

Số: 78/TTTr-LĐT BXH

Hà Nội, ngày 24 tháng 8 năm 2020

TỜ TRÌNH

Về việc ban hành Nghị định quy định
chuẩn nghèo đa chiều quốc gia giai đoạn 2021-2025

Kính gửi: Chính phủ

Thực hiện Chương trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật năm 2020 của Chính phủ, Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội trình Chính phủ xem xét, ban hành Nghị định quy định chuẩn nghèo đa chiều quốc gia giai đoạn 2021-2025 với các nội dung chính như sau:

I. SỰ CẦN THIẾT BAN HÀNH

Khuyến khích làm giàu hợp pháp đi đôi với xóa nghèo bền vững; giảm dần tình trạng chênh lệch giàu - nghèo giữa các vùng, miền, các tầng lớp dân cư là một trong những định hướng lớn về chính sách xã hội được xác định trong Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội. Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XII đã khẳng định “Chăm lo nâng cao đời sống vật chất, tinh thần, giải quyết tốt những vấn đề bức thiết; tăng cường quản lý phát triển xã hội, bảo đảm an ninh xã hội, an ninh con người; bảo đảm an sinh xã hội, nâng cao phúc lợi xã hội và giảm nghèo bền vững; tỉ lệ hộ nghèo giảm bình quân khoảng 1 - 1,5%/năm”.

Để thực hiện mục tiêu giảm nghèo, từ năm 1993 đến nay, Việt Nam đã 07 lần ban hành chuẩn nghèo quốc gia. Chuẩn nghèo ban đầu được đo lường bằng hiện vật (gạo), sau đó mở rộng bằng giá trị và hiện vật (gạo, tiền), đến năm 2000 chuyển sang đo lường bằng giá trị (tiền) và kể từ năm 2016 chuyển sang tiếp cận đo lường đa chiều. Đo lường nghèo tiếp cận đa chiều là bước chuyển căn bản, đổi mới trong công tác giảm nghèo, phù hợp với xu thế chung của thế giới và quan điểm, chủ trương của Đảng, Nhà nước về công tác an sinh xã hội đã được xác định tại Nghị quyết số 15-NQ/TW ngày 01/6/2012 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XI một số vấn đề về chính sách xã hội giai đoạn 2012-2020: “bảo đảm an sinh xã hội toàn dân, bảo đảm mức tối thiểu về thu nhập, giáo dục, y tế, nhà ở, nước sạch và thông tin, truyền thông; góp phần từng bước nâng cao thu nhập, bảo đảm cuộc sống an toàn, bình đẳng và hạnh phúc của nhân dân”.

Quyết định số 59/2015/QĐ-TTg ngày 19/11/2015 của Thủ tướng Chính phủ ban hành chuẩn nghèo tiếp cận đa chiều áp dụng cho giai đoạn 2016-2020 đã sử dụng kết hợp cả chuẩn nghèo về thu nhập và mức độ thiếu hụt tiếp cận các dịch vụ xã hội cơ bản. Theo đó, các tiêu chí đo lường nghèo bao gồm: Tiêu chí về thu nhập

và tiêu chí về mức độ thiếu hụt tiếp cận các dịch vụ xã hội cơ bản (gồm: y tế, giáo dục, nhà ở, nước sạch và vệ sinh, thông tin). Hộ nghèo được phân chia thành hộ nghèo về thu nhập và hộ nghèo về thiếu hụt tiếp cận dịch vụ xã hội cơ bản. Việc áp dụng chuẩn nghèo tiếp cận đa chiều giai đoạn 2016-2020 là cơ sở để các Bộ, ngành, địa phương triển khai những chương trình, chính sách, cơ chế đặc thù để thực hiện mục tiêu giảm tỷ lệ hộ nghèo từ 9,88% đầu năm 2016 xuống còn 3,75% cuối năm 2019, dự kiến xuống 2,75% cuối năm 2020; bình quân giảm 1,53%/năm (tỷ lệ giảm nghèo đạt và vượt mục tiêu đề ra cho giai đoạn 2016-2020 là 1-1,5%/năm).

