

Trợ giúp xã hội đối với người dân nông thôn: Thực trạng ba tỉnh Bắc Trung Bộ và khuyến nghị

Ths. Phan Thị Kim Oanh

Văn phòng Chủ tịch nước

Email: oanhvpcntn@gmail.com

TS. Mai Ngọc Anh

Đại học Kinh tế Quốc dân

Email: maingocanh.ktqd@gmail.com

Bài viết này sử dụng dữ liệu điều tra của tác giả để phân tích thực trạng trợ giúp xã hội (TGXH) tại 3 tỉnh Bắc Trung bộ là Thanh Hóa, Nghệ An và Hà Tĩnh, từ đó khuyến nghị các giải pháp để nâng cao mức độ bao phủ và mức độ tác động từ các chương trình TGXH đến sự biến đổi về chất lượng cuộc sống của những đối tượng thụ hưởng.

Từ khóa: Trợ giúp xã hội, trợ giúp xã hội thường xuyên, trợ giúp xã hội đột xuất, người dân nông thôn

1. Đặt vấn đề

Trợ giúp xã hội không chỉ thể hiện truyền thống văn hóa dân tộc mà còn trách nhiệm của các nhà nước hiện nay. Trong thời gian vừa qua, cùng với sự phát triển của nền kinh tế, Đảng và Nhà nước ta đã có nhiều chính sách trợ giúp xã hội nhằm hỗ trợ cho người dân nói chung, khu vực nông thôn nói riêng. Đến nay hệ thống TGXH ở nước ta bao gồm TGXH thường xuyên (TGXH TX), TGXH đột xuất (TGXH ĐX) từ ngân sách nhà nước (NSNN) và TGXH ĐX từ cộng đồng. Sự phát triển của hệ thống TGXH đã góp phần tích cực vào việc hỗ trợ người dân ổn định cuộc sống. Tuy vậy, hệ thống TGXH ở nước ta còn nhiều bất cập. Thực tiễn cho thấy, mức độ bao phủ của hệ thống TGXH còn thấp, mức độ tác động của hệ thống TGXH chưa cao. Vì thế việc mở rộng phạm vi bao phủ và nâng cao mức độ tác động là mục tiêu đặt ra mà bài viết này muốn trao đổi.

2. Thực trạng trợ giúp xã hội đối với các gia đình sống ở khu vực nông thôn ở khu vực Bắc Trung Bộ

2.1. Về mức độ bao phủ trợ giúp xã hội

Từ năm 2006 đến nay, diện bao phủ của nhóm đối tượng trợ giúp xã hội thường xuyên được mở rộng. Theo Cục bảo trợ xã hội năm 2010 cho biết, trong ba tỉnh khu vực Bắc Trung Bộ, Thanh Hóa là tỉnh có nhiều đối tượng được hưởng TGXH thường xuyên nhất, Hà Tĩnh là tỉnh có ít đối tượng được hưởng TGXH thường xuyên nhất. Ngược lại Hà Tĩnh và Nghệ An phải gánh chịu các tác động từ thiên tai địch họa nhiều hơn nên số đối tượng nhận trợ giúp xã hội đột xuất của hai tỉnh này cao hơn so với Thanh Hóa. (Bảng 1).

Bên cạnh các đối tượng được hưởng trợ giúp theo nghị định 13/2010, số lượng đối tượng được hưởng những trợ giúp từ NSNN để ứng phó với những thời điểm khó khăn trong cuộc sống cấp tiền như nhận tiền Tết nguyên đán, hay được khám và điều trị bệnh miễn phí đều tăng đáng kể qua ba năm. Kết quả điều tra của Phan Thị Kim Oanh (2011) cho thấy tình hình này (Xem bảng 2).

