hoàn thiện cơ chế phân phối tiền lương khu vực hành chính nhà nước có nguồn từ ngân sách nhà nước (theo đề án cải cách tiền lương, BHXH và trợ cấp ưu đãi người có công giai đoạn 2007-2012).

+ Đổi mới cơ chế phân phối trong khu vực sự nghiệp theo hướng chuyển sang cung cấp dịch vụ công. Nhà nước ủy thác hoặc đặt hàng cung cấp dịch vụ công và chuyển một số dịch vụ công cho khu vực tư nhân thực hiện dưới sự quản lý, kiểm soát chặt chẽ của nhà nước.

- Thống nhất cơ chế phân phối khu vực sản xuất kinh doanh phù hợp với kinh tế thị trường. Đặc biệt, cơ chế hợp đồng lao động và thuê giám đốc, cán bộ quản lý, xóa bỏ quy định về áp dụng thang, bảng lương do nhà nước quy định đối với doanh nghiệp nhà nước. Đến năm 2012, hoàn thiện lộ trình thống nhất mức tiền lương tối thiểu đối với các loại hình doanh nghiệp không phân biệt theo thành phần kinh tế và hình thức sở hữu; hoàn thiện cơ chế thỏa thuận giữa các bên về tiền lương trong doanh nghiệp và ngành; kiện toàn ủy ban quan hệ lao động; thực hiện chương trình giám sát, phân tích tiền lương trên thị trường và điều chỉnh mức tiền lương tối thiểu.

- Thực hiện điều tiết thu nhập theo luật thuế thu nhập doanh nghiệp và thuế thu nhập cá nhân./.



**Định hướng xây dựng và thực hiện chính sách đối
với đối tượng yếu thế nhằm bảo đảm hài hoà quan hệ
giữa công bằng xã hội với tăng trưởng kinh tế**

Ths. Bùi Xuân Dục

Phòng nghiên cứu Chính sách An sinh xã hội

1. Quan niệm về đối tượng yếu thế

Trước hết, để khu trú nội dung, quan niệm về đối tượng yếu thế cần thống nhất rằng bài viết này đặt trong phạm vi thuộc lĩnh vực liên quan đến các phạm trù về an sinh xã hội và phát triển con người.

Thực tế, trong bất kỳ xã hội nào cũng có những nhóm xã hội với những điều kiện khác nhau; có nhóm có trình độ, kỹ năng tốt, thịnh vượng về kinh tế, có quyền lực chính trị, xã hội và ngược lại có những nhóm thiếu cơ hội phát triển, năng lực hạn chế, chịu ảnh hưởng của rủi ro tự nhiên hoặc xã hội dẫn đến nghèo đói, không được thoả mãn nhu cầu cơ bản của con người. Nhà nước với chức năng quản lý xã hội, bảo đảm quyền sống và các giá trị con người phải thực hiện các can thiệp trong đó có những can thiệp để hỗ trợ cho các nhóm đối tượng khó khăn đạt mức sống cơ bản, có cơ hội phát triển. Nhóm đối tượng nói trên còn được gọi là nhóm đối tượng yếu thế. Có nhiều thuật ngữ khác được sử dụng để chỉ hoặc liên quan đến đối tượng yếu thế như đối

tượng dễ bị tổn thương, nhóm đối tượng thiệt thòi, nhóm bị gạt ra ngoài lề xã hội, nhóm đặc biệt khó khăn, người nghèo, nhóm đối tượng hưởng trợ giúp xã hội hay nhóm đối tượng cứu trợ xã hội.

Về cơ bản đối tượng yếu thế được hiểu là những người (1) không đạt được mức sống tối thiểu (tức là không được thoả mãn những nhu cầu cơ bản của con người); (2) không tiếp cận được với cơ hội phát triển; (3) không tiếp cận được các dịch vụ xã hội cơ bản; (4) không được bảo đảm đầy đủ quyền con người. Những khó khăn hay thiếu hụt đó có thể xảy ra một cách tạm thời hoặc lâu dài do nhiều nguyên nhân khác nhau.

2. Nguyên nhân dẫn đến yếu thế

Không thể xây dựng, thực hiện các can thiệp một cách hiệu quả nếu không hiểu rõ nguyên nhân dẫn đến yếu thế của các nhóm đối tượng xã hội. Theo cách tiếp cận của các nhà khoa học thì có 7 loại rủi ro² dẫn đến hình thành các nhóm đối tượng yếu thế, gồm:

² Hans Juergen Roesner, 2007, Cơ cấu rủi ro, các loại rủi ro và hỗ trợ xã hội

+ Rủi ro do tự nhiên (như động đất, bão lụt,...)

+ Rủi ro do môi trường (ví dụ: nhiễm độc, cháy, nổ,...)

+ Rủi ro về sức khoẻ (bệnh tật, ốm đau, khuyết tật,...)

+ (Rủi ro) mang tính chu kỳ sống (người già, trẻ em)

+ Rủi ro kinh tế (nghèo đói, phá sản, không bán được hàng hoá,...)

+ Rủi ro xã hội (nạn nhân của buôn bán người, nhiễm HIV/AIDS,...)

+ Rủi ro mang tính chính trị (nạn nhân chiến tranh, ...)

Khi rủi ro xảy ra, đối tượng chịu tác động sẽ bị thiệt hại, mất mát tài sản, vật chất, tinh thần hoặc thương vong. Mỗi dạng rủi ro có tính đặc thù riêng và mức độ ảnh hưởng, đối tượng ảnh hưởng khác nhau. Có loại rủi ro tác động tới bất kỳ ai ở mọi lứa tuổi, không phân biệt giới tính hay địa vị xã hội; có loại rủi ro ảnh hưởng trực tiếp đến một nhóm người cụ thể hoặc chỉ ảnh hưởng trong một khoảng thời gian nhất định.

3. Những yếu tố ảnh hưởng đến quy mô, số lượng đối tượng yếu thế ở Việt Nam

Quy mô, số lượng đối tượng yếu thế xuất phát từ những rủi ro được nêu trên nhưng tần suất, khả năng và mức độ ảnh hưởng của rủi ro còn phụ thuộc vào những yếu tố khác như địa lý, lịch sử, kinh tế, xã hội,... Dưới đây là một số yếu tố (đặc thù) ở Việt Nam ảnh hưởng đến khả năng xuất hiện rủi ro và đối tượng yếu thế:

+ Về địa lý, Việt Nam nằm trong khu vực khí hậu khắc nghiệt, thường xảy ra mưa, bão, lũ lụt. Địa hình khó khăn với nhiều sông suối, núi non hiểm trở. Đặc điểm này làm cho người dân Việt Nam nhất là nông dân thường xuyên phải đối mặt với thiên tai, làm gia tăng đối tượng yếu thế. Dễ thấy rằng trong khi phần lớn người dân là nông dân, nguồn thu nhập phụ thuộc rất lớn vào điều kiện thời tiết thì môi trường tự nhiên lại ngày càng xấu đi, thiên tai ngày càng nhiều hơn.

+ Mặc dù trong giai đoạn vừa qua, Việt Nam đã có những bước phát triển ấn tượng (tốc độ tăng trưởng cao, ổn định, tỷ lệ nghèo giảm nhanh) nhưng với xuất phát điểm thấp (nước nông nghiệp, lạc hậu) nên đến nay vẫn còn là một trong những quốc gia nghèo trên thế giới với tỷ lệ nghèo còn khá cao.

+ Ảnh hưởng của các cuộc chiến tranh vẫn còn nặng nề, số lượng không nhỏ người dân bị tàn tật bởi bom, đạn đặc biệt là những người bị ảnh hưởng bởi chất độc hoá học do Mỹ sử dụng trong chiến tranh.

+ Mặc dù hiện nay nước ta vẫn là nước dân số trẻ nhưng xu hướng tăng tỷ lệ người cao tuổi (già hoá) đang trở nên rõ ràng hơn (theo ước tính của Uỷ ban quốc gia Người cao tuổi thì đến 2020, tỷ lệ người cao tuổi ở Việt Nam là 16%).

+ Chuyển đổi kinh tế từ kinh tế tập trung sang kinh tế thị trường cùng với tiến trình hội nhập kinh tế quốc tế đã góp phần vào thúc đẩy nền kinh tế tăng trưởng nhanh. Tuy nhiên, ảnh hưởng lan toả của tăng trưởng kinh tế chưa đều giữa các nhóm dân cư dẫn đến một

số nhóm người dân ít hoặc không được hưởng lợi từ tăng trưởng, thậm chí có thể còn chịu ảnh hưởng tiêu cực. Những nhóm đối tượng yếu thế xuất hiện do bị ảnh hưởng bởi chuyển đổi kinh tế như mất sinh kế, thất nghiệp, thua lỗ, phá sản,...

+ Cùng với những biến đổi xã hội theo xu hướng chung trên thế giới là hiện đại hơn thì cũng xuất hiện trào lưu, lối sống tiêu cực dẫn đến gia tăng các tệ nạn xã hội như nghiện ma túy, mại dâm. Bên cạnh đó là những nhóm đối tượng khác do liên quan đến rủi ro mang tính xã hội như nạn nhân của căn bệnh thế kỷ HIV/AIDS, nạn nhân của buôn bán người, nạn nhân của bạo hành gia đình,...

+ Những thay đổi nhanh về môi trường, điều kiện làm việc cũng như phương tiện phục vụ cuộc sống mà không ít người dân do chưa bắt kịp nên có thể bị ảnh hưởng hoặc gây hậu quả cho người khác. Ví dụ: người lao động từ lĩnh vực nông nghiệp chuyển vào làm việc trong các công trình, nhà máy vẫn còn giữ những thói quen không phù hợp với môi trường làm việc mới hoặc thiếu kỹ năng nên có thể dẫn đến tai nạn lao động, ngộ độc, cháy nổ, tai nạn giao thông,...

Tổng quan các nhóm nguy cơ rủi ro trên không chỉ giúp cho việc xác định các chiến lược can thiệp đúng, giải pháp để phòng ngừa rủi ro phù hợp mà còn giúp cho các cơ quan liên quan chủ động xây dựng, thực hiện chính sách hỗ trợ xã hội mang tính công bằng, hài hoà gắn với tăng trưởng kinh tế.

4. Các phân nhóm đối tượng yếu thế

Hoạt động nghiên cứu khoa học-Số 14/Tháng 12-2007

Đối tượng yếu thế là những người bị ảnh hưởng tiêu cực của các rủi ro mà rủi ro thì đa dạng, mức độ ảnh hưởng là khác nhau. Vì vậy, để có cơ sở xác định chính sách trợ giúp phù hợp cần phải phân nhóm một cách thích hợp. Dưới đây là một số cách phân nhóm đối tượng yếu thế ở Việt Nam.

+ Phân theo mức độ ảnh hưởng về thời gian: là cách phân nhóm theo thời gian ảnh hưởng của rủi ro. Việc phân nhóm theo mức độ ảnh hưởng về thời gian nhằm để phân biệt giữa nhóm cần trợ giúp thường xuyên (cả đời) và nhóm chỉ cần trợ giúp trong một giai đoạn nhất định (cứu trợ đột xuất).

+ Phân theo kênh quản lý: Rủi ro có thể xảy ra với bất kỳ ai tuy nhiên việc thực hiện trợ giúp còn phụ thuộc vào việc người đó thuộc nhóm có quan hệ lao động hay là người lao động tự do (chính thức/phi chính thức). Nếu người chịu ảnh hưởng của rủi ro thuộc nhóm chính thức, họ được trả bảo hiểm theo nguyên tắc số đông bù số ít nhưng với nhóm đối tượng lao động tự do nếu không tham gia bảo hiểm tự nguyện họ chỉ có thể nhận trợ cấp xã hội khi gặp rủi ro.

+ Phân theo quan hệ thực hiện chính sách (điều kiện/không điều kiện): Đây là cách phân loại nhằm xác định đối tượng thụ hưởng theo phương thức trợ giúp. Một số nhận trợ giúp mà không phải thực hiện bất kỳ yêu cầu nào nhưng đối tượng khác lại phải thực hiện những yêu cầu nhất định mới được trợ giúp. Ví dụ: trẻ em phải đến trường thì mới nhận được hỗ trợ. Cách phân loại này ít được sử dụng ở Việt Nam do

hầu hết các chính sách trợ giúp là theo hình thức không điều kiện.

+ Phân theo mô hình thực hiện trợ giúp: Nói cách khác là phân biệt giữa nhóm đối tượng được sống, sinh hoạt trong các trung tâm trợ giúp và ngoài cộng đồng. Xu thế hiện nay là hướng về cộng đồng thay cho chăm sóc trong các trung tâm, cơ sở bảo trợ xã hội.

+ Phân theo đặc điểm đối tượng: Đây là hình thức phân nhóm khá phổ biến ở Việt Nam. Phân nhóm đối tượng theo đặc điểm thường gắn với năng lực sức khoẻ (khuyết tật, tàn tật), độ tuổi (già, trẻ), hoàn cảnh kinh tế (nghèo, đói),... Cách phân loại này giúp cho việc xác định giải pháp trợ giúp một cách cụ thể, phù hợp với từng nhóm đối tượng.

Các hình thức phân nhóm được coi như những công cụ xác lập nhiều lát cắt với chiều cạnh khác nhau rất cần thiết

cho việc nghiên cứu, thiết kế hệ thống chính sách an sinh xã hội phù hợp, hiệu quả và công bằng.

5. Tổng quan và quan điểm định hướng về thực hiện an sinh xã hội ở Việt Nam

Việt Nam đang trong quá trình chuyển đổi từ kinh tế tập trung sang xây dựng nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Kinh tế Việt Nam tăng trưởng nhanh và tương đối ổn định trong 20 năm qua với tốc độ tăng trưởng bình quân đạt khoảng 7,5%.

Tình trạng nghèo đói đã được cải thiện rất ấn tượng trong 20 năm qua; Việt Nam là nước đi đầu về thực hiện các mục tiêu Thiên niên kỷ. Vào đầu những năm 90 của Thế kỷ XX, tỷ lệ nghèo đói của Việt Nam là 58% đến nay còn dưới 20%.

Biểu 1: Nghèo đói ở Việt Nam qua các năm

<i>Chỉ số</i>	<i>1993</i>		<i>1998</i>		<i>2004</i>	
	<i>3</i>	<i>8</i>	<i>2</i>	<i>4</i>	<i>6</i>	<i>200</i>
Tỷ lệ nghèo đói theo chuẩn chung	58,1 %	37,4 %	28,9 %	19,5 %	16,0 %	
Thành thị	25,1 %	9,2 %	6,6 %	4,3 %	3,9 %	
Nông thôn	66,4 %	45,5 %	35,6 %	26,7 %	20,4 %	
Tỷ lệ nghèo theo chuẩn LTTP	24,9 %	15,0 %	10,9 %	7,8 %	6,7 %	
Thành thị	7,9 %	2,5 %	1,9 %	1,2 %	1,2 %	
Nông thôn	29,1 %	18,6 %	13,6 %	9,3 %	8,7 %	
Khoảng cách nghèo	18,5 %	9,5 %	6,9 %	4,7 %	3,8 %	
Thành thị	6,4 %	1,7 %	1,3 %	0,7 %	3,2 %	

Trao đổi về phương pháp và công cụ nghiên cứu

	%	%	%	%	%
Nông thôn	21,5	11,8	8,7	6,1	4,9
	%	%	%	%	%

Nguồn: Báo cáo Phát triển Việt Nam 2008, Bảo trợ xã hội, trang 4 (Báo cáo chung của các nhà tài trợ tại Hội nghị tư vấn các nhà tài trợ cho Việt Nam, Hà nội, 6-7 tháng 12 năm 2007).

Là quốc gia đang phát triển, bất bình đẳng ở Việt Nam có xu hướng gia tăng nhưng vẫn nằm trong số các quốc gia có chỉ số bất bình đẳng (GINI) trung bình thấp (theo tính toán từ điều tra mức sống dân cư năm 2004 của Tổng cục Thống kê, hệ số GINI khoảng 0,4 theo thu nhập và 0,37 theo chi tiêu). Tuy nhiên, tình trạng nghèo đói và bất bình đẳng ở Việt Nam có những đặc điểm cần quan tâm sau: nghèo đói tập trung chủ yếu ở khu vực nông thôn và nghèo hơn ở khu vực miền núi; giảm nghèo chưa bền vững, nguy cơ tái nghèo cao; bất bình đẳng giữa các vùng ngày càng gia tăng (giữa nông thôn và thành thị).

Giảm nghèo và trợ giúp xã hội đối với người yếu thế ở Việt Nam được quan tâm, thực hiện ngay từ khi đất nước độc lập (1945) nhưng do ảnh hưởng của chiến tranh, khủng hoảng kinh tế nên phải sau khi thực hiện “Đổi mới” (1986), kinh tế tăng trưởng thì các kế hoạch, chương trình giảm nghèo mới được đẩy mạnh. Quan điểm, định hướng phát triển hệ thống an sinh xã hội của Việt Nam là song song với phát triển kinh tế phải quan tâm giải quyết tốt các vấn đề xã hội: “tăng trưởng kinh tế gắn liền với bảo đảm tiến bộ và công bằng xã hội ngay trong từng bước phát triển” và “thực hiện chính sách xã hội là hướng vào phát triển và lành mạnh hoá xã hội, thực hiện công bằng trong phân

phối, tạo động lực mạnh mẽ phát triển sản xuất, tăng năng suất lao động xã hội, thực hiện bình đẳng trong các quan hệ xã hội”³.

Bên cạnh quan điểm chủ trương nhất quán đó thì tư tưởng chủ đạo về xây dựng chính sách an sinh xã hội cũng như phát triển kinh tế xã hội là:

+ Bảo đảm quyền con người cho mọi người dân, trong đó bảo đảm đáp ứng nhu cầu tối thiểu của con người và tạo cơ hội để người nghèo có thể phát triển;

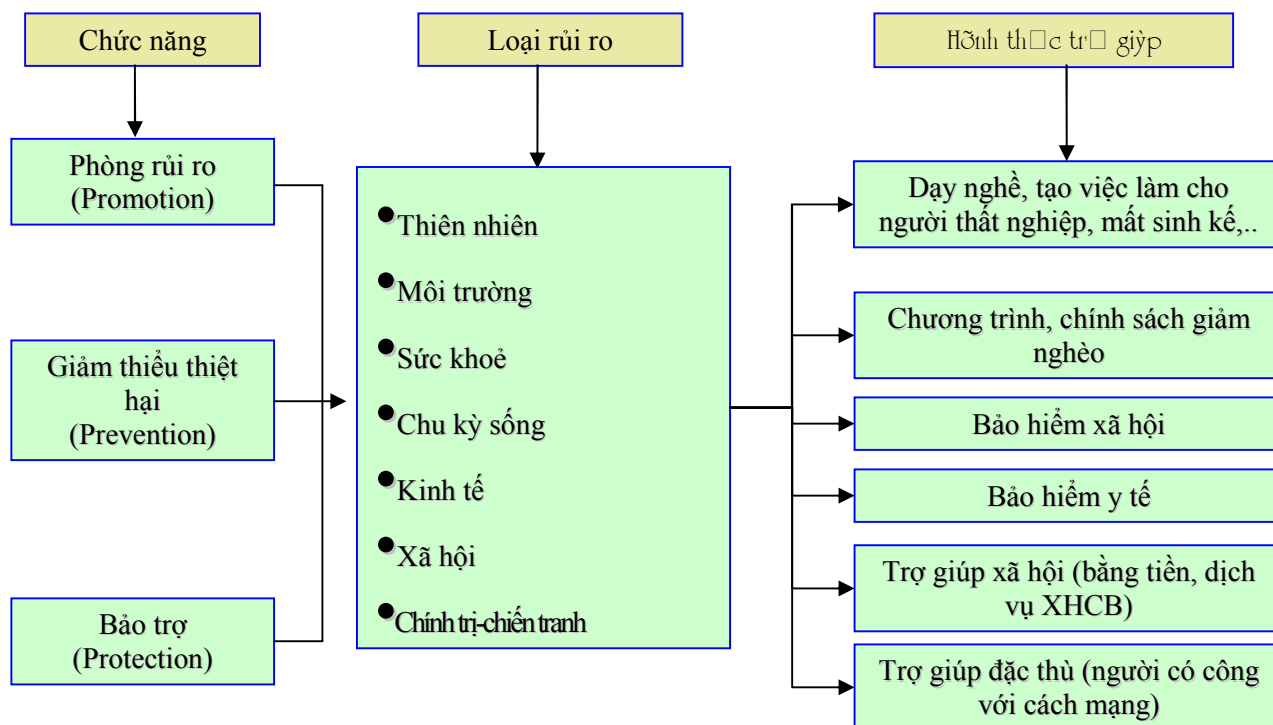
+ Phát triển bền vững gắn với công bằng xã hội (tăng trưởng kinh tế theo hướng có lợi cho người nghèo - propoor growth);

+ Hướng tập trung thực hiện trợ giúp xã hội vào vùng khó khăn nhất, đối tượng khó khăn nhất.