Tuy nhiên, bên cạnh những thành tựu đạt được, thực tiễn đặt ra yêu cầu phải tiếp tục hoàn thiện chuẩn nghèo quốc gia với một số vấn đề cụ thể sau đây:

Một là, quy định về chuẩn nghèo đã bộc lộ một số nội dung lạc hậu, bất cập. Cụ thể, chuẩn nghèo về thu nhập bằng 70% chuẩn mức sống tối thiểu tại thời điểm năm 2015 với mức 700.000 đồng/người/tháng ở khu vực nông thôn và 900.000 đồng/người/tháng ở khu vực thành thị đã không còn phù hợp và không thể áp dụng cho giai đoạn 2021-2025.

Hai là, thực tiễn áp dụng chuẩn nghèo đã nảy sinh những vấn đề mới chưa được quy định, chưa được nhận diện, đo lường. Cụ thể, chiều thiếu hụt dịch vụ xã hội cơ bản về việc làm chưa được quy định trong chuẩn nghèo quốc gia mặc dù đây là chiều phản ánh thu nhập và điều kiện bảo đảm ổn định cuộc sống của người dân; chiều thiếu hụt dịch vụ xã hội cơ bản về y tế chưa được đo lường bằng chỉ số dinh dưỡng, chưa phù hợp với xu thế chung của quốc tế.

Ba là, một số chỉ số đo lường tiếp cận nghèo đa chiều chưa cụ thể, khó đo lường, khó xác định khi thực hiện hoặc không còn phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội giai đoạn tới, gồm chỉ số tiếp cận các dịch vụ y tế, trình độ giáo dục của người lớn, tình trạng đi học của trẻ em, nguồn nước sinh hoạt và vệ sinh, tiếp cận thông tin.

Bốn là, thực tiễn áp dụng chuẩn nghèo chưa phân loại chính xác các nhóm hộ nghèo theo nhu cầu cần hỗ trợ, phản ánh các đặc điểm nổi bật của hộ; đặc biệt là nhóm hộ nghèo “kinh niên” thuộc đối tượng bảo trợ xã hội. Do vậy, thiếu các cơ chế, chính sách, giải pháp tác động phù hợp đối với nhóm hộ nghèo thuộc đối tượng bảo trợ xã hội làm ảnh hưởng đến hiệu quả thực hiện mục tiêu giảm nghèo bền vững.

Năm là, chuẩn nghèo giai đoạn 2016 - 2020 chưa phù hợp với quy định về nghèo đa chiều của quốc tế, hiện có hơn 30 quốc gia đang áp dụng. Thực tiễn áp dụng chuẩn nghèo ở nước ta đã phân loại hộ nghèo thành 02 nhóm: hộ nghèo về thu nhập và hộ nghèo về thiếu hụt dịch vụ xã hội cơ bản. Tuy nhiên, việc xác định hộ nghèo chỉ dựa trên tiêu chí duy nhất là thu nhập không phù hợp với phương pháp luận, bản chất nghèo đa chiều, chưa nhận diện đúng và làm rõ nguyên nhân nghèo; hiện các cơ chế, chính sách, giải pháp giảm nghèo chủ yếu tập trung hỗ trợ hộ nghèo về thu nhập dẫn đến sự bất bình đẳng về thụ hưởng chính sách giữa các nhóm hộ nghèo.

Trước yêu cầu xây dựng và triển khai các chương trình, chính sách giảm nghèo và an sinh xã hội gắn liền với chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 10 năm (2021-2030) và kế hoạch 5 năm phát triển kinh tế - xã hội (2021-2025) của đất nước và các địa phương, việc xây dựng, ban hành chuẩn nghèo đa chiều quốc gia giai đoạn 2021-2025 là hết sức cấp thiết, là cơ sở pháp lý cho các Bộ, ngành, địa phương thực hiện mục tiêu giảm nghèo đa chiều, bao trùm, bền vững.

II. MỤC ĐÍCH, QUAN ĐIỂM XÂY DỰNG CHUẨN NGHÈO

1. Mục đích

- Xây dựng chuẩn nghèo đa chiều quốc gia giai đoạn 2021-2025 làm căn cứ để xác định, nhận diện chính xác hơn, toàn diện hơn hộ nghèo, hộ cận nghèo đa chiều và đối tượng khác thụ hưởng các chính sách, chương trình giảm nghèo và an sinh xã hội trên phạm vi toàn quốc. Đồng thời là cơ sở thực tiễn để xác định mục tiêu, chỉ tiêu giảm nghèo trong Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ XIII, Nghị quyết của Quốc hội và Chính phủ giai đoạn 2021-2025.