Kết quả điều tra của Phan Thị Kim Oanh (2011) còn cho thấy, trong giai đoạn 2010 – 2012 số lượng, tỷ lệ hộ nghèo nhận được các khoản TGĐX từ NSNN là cao nhất. Đứng thứ hai về mặt số lượng,

Bảng 1: Trợ giúp xã hội thường xuyên của 3 tỉnh miền trung 2008-2010

	Thanh Hóa	Nghệ An	Hà Tĩnh
1. Trẻ em bị mồ côi, bỏ rơi (nhiễm HIV tính từ 2008)	1670	2603	734
Kinh phí (tỷ đồng)	2,47	4,13	1,08
Tỷ lệ đối tượng được trợ giúp %	1,4	2,9	2,1
2. Người từ 85 tuổi không có lương hưu	40622	39211	17132
Kinh phí (tỷ đồng)	58,5	56,46	24,67
Tỷ lệ đối tượng được trợ giúp %	35,0	43,9	47,9
3. Người tàn tật, tâm thần, nhiễm HIV	42506	24531	11503
Kinh phí (tỷ đồng)	81,52	42,46	19,838
Tỷ lệ đối tượng được trợ giúp %	36,6	27,5	32,2
4. Hộ gia đình, cá nhân nhận nuôi TEMC/bị bỏ rơi	3807	1875	280
Kinh phí (tỷ đồng)	11,11	5,45	0,8
Tỷ lệ đối tượng được trợ giúp %	3,3	2,1	0,8
5. Hộ có từ 2 NTT năng không có khả năng tự phục vụ	751	164	49
Kinh phí (tỷ đồng)	2,2	0,48	0,14
Tỷ lệ đối tượng được trợ giúp %	0,6	0,2	0,1
6. Người đơn thân nghèo nuôi con nhỏ	16388	5459	3311
Kinh phí (tỷ đồng)	23,8	7,9	4,78
Tỷ lệ đối tượng được trợ giúp %	14,1	6,1	9,3
7. Tổng số đối tượng của các tỉnh BắcTrung Bộ (người)	116117	89228	35746
Tổng Kinh phí của các tỉnh BắcTrung Bộ (tỷ đồng)	195,03	141,42	55,39
Số tiền TGTĐ (cho một người/năm (nghìn VNĐ)	1679,6	1584,9	1549,5
Nguồn Cục Bảo trợ xã hội, 2010			

tỷ lệ nhận TGTĐ là hộ cận nghèo; và chỉ khoảng dưới 5% số nông hộ thuộc diện kinh tế trung bình được nhận các khoản TGTĐ từ cộng đồng dù do điều kiện kinh tế hay do ảnh hưởng của môi trường tự nhiên (Xem bảng 3).

Bên cạnh các khoản trợ giúp nhận được từ NSNN, các hộ gia đình ở khu vực nông thôn, còn nhận được những TGTĐ từ cộng đồng. Đối với các khoản trợ giúp từ cộng đồng thì tỷ lệ số lượng

các hộ sống ở những huyện thuộc khu vực trung du miền núi được hưởng trợ giúp nhiều nhất; không có nông hộ nào sống tại những huyện khu vực ven biển nhận được khoản hỗ trợ này. Khi nhìn vào các xã, kết quả điều tra cho thấy số lượng hộ gia đình sống ở những xã trung bình được hưởng các khoản trợ giúp là cao nhất và không có nông hộ thuộc xã nghèo nào được hưởng khoản trợ giúp này. Khi nhìn vào tiêu chí hộ gia đình, ta thấy nhóm nhận được trợ giúp từ cộng đồng thường gắn liền với nhóm hộ

Bảng 2: Mức độ bao phủ của TGTĐ từ NSNN ở 3 tỉnh điều tra

	Quan sát Người	2009		2010		2011	
		Thụ hưởng Người	Độ bao phủ %	Thụ hưởng Người	Độ bao phủ %	Thụ hưởng Người	Độ bao phủ %
Trợ cấp tiền Tết Nguyên Đán	258	18	7,0	26	10,1	31	12,0
Trợ cấp đảm bảo đời sống trong tháng giáp hạt, mất mùa	258	9	3,5	19	7,4	22	8,5
Trợ cấp khắc phục thiên tai	258	13	5,0	35	13,6	17	6,6
Khám, chữa và điều trị bệnh	258	6	2,3	6	2,3	12	4,7
Nguồn: Kết quả điều tra khảo sát của tác giả							