Với thực trạng phát triển kinh tế-xã hội và quan điểm về bảo đảm an sinh xã hội của Đảng và Nhà nước Việt Nam, nhiều cơ chế, chính sách trợ giúp đối tượng yếu thế đã được ban hành, đi vào cuộc sống. Từ đặc thù kinh tế-xã hội và lịch sử của Việt Nam, hệ thống trợ giúp, bảo đảm xã hội được tiếp cận theo chức năng, loại hình rủi ro và hình thức phù hợp.

³ Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc Đảng cộng sản Việt Nam lần thứ IX

Sơ đồ: Mô hình hoá cách tiếp cận bảo đảm an sinh xã hội ở Việt Nam



Mặc dù hoạt động của hệ thống trợ giúp xã hội đối với các nhóm đối tượng yếu thế ở Việt Nam còn nhiều điểm cần điều chỉnh để nâng cao tính hiệu quả, mức độ bao phủ, diện bao phủ và mức độ đáp ứng nhưng cần khẳng định rằng hệ thống này đã đóng góp rất tích cực vào bảo đảm an sinh xã hội.

6. Định hướng và giải pháp xây dựng, thực hiện chính sách đối với các nhóm đối tượng yếu thế hài hoà trong mối quan hệ với tăng trưởng kinh tế và công bằng xã hội

Trên cơ sở lý luận về rủi ro, các nhóm đối tượng yếu thế và quan điểm về xây dựng và thực hiện chính sách an sinh xã hội cũng như những vấn đề cần quan tâm giải quyết đối với việc thực hiện chính sách cho các nhóm đối tượng yếu thế, nội dung này sẽ trình

bày mục tiêu, định hướng và giải pháp nhằm xây dựng và thực hiện chính sách đối với các nhóm đối tượng yếu thế hài hoà trong mối quan hệ giữa công bằng xã hội và tăng trưởng kinh tế.

a. Mục tiêu:

Hoàn thiện hệ thống chính sách và nâng cao hiệu quả thực hiện chính sách trợ giúp xã hội phù hợp với điều kiện kinh tế-xã hội bảo đảm đáp ứng những nhu cầu cơ bản cho mọi đối tượng chính sách xã hội, được tiếp cận với các dịch vụ xã hội cơ bản, được tạo cơ hội để tồn tại và phát triển.

b. Các định hướng về xây dựng, thực hiện chính sách:

Bảo đảm mọi người dân có nguy cơ gặp rủi ro và các nhóm đối tượng yếu thế đều được hệ thống chính sách trợ

giúp xã hội bao phủ;

Chủ động thực hiện các biện pháp phòng chống, giảm thiểu và khắc phục rủi ro, có hệ thống cảnh báo rủi ro và dự báo xu hướng, quy mô đối tượng cần trợ giúp xã hội;

Thường xuyên rà soát, đánh giá mức sống của đối tượng trợ giúp cùng với đánh giá mức độ thay đổi trong đời sống xã hội. Khi kinh tế tăng trưởng, mức sống nhân dân tăng lên hoặc giá cả thay đổi thì mức trợ cấp cũng được điều chỉnh một cách hợp lý;

Xây dựng hệ thống giám sát toàn diện về chất lượng, hiệu quả của việc thực hiện chính sách đối với đối tượng yếu thế;

Phát triển các hình thức tổ chức chăm sóc, nuôi dưỡng, quản lý đối tượng trợ giúp xã hội, cung cấp dịch vụ trợ giúp xã hội trên cơ sở chuyển từ mô hình nhà nước tổ chức thực hiện và quản lý sang mô hình doanh nghiệp công ích nhà nước thực hiện chức năng giám sát, quản lý tiêu chuẩn đồng thời hướng về cộng đồng;

Phát triển thị trường bảo hiểm xã hội theo hướng để mọi thành viên xã hội đều có cơ hội tham gia;

Tiếp tục điều chỉnh, bổ sung các hình thức trợ giúp phù hợp với đặc điểm, nhu cầu của mỗi loại hình rủi ro và nhóm đối tượng chính sách, giảm thiểu các hình thức trợ giúp trực tiếp, bảo đảm cải thiện điều kiện sống cho đối tượng và khuyến khích đối tượng chủ động vươn lên hoà nhập xã hội, phát triển bền vững.

c. Các giải pháp:

- Dựa trên phân tích rủi ro, chính sách trợ giúp nên hoàn thiện theo hướng sử dụng cả hai cách tiếp cận trợ giúp là phổ cập (universalism) và nhóm mục tiêu (targeting). Đối với những loại hình rủi ro như thiên tai, sức khoẻ hay bởi chu kỳ sống thì thực hiện theo hướng phổ cập, còn những rủi ro mang yếu tố kinh tế hay xã hội thì nên sử dụng cách tiếp cận theo mục tiêu. Sự phân biệt này mang tính công bằng hơn bởi những rủi ro bất ngờ hay bị ảnh hưởng bởi chu kỳ sống có thể xuất hiện với bất kỳ ai trong xã hội, ngược lại, những rủi ro mang tính kinh tế, xã hội thì cần phải gắn với điều kiện nhất định (ví dụ: chỉ những người gặp rủi ro nhưng thuộc diện nghèo mới được hưởng).

- Xây dựng hệ thống an sinh xã hội hiệu quả. Việc xây dựng hệ thống an sinh xã hội thu hút sự tham gia của mọi người dân không chỉ là mục tiêu mà còn là cơ sở giúp cho việc thực hiện chính sách xã hội được bền vững. Để xây dựng được hệ thống an sinh xã hội hiệu quả và cho mọi người dân thì cần phải thực hiện tốt các nghiên cứu lý luận và tăng cường trao đổi, học tập kinh nghiệm của các quốc gia đã có hệ thống an sinh xã hội phát triển.

- Tăng cường công tác nghiên cứu, dự báo. Bối cảnh hiện nay và xu hướng phát triển đang đặt ra vấn đề tăng nguy cơ xuất hiện các loại rủi ro, nghĩa là tăng số lượng đối tượng yếu thế cần trợ giúp xã hội ở Việt Nam. Để chủ động đưa ra các chiến lược can thiệp kịp thời, hiệu quả vấn đề an sinh

xã hội/trợ giúp xã hội cần nghiên cứu, dự báo quy mô các nhóm đối tượng cho giai đoạn 10 và 20 năm tới.

- Tăng cường công tác tuyên truyền, nâng cao nhận thức cộng đồng để người dân tham gia mua bảo hiểm xã hội tự nguyện. Hiện nay, do nhận thức của người dân chưa rõ ràng về chi phí-lợi ích khi tham gia bảo hiểm xã hội nên tỷ lệ mua bảo hiểm tự nguyện còn rất thấp. Để nâng cao nhận thức cho người dân cần thiết kế, xây dựng các chương trình truyền thông, giáo dục (marketing xã hội) để nâng cao nhận thức, vận động tham gia bảo hiểm một cách tự nguyện.

- Tăng cường các biện pháp tích cực, chủ động phòng, tránh rủi ro cho người dân; nâng cao khả năng dự báo

xu hướng thay đổi khí hậu thời tiết, dự báo ảnh hưởng bởi các xu hướng thay đổi môi trường kinh tế, ... trong cả ngắn hạn, trung hạn và dài hạn.

- Thay đổi cách tiếp cận hỗ trợ từ trực tiếp, bao cấp sang hỗ trợ gián tiếp, giảm bao cấp cho những người có khả năng lao động, khuyến khích chủ động vươn lên thoát nghèo. Thử nghiệm các mô hình tạo việc làm cho người nghèo (public work) hoặc trợ giúp có điều kiện để thúc đẩy phát triển xã hội.

- Giám sát chặt chẽ công tác xác định đối tượng, cải thiện thủ tục theo hướng nâng cao trách nhiệm của cơ quan thụ lý hồ sơ, giảm thiểu thủ tục cho đối tượng, xử lý thích đáng những trường hợp gian lận, tiêu cực hoặc gây khó khăn, cản trở đối tượng hưởng lợi./.



Từ vấn đề xác định hộ nghèo, xem xét lại cách tiếp cận xây dựng chuẩn nghèo

Ths. Bùi Xuân Dự

Phòng nghiên cứu Chính sách An sinh xã hội

Câu hỏi về tính chính xác trong việc xác định hộ nghèo không phải đến nay mới đặt ra, nó xuất hiện đồng thời với sự xuất hiện của chuẩn nghèo mà chuẩn nghèo lại ra đời cùng với những chính sách, dự án xoá đói giảm nghèo đầu tiên. Câu hỏi này càng lớn hơn khi lợi ích trực tiếp từ việc "được" thuộc diện nghèo ngày càng nhiều hơn. Nhìn

chung, mức độ chính xác trong việc xác định hộ nghèo phụ thuộc vào nhiều yếu tố mang tính vừa chủ quan và vừa khách quan. Vì vậy, sai số trong việc xác định hộ nghèo là khó tránh khỏi, điều đó lý giải vì sao trong các nghiên cứu, đánh giá về an sinh xã hội, trợ giúp xã hội trên thế giới thì chỉ số về tỷ lệ bao phủ và mức độ rò rỉ luôn được

đặt ra. Bài viết này không có ý định đưa ra một phương pháp hoặc quy trình xác định hộ nghèo tốt hơn (theo chuẩn nghèo hiện nay) mà tìm cách trả lời cho câu hỏi lớn hơn là liệu xây dựng chuẩn nghèo với cách tiếp cận khác thì việc xác định hộ nghèo có hiệu quả hơn không? có thúc đẩy giảm nghèo bền vững hơn không?

1. Những vấn đề từ thực tế cuộc sống

Để có lý do, động cơ cho việc phân tích, đánh giá hay đề xuất về một vấn đề nào đó rất cần những ghi nhận, phát hiện từ chính thực tế cuộc sống. Đối với vấn đề xác định hộ nghèo hiện nay, những thắc mắc, băn khoăn được ghi nhận từ thực tiễn là rất phong phú, cần được xem xét nghiêm túc. Dưới đây là một số dẫn chứng mang tính điển hình.

- Thứ nhất, ngay cả khi tính đúng, đủ thu nhập và thậm chí thu nhập bình quân đầu người cao hơn chuẩn nghèo thì cuộc sống cũng rất khó khăn đối với gia đình không biết cách chi tiêu hợp lý. Một người dân ở Trà Vinh băn khoăn trong cuộc tham vấn về nghèo đói cho biết: “Ở áp tôi có một gia đình kể ra thu nhập bình quân cũng hơn 200 ngàn đồng/người một tháng nhưng do không biết chi tiêu nên một năm vẫn thiếu đói mấy tháng. Hộ này không được xếp vào diện nghèo vì theo chuẩn là vượt hơn chuẩn rồi”.

- Thứ hai, quan tâm của người nghèo ở những vùng khó khăn mang tính ngắn hạn, việc học hành của trẻ em đôi khi không quan trọng đối với họ vì nghĩ rằng có học rồi sau vẫn “con trâu đi trước, cái cày theo sau”. Vì vậy họ có thể đánh đổi giữa việc con em mình

làm việc phụ giúp gia đình thay cho đi học dẫn đến gia đình thì thoát được chuẩn nghèo nhưng trẻ em lại bị mất cơ hội học tập. Một người trong buổi thảo luận nhóm ở Tuyên Quang nói “Hai cháu đưa lớp 5 đưa lớp 7 bỏ học làm thêm, phụ giúp và giảm chi tiêu học hành thì gia đình tôi mới vượt nghèo chứ nếu không thì vẫn trong diện nghèo”. Vậy, nếu dựa theo chuẩn nghèo để đánh giá vượt nghèo như vậy có mâu thuẫn với quan niệm về giảm nghèo (đáp ứng nhu cầu căn bản của con người trong đó có nhu cầu được học hành)?

- Thứ ba, yếu tố chủ quan, thiên vị hoặc bệnh thành tích cũng là nguyên nhân dẫn đến việc xác định sai đối tượng. Hiện tượng này có phổ biến không thì bài viết này chưa đầy đủ cơ sở để khẳng định là “có”. Một nông dân nói: “Họ đã xác định trước rồi, dù thế nào thì họ cũng không cho gia đình tôi vào diện nghèo, có thiếu gì cách để họ giải thích, họ dân chỉ là hình thức thôi” hoặc “Xã bên thì như thế này là nghèo nhưng ở đây thì chưa được”. Vấn đề đặt ra ở đây là quy trình xác định hộ nghèo vẫn có thể được cán bộ địa phương (vô tình hoặc cố ý) vận dụng theo ý kiến chủ quan của mình.

- Thứ tư, lợi ích trực tiếp từ việc được xác định vào nhóm hộ nghèo là rất nhiều như được phát thẻ bảo hiểm y tế, miễn giảm học phí, các khoản đóng góp, được vay vốn lãi suất thấp, và nhiều lợi ích khác. Chính vì những lợi ích đó mà rất nhiều người mong muốn mình được xếp vào diện nghèo (thật dễ hiểu cho người dân), nhưng khi sự khác

biệt là không rõ ràng⁴ về năng lực kinh tế giữa các hộ thì tranh cãi là không tránh khỏi. Một người cao tuổi ở Hoà Bình nói “*Lợi ích mà, khi họp dân tranh cãi nhau đến mất cả tình làng nghĩa xóm ấy chứ*”. Việc các chính sách, dịch vụ trợ giúp với những lợi ích rõ ràng lấy cá nhân hoặc hộ gia đình làm đối tượng tiếp cận trực tiếp thì vấn đề này sẽ vẫn tiếp tục xảy ra.

- Thứ năm, xét một cách giản đơn thì chính sách giữa những người nghèo là công bằng. Ví dụ: bất kỳ người nghèo ở đâu trong 64 tỉnh thành thì đều được nhận thẻ bảo hiểm y tế. Nhưng nếu xem xét kỹ hơn, mang tính thực chất hơn nghĩa là từ khía cạnh tiếp cận hưởng lợi thì lại chưa đạt được công bằng bởi vì người nghèo ở thành thị, hay nông thôn đồng bằng khi ốm đau dễ dàng đến bệnh viện nhưng người nghèo ở miền núi thì “*một người ốm, bốn người kiêng*”. Như vậy, có nên thay đổi cách xây dựng chuẩn nghèo theo hướng dựa vào mức độ tiếp cận nhu cầu, dịch vụ xã hội cơ bản và cơ hội phát triển?

Những vấn đề, câu hỏi trên đây không (hy vọng là không) phải là phổ biến nhưng cũng đủ để làm cho những người trần trụi với công tác giảm nghèo suy nghĩ.

2. Chuẩn nghèo-công cụ xác định đối tượng mục tiêu giảm nghèo

Các chương trình, chính sách an sinh xã hội, trợ cấp xã hội thường tiếp

cận theo hai hướng căn bản là phổ cập (universal) và mục tiêu (targeting). Phổ cập là hướng đến mọi người (ví dụ: chính sách trợ cấp cho người cao tuổi trên 85 theo Nghị định 67/2007/NĐ-CP) còn mục tiêu là hướng đến nhóm đối tượng có những điều kiện bổ sung (ví dụ: chính sách dạy nghề cho thanh niên với điều kiện là thuộc diện nghèo). Điểm mạnh của hình thức tiếp cận theo mục tiêu là hiệu quả cao từ nguồn lực hạn chế. Ví dụ: ngân sách để thực hiện chương trình là 100 USD nếu tiếp cận theo hướng phổ cập với 100 đối tượng thì mỗi người chỉ được thêm 1USD, nhưng nếu tập trung vào nhóm khó khăn nhất (20 người) thì mỗi người trong nhóm mục tiêu sẽ nhận được 5USD (gia đình chi phí xác định đối tượng bằng 0).

Chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo là chương trình tiếp cận theo hướng mục tiêu và vì vậy cần phải có tiêu chuẩn để xác định đối tượng mục tiêu-đó chính là yêu cầu để xây dựng chuẩn nghèo. Như vậy, về bản chất thì chuẩn nghèo là công cụ để phân tổng thể thành nhóm hộ thuộc diện đối tượng hưởng lợi của chương trình và nhóm hộ không thuộc diện đối tượng hưởng lợi. Chương trình mục tiêu quốc gia về giảm nghèo đã trải qua 3 giai đoạn với nhiều lần điều chỉnh chuẩn nghèo. Vậy chuẩn nghèo đã được xác định như thế nào? được điều chỉnh dựa trên yếu tố nào?.

Trước hết, để xây dựng chuẩn nghèo thì phải đi từ khái niệm về nghèo đói. Khái niệm nghèo đói được công nhận ở Việt Nam là khái niệm được các

⁴ Những kết quả điều tra đánh giá gần đây cho thấy nhóm hộ có thu nhập trên dưới sát 200 ngàn đồng/người/tháng là rất lớn.

quốc gia trong khu vực đã thống nhất cao tại hội nghị về chống nghèo đói do Ủy ban Kinh tế Xã hội khu vực Châu Á-Thái bình dương (ESCAP) tổ chức tháng 9 năm 1993 ở Thái Lan, theo đó thì “*Nghèo đói là tình trạng một bộ phận dân cư không có khả năng thoả 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*”. Tuy nhiên, từ đó đến nay quan niệm về nghèo đói đã có những thay đổi theo hướng toàn diện hơn, mang tính triết lý hơn. Ví dụ: Tiến sỹ A.Sen (người được giải thưởng Nôben về kinh tế) cho rằng “*nghèo đói là sự thiếu cơ hội lựa chọn tham gia vào quá trình phát triển của cộng đồng*”. Giản dị hơn thì cho rằng “*người nghèo là người không được đáp ứng các nhu cầu căn bản gồm ăn, mặc, ở, đi lại, học hành, chăm sóc sức khoẻ, giao tiếp xã hội*”. Dân dã như phát biểu của người dân trong toạ đàm ở Thạch Hà, Hà Tĩnh: “*nghèo là không cơm ăn, áo mặc, trẻ con không được học hành, nhà ở thì dột nát*”.

Dựa vào khái niệm nghèo đói được công nhận, việc nghiên cứu, tính toán chuẩn nghèo căn cứ vào rổ hàng hoá lương thực thực phẩm của nhóm có mức sống trung bình với mức đáp ứng 2100kl/người/ngày. Một cách khoa học, căn cứ vào số liệu thống kê từ các cuộc điều tra mức sống dân cư cho thấy nhìn chung 70% thu nhập ở nhóm trung bình dùng để chi cho lương thực, thực phẩm. Theo nguyên tắc bắc cầu, chuẩn nghèo được xác định và tính bằng đơn vị tiền tệ (ví dụ: theo chuẩn nghèo hiện nay thì

hộ nghèo là hộ có thu nhập bình quân dưới 200 ngàn đồng/người/tháng ở nông thôn; và dưới 260 ngàn đồng/người/tháng ở thành thị).