- Làm cơ sở pháp lý cho các địa phương kịp thời thực hiện Tổng điều tra hộ nghèo, hộ cận nghèo theo chuẩn nghèo đa chiều quốc gia vào Quý IV/2020 để thực hiện chính sách, chương trình giảm nghèo và an sinh xã hội năm 2021 theo quy định tại Nghị quyết số 01/NQ-CP ngày 01/01/2020 của Chính phủ.

- Làm căn cứ xây dựng, triển khai, đánh giá và giám sát Chương trình mục tiêu quốc gia về Giảm nghèo và An sinh xã hội bền vững, Chương trình mục tiêu quốc gia xây dựng nông thôn mới, Chương trình phát triển kinh tế - xã hội vùng đồng bào dân tộc thiểu số và miền núi giai đoạn 2021-2025; xây dựng các chương trình phát triển kinh tế - xã hội và ban hành các tiêu chí xác định địa bàn huyện nghèo, xã đặc biệt khó khăn vùng bãi ngang, ven biển và hải đảo.

2. Quan điểm

- Chuẩn nghèo đa chiều quốc gia giai đoạn 2021-2025 cần phản ánh khách quan thực trạng nghèo của cả nước, khu vực làm cơ sở cho việc đưa ra các chính sách, cơ chế, giải pháp thực hiện mục tiêu giảm nghèo đa chiều, bao trùm, bền vững;

- Tiêu chí đo lường nghèo đa chiều phải bao gồm đủ tiêu chí thu nhập và tiêu chí tiếp cận các dịch vụ xã hội cơ bản để xác định, nhận diện chính xác hộ nghèo, hộ cận nghèo, bảo đảm phù hợp với phương pháp luận, bản chất nghèo đa chiều; tiêu chí thu nhập tiệm cận bằng chuẩn mức sống tối thiểu.

- Chuẩn nghèo đa chiều quốc gia được tính toán trên cơ sở khoa học, phù hợp với thực tiễn kinh tế - xã hội của đất nước giai đoạn 2021-2025; tiệm cận và có thể so sánh với quốc tế.

III. QUÁ TRÌNH SOẠN THẢO

1. Tiến hành nghiên cứu, khảo sát thực địa và tổng kết, đánh giá thực tiễn thi hành chuẩn nghèo tiếp cận đa chiều giai đoạn 2016-2020: Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội đã chủ trì đánh giá, khảo sát thực địa tại các tỉnh: Bến Tre, Thái Bình, Đắk Lắk, Yên Bái, Thanh Hóa; phối hợp các Bộ, ngành liên quan tổng kết, đánh giá thực tiễn thi hành chuẩn nghèo. Trên cơ sở đó, đề xuất hoàn thiện chuẩn nghèo đa chiều với các tiêu chí đo lường phù hợp giai đoạn tới.

2. Soạn thảo dự thảo và lấy ý kiến

- Tổ chức các hội thảo kỹ thuật, lấy ý kiến các Bộ, ngành, địa phương và tổ chức quốc tế; lấy ý kiến bằng văn bản của Tổng cục Thống kê về việc nghiên cứu, xây dựng các phương án mức sống tối thiểu, tính toán tỷ lệ thiếu hụt tiếp cận các dịch vụ xã hội cơ bản, tỷ lệ hộ nghèo của cả nước, khu vực khi áp dụng chuẩn nghèo đa chiều mới; lấy ý kiến bằng văn bản của Bộ Tài chính về dự kiến ngân sách để thực hiện các chính sách hỗ trợ người thuộc hộ nghèo, hộ cận nghèo giai đoạn 2021-2025.

- Đăng tải dự thảo trên Cổng Thông tin điện tử Chính phủ, Cổng Thông tin điện tử Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội để lấy ý kiến đóng góp rộng rãi của các cơ quan, tổ chức, cá nhân và nhân dân. Lấy ý kiến bằng văn bản của các Bộ, ngành liên quan và địa phương theo quy định.

3. Bộ Tư pháp đã có Báo cáo thẩm định số 133/BCTĐ-BTP ngày 02/7/2020 kiến nghị hình thức văn bản quy phạm pháp luật ban hành chuẩn nghèo là Nghị định của Chính phủ. Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội tiếp thu ý kiến thẩm định, hoàn chỉnh dự thảo Nghị định.