Bảng 3: Mức độ bao phủ của TGXH đột xuất ở 3 tỉnh điều tra

	2009		2010		2011		
	Quan sát	Thụ hưởng	Độ bao phủ	Thụ hưởng	Độ bao phủ	Thụ hưởng	Độ bao phủ
Hộ khá							
Trợ cấp tiền Tết Nguyên Đán	77	-	-	1	1,3%	-	-
Trợ cấp đảm bảo đời sống trong tháng giáp hạt, mất mùa	77	-	-	2	2,6%	3	3,9%
Trợ cấp khắc phục thiên tai	77	5	6,5%	11	14,3%	7	9,1%
Khám, chữa và điều trị bệnh	77	-	-	-	-	-	-
Hộ trung bình							
Trợ cấp tiền Tết Nguyên Đán	102	3	2,9%	2	2,0%	5	4,9%
Trợ cấp đảm bảo đời sống trong tháng giáp hạt, mất mùa	102	1	1,0%	2	2,0%	4	3,9%
Trợ cấp khắc phục thiên tai	102	4	3,9%	15	14,7%	4	3,9%
Khám, chữa và điều trị bệnh	102	-	-	-	-	1	1,0%
Hộ cận nghèo							
Trợ cấp tiền Tết Nguyên Đán	31	2	6,5%	3	9,7%	5	16,1%
Trợ cấp đảm bảo đời sống trong tháng giáp hạt, mất mùa	31	-	-	1	3,2%	2	6,5%
Trợ cấp khắc phục thiên tai	31	-	-	4	12,9%	1	3,2%
Khám, chữa và điều trị bệnh	31	2	6,5%	1	3,2%	2	6,5%
Hộ nghèo							
Trợ cấp tiền Tết Nguyên Đán	39	13	33,3%	20	51,3%	21	53,8%
Trợ cấp đảm bảo đời sống trong tháng giáp hạt, mất mùa	39	8	20,5%	14	35,9%	13	33,3%
Trợ cấp khắc phục thiên tai	39	4	10,3%	5	12,8%	5	12,8%
Khám, chữa và điều trị bệnh	39	4	10,3%	5	12,8%	9	23,1%
<i>Nguồn: Kết quả điều tra khảo sát của tác giả</i>							

nghèo và cận nghèo (Xem bảng 4).

2.2. Mức độ tác động của trợ giúp xã hội đến đời sống của người dân khu vực nông thôn khu vực Bắc Trung Bộ

Thứ nhất, đối với nhóm đối tượng của trợ giúp thường xuyên theo nghị định 13/2010/NĐ-CP điều chỉnh từ nghị định 67/2007/NĐ-CP thì nguồn tài chính được đảm bảo hàng năm từ ngân sách nhà nước theo mức quy định rõ ràng, mức trợ cấp tăng lên, góp phần cải thiện phần nào đời sống của đối tượng hưởng trợ giúp.

Thứ hai, đối với nhóm đối tượng không nằm trong diện TGXHTX theo Nghị định 13/2010 thì

những khoản tiền hỗ trợ từ chính phủ trong những điều kiện kinh tế của gia đình gặp phải khó khăn như có tiền để đón Tết nguyên đán, có gạo để đảm bảo cuộc sống trong điều kiện mất mùa, khắc phục hậu quả thiên tai,...

Thứ ba, Trợ giúp đột xuất từ cộng đồng đã góp phần hỗ trợ cho người dân khắc phục khó khăn do thiên tai, như lụt bão, mất mùa gây ra.

2.3. Một số vấn đề đặt ra trong phát triển hệ thống TGXH đối với nông dân từ thực tiễn ba tỉnh Thanh Hóa, Nghệ An và Hà Tĩnh

Thứ nhất, mức độ bao phủ và mức độ tác động của TGXHTX nói chung, đối với nông dân nói

Bảng 4: Mức độ bao phủ của chương trình TGXHĐX từ cộng đồng

	Quan sát	2009		2010		2011	
		Thụ hưởng	Độ bao phủ	Thụ hưởng	Độ bao phủ	Thụ hưởng	Độ bao phủ
Các khoản trợ cấp khác	258	3	1,2%	6	2,3%	5	1,9%
Huyện đồng bằng	127	-	-	1	0,8%	1	0,8%
Huyện trung du, miền núi	108	3	2,8%	5	4,6%	4	3,7%
Xã khá	125	1	0,8%	2	1,6%	1	0,8%
Xã trung bình	87	2	2,3%	4	4,6%	4	4,6%
Hộ cận nghèo	31	1	3,2%	2	6,5%	2	6,5%
Hộ nghèo	39	2	5,1%	4	10,3%	3	7,7%