Trong những lần điều chỉnh chuẩn nghèo gần đây thì cơ sở để điều chỉnh gồm các yếu tố là tăng trưởng kinh tế (tốc độ tăng trưởng), lạm phát (tính theo tỷ lệ) và yếu tố mang tính chủ quan nhưng rất hiện thực là ngân sách thực hiện chương trình (nếu tỷ lệ nghèo quá cao thì chương trình không còn mang tính mục tiêu và không đủ điều kiện đáp ứng).

Hiển nhiên là việc xác định hộ nghèo dựa vào chuẩn nghèo. Quy trình xác định hộ nghèo được xây dựng và hướng dẫn rất chi tiết và khoa học với phiếu điều tra thu nhập, chi tiêu và qua nhiều bước như họp dân bình xét, chính quyền thôn, xã thẩm định. Tuy nhiên, thông tin qua điều tra thu nhập chi tiêu là từ chính hộ dân, bên cạnh những khó khăn trong việc hồi tưởng lại những thu nhập, chi tiêu trong năm thì việc họ mong muốn được thuộc diện hộ nghèo để hưởng lợi dẫn đến tính chính xác của điều tra này không cao. Nhận rõ điểm yếu của quy trình đó, một quy trình mới được nghiên cứu, ban hành (Thông tư 04/2007/TT-LĐTBXH) nhằm bảo đảm tính khách quan, đơn giản, dễ thấy. Sự thực, quy trình này được nghiên cứu theo một logic khoa học đi từ phân tích hồi quy các biến số đặc trưng hộ (proxy), từ đó gán điểm theo hệ số ảnh hưởng. Với quy trình này, cho dù, cán bộ địa phương có cố tình vận dụng theo ý riêng thì cũng không thể thay đổi ở những hộ chắc chắn nghèo và chắc

chẩn không nghèo (có chăng là nhóm cận kề chuẩn nghèo thôi). Đây thực sự là một bước tiến trong việc đơn giản hoá, minh bạch hoá, chính xác hoá từng bước xác định hộ nghèo và nỗ lực để làm cho việc xác định hộ nghèo tốt hơn theo chuẩn nghèo này của các cơ quan liên quan vẫn chưa dừng lại.

Phải nói rằng, từ việc xây dựng chuẩn nghèo, điều chỉnh chuẩn nghèo đến xây dựng quy trình xác định hộ nghèo đã được nghiên cứu theo một logic khoa học, vậy tại sao lại tồn tại những vấn đề, những băn khoăn từ thực tế cuộc sống. Phải chăng chuẩn nghèo hay quy trình xác định hộ nghèo hiện nay có điểm gì bất ổn. Để đi đến phân tích, đánh giá những điểm không phù hợp của chuẩn nghèo, cần phải làm rõ những yêu cầu mà một chuẩn nghèo cần đáp ứng.

3. Những yêu cầu mà một chuẩn nghèo cần đáp ứng

Như đã trình bày ở phần trước, chuẩn nghèo là công cụ để lọc/tách giữa nhóm nghèo và không nghèo nhưng với chức năng đó nó lại phải đáp ứng những yêu cầu quan trọng sau:

- Thứ nhất, là một chuẩn thì đơn vị đo cũng phải “*chuẩn*” nghĩa là chuẩn có tính ổn định, ít bị ảnh hưởng bởi yếu tố thời gian, không gian. Ví dụ: nếu chuẩn tính theo calories thì giá trị của 1kcal là không thay đổi cả về không gian, thời gian nhưng nếu chuẩn tính theo đồng tiền của một nước thì giá trị đồng tiền thay đổi theo sức mua, lạm phát (thay đổi cả theo thời gian và không gian). Khi chuẩn được thay đổi thì việc đánh giá nghèo đói qua thời

gian sẽ hạn chế tính chính xác (phải quy về một thời điểm, một địa điểm).

- Thứ hai, yêu cầu về tính mục tiêu. Đây là yêu cầu hết sức quan trọng bởi vì dựa vào chuẩn nghèo này xác định hộ đó là nghèo hay không và khi vượt trên chuẩn đó thì không còn là nghèo nữa. Điều đó có nghĩa là việc xác định chuẩn nghèo mang tính định hướng cho nỗ lực giảm nghèo. Ví dụ: chuẩn nghèo dựa vào mức thu nhập (tính theo tiền) thì nỗ lực giảm nghèo tập trung hướng đến tăng thu nhập. Nếu chuẩn nghèo dựa vào lượng calorie thì có thể nỗ lực giảm nghèo sẽ hướng đến nâng cao chất lượng thực phẩm. Cả hai hướng tiếp cận đó đều không bảo đảm tính đại diện và bản chất của khái niệm nghèo, nó dẫn đến những nỗ lực giảm nghèo bị chệch hướng. Tóm lại, chuẩn nghèo tốt là chuẩn nghèo chỉ ra được bản chất của khái niệm nghèo.

- Thứ ba, chuẩn phải dễ đo lường, có tính khách quan, minh bạch giúp mọi người có thể hiểu và giám sát được. Thêm nữa, mức độ nhạy cảm phải phù hợp (dễ thấy sự khác biệt) để đơn giản cho việc phân biệt (tốt nhất là dễ dàng trả lời với kiểu câu hỏi “*có-không*”). Ví dụ: con em của hộ (trong độ tuổi đi học cấp I, II) có nghỉ học không? Nếu chỉ dựa vào những câu hỏi như vậy thì việc phân tách giữa hộ nghèo và không nghèo sẽ đơn giản và minh bạch. Khi chuẩn nghèo càng đơn giản nhưng tiệm cận với bản chất nghèo đói thì các chỉ số về độ rò rỉ, độ bao phủ sẽ được cải thiện. Như vậy cũng có nghĩa là ranh giới giữa nghèo và không nghèo phải rõ ràng tránh được “nhập nhèm”.

- Thứ tư, chuẩn nghèo phải tạo cho việc thúc đẩy công bằng hơn. Ví dụ: một người nông dân mà được nhìn dưới góc độ xã hội thì họ rất nghèo nhưng nếu hỏi họ có thấy thoả mãn với cuộc sống không thì họ trả lời là có. Ở đây, người nông dân tự cho mình không nghèo nhưng thực chất thì là họ nghèo. Ngược lại, ở phía người dân thành thị, có thể đã tiếp cận được hầu hết nhu cầu cơ bản nhưng họ vẫn thấy áp lực và khát khao đạt được nhiều hơn. Nhìn dưới góc độ xã hội thì người này không nghèo nhưng bản thân họ lại nghĩ là còn nghèo. Như vậy nghĩa là nếu chuẩn nghèo xét theo mức độ thoả mãn của cá nhân thì người ở thành thị trở thành đối tượng hưởng lợi của chương trình. Sẽ có bao nhiêu người cho rằng chuẩn nghèo như vậy là hướng đến công bằng?

Trên đây là 4 yêu cầu quan trọng mà một chuẩn nghèo cần bảo đảm. Có thể còn có những yêu cầu khác nữa nhưng tìm được một chuẩn nghèo đáp ứng đủ những tiêu chí này thì đã là rất khó rồi. Vậy so với những yêu cầu đó thì chuẩn nghèo hiện nay có những gì và thiếu những gì?

4. Những hạn chế của chuẩn nghèo hiện nay

Nhiệm vụ phân tích, phát hiện những hạn chế của chuẩn nghèo trở nên đơn giản hơn rất nhiều nếu logic xây dựng chuẩn nghèo được trình bày ở mục 2 là đúng và các yêu cầu về một chuẩn nghèo trình bày ở mục 3 không bị bác bỏ. Dưới đây là những phân tích, đánh giá chuẩn nghèo theo trình tự 5 tiêu chí nêu trên:

Trước hết, với câu hỏi “chuẩn nghèo có thực sự “*chuẩn*” không?” chúng ta dễ dàng có câu trả lời “**không**” đơn giản bởi vì chuẩn được quy về giá trị với đơn vị tiền tệ, mà đơn vị tiền tệ thì chịu ảnh hưởng bởi yếu tố không gian và thời gian. Yếu tố không gian không trở thành vấn đề ở đây vì chuẩn này nằm trong phạm vi nước ta, giá trị đồng tiền là thống nhất nhưng yếu tố thời gian thì có vấn đề. Trong bối cảnh mà lạm phát đang tăng như hiện nay thì dù người có muốn duy trì theo cách tiếp cận xây dựng chuẩn nghèo cũ cũng phải nghĩ tới việc điều chỉnh chuẩn.

Tác giả bài viết này đặc biệt quan tâm đến yêu cầu thứ hai là tính mục tiêu hay định hướng của chuẩn. Liệu chuẩn nghèo hiện nay có làm cho những nỗ lực giảm nghèo bị chệch tâm? Trước khi trả lời câu hỏi đó cần thống nhất rằng chủ trương giảm nghèo của nước ta đặt trong định hướng phát triển bền vững nói chung. Nếu giảm nghèo theo quan điểm phát triển bền vững thì nội dung của giảm nghèo là người dân được đáp ứng những nhu cầu cơ bản của con người. Đó cũng là cách tiếp cận dựa trên khái niệm nghèo (với cả nhu cầu về kinh tế, xã hội, văn hoá...). Tuy nhiên, chuẩn nghèo hiện nay được đi từ tiếp cận theo khái niệm sang khía cạnh kinh tế tương đối thuần túy (tính theo thu nhập bình quân đầu người) xuất phát từ lô gíc mang tính bắc cầu. Từ đây, dẫn đến vấn đề có tính định hướng là nếu hoàn toàn tiếp cận theo khái niệm nêu trên thì hướng giảm nghèo là nỗ lực để người dân (nghèo) được đáp ứng những nhu cầu cơ bản và nhu cầu

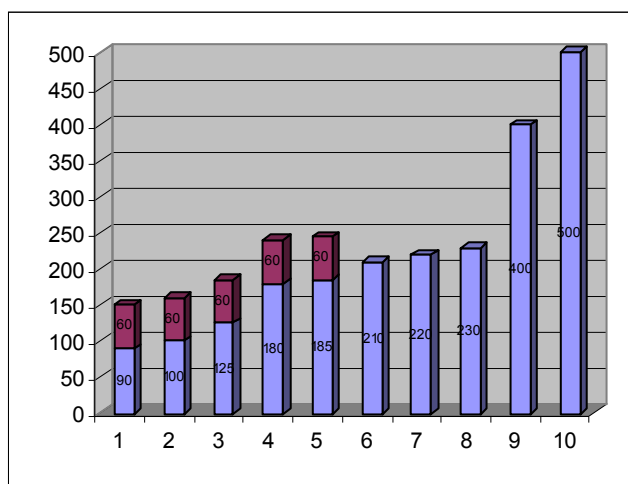
phát triển nhưng vì chuẩn nghèo tính dựa vào thu nhập (tiền) nên các nỗ lực lại chủ yếu tập trung vào cải thiện thu nhập, nâng cao năng lực kinh tế. Nếu cho rằng khi khả năng kinh tế tốt hơn sẽ đáp ứng đầy đủ hơn nhu cầu cơ bản vậy thì lý giải sao đây về câu chuyện *hai cháu bỏ học phụ giúp gia đình để thoát khỏi chuẩn nghèo* (nêu ở mục 1) dưới quan điểm phát triển bền vững? Đến đây mới thấy quan niệm về nghèo đói của người nông dân ở Thạch Hà, Hà Tĩnh (nêu ở mục 2) dù rất dân dã, mộc mạc và có thể chưa bao quát đầy đủ về những nhu cầu căn bản nhưng đã hàm chứa quan điểm “*được hay chưa được đáp ứng nhu cầu*”.

Đối với yêu cầu thứ ba về sự đơn giản, dễ hiểu, người dân có thể giám sát được trong việc dùng chuẩn để xác định hộ nghèo thì tự chuẩn nghèo này chưa đáp ứng được bởi lẽ chuẩn gắn với chỉ tiêu thu nhập mà các thống kê cho thấy phân phối thu nhập tập trung xung quanh chuẩn và như vậy thì nguy cơ cho “*thiên vị*” hoặc sai sót tồn tại. Có thể nói ngay cả khi năng lực, tinh thần (cụ thể hơn là tính trung thực) của người dân và cán bộ cơ sở tốt thì việc xác định hộ nghèo theo chuẩn nghèo này cũng là rất khó. Giải pháp khắc phục vấn đề tính chính xác đã được nghiên cứu công phu theo hướng cải thiện quy trình xác định hộ nghèo (như đã trình bày ở mục 2). Nhưng xuất hiện câu hỏi: Liệu giải pháp này sẽ hoá giải được các nguyên nhân mang tính bản chất của vấn đề (khi mà lợi ích trực tiếp nhận được lớn nếu thuộc diện là người nghèo và áp lực mạnh mẽ về thành tích

đối với chính quyền các cấp) hay chỉ là hạn chế sai sót (giải quyết phân ngọn)?.

Về yêu cầu thứ tư liên quan đến việc bảo đảm tính công bằng cần đánh giá trên một số khía cạnh. Nhìn từ góc độ chi tiêu lương thực thực phẩm ở nông thôn, thành thị thì có tính công bằng nhưng nếu quay lại với quan điểm phát triển bền vững thì không. Một bên

Bất hợp lý trong hưởng lợi giảm nghèo



ở thành thị thì “*mở mắt thấy ánh sáng của điện, mở cửa thấy đường, rời khỏi nhà là trường, trạm y tế, chợ và giao thông*” trong khi người dân ở miền núi chỉ có nhiều khí trời.

Bởi vậy nên đã từng xuất hiện ý tưởng xây dựng chuẩn nghèo vùng nông thôn miền núi cao hơn thành thị nhưng thay đổi đó không xảy ra và vẫn là chuẩn nghèo (theo thu nhập) vùng đô thị cao hơn nông thôn. Một khía cạnh khác về không bảo đảm tính công bằng nữa là khi thực hiện chương trình giảm nghèo, lợi ích thật sự của người nghèo ở thành thị lớn hơn người nghèo ở miền núi vì dễ tiếp cận dịch vụ chương trình hơn (dẫn chứng ở mục 1 về cấp và sử

dụng thể bảo hiểm y tế), hoặc bất hợp lý vì người rất nghèo với người gần đạt đến chuẩn nghèo lại nhận được trợ giúp giống nhau. Biểu đồ bên cạnh là một mô phỏng về sự bất hợp lý theo cách tiếp cận này. Và để dễ hiểu ta giả thiết rằng tổng thể có 10 nhóm với mức thu nhập bình quân mỗi nhóm là 90, 100, 125, 180, 185, 210, 220, 230, 400, 500; chuẩn nghèo là 200, hưởng lợi từ chương trình giảm nghèo là 60. Sau khi được hưởng lợi nhóm hộ có thu nhập 180 và 185 sẽ đạt cao hơn nhóm không nghèo (có thu nhập 210, 220 và 230) Ngược lại nhóm thu nhập 90, 100 và 125 thì vẫn chưa đạt đến chuẩn.

Từ kết quả phân tích, đánh giá theo 4 yêu cầu mà một chuẩn nghèo cần đáp ứng đó, câu hỏi đặt ra là gì?

Dưới góc nhìn khách quan, thành tựu giảm nghèo của Việt Nam là rất ấn tượng. Kết quả đó xuất phát từ nhiều nguyên nhân nhưng không thể không nói đến chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo với sự tồn tại của chuẩn nghèo. Nói như vậy để thấy rằng chuẩn nghèo cho từng giai đoạn vừa qua đã đóng góp vào thành tựu giảm nghèo chung. Tuy nhiên, cùng với quá trình hoàn thiện của nhận thức về phát triển, cách tiếp cận xây dựng chuẩn nghèo cũ đã không còn phù hợp (*có thể khẳng định như vậy dựa vào những phân tích trên đây*). Điều đó đặt ra vấn đề cần nghiên cứu, trao đổi và thống nhất về một cách tiếp cận xây dựng chuẩn nghèo tốt hơn, phục vụ cho mục tiêu giảm nghèo toàn diện và bền vững hơn.

5. Một hình dung về cách tiếp cận khác xây dựng chuẩn nghèo

Có thể có những cách tiếp cận khác nhau để xây dựng chuẩn nghèo nhưng việc đưa ra một đề xuất làm cơ sở (hay ý tưởng có tính đề dẫn) cho các trao đổi, thảo luận là cần thiết. Với cách đặt vấn đề đó, bài viết này xin đưa ra một vài ý niệm dưới đây.

Thực tế, khi phân tích vấn đề “*những yêu cầu mà một chuẩn nghèo cần đáp ứng*” thì nó đã đưa ra những gợi ý về một cách tiếp cận khác xây dựng chuẩn nghèo. Một điểm nhấn quan trọng về nhận thức là cần “*quay lại với khái niệm*” hay “*không để chuẩn nghèo thoát ly khái niệm nghèo*”. Điều này chắc hẳn không mâu thuẫn với những lô gic căn bản, vấn đề là ở chỗ liệu có thể xây dựng và áp dụng vào cuộc sống được một chuẩn nghèo như vậy hay không?.

Ý tưởng ở đây là phải xuất phát từ quan điểm “*nghèo hay không nghèo phụ thuộc vào việc có hay không tiếp cận được với nhu cầu cơ bản của con người*” và lấy đó làm cơ sở. Tiếp đó, cần xác định được những nhu cầu cơ bản của con người để tồn tại và phát triển. Ranh giới giữa nhóm tiếp cận được với những nhu cầu đó và nhóm không tiếp cận được (nếu không có trợ giúp của chương trình) chính là chuẩn nghèo. Sự khác biệt giữa *khái niệm* và *chuẩn nghèo* khi đó sẽ chỉ là mức độ cụ thể, khả năng đo đếm, lượng hoá được. Giả dụ chuẩn nghèo quy định: “*người nghèo là người không tiếp cận được từ 1 nhu cầu trở lên trong 7 nhu cầu cơ bản của con người gồm ăn, mặc, ở, đi lại, học hành, chăm sóc sức khỏe, giao tiếp xã hội*”. Nhưng như vậy sẽ xuất

hiện những băn khoăn đối với câu hỏi “thế nào là có hay không đáp ứng được từng nhu cầu” một cách chung chung, định tính như vậy? Và làm sao để áp dụng vào thực tế?

Đến đây thì việc phải làm là xây dựng quy trình xác định hộ nghèo. Quy trình này sẽ dựa vào việc xác định thế nào là được đáp ứng hay chưa được đáp ứng nhu cầu thông qua những biến số đặc trưng (proxy) để nhận dạng (ví dụ: nhà ở dột nát có nghĩa là chưa được đáp ứng nhu cầu về chỗ ở; hoặc bị ốm nhưng không được khám chữa trị nghĩa là nhu cầu chăm sóc sức khỏe không được đáp ứng, trẻ em không đi học nghĩa là nhu cầu giáo dục không được đáp ứng...). Tuy cũng là dùng các đặc trưng nhưng đặc trưng theo từng nhu cầu được đáp ứng chứ không phải là đặc trưng về mặt năng lực kinh tế. Nếu chuẩn nghèo được xây dựng thành công theo cách tiếp cận này thì nó có thể đáp ứng hầu hết các yêu cầu như tính ổn định (ví dụ: tiêu chí trẻ em không được đến trường thì có thể so sánh theo cả không gian và thời gian); tính định hướng giảm nghèo (vì các nỗ lực sẽ hướng đến để người nghèo tiếp cận nhu cầu chứ không dừng lại ở khả năng); tính đơn giản và minh bạch (vì không

thể giấu nhà kiên cố, con đi học,..); và tính công bằng (vì chuẩn này quan tâm đến kết quả chứ không phải đầu ra, không phụ thuộc vào miền núi hay miền xuôi).

Nói như vậy không có nghĩa là việc xây dựng chuẩn nghèo đơn giản bởi vì nó còn cần xem xét đến khía cạnh chất lượng của tiếp cận dịch vụ và do đó muốn xây dựng được chuẩn nghèo theo hướng này rất cần những nghiên cứu khoa học mang tính khái quát cao cùng với hoạt động tham vấn người dân.