IV. BỐ CỤC, NỘI DUNG CƠ BẢN

1. Bộ cục dự thảo Nghị định

Dự thảo Nghị định gồm 05 Điều, cụ thể:

- Điều 1 quy định về phạm vi điều chỉnh và đối tượng áp dụng.

- Điều 2 quy định về các tiêu chí đo lường nghèo đa chiều quốc gia giai đoạn 2021-2025. Theo đó, quy định: (i) tiêu chí về thu nhập; (ii) tiêu chí mức độ thiếu hụt tiếp cận dịch vụ xã hội cơ bản gồm: Các dịch vụ xã hội cơ bản (06 dịch vụ: y tế, giáo dục, nhà ở, nước sinh hoạt và vệ sinh, thông tin, việc làm); các chỉ số đo lường mức độ thiếu hụt dịch vụ xã hội cơ bản (12 chỉ số: dinh dưỡng; bảo hiểm y tế; trình độ giáo dục của người lớn; tình trạng đi học của trẻ em; chất lượng nhà ở; diện tích nhà ở bình quân đầu người; nguồn nước sinh hoạt; nhà vệ sinh; sử dụng dịch vụ viễn thông; phương tiện phục vụ tiếp cận thông tin; việc làm; người phụ thuộc trong hộ gia đình).

- Điều 3 quy định chuẩn hộ nghèo, hộ cận nghèo, hộ có mức sống trung bình giai đoạn 2021-2025 khu vực nông thôn và khu vực thành thị.

- Điều 4 quy định về tổ chức thực hiện: (i) trách nhiệm của các Bộ, ngành; (ii) vai trò giám sát của Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội; (iii) trách nhiệm của Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương.

- Điều 5 quy định về hiệu lực thi hành.

2. Nội dung cơ bản chuẩn nghèo đa chiều quốc gia giai đoạn 2021-2025

2.1. Cơ sở khoa học, thực tiễn xác định chuẩn nghèo

a) *Chuẩn mức sống tối thiểu*: Chuẩn mức sống tối thiểu được xác định dựa trên phương pháp tính toán chi phí cho các nhu cầu tối thiểu của con người (chi tiêu cho lương thực thực phẩm đáp ứng nhu cầu năng lượng (Kcal) tối thiểu cần thiết để duy trì sinh hoạt bình thường của con người và các chi tiêu phi lương thực,

thực phẩm) và được quy ra bằng tiền. Phương pháp này được các tổ chức quốc tế khuyến nghị áp dụng cho các nước đang phát triển, cũng là phương pháp đã được áp dụng từ trước đến nay ở Việt Nam.

Tổng cục Thống kê xác định mức sống tối thiểu dựa trên¹: (1) giá trị rổ hàng hóa lương thực thực phẩm cung cấp 2.100 Kcal/người/ngày năm 2018; (2) tỷ lệ lương thực thực phẩm trong tổng chi tiêu áp dụng với khu vực thành thị là 42,1%, áp dụng với khu vực nông thôn là 50%; (3) chỉ số giá tiêu dùng năm 2020 sẽ tăng 3%. Tổng cục Thống kê đã tính toán chuẩn mức sống tối thiểu tính đến tháng 01/2021 ước tính là 1.586.000 đồng/người/tháng ở khu vực nông thôn và 2.065.000 đồng/người/tháng ở khu vực thành thị.

Do vậy, Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội đề xuất chuẩn mức sống tối thiểu là 1.586.000 đồng/người/tháng ở khu vực nông thôn và 2.065.000 đồng/người/tháng ở khu vực thành thị.

b) Chuẩn mức sống trung bình: Việc xác định và công bố chuẩn mức sống trung bình trong từng thời kỳ vừa có ý nghĩa là thước đo, đánh giá sự phát triển chung kinh tế - xã hội của đất nước, mức độ cải thiện, nâng cao đời sống và phúc lợi cho người dân, vừa là cơ sở xác định nhóm dân cư có mức sống dưới mức trung bình xã hội để thực hiện một số chính sách hỗ trợ cần thiết như hỗ trợ mua thẻ bảo hiểm y tế đối với các hộ gia đình làm nông nghiệp, lâm nghiệp, ngư nghiệp và diêm nghiệp theo quy định của Luật Bảo hiểm y tế. Tổng cục Thống kê tính toán chuẩn mức sống trung bình ở Việt Nam cao gấp 1,5 lần chuẩn mức sống tối thiểu, tương ứng với từng khu vực nông thôn và thành thị.