Nguồn: Kết quả điều tra khảo sát của tác giả

riêng còn thấp. Trên phạm vi cả nước, năm 2010 nước ta với dân số khoảng 86 triệu người, trong đó vẫn còn hơn 12% dân số sống dưới chuẩn nghèo quốc gia và 16% dân số cần được trợ giúp xã hội. Nhưng tỷ lệ đối tượng được trợ giúp so với số dân số mới đạt được 1,65%. Tỷ lệ này là quá thấp so với một số nước trong khu vực, 2,5-3% dân số (NHTG, 2010).

Tại ba tỉnh điều tra ở Bảng 1 cũng cho thấy, mặc dù tỷ lệ các đối tượng được TGXHĐX tăng lên hàng năm, nhưng tỷ lệ bao phủ của các đối tượng còn rất thấp. Ngoại trừ mức độ bao phủ đối với người 85 tuổi trở lên không có lương hưu ở các tỉnh có khá hơn, Thanh Hóa là 35%, Nghệ An là 43,9%, Hà Tĩnh 47,9% và tỷ lệ người tàn tật (NTT), tâm thần, nhiễm HIV của Thanh Hóa là 36,6%, Nghệ An là 27,5% và Hà Tĩnh là 32,2%, còn lại tỷ lệ bao phủ đối với trẻ em mồ côi bị bỏ rơi, hộ gia đình nuôi trẻ em bị bỏ rơi, hộ gia đình có từ 2 NTT trở lên không có khả năng tự phục vụ, người đơn thân nghèo nuôi con nhỏ có tỷ lệ bao phủ rất thấp phần lớn là dưới 10%, thậm chí dưới 1% như tỷ lệ hộ gia đình, cá nhân nhận nuôi trẻ em mồ côi, bị bỏ rơi ở Hà Tĩnh là 0,8%, Hộ có từ 2 NTT năng không có khả năng tự phục vụ ở Thanh Hóa là 0,6%, Nghệ An là 0,2%, Hà Tĩnh là 0,1%,...

Nhiều ý kiến cho rằng, với điều kiện như Việt Nam thì độ bao phủ TGXHĐX phải đạt từ 5 - 10% dân số và bảo đảm khoảng trên 50% số đối tượng bảo trợ xã hội. Nhất là đối với NTT, NCT, người nhiễm HIV/AIDS. Nguyên nhân chưa bảo đảm mức độ

bao phủ là do tiêu chí xác định đối tượng quá chặt, gắn với nhiều tiêu chí. Mặc dù từ năm 2010 đã bỏ tiêu chí hộ nghèo đối với NTT, nhưng vẫn còn 3 nhóm gắn với điều kiện hộ nghèo. Quy mô hộ nghèo phụ thuộc vào mục tiêu, phạm vi chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo. Theo đánh giá hiện tại thì chuẩn xác định hộ nghèo của Việt Nam còn quá thấp. Các đối tượng có hoàn cảnh cần đến sự trợ giúp, nhưng để được trợ cấp lại phải bảo đảm các điều kiện không có khả năng lao động, không có nguồn thu nhập, không có người chăm sóc. Các tiêu chí này đã giới hạn phạm vi hưởng chính sách. Bên cạnh đó, còn những bộ phận dân cư khó khăn chưa được đưa vào đối tượng thụ hưởng. Lý do chủ yếu vẫn là thiếu nguồn ngân sách để thực hiện chính sách. Ví dụ người già không có lương hưu, không có nguồn thu nhập phải sống phụ thuộc gia đình, con cháu; phụ nữ đơn thân nuôi con; những người có thu nhập thấp không bảo đảm mức sống tối thiểu.