Toàn bộ các nội dung trên đây cũng chỉ mang tính gợi mở, khởi động cho việc trao đổi, thảo luận được xuất phát từ những trăn trở về một chuẩn nghèo đơn giản nhưng bản chất, dân dã nhưng khoa học, cụ thể nhưng thống nhất.

Cuối cùng, cho dù có lạc quan hay tin tưởng rằng những người làm công tác phát triển sẵn sàng chấp nhận thay đổi, đột phá thì tác giả bài viết này vẫn băn khoăn với câu hỏi: "*Đây có phải là thời điểm phù hợp cho việc xem xét lại cách tiếp cận xây dựng chuẩn nghèo không khi mà chuẩn nghèo hiện nay đang gắn với rất nhiều chính sách, kế hoạch, thậm chí là gắn với chỉ tiêu kinh tế-xã hội!?*"./.



NÂNG CAO HIỆU QUẢ CỦA THỊ TRƯỜNG CHO NGƯỜI NGHÈO TẠI ĐẮK NÔNG - NHỮNG PHÁT HIỆN CHÍNH VÀ KIẾN NGHỊ

Trần Thị Tuy Hoà và Nhóm nghiên cứu

Phòng nghiên cứu Chính sách An sinh xã hội

Một trong những khó khăn mà người nghèo đang phải đương đầu là khả năng tham gia thị trường của họ kém. Để cung cấp thông tin một cách toàn diện, sâu sắc hơn về những cơ hội, cản trở của người nghèo khi tiếp cận, tham gia các thị trường thông qua các thể chế, giao dịch và đưa ra các kiến nghị về chính sách nhằm thúc đẩy cơ hội cho người nghèo, làm cho thị trường có lợi hơn cho người nghèo, giúp họ tận dụng được những cơ hội cải thiện đời sống Viện Khoa học Lao động và Xã hội đã được Ngân hàng phát triển châu Á (ADB) tài trợ cho nghiên cứu “Nâng cao hiệu quả của thị trường cho người nghèo tại Đắk Nông”, từ tháng 9/2005 đến tháng 6/2006.

Nghiên cứu này áp dụng lý thuyết Khung sinh kế bền vững của Andrew và Nigel⁵ để phân tích tài sản của người nghèo và việc sử dụng các tài sản trong hoạt động sinh kế và chiến lược sinh kế của họ.

1. Các hoạt động chính của nghiên cứu:

- Xây dựng bộ công cụ, tập huấn;

⁵ Andrew Dorward và Nigel Poole, “Thị trường, rủi ro, tài sản và cơ hội” mối quan hệ giữa vận hành của thị trường và sinh kế của người nghèo”, Báo cáo hội thảo khởi động dự án, ADB, Hà Nội tháng 11/2003

- Tổ chức nghiên cứu tại Đắk Nông gồm các tham vấn theo các nhóm ở 4 cấp : tỉnh, huyện, xã, thôn (chính quyền/ đoàn thể và người dân đại diện); khảo sát các hộ gia đình nghèo tại các thôn; tổ chức tham vấn với các doanh nghiệp/ đại lý; Làm việc với các cơ quan có liên quan để thu thập các thông tin thứ cấp;

- Xử lý số liệu, viết báo cáo nhánh, báo cáo tổng hợp;

- Tổ chức hội thảo tại Đắk Nông;

- Hội thảo Báo cáo kết quả nghiên cứu tại cơ quan đại diện ADB Hà Nội.

2. Những phát hiện và kết luận quan trọng của nghiên cứu:

- Đắk Nông là tỉnh nghèo nhất khu vực Tây Nguyên, năm 2005, có tỷ lệ hộ nghèo đứng thứ 11 trong số các tỉnh có tỷ lệ hộ nghèo cao trong cả nước (gần 34%). Nghèo đói tập trung chủ yếu ở 3 huyện là Cư Jút, Krông Nô và Đắk Song. Trong 31 dân tộc anh em sinh sống tại Đắk Nông, có dân tộc Mnông, Mạ, Êđê là nghèo nhất.

- Tuy tốc độ tăng trưởng kinh tế năm 2005 đạt 14% nhưng do xuất phát điểm thấp nên GDP bình quân đầu người mới đạt 370 USD/ năm. Công tác xóa đói giảm nghèo ở Đắk Nông

mặc dù không thiếu các tiềm năng nhưng hiện vẫn đang gặp khá nhiều khó khăn, đặc biệt là chất lượng nguồn nhân lực thấp và thiếu vốn đầu tư.

- Mặc dù nhà nước đã có không ít những giải pháp và hỗ trợ dành cho người nghèo, nhưng các thị trường tại Đắk Nông vẫn hoạt động ít hiệu quả và còn tồn tại nhiều rào cản. Sự bất cập này đã ảnh hưởng lớn tới sinh kế của người dân, đặc biệt là người nghèo. Cụ thể:

+ Thị trường tài chính: Phần lớn người nghèo không dễ tiếp cận với các nguồn vốn chính thức do gặp phải các điều kiện như: phải thế chấp tài sản (đối với các Ngân hàng thương mại) hay phải tham gia các tổ chức đoàn thể... (đối với Ngân hàng Chính sách xã hội). Mặt khác, đa số người nghèo hiện đang tham gia sản xuất cà phê, tiêu, điều..., với mức vay hiện nay của các ngân hàng là thấp không đủ để đầu tư sản xuất; thời hạn vay chưa phù hợp với kỳ thu hoạch. Những rào cản đó đã buộc phần lớn người nghèo phải tham gia thị trường tài chính phi chính thức với chi phí cao và gặp nhiều rủi ro hơn;

+ Thị trường lao động: Hiện tại, thị trường lao động bị phân bổ mạnh theo vùng. Cung - cầu lao động mới chỉ bó hẹp trong phạm vi từng làng, xã. Cầu lao động khá cao nhưng phụ thuộc nhiều vào mùa vụ nên kém ổn định. Người nghèo thường ít cơ hội và điều kiện để lựa chọn công việc có thu nhập cao và ổn định do hạn chế về trình độ CMKT, kỹ năng nghề... Cả người Kinh và người dân tộc tại chỗ đều đi làm thuê, nhưng bao giờ người Kinh cũng được trả công cao hơn, được người thuê

lao động “ưa thích” hơn do được đánh giá là chăm chỉ và “được việc”. Ngoài tiền công lao động, hầu như người lao động không nhận được bất kỳ khoản phúc lợi nào khác;

+ Thị trường hàng hoá nông nghiệp đang gặp nhiều khó khăn vì cơ sở hạ tầng nông nghiệp thiếu và yếu, sản xuất quy mô nhỏ và phân tán, phụ thuộc nhiều vào giá cả thị trường và thời tiết, dịch vụ nông nghiệp công kém phát triển, chưa có thương hiệu nên bị phụ thuộc vào thị trường bên ngoài... ;

+ Thị trường đất đai: Nhìn chung chưa phát triển. Đất đai vẫn được xem như tài sản vật chất hay tư liệu sản xuất hơn là một hàng hóa. Người nghèo hiện ít tham gia trong giao dịch đất một cách “tự nguyện”. Khi tham gia thị trường đất đai, người nghèo thường là người bán nhiều hơn là người mua.

- Là một tỉnh còn khá nghèo nên cơ sở hạ tầng và các dịch vụ xã hội chưa đáp ứng được nhu cầu người dân ở Đắk Nông. Không những thế, sự yếu kém còn ảnh hưởng không nhỏ tới việc phát triển một thị trường hàng hóa nông nghiệp, cũng như sự tham gia của người dân vào thị trường này. Đó là:

+ Mạng lưới giao thông thiếu và yếu, chất lượng cơ sở hạ tầng giao thông thấp, chưa thuận lợi cho phát triển thị trường, phát triển kinh tế và ảnh hưởng lớn đến sinh kế của người dân trong vùng, nhất là người nghèo;

+ Thiếu nước cho sản xuất vẫn là một trong những vấn đề bức xúc nhất của người nông dân. Sản xuất của người nghèo và người dân tộc hầu như

phụ thuộc vào “nước trời” do thiếu các công trình thuỷ lợi vì vậy năng xuất cây trồng thấp, bấp bênh, thậm chí có nơi còn mất trắng;

+ Hệ thống giáo dục về cơ bản đã đáp ứng được nhu cầu học tập của người dân. Mặc dù mạng lưới cơ sở giáo dục đã mở rộng tới các xã, phường nhưng cơ sở vật chất của trường học vẫn thiếu, chưa đồng bộ; thiếu giáo viên đặc biệt là giáo viên người dân tộc; chi phí chung của giáo dục còn cao... Hệ thống dạy nghề chưa phát triển. Các chương trình hướng nghiệp, đào tạo nghề còn rất hạn chế là một trong những nguyên nhân cơ bản của tình trạng phần lớn lực lượng lao động không có trình độ chuyên môn kỹ thuật;

+ Mạng lưới y tế khá đầy đủ, không có xã “trắng” về cán bộ y tế. Quyết định 139 CP của Chính phủ được triển khai trên diện rộng có tác động tích cực đối với đời sống nhân dân. Tuy nhiên, y tế vẫn chưa đáp ứng được nhu cầu của người dân do cơ sở vật chất chưa đồng bộ, thiếu thuốc, chất lượng khám chữa bệnh của các trạm y tế còn thấp, thái độ phục vụ của cán bộ y tế chưa tốt, giá cả của các dịch vụ cho y tế vẫn còn cao so với khả năng của người nghèo.

3. Các khuyến nghị cơ bản của nghiên cứu:

3.1. Ba trụ cột chính của xoá đói giảm nghèo và phát triển kinh tế ở Đắk Nông được xác định là: (i) Quy hoạch và Phát triển cây cà phê một cách hợp lý kết hợp với khuyến khích phát triển kinh tế đa ngành, chuyển dịch cơ cấu kinh tế theo hướng công nghiệp - nông nghiệp - thương mại, dịch vụ. (ii) Đảm bảo thị

trường tài chính hoạt động hiệu quả; và (iii) Thực hiện tốt vai trò hỗ trợ của Nhà nước, đặc biệt đối với hộ nghèo.

3.2. Năm nhóm chính sách xoá đói giảm nghèo quan trọng là: (i) Phát triển nguồn nhân lực, trong đó chú trọng nâng cao nguồn vốn nhân lực của người nghèo: Nâng cao trình độ giáo dục, năng lực sản xuất, năng lực tiếp cận và năng lực tham gia các thị trường; (ii) Xây dựng một chương trình giảm nghèo toàn diện trong đó chú trọng các giải pháp giảm nghèo đặc thù đối với vùng trọng điểm và đối tượng đặc thù; (iii) Phát triển đồng bộ các thị trường, hàng hoá nông nghiệp, tài chính, lao động đất đai theo hướng tạo cơ hội và điều kiện cho người nghèo tham gia và hưởng lợi; (iv) Phát triển hạ tầng cơ sở, trước hết là mạng lưới giao thông và thuỷ lợi phục vụ sản xuất; (v) Hoàn thiện bộ máy chính quyền và hệ thống cán bộ xoá đói giảm nghèo đảm bảo gần dân hơn và hiệu quả hơn.

3.3. Những khuyến nghị chính sách cụ thể gồm:

a. Nâng cao nguồn vốn nhân lực của người nghèo

- Cần tiếp tục và nâng cao hơn nữa hiệu quả thực hiện các chính sách hỗ trợ giáo dục đối với học sinh nghèo, đồng bào dân tộc (bản địa và nhập cư).

- Xây dựng và hoàn thiện hệ thống cơ sở hạ tầng giáo dục, đặc biệt là hệ thống trường PTCS và PTTH, trường dân tộc nội trú.

- Thay đổi nhận thức và tập tục lạc hậu của bộ phận lớn dân tộc bản

địa. Hình thành một đội ngũ cán bộ tuyên truyền có trình độ và tâm huyết. Có các chương trình kết hợp các hoạt động khuyến nông (dành sự ưu tiên cao hơn với những cây trồng đặc thù của vùng Tây Nguyên như cây cà phê, tiêu, điều...) với giáo dục trong hệ thống nhà trường, ngay từ cấp tiểu học.

- Tổ chức tập huấn năng lực sản xuất cho người nghèo, đặc biệt chú trọng phương thức "cầm tay chỉ việc", kỹ thuật đơn giản, thực tế và thiết thực đối với sản xuất và đời sống người nghèo.

- Hình thành và phát triển hệ thống cơ sở dạy nghề cấp huyện và cụm xã. Hoàn thiện các chính sách ưu tiên đối với hộ nghèo, hộ dân tộc trong dạy nghề và tạo việc làm.

- Nâng cao năng lực thị trường ngay trong các hoạt động hỗ trợ giảm nghèo.

b. Tập trung giải quyết nghèo đói với một số nhóm đặc thù, vùng trọng điểm, cụ thể là:

- Đối với chương trình giảm nghèo giai đoạn 2006-2010 của tỉnh: nội dung cần gắn hơn nữa với các nhóm hoạt động sinh kế người nghèo. Các hoạt động hỗ trợ sản xuất, tăng thu nhập của hộ nghèo phải hướng đến hỗ trợ trực tiếp các hoạt động làm thuê, hay tự trồng trọt.

- Xây dựng các nhóm giải pháp giảm nghèo đặc thù đối với từng nhóm đặc thù: Đối với nhóm nghèo dân tộc bản địa cần có các giải pháp đồng bộ, dài hạn nhằm thay đổi nhận thức, xoá bỏ các phong tục, tập quán lạc hậu, nâng cao dần trình độ sản xuất theo

kiểu "cầm tay chỉ việc" và tiến tới chủ động tham gia các thị trường. Đối với nhóm nghèo dân tộc nhập cư: cần có các giải pháp ổn định dân cư, thay đổi phương thức sản xuất du canh, đa dạng hoá cây trồng vật nuôi và tăng cường hỗ trợ kỹ thuật. Đối với nhóm dân tộc Kinh: tập trung hỗ trợ vốn và giải quyết vấn đề đất sản xuất, đặc biệt là nhóm mới nhập cư.

- Tập trung đầu tư xoá đói giảm nghèo ở các huyện trọng điểm bằng một hệ thống đồng bộ các giải pháp gắn với tăng trưởng kinh tế và phát triển xã hội.

c. Phát triển đồng bộ các thị trường theo hướng có lợi cho người nghèo

- Đối với hàng hoá nông nghiệp:

- Cần quy hoạch và chuyển đổi cơ cấu cây trồng, vật nuôi hợp lý;

- Phát triển mạng lưới khuyến nông cả về chất lượng và số lượng;

- Phát triển công nghiệp chế biến nông - lâm sản, đặc biệt là cà phê để tăng giá trị hàng hoá, giảm tình trạng bán nguyên liệu thô, tạo việc làm phi nông nghiệp tại chỗ;

- Từng bước xây dựng thương hiệu cho các sản phẩm chủ lực của tỉnh;

- Tăng cường sản xuất theo hướng hợp đồng: Chính thức hóa và cải thiện quan hệ người sản xuất và các đại lý hiện nay;

- Tạo ra một sự liên kết chặt chẽ giữa nhà sản xuất - ngân hàng- chính quyền - đại lý và khoa học kỹ thuật trong quá trình sản xuất;

- Phát triển một hệ thống thông tin thị trường, trước hết là tăng thời lượng phát sóng truyền thanh và truyền hình địa phương về thông tin thị trường, sản xuất - vì ti vi và đài truyền thanh là hai nguồn thông tin phổ biến nhất hiện nay;

- Hình thành các chợ đầu mối;

- Khuyến khích và phát triển hơn nữa một nền sản xuất hàng hóa nông sản, đặc biệt là cà phê, cao su. Tạo cơ chế và điều kiện để phát triển các mô hình trang trại, đồn điền.

- Đối với thị trường tài chính:

- Cần nâng cao năng lực cung cấp tài chính, kêu gọi và khuyến khích đầu tư vốn, xem xét lại cơ cấu đầu tư phát triển giữa các huyện, vùng trong phạm vi tỉnh;

- Mở rộng cơ hội tiếp cận vốn của người nghèo và đáp ứng tốt hơn nhu cầu vay vốn của người nghèo: Nâng mức vay, thời hạn vay của Ngân hàng chính sách xã hội một cách hợp lý đối với vốn trồng cây công nghiệp ,... đa dạng hoá các loại hình tín dụng cho vay đối với hộ nghèo,...Phát triển hiệu quả hơn hệ thống tín dụng chính thức: xem xét và hoàn thiện cơ chế cho vay vốn đặc biệt là các điều kiện vay vốn, thế chấp... ;

- Nâng cao hiệu quả sử dụng: Kết hợp tín dụng với hỗ trợ kỹ thuật; khuyến khích người nghèo tham gia các tổ nhóm tín dụng - tiết kiệm, liên minh sản xuất ;

- Nghiên cứu phát triển các hình thức bảo hiểm như bảo hiểm giá cà phê cho người sản xuất và bảo hiểm rủi ro cho các đại lý;

- Nghiên cứu hình thành quỹ đầu tư phát triển cà phê, hoặc các nhóm hoạt động cụ thể ... cho người nghèo, trước hết ưu tiên hỗ trợ nhóm dân tộc bản địa để giảm thiểu rủi ro và mức độ phụ thuộc của họ vào các đại lý hay các tác động tiêu cực khác...

- Nghiên cứu hình thành quỹ hỗ trợ các đại lý (như các doanh nghiệp nhỏ) để tăng cường tác động tích cực của các đại lý trong sản xuất và tăng khả năng quản lý Nhà nước.

- Đối với thị trường lao động:

- Tiếp tục tạo cơ hội việc làm bằng việc phát triển kinh tế đa ngành, chuyển đổi cây trồng, phát triển các ngành phi nông nghiệp thông qua quy hoạch vùng và phát triển các quỹ đầu tư;

- Từng bước cải thiện điều kiện làm việc và đảm bảo quyền lợi cho người lao động thông qua hợp đồng lao động, bảo hộ lao động, bảo hiểm và tiền lương trước hết đối với nhóm lao động làm việc trong các công ty, nông trường;

- Mở rộng cơ hội xuất khẩu lao động (ngoài tỉnh và ngoài nước): phát triển hệ thống cơ sở dạy nghề gắn với hệ thống trung tâm giới thiệu việc làm trong phạm vi toàn tỉnh;

- Tăng cường quản lý thị trường lao động ở nông thôn và hệ thống thông tin lao động việc làm.

- Đối với thị trường đất đai:

- Cần gắn quy hoạch với giải quyết việc làm cho người trong các khu vực bị giải toả; làm tốt hơn công tác thông tin

và đền bù. Tăng cường sự tham gia của người dân trong quy hoạch, đặc biệt của nhóm nghèo, dân tộc;

- Xem xét tính khả thi và hiệu quả giải quyết cấp đất sản xuất đối với dân tộc tại chỗ. (hiện nay do quỹ đất hạn chế và hiệu quả sử dụng đất của người dân tộc thấp; còn tình trạng bán đất ngay sau khi được cấp,...). Nên kết hợp với những giải pháp thay đổi hoạt động sinh kế theo hướng dùng ít hay không dùng đất, ví dụ như tạo việc làm phi nông nghiệp,...

- Phát triển hạ tầng cơ sở, đặc biệt ưu tiên giao thông và thủy lợi phục vụ sản xuất:

- Về giao thông: Lâu dài nhất thiết phải chú trọng đầu tư phát triển hệ thống giao thông lớn để thu hút đầu tư, phát triển kinh tế. Tuy nhiên, trước mắt cần ưu tiên hoàn thiện hệ thống giao thông nội đồng và liên xã phục vụ sản xuất nông nghiệp, nhằm giảm chi phí sản xuất và tăng cơ hội tham gia thị trường của người nghèo và người dân tộc;

- Về thủy lợi: Trong quy hoạch cần gắn thủy lợi với phát triển thủy điện vì đây là một lợi thế tiềm năng của Tây Nguyên. Trước mắt cần xây dựng và hoàn thiện hệ thống thủy lợi nội đồng để phát triển nông nghiệp.