Do vậy, Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội đề xuất sử dụng chuẩn mức sống trung bình là 2,25 triệu đồng/người/tháng ở khu vực nông thôn và 03 triệu đồng/người/tháng ở khu vực thành thị. Dự báo tại thời điểm tháng 01/2021, cả nước có khoảng 13,2% hộ dân cư có thu nhập bình quân trên mức sống tối thiểu đến mức sống trung bình, tương ứng với khoảng 3,57 triệu hộ, tương ứng với khoảng 13,88 triệu người; trong đó, có khoảng 14,5 % hộ dân cư ở khu vực nông thôn và khoảng 10,8% hộ dân cư ở khu vực thành thị.

2.2. Nội dung chuẩn nghèo đa chiều quốc gia giai đoạn 2021-2025

Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội xây dựng chuẩn nghèo đa chiều quốc gia giai đoạn 2021-2025 như sau:

a) Các tiêu chí đo lường nghèo đa chiều

- *Tiêu chí về thu nhập:* Trên cơ sở tính toán của Tổng cục Thống kê (Bộ Kế hoạch và Đầu tư), ước tính ngân sách thực hiện và mục tiêu nâng cao chất lượng cuộc sống cho người nghèo phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội giai đoạn 2021-2025, Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội đề xuất áp dụng tiêu chí về thu nhập theo phương án: 1,5 triệu đồng/người/tháng ở khu vực nông thôn và 02 triệu đồng/người/tháng ở khu vực thành thị (tương ứng với chuẩn mức sống tối thiểu, có điều chỉnh giảm số lẻ đến đơn vị chục nghìn).

¹Tại văn bản số 376/TCTK-XHMT ngày 23/3/2020 và văn bản số 488/TCTK-XHMT ngày 14/4/2020 của Tổng cục Thống kê.

Dự báo tại thời điểm tháng 01/2021, cả nước có khoảng 16,6% hộ dân cư có thu nhập dưới chuẩn nghèo thu nhập, tương ứng với khoảng 4,473 triệu hộ (tăng 2,32 triệu hộ so với năm 2020), tương ứng khoảng 17,447 triệu người.

- *Tiêu chí về thiếu hụt dịch vụ xã hội cơ bản:*

+ Về các dịch vụ xã hội cơ bản (chiều thiếu hụt): Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội đề xuất các dịch vụ xã hội cơ bản gồm (06 dịch vụ): y tế, giáo dục, nhà ở, nước sinh hoạt và vệ sinh, thông tin, việc làm.

+ Về các chỉ số đo lường mức độ thiếu hụt dịch vụ xã hội cơ bản:

Các chỉ số đề nghị sửa đổi, thay thế: Chỉ số tiếp cận các dịch vụ y tế thay bằng chỉ số dinh dưỡng; sửa đổi 02 chỉ số về giáo dục, gồm trình độ giáo dục của người lớn và tình trạng đi học của trẻ em; sửa đổi nước sạch và vệ sinh thành nước sinh hoạt và vệ sinh; sửa đổi, bổ sung 2 chỉ số sử dụng dịch vụ viễn thông và chỉ số phương tiện phục vụ tiếp cận thông tin.

Các chỉ số đề nghị bổ sung:

. Chỉ số việc làm: Hộ gia đình có ít nhất một người không có việc làm (người trong độ tuổi lao động có khả năng lao động, sẵn sàng/mong muốn làm việc nhưng không tìm được việc làm); hoặc có việc làm công ăn lương nhưng không có hợp đồng lao động;

. Chỉ số về người phụ thuộc trong hộ gia đình: Hộ gia đình có tỷ lệ người phụ thuộc trong tổng số nhân khẩu lớn hơn 50% (Người phụ thuộc bao gồm: (i) trẻ em dưới 16 tuổi; (ii) người cao tuổi, người khuyết tật đang hưởng trợ cấp xã hội hằng tháng).

Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội đề xuất các chỉ số đo lường mức độ thiếu hụt dịch vụ xã hội cơ bản gồm (12 chỉ số): dinh dưỡng; bảo hiểm y tế; trình độ giáo dục của người lớn; tình trạng đi học của trẻ em; chất lượng nhà ở; diện tích nhà ở bình quân đầu người; nguồn nước sinh hoạt; nhà tiêu hợp vệ sinh; sử dụng dịch vụ viễn thông; phương tiện phục vụ tiếp cận thông tin; việc làm; người phụ thuộc trong hộ gia đình.

(Chi tiết chiều, chỉ số và ngưỡng thiếu hụt tại Phụ lục kèm theo Nghị định).

b) Chuẩn hộ nghèo, hộ cận nghèo, hộ có mức sống trung bình

- Hộ nghèo:

(i) Khu vực nông thôn: Là hộ gia đình có thu nhập bình quân đầu người/tháng từ 1.500.000 đồng trở xuống và thiếu hụt từ 03 chỉ số đo lường mức độ thiếu hụt dịch vụ xã hội cơ bản trở lên.

(ii) Khu vực thành thị: Là hộ gia đình có thu nhập bình quân đầu người/tháng từ 2.000.000 đồng trở xuống và thiếu hụt từ 03 chỉ số đo lường mức độ thiếu hụt dịch vụ xã hội cơ bản trở lên.

- Hộ cận nghèo:

(i) Khu vực nông thôn: Là hộ gia đình có thu nhập bình quân đầu người/tháng từ 1.500.000 đồng trở xuống và thiếu hụt dưới 03 chỉ số đo lường mức độ thiếu hụt dịch vụ xã hội cơ bản.

(ii) Khu vực thành thị: Là hộ gia đình có thu nhập bình quân đầu người/tháng từ 2.000.000 đồng trở xuống và thiếu hụt dưới 03 chỉ số đo lường mức độ thiếu hụt dịch vụ xã hội cơ bản.

- Hộ có mức sống trung bình:

(i) Khu vực nông thôn: Là hộ gia đình có thu nhập bình quân đầu người/tháng trên 1.500.000 đồng đến 2.250.000 đồng.

(ii) Khu vực thành thị: Là hộ gia đình có thu nhập bình quân đầu người/tháng trên 2.000.000 đồng đến 3.000.000 đồng.

2.3. Đánh giá tác động của chính sách về thủ tục hành chính và giới

- Tác động về thủ tục hành chính: Chính sách không làm phát sinh mới thủ tục hành chính.

- Tác động về giới: Chính sách không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền, lợi ích của mỗi giới do quy định được áp dụng chung, không có sự phân biệt về giới.

V. MỘT SỐ VẤN ĐỀ XIN Ý KIẾN

Trong quá trình soạn thảo, các Bộ, ngành, địa phương và tổ chức, cá nhân được lấy ý kiến đều nhất trí với sự cần thiết ban hành, nội dung của Nghị định. Một số vấn đề lớn, Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội báo cáo, xin ý kiến Chính phủ như sau:

1. Về hình thức văn bản quy phạm pháp luật ban hành chuẩn nghèo

Bộ Tư pháp đề nghị hình thức văn bản quy phạm pháp luật ban hành chuẩn nghèo là Nghị định của Chính phủ (không phải Quyết định của Thủ tướng Chính phủ).

Về vấn đề này, Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội giải trình như sau:

- *Về hình thức văn bản:* Căn cứ quy định tại khoản 3 Điều 15 Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015, việc ban hành chuẩn nghèo đa chiều quốc gia giai đoạn 2021 - 2025 thuộc thẩm của Chính phủ, do vậy, Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội đã tiếp thu ý kiến thẩm định của Bộ Tư pháp về hình thức ban hành là Nghị định.

- *Về hồ sơ xây dựng văn bản:* Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội đã tổng kết thực tiễn thi hành chuẩn nghèo tiếp cận đa chiều áp dụng cho giai đoạn 2016 - 2020; xây dựng dự thảo Nghị định quy định chuẩn nghèo đa chiều quốc gia giai đoạn 2021 - 2025 trên cơ sở dự thảo Quyết định của Thủ tướng Chính phủ ban hành chuẩn nghèo đa chiều quốc gia áp dụng cho giai đoạn 2021 - 2025; lập báo cáo đánh giá tác động đầy đủ, chi tiết chính sách dự kiến ban hành của dự thảo Nghị định. Do vậy, hồ sơ trình ban hành Nghị định đã hoàn thiện theo quy định.