Về mức độ tác động, đối với nhóm đối tượng của TGXHĐX theo Nghị định 67/2007/NĐ-CP mức chuẩn trợ cấp áp dụng 2007- 2009 (mức 120.000 đồng/tháng) mới bằng 17,14% thu nhập bình quân chung cả nước; bằng 84,21% thu nhập bình quân của 20% hộ có thu nhập thấp nhất; bằng 30,23% chi tiêu bình quân của cả nước và bằng 70,59% chi tiêu bình quân của 20% hộ chi tiêu thấp nhất. So với chuẩn nghèo giai đoạn 2006 - 2010 thì chuẩn TCXH bằng 60% chuẩn nghèo nông thôn và 40% chuẩn nghèo ở thành thị. Từ năm 2010 áp dụng theo Nghị định 13/2010/NĐ-CP điều chỉnh từ nghị định

Bảng 5: Số tiền bình quân mỗi đối tượng của TGXH nhận được ở năm 2010

	2010
Số nhân khẩu thuộc diện TGXH thường xuyên (nghìn người)	1439
Số tiền mà NSNN chi cho TGXH thường xuyên (tỷ đồng)	3575
Số tiền bình quân một nhân khẩu nhận được từ TGXH thường xuyên/ tháng (nghìn đồng)	207
Số nhân khẩu thuộc diện TGXH đột xuất (nghìn người)	1831
Số tiền mà NSNN chi cho TGXH đột xuất (tỷ đồng)	1065
Số tiền bình quân một nhân khẩu nhận được từ TGXH đột xuất/năm (nghìn đồng)	582
Số tiền bình quân một nhân khẩu nhận được từ trợ giúp cộng đồng (VNĐ)*	21489

*Nguồn: Cục Bảo trợ xã hội (2010), *Hội chữ thập đỏ, 2012*

67/2007/NĐ-CP mức chuẩn trợ cấp tối thiểu 180.000 đồng/ tháng. Nếu mang so sánh với các chỉ số trên và các mức chính sách khác thì cũng có cải thiện hơn, tuy nhiên vẫn chưa đảm bảo được mức sống tối thiểu của người dân theo các vùng.

Thứ hai, mức độ mức độ tác động của TGXHĐX còn thấp. Đối với nhóm đối tượng không nằm trong diện TGXH TX theo Nghị định 67/2007/NĐ-CP, thỉnh thoảng họ vẫn nhận được khoản tiền hỗ trợ từ chính phủ. Tuy nhiên mức hỗ trợ mà nhà nước dành cho các nông hộ từ khoản này không nhiều. Có hộ dù gia đình ở điều kiện kinh tế như thế nào họ có thể không nhận được bất kỳ khoản TGXHĐX nào. Tuy nhiên, khi nhận được hỗ trợ thì toàn bộ giá trị khoản TGXHĐX một năm mà nông hộ nhận được theo kết quả điều tra cao nhất chỉ là 4,43 triệu đồng/ năm từ phía nhà nước. Số tiền này là thấp, việc bù đắp những tổn thất mà họ gặp phải do biến động của môi trường là rất khó khăn.

3. Một số khuyến nghị về hoàn thiện chính sách TGXH những năm tới

Việc hoàn thiện chính sách TGXH đối với đời sống của người dân nông thôn trong giai đoạn tới đòi hỏi hệ thống TGXH TX phải mở rộng phạm vi

bao phủ, đặc biệt chú ý đến các nhóm đối tượng dễ bị tổn thương như trẻ em mồ côi bị bỏ rơi, hộ gia đình nuôi trẻ em bị bỏ rơi, hộ gia đình có từ 2 NTT trở lên không có khả năng tự phục vụ, người đơn thân nghèo nuôi con nhỏ.

Phải nâng cao mức độ tác động đối với TGXH TX và TGXHĐX từ NSNN theo hướng đảm bảo mức sống tối thiểu cho những người được hưởng trợ cấp. Mức này ít nhất phải bằng mức chuẩn nghèo áp dụng cho từng thời kỳ. Để làm được điều này, việc rà soát xây dựng lại tiêu chí xác định đối tượng cần được trợ giúp, trợ cấp là điều cần thiết. Ngoài ra, khi tiến hành trợ giúp xã hội các cơ quan nhà nước cũng nên tiến hành theo hướng linh hoạt, mềm dẻo, loại bỏ bớt những điều kiện cứng nhắc mà quan tâm nhiều hơn đến điều kiện thực tế của người nông dân.