- Hoàn thiện bộ máy chính quyền, trước hết là cấp cơ sở:

- Hoàn thiện hệ thống chính sách hỗ trợ giảm nghèo, hoàn thiện cơ chế phối

hợp, trách nhiệm giữa các ngành, các cấp trong công tác xoá đói giảm nghèo;

- Hoàn thiện hệ thống cán bộ cơ sở theo hướng gần dân và hiệu quả hơn. Đảm bảo phụ cấp và các chế độ khác để cán bộ yên tâm và làm việc có trách nhiệm;

- Hoàn thiện đội ngũ cán bộ làm công tác xoá đói giảm nghèo: trước hết là hoàn thiện hệ thống cán bộ chuyên trách xoá đói giảm nghèo ở các xã. Từng bước hoàn thiện hệ thống cán bộ thôn, buôn, bon. Tăng cường cán bộ cơ sở là người dân tộc, người bản địa;

- Xây dựng tiêu chuẩn tuyển dụng cán bộ xoá đói giảm nghèo và chương trình tập huấn cán bộ nâng cao trình độ cán bộ từng cấp và phù hợp với từng địa phương.

Trong giai đoạn 2006-2010, với quyết tâm của Đảng bộ, chính quyền các cấp của tỉnh Đắk Nông; cùng với việc khai thác tốt tiềm năng các nguồn lực tự nhiên, đất đai, khoáng sản để phát triển nông nghiệp, du lịch, công nghiệp; đồng thời triển khai một hệ thống đồng bộ các giải pháp giảm nghèo với những ưu tiên hợp lý và đầu tư trọng điểm, kinh tế Đắk Nông sẽ phát triển vững chắc và công tác xoá đói giảm nghèo sẽ nhanh chóng đạt được mục tiêu đề ra./.



MỘT SỐ VẤN ĐỀ TIỀN LƯƠNG, THU NHẬP CỦA NGƯỜI LAO ĐỘNG TRONG DOANH NGHIỆP VỪA VÀ NHỎ

Trần Văn Hoan

Phòng Nghiên cứu Quan hệ lao động

Doanh nghiệp vừa và nhỏ có vai trò quan trọng trong tạo việc làm, thu nhập cho người lao động, là nhân tố quan trọng thúc đẩy phát triển của nguồn nhân lực quốc gia.

Trong nền kinh tế thị trường, tiền lương của người lao động phụ thuộc vào rất nhiều các yếu tố như: (i) Yếu tố ngoài doanh nghiệp là tăng trưởng kinh tế, khung pháp luật về việc làm và tiền lương, cung - cầu lao động, giá tiền công trên thị trường lao động trong nước và quốc tế, biến động của chỉ số giá sinh hoạt...; (ii) Yếu tố bên trong doanh nghiệp là: tốc độ tăng trưởng kinh tế (sản lượng, doanh thu, VA- giá trị gia tăng), năng suất lao động chung và năng suất lao động từng bộ phận, hiệu quả hoạt động sản xuất kinh doanh (lợi nhuận), chính sách tiền lương của doanh nghiệp thể hiện trong thoả ước lao động tập thể và quy chế trả lương, ngành nghề hoạt động, khả năng chi trả của doanh nghiệp; (iii) Yếu tố từ người lao động là trình độ chuyên môn - kỹ thuật, thời gian làm việc, khối lượng công việc hoàn thành, năng suất lao động, thâm niên nghề nghiệp.

Dưới đây là một số tình hình thực tế về tiền lương trong các doanh nghiệp vừa và nhỏ thuộc các khu vực kinh tế.

1. Các mức tiền lương và thu nhập:

- *Mức tiền lương thấp nhất thực trả bình quân của các doanh nghiệp vừa và nhỏ (không kể doanh nghiệp FDI):* Năm 2005 là 740,58 nghìn đồng/người/tháng và 6 tháng đầu năm 2006 là 784,47 nghìn đồng/người/tháng (2006 so 2005 tăng 5,9%). Trong đó, 6 tháng đầu năm 2006 tỷ lệ lao động có mức lương từ 450 nghìn đồng trở xuống là 0,5%. Như vậy, có một bộ phận người lao động phổ thông đáng kể trong các doanh nghiệp vừa và nhỏ có mức tiền lương được nhận thấp hơn tiền lương tối thiểu Nhà nước quy định tại Nghị định số 94-2006/NĐ-CP ngày 9/ 9/ 2006 của Chính phủ (450.000 đồng/ tháng) và mức tiền lương này không đảm bảo được nhu cầu cơ bản cho cuộc sống bản thân và gia đình họ.

- *Tiền lương bình quân của người lao động trong các doanh nghiệp vừa và nhỏ:* Năm 2005 là 1.424 nghìn đồng/người/tháng và 6 tháng đầu năm 2006 là 1.538 nghìn đồng/người/tháng (6 tháng đầu năm 2006 tăng 8% so với năm 2005). Trong đó, mức tiền lương/người/tháng theo loại hình doanh nghiệp như sau: doanh nghiệp FDI là 2.417,7 nghìn đồng (năm 2005); doanh nghiệp nhà nước 1.564 nghìn đồng (năm 2005) và 1.716 nghìn đồng (năm 2006); công ty cổ phần: 1.520 nghìn đồng (2005) và 1.657 nghìn đồng

(2006); công ty TNHH và doanh nghiệp tư nhân: 1.312 nghìn đồng (2005) và 1.406 nghìn đồng (2006). Nhìn chung, trong các năm gần đây mức tiền lương bình quân của các doanh nghiệp vừa và nhỏ các khu vực kinh tế khác nhau đều có xu hướng tăng trong khoảng 5-9,7%/năm. Tiền lương bình quân chung của người lao động trong các doanh nghiệp vừa và nhỏ nhà nước và ngoài nhà nước năm 2006 cao nhất là trong ngành thương mại, dịch vụ (1.611 nghìn đồng/người/tháng; sau đó là doanh nghiệp các công nghiệp và xây dựng (1.503 nghìn đồng); doanh nghiệp nông, lâm, ngư nghiệp là thấp nhất (1.299 nghìn đồng). Sự khác nhau về mức tiền lương trong các ngành là do

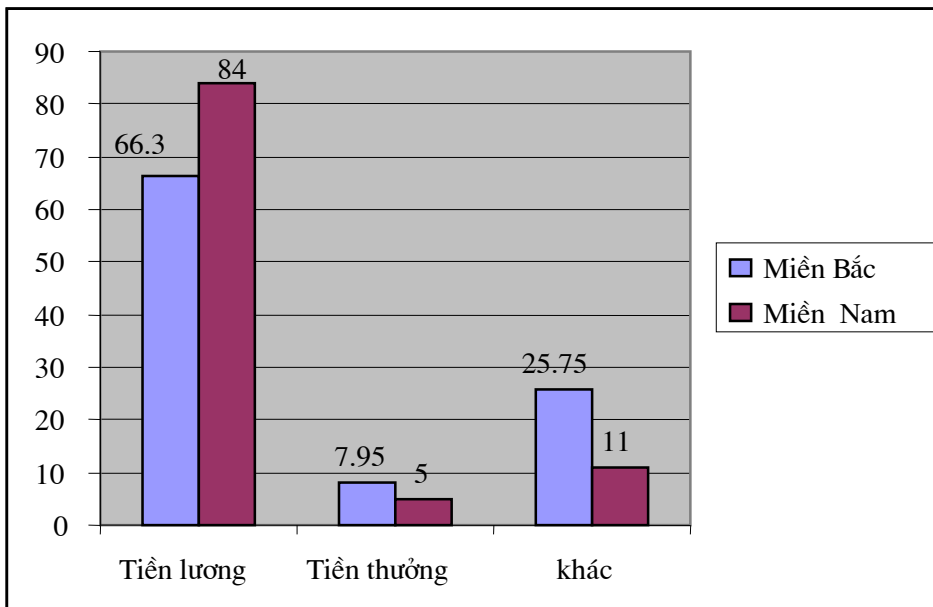
sự khác biệt về năng suất lao động, trình độ chuyên môn - kỹ thuật của người lao động cũng như phụ thuộc vào hiệu quả hoạt động và khả năng chi trả của các doanh nghiệp.

- *Thu nhập bình quân của người lao động trong các doanh nghiệp vừa và nhỏ:*

Thu nhập của người lao động bao gồm: tiền lương (gồm cả tiền lương làm thêm giờ), tiền thưởng và các khoản khác (phụ cấp, bảo hiểm xã hội và bảo hiểm y tế). Cơ cấu thu nhập phản ánh kết quả thực hiện cơ chế phân phối trong các loại hình doanh nghiệp, điều tra gần đây của Viện Khoa học Lao động và Xã hội thể hiện ở các biểu đồ sau:

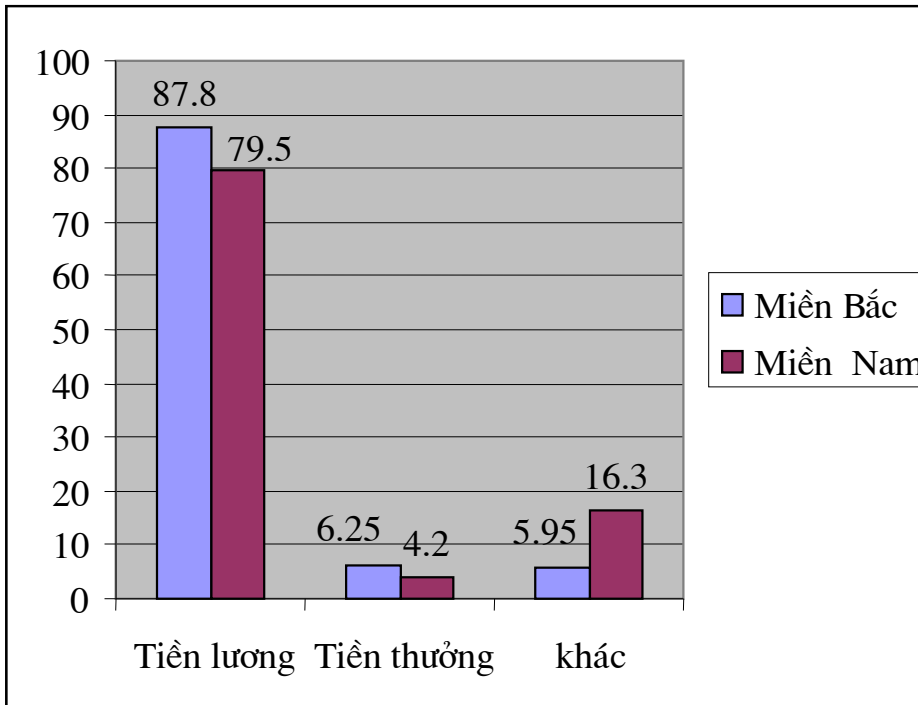
Biểu đồ 1: Cơ cấu thu nhập của người lao động trong doanh nghiệp nhà nước

(Đơn vị: %)



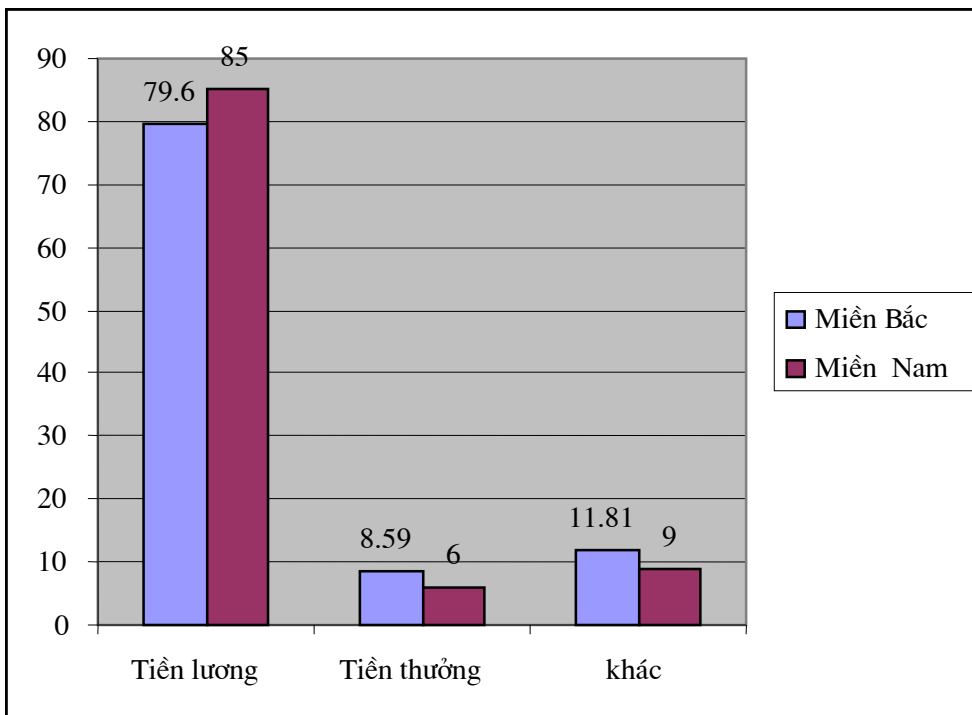
* Nguồn: Kết quả điều tra Lao động, Tiền lương và Bảo hiểm xã hội trong doanh nghiệp vừa và nhỏ, Bộ LĐTBXH, 2006.

Biểu đồ 2: Cơ cấu thu nhập của người lao động trong doanh nghiệp ngoài quốc doanh
(Đơn vị: %)



* Nguồn: Kết quả điều tra Lao động, Tiền lương và Bảo hiểm xã hội trong doanh nghiệp vừa và nhỏ, Bộ LĐTBXH, 2006.

Biểu đồ 3: Cơ cấu thu nhập của người lao động trong doanh nghiệp FDI (Đơn vị: %)



* Nguồn: Kết quả điều tra Lao động, Tiền lương và Bảo hiểm xã hội trong doanh nghiệp vừa và nhỏ khu vực FDI, Viện KHLĐXH, 2006.

Một số nhận xét về cơ cấu thu nhập của người lao động trong các loại hình doanh nghiệp:

- Tiền lương cơ bản và tiền lương làm thêm giờ chiếm tỷ lệ khá cao trong doanh nghiệp nhà nước ở miền Nam (84%) và trong doanh nghiệp ngoài nhà nước miền Bắc (87,8%) cũng như trong doanh nghiệp FDI miền Nam (85%). Điều này thể hiện ở các doanh nghiệp nêu trên, vai trò của tiền lương được các nhà quản trị nhân lực quan tâm nhiều hơn so với công cụ tiền thưởng.

- Trong cơ cấu thu nhập của người lao động ở các doanh nghiệp miền Bắc tỷ lệ tiền thưởng cao hơn một ít, biểu hiện các doanh nghiệp miền Bắc chú

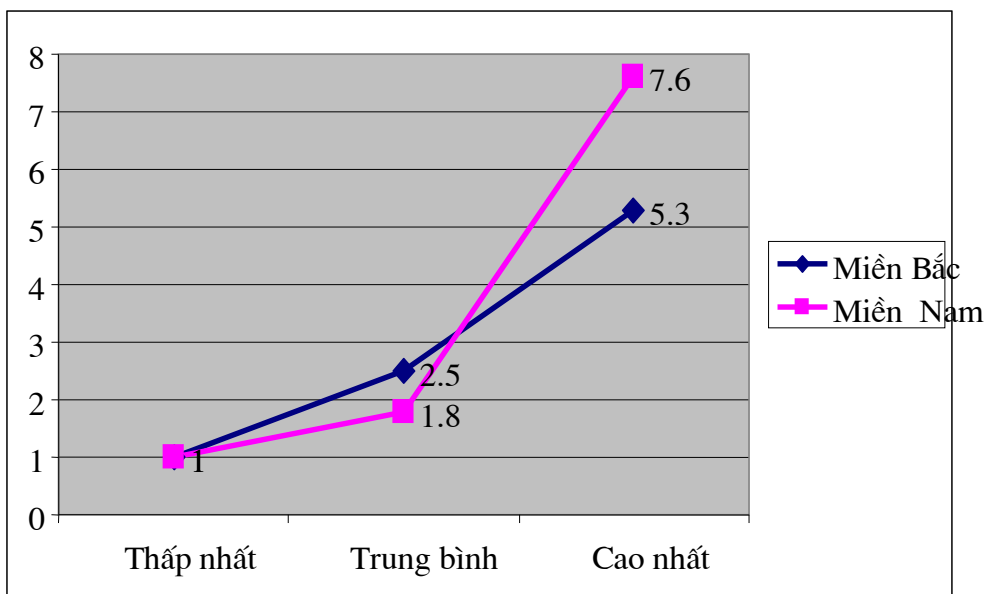
trọng hơn về vai trò kích thích kinh tế của tiền thưởng.

- Trong cơ cấu thu nhập của người lao động ở các doanh nghiệp nhà nước, các khoản thu nhập khác (phụ cấp, BHXH, BHYT tế...) chiếm tỷ lệ cao (25,75%), điều này cho thấy các doanh nghiệp nhà nước áp dụng phổ biến các loại phụ cấp lương và đóng bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế nhiều hơn các loại hình doanh nghiệp khác.

2. Quan hệ tiền lương trong các doanh nghiệp:

Kết quả khảo sát quan hệ lao động trong các doanh nghiệp tại 5 tỉnh do Viện KHLĐXH thực hiện (2006) cho thấy, quan hệ tiền lương trong doanh nghiệp là:

Biểu đồ 4: Quan hệ tiền lương trong các doanh nghiệp nhà nước (Thấp nhất =1)



* Nguồn: Kết quả khảo sát Quan hệ lao động trong các doanh nghiệp tại 5 tỉnh/thành phố, Viện KHLĐXH, 2006.

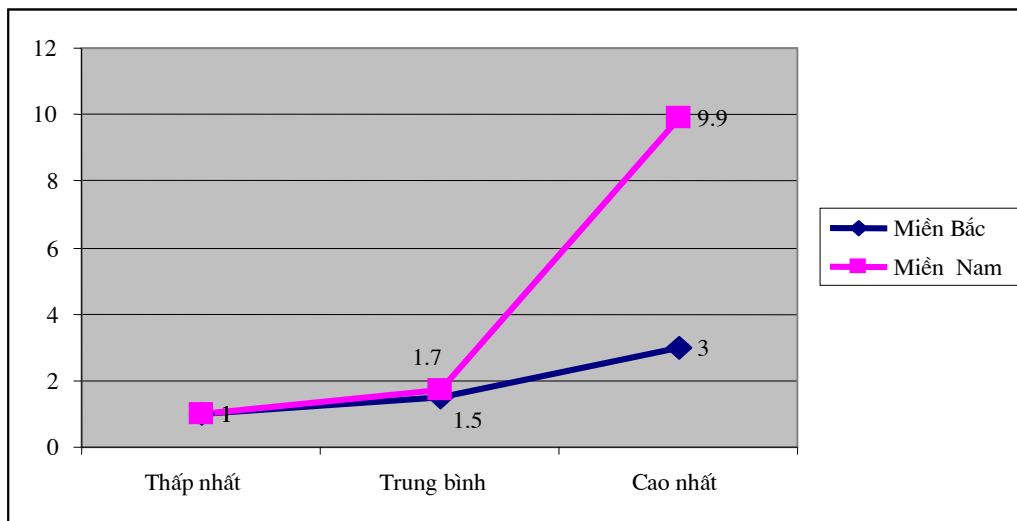
Trong các doanh nghiệp nhà nước ở cả Miền Bắc và Miền Nam, chênh lệch giữa tiền lương bình quân thấp

nhất với tiền lương trung bình không lớn và chênh lệch giữa tiền lương bình quân thấp nhất với tiền lương cao nhất

cũng không lớn hơn so với quan hệ tiền lương tối thiểu - trung bình - tối đa (1 - 2,34 - 8,5) Nhà nước quy định trong thang, bảng lương áp dụng cho khu vực doanh nghiệp nhà nước. Đa số người lao động trong các doanh nghiệp nhà nước đều có tiền lương xoay quanh mức lương trung bình, chỉ có một bộ phận lao động có tiền lương cao. Yếu tố

ngành nghề tác động đến quan hệ tiền lương này. Trong đó, đa số doanh nghiệp nhà nước khảo sát là doanh nghiệp thuộc ngành nghề dệt may, da giày, gia công đồ gỗ... Đây là những ngành sử dụng phần lớn lao động bán lãnh nghề, nên mức tiền lương giữa số đông những người lao động chênh lệch nhau không quá lớn.

Biểu đồ 5: Quan hệ tiền lương trong doanh nghiệp ngoài quốc doanh (Thấp nhất = 1)

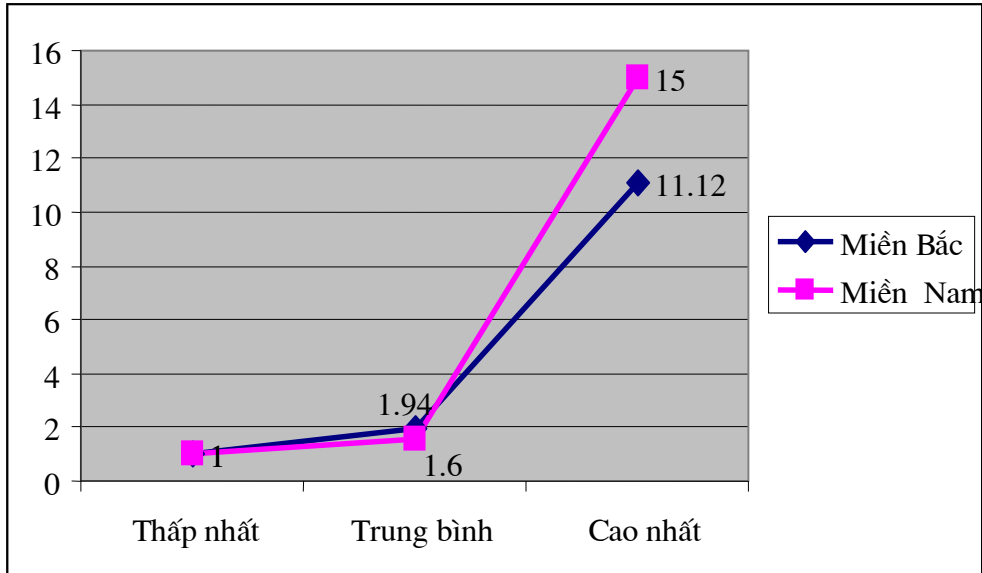


* Nguồn: Kết quả khảo sát Quan hệ lao động trong các doanh nghiệp tại 5 tỉnh/thành phố, Viện KHLĐXH, 2006 .

Các doanh nghiệp ngoài quốc doanh được tự chủ trong xây dựng các thang, bảng lương phù hợp với yêu cầu thực tiễn, đảm bảo được các chức năng là thước đo giá trị sức lao động, tái sản xuất sức lao động, động viên và kích thích lao động, thực hiện chức năng bảo hiểm, tích lũy và chức năng xã hội hướng vào phát triển quan hệ lao động hài hoà, ổn định. Thực tế cho thấy, các phương pháp xây dựng thang, bảng lương thường được sử dụng ở các doanh nghiệp là: theo nguyên tắc nhà

nước quy định, tham khảo thang, bảng lương của các doanh nghiệp khác, phân tích công việc. Trong một bộ phận doanh nghiệp ngoài quốc doanh còn có tình trạng xây dựng thang bảng lương không sát với thực tiễn, khó áp dụng hiệu quả, do có quá nhiều bậc (có doanh nghiệp thang lương đến 38 bậc), các bậc cách nhau không đáng kể về mức tăng tiền lương nên không khuyến khích được người lao động phát huy năng lực để nâng cao năng suất lao động và tăng thu nhập.

Biểu đồ 6: Quan hệ tiền lương trong các doanh nghiệp FDI



* Nguồn: Kết quả khảo sát Quan hệ lao động trong các doanh nghiệp tại 5 tỉnh/thành phố, Viện KHLĐXH, 2006.

Nhà nước giao quyền tự chủ cho các doanh nghiệp FDI xây dựng hệ thống thang, bảng lương theo nguyên tắc Nhà nước hướng dẫn để áp dụng cho doanh nghiệp. Thực tế cho thấy, các doanh nghiệp FDI xây dựng hệ thống thang, bảng lương trên cơ sở tham khảo thang, bảng lương của các doanh nghiệp cùng ngành nghề của khu vực doanh nghiệp nhà nước, khu vực doanh nghiệp ngoài quốc doanh hoặc tham khảo thang, bảng lương cùng ngành nghề của các công ty nước ngoài. Nhìn chung, các doanh nghiệp FDI có sự chú trọng trong trả lương cao cho các chức vụ lãnh đạo cấp cao và lao động chuyên môn - kỹ thuật cao. Trong khi đó, tiền lương của đa số lao động có tay nghề trung bình không chênh lệch

quá lớn so với tiền lương của những người hưởng tiền lương thấp nhất.

Khi xem xét tương quan tiền lương còn cho thấy:

+ Tiền lương có xu hướng tỷ lệ thuận với học vấn của người lao động, chênh lệch tuyệt đối về mức lương thực trả giữa lao động có chuyên môn - kỹ thuật cao nhất với lao động phổ thông là 3,5 lần và giữa lao động có chuyên môn - kỹ thuật cao nhất với sơ cấp, công nhân kỹ thuật là 2,88 lần.

Biểu: Quan hệ tiền lương của lao động các cấp trình độ (Lương ĐH, CĐ = 100):

	Tiền lương ghi trong hợp đồng	Tiền lương thực trả
Cao đẳng, đại học trở lên	100	100
Trung học chuyên nghiệp	44,97	47,5
Công nhân kỹ thuật, sơ cấp	29,6	34,67
Lao động phổ thông	26,41	28,53

Sự phân cực tiền lương theo trình độ chuyên môn kỹ thuật có tác động thúc đẩy phát triển nguồn nhân lực và sự hoạt động của thị trường lao động lành nghề. Đồng thời, quan hệ lao động tiền lương theo trình độ chuyên môn - kỹ thuật còn phản ánh nguyên tắc phân phối theo lao động, gắn với kết quả sản xuất - kinh doanh cụ thể của cá nhân và tập thể trong doanh nghiệp.

+ Tiền lương của lao động nữ chỉ bằng 81,98% so với thu nhập so với tiền lương của lao động nam trong các doanh nghiệp FDI, do số đông lao động nữ làm trong các ngành nghề có mức lương thấp như: dệt, may, da giày, chế biến thực phẩm...

+ Tiền lương của lao động ngoại tỉnh chỉ bằng 75% lao động tại địa phương, do phần lớn lao động ngoại tỉnh từ nông thôn di chuyển đến các khu công nghiệp, thành phố là lao động làm các công việc phổ thông và công việc của lao động bán lành nghề.

3. Nâng bậc lương và năng suất lao động:

Đa số người lao động được nâng lương sau 3 năm làm việc (88% lao động) số còn lại trên 3 năm hoặc không được nâng lương, giá trị mỗi lần tăng tiền lương bằng 3- 5% mức tiền lương đang hưởng. Qua kết quả điều tra gần đây cũng cho thấy, năm 2006 các doanh nghiệp vừa và nhỏ có năng suất lao động bình quân theo doanh thu và theo lợi nhuận như sau:

+ Doanh nghiệp nhà nước: Năng suất lao động theo doanh thu 370 triệu

đồng/ người/năm và theo lợi nhuận 15 triệu đồng/người/ năm.

+ Doanh nghiệp cổ phần: Năng suất lao động theo doanh thu 440 triệu đồng/ người/năm và theo lợi nhuận 19,6 triệu đồng/người/ năm.

+ Doanh nghiệp tư nhân, công ty trách nhiệm hữu hạn: Năng suất lao động theo doanh thu 376 triệu đồng/ người/năm và theo lợi nhuận 14,8 triệu đồng/người/ năm.

Nhìn chung, năng suất lao động trong các doanh nghiệp vừa và nhỏ chưa cao, hiệu quả hoạt động của các doanh nghiệp vừa và nhỏ còn hạn chế, năm 2005 một đồng tiền lương mới tạo ra 0,82 đồng lợi nhuận và 6 tháng đầu năm 2006 là 0,88 đồng lợi nhuận.

4. Giải pháp:

Để tạo ra khả năng nâng cao mức tiền lương, thu nhập của người lao động và thúc đẩy hiệu quả thực hiện quy định pháp luật về tiền lương trong các doanh nghiệp vừa và nhỏ, khuyến nghị một số giải pháp sau đây:

- Thúc đẩy tạo lập các yếu tố đảm bảo trả công lao động theo cơ chế thị trường như: hoàn thiện khung pháp lý về tiền lương (tiền lương tối thiểu, cơ chế hợp đồng, thoả ước lao động, các quy định liên quan đến tiền lương làm thêm giờ, tiền lương ngừng việc, chế độ phụ cấp, tiền thưởng, hạch toán chi phí tiền lương, năng suất lao động...). Nâng cao hiệu quả kiểm tra, hướng dẫn các doanh nghiệp ký kết thoả ước lao động tập thể, xây dựng và ban hành quy chế trả lương, đảm bảo hình thành hệ

thống thang, bảng lương có cơ sở khoa học và thực tiễn tại doanh nghiệp.

- Tổng liên đoàn lao động Việt Nam tăng cường kiểm tra, đôn đốc và có các biện pháp thúc đẩy thành lập tổ chức công đoàn tại doanh nghiệp, nhất là doanh nghiệp ngoài nhà nước.

- Nâng cao hiệu quả của công tác tuyên truyền, kiểm tra, giám sát việc thực hiện các quy định pháp luật về tiền lương, tập trung vào các nội dung như: áp dụng tiền lương tối thiểu, xây dựng và đăng ký thang bảng lương với cơ quan quản lý nhà nước, nâng lương cho người lao động, tiền lương làm thêm giờ, tiền thưởng, bảo hiểm xã hội.

- Khuyến khích các doanh nghiệp đào tạo, nâng cao trình độ chuyên môn, kỹ thuật cho người lao động, phát triển nguồn nhân lực doanh nghiệp để tăng khả năng cạnh tranh của các doanh nghiệp vừa và nhỏ trong quá trình hội

nhập quốc tế mạnh mẽ. Thực hiện các giải pháp phát triển thị trường lao động phạm vi cả nước và thị trường lao động vùng, đặc biệt là phát triển nhanh thị trường lao động các vùng kinh tế trọng điểm, thị trường lao động kỹ thuật cao, nhằm đáp ứng nhu cầu lao động của các doanh nghiệp.

- Nghiên cứu và điều chỉnh chiến lược kinh doanh của hệ thống doanh nghiệp vừa và nhỏ, bao gồm cả chiến lược sản phẩm, thị trường, công nghệ, thương hiệu, phát triển nguồn nhân lực... đảm bảo cho các doanh nghiệp nhanh chóng nâng cao năng suất lao động và hiệu quả hoạt động, từ đó để có cơ sở thực hiện việc không ngừng nâng cao mức tiền lương, thu nhập cho người lao động, nâng cao khả năng cạnh tranh và hội nhập toàn diện vào các nền kinh tế khu vực và thế giới./.



TĂNG CƯỜNG AN SINH CHO NGƯỜI NGHÈO Ở NÔNG THÔN

Nguyễn Thị Thanh Hà

Phòng nghiên cứu chính sách An sinh Xã hội

Rủi ro xảy ra ảnh hưởng tới đời sống tất cả các hộ gia đình nhất là các hộ nghèo ở nông thôn bởi họ không đủ khả năng tự bảo vệ mình trước rủi ro. Chính vì vậy, họ rất cần sự hỗ trợ của cộng đồng, Nhà nước, và các tổ chức Quốc tế dưới các hình thức khác nhau

như hỗ trợ vật chất, hỗ trợ kỹ thuật và tài chính. Trước các rủi ro có tính hệ thống như thiên tai, dịch bệnh... Mạng lưới an sinh hiện tại của nước ta chưa đáp ứng được đòi hỏi của đối tượng cần được bảo vệ như “độ bao phủ”, mức độ “che chắn” cho đối tượng hưởng lợi

đặc biệt là người nghèo ở nông thôn những người mà do nhiều nguyên nhân khác nhau như thiếu cơ hội, không được trao quyền và bất an đã trở thành yếu tố trước rủi ro.

Bài viết này đề cập tới vấn đề an sinh cho người nghèo ở nông thôn, sự cần thiết phải tăng cường an sinh cho người nghèo ở nông thôn và đưa ra một số giải pháp để tăng cường an sinh cho nhóm đối tượng này. Giải quyết tốt vấn đề an sinh nói chung và an sinh cho người nghèo ở nông thôn nói riêng là một trong những biện pháp giảm nghèo bền vững.

I. Sự cần thiết tăng cường an sinh cho người nghèo ở nông thôn

1. Một số đặc trưng rủi ro đối với người nghèo ở khu vực nông thôn

a. Một số vấn đề liên quan đến rủi ro

Khái niệm rủi ro: Trong từng tình huống cụ thể có cách hiểu khác nhau về rủi ro. Các rủi ro xảy ra có thể bất ngờ và cũng có thể dự đoán trước được. Đặc điểm này rất có ý nghĩa trong việc quản lý rủi ro.

Ở đây chúng ta có thể hiểu rủi ro đối với các hộ gia đình là sự kiện bất ngờ xảy ra có tác động (cú sốc) làm giảm hoặc mất thu nhập của hộ gia đình.

Nguyên nhân rủi ro: Rủi ro xảy ra do nhiều nguyên nhân, do sự kiện về tự nhiên như bão lụt, hạn hán, lốc, biến động... ; do các sự kiện về kinh tế như mất việc làm, hay sự thay đổi về giá cả, ốm đau...; do sự kiện chính trị xã hội như chiến tranh, tệ nạn xã hội.

Phân loại rủi ro: Dựa vào những tiêu chí khác nhau, có cách phân loại rủi ro khác nhau. Mỗi cách phân loại có ý nghĩa trong việc quản lý rủi ro và các cách phân loại rủi ro chỉ mang tính tương đối.

-Dựa vào tính tĩnh, động của rủi ro người ta phân thành loại rủi ro tĩnh, rủi ro động.

-Dựa vào nguyên nhân gây ra rủi ro người ta phân loại thành: Rủi ro do nguyên nhân tự nhiên, kinh tế, chính trị, xã hội .

-Dựa vào hình thái hậu quả rủi ro phân thành: Rủi ro về vật chất, rủi ro về con người...

-Dựa vào phạm vi rủi ro phân loại thành: Rủi ro hệ thống và rủi ro cục bộ.

Quản lý rủi ro: bao gồm nội dung nhận biết rủi ro và đánh giá được tác động của rủi ro khi xảy ra. Từ đó có cách phòng chống rủi ro một cách có hiệu quả nhất.

Phòng chống rủi ro: Từ cách hiểu về rủi ro, cách phân loại rủi ro và quản lý rủi ro, chúng ta cần hiểu phòng chống rủi ro theo nghĩa rộng hơn. Phòng chống rủi ro được hiểu không chỉ là khắc phục hậu quả khi rủi ro xảy ra, mà còn cần có cách phòng ngừa để tránh và giảm bớt hậu quả khi rủi ro xảy ra. Nội dung này là giai đoạn đầu của công việc phòng chống rủi ro và có ý nghĩa hết sức quan trọng, có thể tránh hoặc giảm thiệt hại lớn mà rủi ro có thể gây ra cho con người.

b. Các loại rủi ro đối với các hộ nghèo ở nông thôn

Các rủi ro do thiên tai, dịch bệnh

Do đặc điểm của khu vực nông thôn là mật độ dân cư thấp, hoạt động sản xuất phụ thuộc vào điều kiện tự nhiên và dựa vào tài nguyên thiên nhiên là chủ yếu. Khu vực này có ít khả năng tiếp cận cơ sở hạ tầng và dịch vụ công cộng, nên hộ gia đình ở nông thôn nói chung và hộ nghèo nói riêng dễ chịu tác động của các rủi ro do thiên tai gây ra.

Khu vực nông thôn là nơi sinh sống của hơn 70% dân số và khoảng 90% số hộ nghèo trong cả nước. Mặc dù thu nhập từ sản xuất nông nghiệp của các hộ nông nghiệp ở nông thôn, đặc biệt là các hộ nghèo rất thấp. Nông nghiệp vẫn là nguồn sống chính của phần lớn các hộ gia đình ở nông thôn. Trong điều kiện kỹ thuật sản xuất lạc hậu, và manh mún, kết quả sản xuất của hộ nông dân, nhất là các hộ nghèo phụ thuộc rất nhiều vào điều kiện tự nhiên, đất đai đặc biệt là thời tiết khí hậu. Vì vậy, họ bị tổn thương hầu hết với các loại rủi ro xảy ra đặc biệt là do thiên tai, dịch bệnh.

Loại rủi ro do thiên tai (bão lụt, lốc xoáy, hạn hán, biến động...): Hàng năm nước ta đều xảy ra bão lũ, đặc biệt là ở khu vực miền Trung, vùng ven biển và vùng núi. Mặc dù đã được dự báo trước, có sự chuẩn bị cho phòng, tránh thiệt hại, hậu quả của những rủi ro do thiên tai gây ra vẫn rất lớn về người và của.

Loại rủi ro do dịch bệnh: Vật nuôi, cây trồng có thể bị ốm, chết hàng loạt trên phạm vi rộng như bệnh H5N1 ở gia cầm, bệnh lợn tai xanh, lở mồm long móng... bệnh rầy nâu. bệnh sâu trong quả... Người nghèo không có khả

năng chống đỡ, do vậy họ bị giảm hoặc mất thu nhập dẫn đến thiếu đói và mất việc làm.

Rủi ro do mất hoặc thiếu việc làm :

Do dân số tăng, diện tích đất nông nghiệp bị thu hẹp, do trình độ, khả năng của người nghèo nông thôn không đáp ứng được yêu cầu thực tiễn, hoặc do thiếu quan hệ xã hội... mà nhiều lao động nghèo ở nông thôn bị mất hoặc thiếu việc làm.

Rủi ro do ốm đau: Gia đình có người bị ốm đau thường xuyên, bị chất độc màu da cam... tai nạn (giao thông, tai nạn lao động, ...). Gia tăng gánh nặng về chi tiêu đối với gia đình vì thu nhập rất thấp. Do điều kiện sống của người nghèo thường không được đảm bảo nên người nghèo sức khoẻ kém và dễ bị ốm đau hơn những người khác.

An ninh lương thực không được đảm bảo: Người dân nông thôn nói chung và người nghèo ở nông thôn nói riêng là người trực tiếp sản xuất ra lúa gạo, và nông nghiệp là nguồn sống chính của họ. Tuy nhiên, thiếu ăn lại luôn đe dọa người nghèo nông thôn. Vì vậy, họ cần được bảo đảm về an ninh lương thực.