Hệ thống cơ chế, chính sách và luật pháp để tiến hành trợ cấp cho những đối tượng nông dân thuộc diện cứu trợ cũng nên sớm được hoàn thiện. Qua đó sẽ xây dựng được cơ chế tài chính rõ ràng cho từng địa phương. Quy định cụ thể về nguồn NSNN cấp cho từng địa phương. Và có những chính sách ưu tiên cho việc thực hiện trợ cấp cũng như huy động các nguồn tài chính khác để thực hiện các chương

Bảng 6: Số tiền trợ giúp xã hội đột xuất mà nông hộ nhận được năm 2011

	Số quan sát	Thấp nhất (tr đồng)	Cao nhất (tr đồng)
Hộ giàu	9	0,00	0,00
Hộ khá	77	0,00	0,50
Hộ trung bình	102	0,00	2,00
Hộ cận nghèo	31	0,00	2,96
Hộ nghèo	39	0,00	4,43

Nguồn: Kết quả điều tra khảo sát

trình dự án giúp đỡ người nông dân phát triển kinh tế, tăng thu nhập và hòa nhập tốt hơn với cộng đồng trong điều kiện phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam hiện nay.

Cần phát triển hệ thống các cơ sở bảo trợ xã hội cho người nông dân theo hướng đa dạng hóa thành phần tham gia, hoạt động theo cơ chế mở, nghĩa là ngoài nguồn kinh phí cấp phát từ NSNN cho việc chăm sóc, nuôi dưỡng các đối tượng thuộc diện bảo trợ xã hội cho các cơ sở bảo trợ, các cơ sở này cũng phải năng động hơn trong việc tìm kiếm nguồn tài chính thông qua sự trợ giúp của cộng đồng và sự tự nguyện đóng góp của các tổ chức phi chính phủ, phi lợi nhuận, các nhà hảo tâm, người đỡ đầu và thân nhân của đối tượng bảo trợ; từ đó nâng cao tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các cơ sở bảo trợ và thực hiện được mục tiêu xã hội hóa trong công tác trợ giúp xã hội.

Những năm tới tình hình thời tiết còn có thể diễn biến phức tạp, mức độ nghiêm trọng ngày càng có chiều hướng gia tăng. Vì vậy, cùng với công tác phòng chống giảm nhẹ thiên tai, công tác cứu trợ đảm bảo đời sống dân sinh cũng phải được tăng cường và chú ý đặc biệt đến các đối tượng người nghèo, dễ bị tổn thương. Việc tăng trợ cấp cho nhóm đặc biệt bị tổn thương cần được chú trọng nhiều hơn nữa. Nhà nước cần tăng cường trợ cấp xã hội để đảm bảo các nhu cầu yếu phẩm và dịch vụ cần thiết trong cuộc sống cho con cái những lao động trụ cột bị rủi ro về sức khỏe này, qua đó gánh nặng phải lo kiếm sống của những đứa trẻ này giảm xuống, khả năng phải bỏ học lo kiếm sống cũng giảm xuống. Hơn nữa, trẻ em là nguồn lực và là những chủ nhân tương lai của đất nước, giúp đỡ chúng thông qua chế độ trợ cấp gia đình cũng chính là giúp đỡ xây dựng nguồn nhân lực có trí lực và thể lực tốt trong tương lai và đảm bảo ASXH ở hiện tại. □

Tài liệu tham khảo:

1. Chính Phủ (2010) *Nghị định 13/2010/NĐ-CP sửa đổi Nghị định 67/2007/NĐ-CP về chính sách trợ giúp các đối tượng bảo trợ xã hội.*
2. Cục Bảo trợ xã hội (2010): *Số liệu về bảo trợ xã hội và giảm nghèo giai đoạn 2006 – 2010.*
3. Nhà xuất bản lao động-xã hội Hội chữ thập đỏ (2012) *Báo cáo phân tích số liệu công tác Hội và phong trào Chữ thập đỏ nhiệm kỳ Đại hội VIII (2007-2012).*
4. Ngân hàng thế giới (2010), *Việt Nam củng cố lưới bảo trợ xã hội nhằm giải quyết sự nghèo đói mới và thách thức khó khăn-* Tài liệu chính sách.
5. Phan Thị Kim Oanh (2011). *Báo cáo kết quả điều tra khảo sát của đề tài luận án “Vai trò của nhà nước trong xây dựng và hoàn thiện hệ thống an sinh xã hội đối với nông dân ở Việt Nam, năm 2011”.* Trường Đại học Kinh tế quốc dân.