Thứ nhất: Do người nghèo ở nông thôn có ít ruộng đất (tư liệu chính để sản xuất nông nghiệp) , diện tích đất nông nghiệp bình quân hộ rất thấp khoảng (0,7 ha/ hộ) và có xu hướng giảm nữa do thu hồi đất nông nghiệp để chuyển đổi mục đích sử dụng trong giai đoạn hiện nay. Ngoài ra, các loại đất khác như đất ở, đất nông nghiệp, đất vườn... đều bị thu hẹp do tăng dân số tự nhiên. Do người nghèo thường có ít khả

năng làm trang trại, nhiều hộ nghèo đặc biệt các hộ ở vùng đồng bằng sông Cửu Long do nhiều nguyên nhân họ phải chuyển nhượng đất nông nghiệp của họ. Diện tích đất canh tác bị thu hẹp, với năng suất cây trồng vật nuôi thấp dẫn tới sản lượng lương thực thấp khó đảm bảo chi dùng cho bản thân gia đình họ nhất là thiếu đói vào thời điểm giáp hạt. Do vậy, an ninh lương thực đối với người nghèo ở nông thôn sẽ bị đe dọa đặc biệt khi rủi ro như bão lụt, hạn hán, sâu bệnh... xảy ra.

Thứ hai: Do khả năng cạnh tranh trong thị trường lao động kém nên người nghèo ở nông thôn hoặc không có việc làm, thiếu việc làm hoặc phải chấp nhận làm thuê với thu nhập thấp. Lao động làm thuê trong nông nghiệp thường mang tính thời vụ nên thu nhập lại không thường xuyên. Khoản thu nhập ít ỏi của họ không đủ trang trải trong cuộc sống hàng ngày. Vì vậy họ sẽ không thể có tiền hay lương thực dự trữ. Khi gặp rủi ro họ sẽ không được đảm bảo an ninh về lương thực.

2. Khả năng chống đỡ các rủi ro của người nghèo nông thôn kém

a. Người nghèo ở nông thôn có ít tài sản sinh kế

Tiếp cận giảm nghèo thông qua khung sinh kế và thị trường thì người nghèo ở nông thôn là những người có ít tài sản sinh kế bao gồm: Vốn con người, vốn tài chính, vốn vật chất, vốn xã hội và vốn tự nhiên.

Vốn nhân lực: Trình độ văn hoá cũng như trình độ chuyên môn kỹ thuật của người nghèo khu vực nông thôn

thấp. sức khoẻ của họ kém. Qua phân tích thực trạng lao động nông nghiệp nông thôn cho thấy lao động có trình độ tốt nghiệp tiểu học và trung học cơ sở chiếm tỷ lệ cao, khoảng trên 60% tổng số lực lượng lao động trong khu vực nông thôn. Lao động có trình độ cao, đặc biệt là lao động có trình độ cao đẳng, đại học chiếm tỷ lệ rất thấp, chỉ là 0,89% năm 1996, 1.1% năm 2000 và 2,04% năm 2005 trong khi cũng những thời điểm tương ứng ở thành thị là 9,81%, 11,76 % và 15,43%. Điều này ảnh hưởng không tốt tới khả năng hoạt động kinh tế của họ, thể hiện ở thu nhập thấp, không có tài sản tích lũy, khả năng đối phó các rủi ro bị hạn chế.

Vốn tài chính: Vốn tài chính có vai trò hết sức quan trọng trong việc phòng ngừa và khắc phục rủi ro. Tuy nhiên, khả năng tài chính của các hộ nghèo ở nông thôn rất khó khăn. Mặt khác, khả năng tiếp cận với các nguồn tín dụng đối với các hộ nghèo ở nông thôn cũng bị hạn chế do nhiều yếu tố như nhận thức thấp, khả năng tiếp cận thông tin hạn chế, các quan hệ xã hội không rộng, và thiếu tài sản thế chấp. Do vậy, khi gặp rủi ro họ khó có thể có sự trợ giúp của tín dụng nếu không có sự giúp đỡ từ ngoài bản thân họ.

Vốn vật chất: Do tài sản của các hộ nghèo ở nông thôn rất ít ỏi nên khi gặp rủi ro họ không thể dùng cách bán tài sản của mình để đối phó với các rủi ro. Mặt khác, bộ phận đáng kể các hộ nghèo nông thôn ở vùng sâu, vùng xa nên khả năng tiếp cận và hưởng lợi từ cơ sở hạ tầng công cộng như giao thông, thông tin liên lạc, y tế... bị hạn

ché. Vì vậy, khả năng phòng ngừa và đối phó với các rủi ro không cao.

Vốn xã hội: Thông qua vốn xã hội có thể cải thiện (hay làm tăng) các loại vốn khác như vốn con người, vốn vật chất, vốn tài chính... và ngược lại. Đối với người nghèo ở nông thôn, vốn xã hội của họ cũng rất hạn chế.

Vốn tự nhiên: Nguồn sống chính của các hộ nông thôn, đặc biệt là các hộ nghèo ở nông thôn là từ sản xuất nông nghiệp, chủ yếu là ngành trồng trọt, trong đó chủ yếu là ngành trồng lúa. Đất đai là tài sản tự nhiên, là tư liệu sản xuất quan trọng đối với các hộ nông dân ở nông thôn. Trong thực tế, nguồn vốn tự nhiên đang ngày càng bị thu hẹp.

Các nguồn vốn và tài sản sinh kế của các hộ gia đình có vai trò hết sức quan trọng trong khung sinh kế. Là yếu tố quyết định đến chiến lược sinh kế và chống đỡ các tổn thương khi rủi ro xảy ra, từ đó ảnh hưởng đến kết quả sinh kế của các hộ gia đình. Đối với các hộ nghèo ở khu vực nông thôn do các vốn và tài sản sinh kế ít, khả năng nhận thức tiếp cận với các thông tin bị hạn chế vì vậy kết quả sinh kế của họ không tốt, khả năng chống đỡ các rủi ro kém.

b. Hệ thống hỗ trợ an sinh phi chính thức ở nông thôn còn mang tính tự phát. Hoạt động chưa thật sự hiệu quả

Từ lâu cộng đồng dân cư địa bàn nông thôn nước ta có nhiều hình thức tổ chức hình thành các loại quỹ nhằm đáp ứng nhu cầu chi tiêu tăng đột biến của mỗi gia đình như: ốm đau, làm nhà, hiếu hỷ. Tuy nhiên, các hình thức này

mang tính tự phát , quy mô nhỏ do đó khả năng bao phủ và khắc phục rủi ro thấp.

Hình thức không có ban quản lý giám sát, điều hành (tự phát)

Tổ chức này được xây dựng trên cơ sở lòng tin của tất cả các thành viên tham gia theo nguyên tắc bình đẳng và hoàn toàn tự nguyện, không cần người quản lý.

Mọi quy định về chu kỳ đóng, mức đóng, thể lệ đóng hưởng... do tất cả các thành viên tham gia phùng, hội xây dựng và thống nhất. Các thành viên tham gia đều tự giác thực hiện như đã cam kết.

Ưu điểm của hình thức phùng hội tự phát: Mức đóng - hưởng, thời gian đóng - hưởng linh hoạt phù hợp với điều kiện kinh tế xã hội và nguyện vọng của các thành viên.

Đáp ứng nhu cầu chi tiêu của các thành viên, có thể giải quyết được những “công việc lớn” cho gia đình . Người nghèo ở nông thôn có thể tham gia được.

Nhược điểm: Tổ chức thiếu chặt chẽ, không có cơ chế ràng buộc trách nhiệm, nhiều trường hợp bị tước đoạt nhưng không thể đòi được.

Nhiều thành viên khi tham gia cần một khoản chi tiêu phải “mua đất” có nghĩa là nếu cần bỏ phiếu “ mua phùng” ai bỏ cao thì được lấy trước, hưởng thấp hơn mức đóng rất nhiều, có khi tới 50%. Quy mô quỹ nhỏ, mặc dù linh hoạt nhưng vẫn không đáp ứng được nhu cầu chi tiêu đột xuất của các hộ gia đình tham gia.

Hình thức phường, hội có ban quản lý, giám sát và điều hành (có tổ chức)

Thành viên tham gia quỹ là những thành viên của hội, ví dụ như Hội cựu chiến binh, Hội phụ nữ, Hội nông dân...

Mọi quy định được hội thống nhất. Hội bầu ra ban quản lý, điều hành theo quy định riêng, quy mô quỹ lớn hơn loại hình phường hội không cần ban quản lý. Không phải tất cả người nghèo ở nông thôn được tham gia.

Thành lập quỹ do nhà nước cấp một phần ngân sách và do đóng góp của người dân như quỹ khuyến học, “quỹ vì người nghèo”, quỹ tình nghĩa, quỹ Hội chữ thập đỏ...

Mọi đối tượng đều được tham gia, đặc biệt có thể huy động đóng góp từ những nhà hảo tâm trong nước và quốc tế, để hỗ trợ các thành viên thuộc đối tượng của mình đối phó với những rủi ro có thể gặp phải.

Tuy nhiên, do phải hỗ trợ trên diện rộng, trong khi nguồn tài chính của quỹ còn hạn chế, nên mức hỗ trợ cũng chưa thể đáp ứng nhu cầu khắc phục rủi ro của tất cả các hộ nghèo ở nông thôn.

Ngoài ra, phải kể đến phong trào “lá lành đùm lá rách” những hộ ít khó khăn hỗ trợ những người có khó khăn gặp khó khăn đột xuất. Bằng tinh thần “nhường cơm, sẻ áo” của người trong cộng đồng đã giúp được nhiều gia đình nghèo khó vượt qua rủi ro. Tuy nhiên, sự hỗ trợ này chỉ giúp đỡ được một phần nhỏ với những rủi ro mang tính tạm thời và cục bộ của các gia đình.

3. Hệ thống chính sách về an sinh chính thức của nước ta chưa đáp ứng được nhu cầu cần bảo vệ người nghèo nông thôn khi họ gặp rủi ro

Đặc trưng cơ bản nhất của hệ thống an sinh chính thức của nước ta là: “Độ bao phủ hẹp, mức độ đáp ứng của hệ thống chưa cao”. Có nghĩa là đối tượng tham gia vào các chính sách an sinh xã hội chưa nhiều, chỉ một số ít trong tổng số người cần được bảo vệ. Những người được hưởng lợi từ chính sách này còn ở mức độ thấp, chỉ mang tính hỗ trợ nhỏ chứ chưa đảm bảo đời sống tối thiểu của họ. Mặt khác, thực tế là hầu như chưa có một cơ chế an sinh riêng nào bảo vệ người nghèo ở nông thôn khi họ bị tổn thương do rủi ro.

Hệ thống BHXH có độ bao phủ tương đối rộng nhưng cũng chỉ có 16% người đang lao động tham gia, chủ yếu là BHXH bắt buộc. BHXH tự nguyện sẽ được triển khai từ năm 2008 nhưng người nghèo ở nông thôn khó tham gia chế độ này vì quy định mức đóng tương đối cao so với khả năng kinh tế của họ.

Hệ thống bảo trợ xã hội : Chỉ bao gồm những người thuộc nhóm “yếu thế” như người già, trẻ em mồ côi, người tàn tật và người nghèo không có nguồn thu nhập, không có người nuôi dưỡng. Vì vậy, không phải mọi người nghèo nông thôn đều được hưởng chính sách này.

Chính sách ưu đãi người có công: Đối tượng thuộc chính sách này là những người tham gia kháng chiến bị thương, hoặc bị chết... Người nghèo ở nông thôn không thuộc sự điều chỉnh của chính sách này.

BHXH nông dân: Nghệ An là tỉnh thực hiện chế độ BHXH cho nông dân trong đó có cả hộ nghèo. Bắt đầu thực hiện từ năm 1998 đến nay, người tham gia chế độ BHXH này mới chỉ ở giai đoạn đóng góp, số người được hưởng lợi từ chế độ BHXH nông dân còn ít (hiện nay mới được 96 người/ khoảng 85 nghìn người tham gia). Tuy nhiên, mức đóng thấp, phù hợp với điều kiện kinh tế của người nông dân và người nghèo, mức hưởng thấp so với mức chi tiêu hiện nay nên khoản trợ cấp này thực sự chưa đảm bảo đời sống của người tham gia.

Các chính sách về xóa đói giảm nghèo có kết quả tích cực trong việc nâng cao đời sống của người dân nông thôn nói chung và người nghèo ở nông thôn nói riêng, giảm bớt được gánh nặng chi tiêu, giảm bớt rủi ro cho các hộ gia đình: 100% người nghèo được cấp Bảo hiểm y tế, miễn giảm học phí, chính sách xóa nhà tranh... Các chính sách hỗ trợ cơ sở hạ tầng cho vùng sâu, vùng xa. Tuy nhiên, đối với người nghèo ở nông thôn những trợ giúp đó không thể đáp ứng đầy đủ yêu cầu khi đối mặt với rủi ro của gia đình họ. Chẳng hạn chính sách bảo hiểm y tế với mức bảo hiểm có hạn khi gia đình người nghèo có người ốm đau, họ không được hưởng dịch vụ tốt, và vẫn tăng chi phí khám chữa bệnh.

Nhìn chung hệ thống an sinh của nước ta hiện nay chưa có cơ chế bảo vệ người nghèo ở nông thôn khi họ bị tổn thương do gặp phải rủi ro. Vì vậy, chúng ta cần xây dựng cơ chế tăng cường an sinh cho người nghèo ở nông

thôn để đảm bảo hạn chế tối đa tổn thương mà họ gánh chịu khi rủi ro xảy ra, đảm bảo giảm nghèo bền vững.

II. Một số giải pháp về chính sách tăng cường an sinh cho người nghèo ở nông thôn

1. Những chính sách nhằm phòng ngừa rủi ro

Phòng ngừa rủi ro có ý nghĩa hết sức quan trọng trong việc phòng chống rủi ro. Làm tốt công tác phòng ngừa có thể tránh được những tổn thất to lớn do rủi ro có thể xảy ra. Cần có chính sách về phòng ngừa rủi ro sau:

Chính sách về tăng cường an sinh lương thực cho người nghèo ở nông thôn: Chính sách này có vai trò đặc biệt quan trọng trong việc đảm bảo an sinh lương thực cho người nghèo ở nông thôn. Vì đối với người nghèo ở nông thôn nhu cầu trước hết và quan trọng đối với họ là đảm bảo nhu cầu lương thực.

Chính sách phòng ngừa các rủi ro chung mà người nghèo phải đương đầu: Rủi ro gây hậu quả xấu cho mọi người, trong đó người nghèo dễ bị tổn thương nhất, do họ không đủ khả năng để chống đỡ rủi ro.

Trước hết, cần nâng cao chất lượng dự báo: Đảm bảo dự báo sớm và độ chính xác cao để có quyết định phòng ngừa kịp thời, giảm thiểu hậu quả xấu xảy ra. Dự báo sớm và chính xác thiên tai, dịch bệnh, xu hướng của thị trường... sẽ giúp địa phương và người nghèo ở nông thôn có kế hoạch sản xuất phù hợp có thể tránh được rủi ro và những yếu tố bất lợi cho người nghèo ở nông thôn. Chuẩn bị con

người, điều kiện cơ sở vật chất cần thiết đảm bảo việc phòng ngừa rủi ro tốt như thông tin tuyên truyền, các biện pháp di dời...

2. Nhóm chính sách làm giảm hơn nữa các rủi ro mà người nghèo nông thôn phải đương đầu

Làm giảm thiểu hậu quả do rủi ro là rất quan trọng trong việc phòng chống rủi ro, hỗ trợ người nghèo nông thôn vượt qua cú sốc do rủi ro gây ra, giảm bớt tổn thương gặp phải.

- Trước hết là những chính sách nhằm tăng cường khả năng đối phó của người nghèo nông thôn. Đây là giải pháp quan trọng và có tính lâu dài, đảm bảo người nghèo có khả năng tự đối phó làm giảm thiểu hậu quả do rủi ro. Đối với người nghèo ở nông thôn trước hết là chính sách đảm bảo lương thực cho họ khi họ gặp rủi ro thông qua mọi nguồn lực có thể như kêu gọi sự giúp đỡ về lương thực, tài chính của bà con, anh em, họ hàng...

- Thứ hai, những chính sách về hỗ trợ của nhà nước, của cộng đồng: Những chính sách này hỗ trợ cho cuộc sống của người nghèo ở nông thôn ổn

định trong thời gian dài hơn sau khi họ gặp rủi ro.

Nâng cao năng lực của người dân nói chung hay người nghèo nói riêng ở nông thôn nhằm đối phó với rủi ro, bao gồm: tuyên truyền nâng cao nhận thức, kiến thức cho người nghèo về rủi ro; cung cấp các hỗ trợ kỹ thuật và tài chính cần thiết để người nghèo tự khắc phục được rủi ro...

Các chính sách về giảm thiểu rủi ro bao gồm:

- Tạo cơ chế và các điều kiện cho lao động tạm thời tìm kiếm được việc làm phi nông nghiệp khi rủi ro xảy ra;

- Mở rộng giao thông liên lạc. Đầu tư các công trình công cộng để thúc đẩy sự giao lưu hàng hoá và lao động giúp cho người nghèo tiếp cận được các thị trường;

- Tiếp cận tín dụng tốt hơn;

- Thúc đẩy hình thành thị trường bảo hiểm hướng tới người nghèo ở nông thôn;

- Trường hợp cần thiết phải hỗ trợ trực tiếp của nhà nước, trung ương và cộng đồng./.

Tài liệu tham khảo

1. Báo cáo xây dựng cơ chế thành lập quỹ An sinh thôn bản – Tiểu dự án Chia sẻ - Bộ Lao động – Thương binh và Xã hội, 2005.

2. Niên giám thống kê 1996 – 2005, Tổng cục Thống kê.

3. Số liệu thống kê xóa đói giảm nghèo giai đoạn 1998 – 2000 và 2001 – 2003, Bộ Lao động – Thương binh và Xã hội phối hợp với Chương trình hợp tác Việt Đức GTZ – Nhà xuất bản Lao động Xã hội.

4. Ấn phẩm Hoạt động nghiên cứu khoa học, tháng 9 năm 2005 – Viện Khoa học Lao động và Xã hội.

5. Nghèo – Báo cáo Phát triển Việt Nam 2004 – Báo cáo chung của các nhà tài trợ tại Hội nghị tư vấn các nhà tài trợ Việt Nam, Hà nội 2 – 3 tháng 12 năm 2003.

Trong quý IV vừa qua, Viện đã tổ chức những Hội nghị, Hội thảo sau:



1. Nhằm mục tiêu đánh giá, đo lường mức độ tác động của việc hội nhập kinh tế quốc tế (thông qua sự kiện Việt Nam gia nhập WTO) tới thị trường lao động Việt Nam, hội thảo **“Phương pháp luận dự báo, đánh giá tác động gia nhập WTO tới thị trường lao động”** được Trung tâm Dân số Lao động việc làm tổ chức vào ngày 24 tháng 10 năm 2007 tại Viện Khoa học Lao động và Xã hội, với sự hợp tác của Viện FES (Cộng hòa Liên bang Đức). Hội thảo đã thu hút được sự quan tâm của nhiều tổ chức, cơ quan trong và ngoài nước. Hội thảo đã thống nhất một số nội dung, kế hoạch và tiến độ của dự án hợp tác trong những năm tới: Dự thảo nội dung dự án hợp tác; Tiến hành nghiên cứu, đánh giá thực trạng thị trường lao động Việt Nam trước khi gia nhập WTO và xây dựng hệ thống phương pháp luận đánh giá tác động; các chỉ tiêu, dữ liệu cơ sở năm gốc.

2. Trong khuôn khổ Chương trình Hành động **“Sáng kiến phối hợp cấp Bộ trưởng các nước Tiểu vùng Mêkông về phòng chống buôn bán người”** Viện Khoa học Lao động và Xã hội đã thực hiện nghiên cứu **“Thực trạng tuyển dụng và việc làm của lao động nữ di cư tới các KCN, KCX ở Việt Nam”**. Ngày 2/11/2007, Viện Khoa học Lao động và Xã hội đã tổ chức Hội thảo với tiêu đề trên để thu thập ý kiến góp ý làm cơ sở hoàn thiện

kết quả nghiên cứu và đề xuất khuyến nghị về hoạt động và chính sách tuyển dụng lao động di cư trong khu vực tiểu vùng sông Mêkông. Hội thảo đã thu hút sự tham gia của đông đảo các tổ chức trong nước và quốc tế như ILO Thái Lan, ILO Việt nam, Bộ Công an, Hội Liên hiệp Phụ nữ Việt Nam, Liên đoàn Lao động Việt Nam.

3. Trong khuôn khổ Dự án **“Nghiên cứu chuyển đổi bảo hiểm xã hội nông dân sang hệ thống bảo hiểm xã hội tự nguyện quốc gia”** do Ngân hàng Thế giới (WB) và Cơ quan Hợp tác Quốc tế Tây Ban Nha (AECI) tài trợ, Viện Khoa học Lao động và Xã hội đã phối hợp với Sở Lao động-Thương binh và Xã hội Nghệ An tổ chức Hội thảo về chủ đề này ở Hà Nội vào ngày 3/12/2007 và ở Nghệ An vào ngày 11/12/2007. Tham dự Hội thảo là các nhà hoạch định chính sách và nghiên cứu khoa học về bảo hiểm xã hội của các ban, ngành cấp Trung ương như Bộ Lao động-Thương binh và Xã hội (LĐTBXH) và Bảo hiểm Xã hội Việt Nam; đại diện của tỉnh Nghệ An như: Sở Lao động-Thương binh và Xã hội, Bảo hiểm xã hội tỉnh, Hội Nông dân, Hội Phụ nữ tỉnh, cơ quan Bảo hiểm xã hội nông dân các cấp tỉnh, huyện, xã của Nghệ An; và đại diện của các tổ chức quốc tế như Ngân hàng Thế giới, Cơ quan Hợp tác Quốc tế Tây Ban Nha và Đại sứ quán Ai Len tại Việt Nam.

Sau khi Viện Khoa học Lao động và Xã hội, chuyên gia tư vấn quốc tế trình bày kết quả nghiên cứu, Hội thảo đã thống nhất một số nội dung sau: (1) Đánh

giá cao kết quả nghiên cứu và các đề xuất định hướng cho việc xây dựng phương án chuyển đổi Bảo hiểm xã hội Nông dân sang Bảo hiểm xã hội tự nguyện; (2) Viện tiếp tục hỗ trợ Nghệ An trong việc xin chủ trương, xây dựng và thực hiện phương án chuyển đổi.

4 Trong khuôn khổ hợp tác nghiên cứu giữa Viện Khoa học Lao động và Xã hội, Bộ Giáo dục và Đào tạo và Ngân hàng thế giới, Viện đã chủ trì tổ chức Hội thảo "**Giáo dục đại học và Kỹ năng cho phát triển**" vào ngày 12/12/2007. Hội thảo đã xem xét những thay đổi của thị trường lao động Việt Nam và khuyến nghị sự phát triển của hệ thống giáo dục đại học đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế và hội nhập. Đại diện của nhiều tổ chức trong nước và quốc tế đã tham dự hội thảo.

5. Trong khuôn khổ hợp tác nghiên cứu giữa Viện Khoa học Lao động và Xã hội và ILO, Viện đã tổ chức Hội thảo **Dự báo các xu hướng thị trường lao động ở Việt Nam đến năm 2020** vào ngày 14/12/2007. Đại diện các Vụ, Ban có liên quan của Bộ LĐTBXH, các nhà nghiên cứu, các giảng viên đại học đến từ các viện, trung tâm nghiên cứu và các trường đại học đã tham dự Hội thảo. Hội thảo tập trung vào 2 nội dung: (1) Xu hướng và dự báo cho các chỉ số về kinh tế và thị trường lao động, bao gồm: Tốc độ tăng trưởng GDP và GDP bình quân đầu người, nhân khẩu học, cung lao động, việc làm-thất nghiệp, năng suất lao động, tiền lương tiền công, thời giờ làm việc, đói nghèo, lao động di cư quốc tế, lao động trẻ em, đàm thoại xã hội, v.v...; và (2) Nhận

dạng những định hướng thay đổi chính của thị trường lao động và những trở ngại về mặt chính sách.

6. Trong khuôn khổ xây dựng Đề án "**Phát triển hệ thống an sinh xã hội của Việt Nam đến năm 2020**" dự kiến sẽ trình Chính phủ vào cuối năm 2008, Viện Khoa học Lao động và Xã hội đã tổ chức Hội thảo "**An sinh xã hội - Kinh nghiệm quốc tế và định hướng cho Việt Nam**" tại Hà Nội vào ngày 20/11/2007. Hội thảo do Chương trình Phát triển Liên Hiệp Quốc (UNDP) và AECI tài trợ. Tham dự Hội thảo, về phía Việt Nam có đại diện các nhà hoạch định chính sách và nghiên cứu khoa học của Bộ LĐTBXH và các cơ quan, tổ chức liên quan; về phía quốc tế có đại diện của UNDP và AECI. Đại biểu tham dự tại Hội thảo đã thảo luận về các bài học kinh nghiệm quốc tế về an sinh xã hội và kế hoạch, nội dung nghiên cứu/xây dựng Đề án Phát triển hệ thống an sinh xã hội của Việt Nam đến năm 2020./.



Chuyển lao động bán thời gian thành lực lượng lao động chính và các hoạt động thành lập nghiệp đoàn của Công đoàn ở Nhật Bản

Kazunari Honda

Phó giáo sư khoa Kinh tế, Đại học tổng hợp Kokogankuin

1. Giới thiệu:

Một trong những đặc điểm của lao động bán thời gian được nhận thấy trong thời gian gần đây ở Nhật Bản đó là lao động bán thời gian đang có sự chuyển dịch tình trạng của họ từ chỗ là lực lượng lao động tạm thời sang lực lượng lao động chính (sự chuyển đổi thành lực lượng lao động chính). Thay cho việc chỉ xem xét việc thành lập nghiệp đoàn cho lao động bán thời gian, bài viết này còn tập trung vào mối liên hệ của nó tới việc chuyển đổi của lao động bán thời gian sang lực lượng lao động chính. Cùng với sự chuyển đổi này, đòi hỏi công đoàn cần phải thành lập nghiệp đoàn cho lao động bán thời gian, tuy nhiên không nhất thiết phải có sự tiến triển tốt. Điều này không phải là công đoàn không có vai trò đáng kể đối với nhóm người này. Ngược lại, công đoàn có một vai trò quan trọng đối với lao động bán thời gian. Bài viết này đánh giá vai trò của công đoàn trong việc làm bán thời gian và phân loại những vấn đề liên quan tới công đoàn.

2. Việc chuyển lao động bán thời gian sang lực lượng lao động chính và tổ chức Công đoàn.

(1) Việc chuyển lao động bán thời gian sang lực lượng lao động chính:

Sự chuyển lao động bán thời gian sang lực lượng lao động chính có thể chia thành 2 loại khác nhau: Chuyển đổi về số lượng và chuyển đổi về chất

lượng. Trước hết, hãy xem xét sự chuyển đổi về mặt số lượng. Ở Nhật Bản, do số lượng người lao động bán thời gian ngày một tăng lên, thuật ngữ “lao động bán thời gian” đã trở nên phổ biến. Thí dụ, sự tăng lên về số lượng lao động bán thời gian được nhận thấy rất rõ trong ngành bán buôn, bán lẻ và dịch vụ ăn uống, đây là những ngành chủ yếu sử dụng lao động bán thời gian số lao động này chiếm tới 46,8% tổng số lao động, và chiếm 28.9% tổng số giờ làm việc của người lao động⁶. Sự chuyển dịch này của lao động bán thời gian trên cơ sở vĩ mô chỉ nói lên việc mở rộng về mặt số lượng, trong khi sự dịch chuyển về số lượng sang lực lượng lao động chủ chốt đề cập tới không chỉ về gia tăng số lượng mà còn cả về chất lượng, một vấn đề quan trọng của lao động mà lao động bán thời gian mang lại. Với sự tăng lên về lao động bán thời gian tại nơi làm việc hoặc với sự giảm bớt số lao động thường xuyên, lao động bán thời gian đang đóng một vai trò quan trọng hơn trong các tổ chức kinh tế. Khi chủ yếu dựa vào lực lượng lao động không trọn giờ các tổ chức kinh tế không thể tồn tại nếu thiếu lực lượng này. Chính vì vậy, ngày nay lao

⁶ Honda (2004). Thông tin về số lượng việc làm dựa vào “Điều tra tình trạng việc làm do Bộ Quản lý công, Các vấn đề nội bộ, Bưu chính và Viễn thông công bố, thông tin về số giờ làm việc dựa trên “Cuộc điều tra lao động hàng tháng” do Bộ y tế, Lao động và Phúc lợi công bố. Cả hai đều từ số liệu thống kê năm 2002

động bán thời gian có thể được coi như lực lượng lao động chính. Thí dụ, hệ thống nhà hàng ăn uống thường không thể khởi nghiệp nếu không có sự chuyển dịch lao động bán thời gian sang lực lượng lao động chính do họ cần nhiều hoặc nhiều hơn nữa số lao động làm việc thường xuyên so với lao động bán thời gian, nhưng hiện nay, họ chỉ có một hoặc hai lao động làm việc thường xuyên tại mỗi cửa hàng, số còn lại chủ yếu là lao động bán thời gian. Do vậy, lao động bán thời gian đang đóng vai trò ngày một quan trọng hơn tại nơi làm việc của họ.

Những cơ sở làm ăn kinh doanh không chỉ đẩy mạnh việc chuyển lao động bán thời gian sang lực lượng lao động chính, việc chuyển lao động bán thời gian sang còn mang ý nghĩa cả về mặt chất lượng. Sự chuyển dịch về mặt số lượng sang lực lượng lao động chính có nghĩa là nhiệm vụ của những người lao động bán thời gian và khả năng của họ trở nên gần hơn với những lao động làm việc thường xuyên. Thí dụ, tại cửa hàng, siêu thị, lao động bán thời gian ngày nay phải đảm nhiệm cả việc bán hàng trong quầy thức ăn tươi sống nơi mà trước đây chỉ có lao động thường xuyên mới được đứng bán. Một số lao động bán thời gian cũng đang đảm nhiệm những công việc của lao động thường xuyên. Những hiện tượng này thường được nhận dạng với thuật ngữ là “lực lượng chủ chốt”, và vì vậy, “sự chuyển dịch sang lực lượng chủ chốt” đôi khi được sử dụng chỉ để cho thấy sự chuyển dịch về số lượng lao động bán thời gian sang lực lượng lao động chính. Như đã mô tả ở trên, tuy nhiên

lực lượng lao động chủ chốt cũng ngụ ý là sự chuyển về mặt số lượng tại nơi làm việc và do vậy sự chuyển dịch về số lượng và chất lượng cần phải hoà nhập là một.

(2) Phản ứng của Công đoàn đối với sự dịch chuyển lao động bán thời gian sang lực lượng lao động chính:

Công đoàn cần phải có hành động đối với sự dịch chuyển lao động bán thời gian sang lực lượng lao động chủ chốt. Giả sử rằng, sự chuyển dịch lao động bán thời gian sang nguồn lao động chính đang diễn ra ở một chỗ làm việc nhất định. Một lần nữa, chúng ta sẽ phân biệt sự chuyển dịch về mặt số lượng và chất lượng của lao động bán thời gian sang lực lượng lao động chính. Hiệu quả của sự chuyển dịch sẽ không chỉ cảm thấy trong phạm vi lực lượng lao động đó mà sẽ còn tiếp tục theo nó mãi sau này. Công đoàn cũng sẽ chịu tác động, ảnh hưởng của quá trình này.

Với việc đi tới một thoả thuận về một chế độ thời gian làm việc được thay đổi, ngoài sự kiểm soát hoặc làm quá thời gian (bao gồm cả làm việc vào ngày nghỉ) hoặc với việc chuyển đổi điều kiện lao động thông qua việc thay đổi trong các nguyên tắc làm việc hoặc thoả ước lao động tập thể, một câu hỏi sẽ nảy sinh như : liệu quyền lợi của lao động bán thời gian có được quan tâm hay không. Công đoàn sẽ không thể phớt lờ bất cứ một biểu hiện bất bình đẳng có thể nảy sinh tại nơi làm việc, mặc dù các hoạt động của công đoàn thường không bao trùm đối với lao động bán thời gian.

Chúng ta hãy cùng xét xem sự chuyển dịch về mặt chất lượng đã tiến bộ như thế nào. Lao động bán thời gian sẽ phải đảm đương những công việc quan trọng của lao động thường xuyên. Do những tiến bộ này tiếp tục diễn ra, lực lượng lao động bán thời gian sẽ có tiềm năng đảm nhiệm công việc ở một mức độ nào đó. Sẽ có vấn đề nảy sinh là công đoàn có thể duy trì năng lực thoả thuận đối với giới chủ như thế nào. Thí dụ, khi công đoàn quyết định tiến hành đình công, lao động bán thời gian sẽ trở thành lực lượng then chốt trong việc quyết định liệu có hay không việc công đoàn sẽ có thể thể hiện năng lực thoả thuận của mình đối với giới chủ

bằng cách dọa giảm năng suất thông qua việc hạn chế cung lao động.

Do vậy, sự chuyển đổi những lao động bán thời gian sang lực lượng lao động chính sẽ làm cho cách xử lý của công đoàn trở nên khác đi so với trước đây, khi mà những hoạt động của họ chủ yếu do những lao động thường xuyên tham gia. Một trong những đòi hỏi trong hành động chủ yếu đối với công đoàn đó là đưa lao động bán thời gian trở thành những thành viên của công đoàn hay nói cách khác là thành lập nghiệp đoàn cho họ.

(Hoàng Anh Thu - Trích dịch từ “Japan Labor Review” Tập 4, Số 1 năm 2007)



GIỚI THIỆU SÁCH MỚI

I. Sách thống kê

1. **Niên giám thống kê Hà Nội năm 2006** – Cục Thống kê thành phố Hà Nội, năm 2007 .

Cuốn sách này bao gồm số liệu chính thức các năm 2000, 2003, 2004, 2005 và số liệu ước tính năm 2006.

Từ 1/1/2004 đơn vị hành chính của Hà Nội có thêm 2 quận Long Biên và Hoàng Mai hai quận này được thành lập từ một số xã phường vừa tách ra của huyện Gia Lâm, Thanh Trì và quận Hai Bà Trưng. Hy vọng cuốn sách sẽ

đáp ứng các yêu cầu nghiên cứu về tình hình kinh tế- xã hội của thủ đô Hà Nội.

2. **Kết quả điều tra toàn bộ doanh nghiệp 2000- 2005 thành phố Hà Nội** – Tổng cục Thống kê - Cục Thống kê thành phố Hà Nội, năm 2006.

Nhằm góp phần tổng kết, đánh giá một cách đầy đủ, chính xác và kịp thời sự phát triển của các doanh nghiệp trên địa bàn trong thời gian qua, Cục Thống kê thành phố Hà Nội biên soạn và xuất bản cuốn sách “**Kết quả điều tra toàn bộ doanh nghiệp 2000- 2005 thành phố Hà Nội** “. Cuốn sách gồm 2 phần:

- Phân tích và đánh giá thực trạng hoạt động sản xuất kinh doanh của các doanh nghiệp;

- Số liệu tổng hợp về tình hình hoạt động của các doanh nghiệp.

Những nhận xét đánh giá và số liệu sử dụng trong cuốn sách này là kết quả các cuộc điều tra doanh nghiệp hàng năm, từ năm 2000 đến năm 2005 do ngành thống kê thực hiện. Phạm vi tổng hợp số liệu bao gồm toàn bộ doanh nghiệp hạch toán độc lập đã đi vào hoạt động sản xuất kinh doanh trước thời điểm điều tra (1/1 hàng năm); không bao gồm các tổng công ty hạch toán toàn ngành có địa chỉ trụ sở chính tại Hà Nội (Tổng công ty điện lực, Tập đoàn than và khoáng sản, Tổng công ty dầu khí...). Cuốn sách là tài liệu cần thiết giúp cho các nhà nghiên cứu và hoạch định chính sách trong công tác chuyên môn.

II. Sách tham khảo kinh tế – xã hội

1. ***Những biến đổi kinh tế- xã hội của hộ gia đình*** – Viện Khoa học xã hội Việt Nam - NXB Khoa học xã hội - Hà Nội 2007 .

Cuốn sách nêu tóm tắt những nội dung chính của cuộc điều tra kinh tế- xã hội ở các vùng trong cả nước do Viện Khoa học xã hội Việt Nam thực hiện. Bộ cục cuốn sách gồm 5 chương:

- Chương I: Thực trạng phát triển kinh tế- xã hội của các hộ gia đình nông thôn.

- Chương II: Thực trạng phát triển kinh tế- xã hội của các hộ gia đình đô thị.

- Chương III: Thực trạng phân tầng mức sống.

- Chương IV: Tình hình thực hiện các chính sách hỗ trợ phát triển kinh tế- xã hội đối với đồng bào các dân tộc thiểu số.

- Chương V: Ý kiến đánh giá của người dân về tình hình phát triển kinh tế- xã hội và hoạt động của các cơ quan công quyền.

Cuốn sách là tư liệu tham khảo có giá trị cho những ai quan tâm tới các vấn đề trên.

2. ***Kinh tế Việt Nam năm 2006 - Chất lượng tăng trưởng và hội nhập kinh tế quốc tế*** - Bộ Giáo dục và Đào tạo – Trường Đại học Kinh tế Quốc dân - Chủ biên GS. TS. Nguyễn Văn Thường, GS. TS. Nguyễn Kế Tuấn – NXB Đại học Kinh tế Quốc dân.

Bộ cục của quyển sách gồm các phần:

1- Khái quát tình hình phát triển kinh tế năm 2006, xác định những sự kiện kinh tế tiêu biểu của năm và đưa ra một số khuyến nghị về giải pháp phát triển kinh tế năm 2007.

2- Phân tích đánh giá những khía cạnh cơ bản về chất lượng tăng trưởng kinh tế năm 2006 có tính đến một số năm trước đó và đưa ra một số khuyến nghị cải thiện chất lượng tăng trưởng kinh tế.

3- Đánh giá những sự kiện lớn về hội nhập kinh tế của Việt Nam năm 2006 và đưa ra một số khuyến nghị để tranh thủ những cơ hội và vượt qua những thách thức trong hội nhập kinh tế quốc tế.

Hy vọng cuốn sách sẽ đóng góp những nội dung cần thiết trong việc giải quyết những vấn đề liên quan và đặc biệt là vấn đề kinh tế của đất nước.

3. Bàn về Chiến lược Phát triển Kinh tế- xã hội của Việt Nam trong thời kỳ mới – Bộ Kế hoạch và Đầu tư - Hà Nội 2007.

Cuốn sách là tập hợp những đề xuất, những ý kiến đóng góp, những ý tưởng của các vị nguyên là lãnh đạo cấp cao, các nhà quản lý kinh tế, các chuyên gia trong nước và quốc tế. Các bài viết này nhằm phục vụ công tác

nghiên cứu xây dựng Chiến lược phát triển kinh tế- xã hội giai đoạn 2011-2020 của Việt Nam Bộ cục cuốn sách gồm có 3 phần:

Phần I: Những vấn đề chung

Phần II: Một số nội dung quan trọng của chiến lược phát triển kinh tế- xã hội 2011- 2020.

Phần III: Chiến lược phát triển của Việt Nam nhìn từ bên ngoài.

Xin trân trọng giới thiệu cùng bạn đọc những cuốn sách trên.



Phụ trách : Viện trưởng: TS. Doãn Mậu Diệp
Thành viên : TS. Nguyễn Quang Huề
Ths. Lưu Quang Tuấn
Ths. Nguyễn Thị Lan
CN. Hoàng Anh Thư
CN. Đỗ Lan Anh
CN. Võ Xuân Hằng

Địa chỉ : Số 2, Đình Lễ, Hoàn Kiếm, Hà Nội
Telephone : 84-4-8240601
Fax : 84-4-8269733
Email : ilssavn@hn.vnn.vn