- *Về quy trình xây dựng văn bản:* Căn cứ quy định tại khoản 2 Điều 19 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, trong bối cảnh điều kiện kinh tế - xã hội của đất nước bị ảnh hưởng nặng nề bởi đại dịch COVID-19, Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội trình Chính phủ xem xét, cho phép thực hiện quy trình xây

dụng đồng thời hai bước đối với dự thảo Nghị định theo ý kiến thẩm định của Bộ Tư pháp.

2. Về tiêu chí thu nhập

Bộ Tài chính² cho rằng việc đề xuất tiêu chí thu nhập bằng chuẩn mức sống tối thiểu sẽ làm tăng các đối tượng người nghèo, dự kiến tăng chi thường xuyên một số chính sách hỗ trợ trực tiếp người nghèo (hỗ trợ bảo hiểm y tế, giáo dục, tiền điện, trợ giúp pháp lý, trợ cấp xã hội đối với đối tượng bảo trợ xã hội thuộc hộ nghèo, hộ cận nghèo) và một số chính sách có liên quan (chính sách đối với người dân tộc thiểu số, người dân sinh sống trên địa bàn khó khăn; chính sách hỗ trợ đất trồng lúa, chính sách miễn giảm thủy lợi phí, chính sách đặc thù hỗ trợ phát triển kinh tế - xã hội vùng dân tộc thiểu số và miền núi), mức tăng tối đa đầu kỳ năm 2021 khoảng 20.220 tỷ đồng so với năm 2020 (gồm cả ngân sách Trung ương và địa phương), dẫn tới áp lực cân đối nguồn lực từ ngân sách nhà nước giai đoạn 2021-2025.

Về vấn đề này, Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội giải trình như sau:

Tổng cục Thống kê, Bộ Kế hoạch và Đầu tư tính toán theo tiêu chí thu nhập bằng chuẩn mức sống tối thiểu tháng 01/2021, ước tính tỷ lệ hộ nghèo, hộ cận nghèo đầu kỳ giai đoạn 2021-2025 là 16,6%, trong đó, tỷ lệ hộ nghèo là 10,83% (bao gồm 2% hộ nghèo “kinh niên” thuộc đối tượng bảo trợ xã hội), tỷ lệ hộ cận nghèo là 5,77%. Tỷ lệ này phù hợp với mục tiêu giảm tỷ lệ hộ nghèo từ 1-1,5%/năm trong Nghị quyết Đại hội Đảng lần thứ XII và tỷ lệ nghèo đa chiều duy trì giảm ở mức 1-1,5%/năm trong dự thảo các Văn kiện trình Đại hội XIII của Đảng; bảo đảm mối tương quan với tỷ lệ hộ nghèo và hộ cận nghèo được xác định đầu kỳ của các giai đoạn trước, cụ thể:

- Giai đoạn 2005-2010, tỷ lệ hộ nghèo và cận nghèo đầu kỳ là 22% năm 2005, giảm xuống còn 9,5% năm 2010 (tỷ lệ hộ nghèo là 4,5%, tỷ lệ hộ cận nghèo là 5,25%);

- Giai đoạn 2011-2015, tỷ lệ hộ nghèo và cận nghèo đầu kỳ là 21% năm 2010, giảm xuống còn 9,25% năm 2015 (tỷ lệ hộ nghèo là 4,25, tỷ lệ hộ cận nghèo là 5%);

- Giai đoạn 2016-2020, tỷ lệ hộ nghèo và cận nghèo đầu kỳ là 15,1% năm 2015, giảm xuống còn 8,2% 2019 và dự kiến dưới 7% năm 2020 (tỷ lệ hộ nghèo là 2,75%, tỷ lệ hộ cận nghèo là 4%).

Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội tính toán khi áp dụng chuẩn nghèo mới, ước tính mức tăng ngân sách năm 2021 (năm đầu kỳ giai đoạn 2021-2025) khoảng 11.200 tỷ đồng (bao gồm cả ngân sách trung ương và địa phương) so với năm 2020 (năm cuối kỳ giai đoạn 2016-2020) để thực hiện chính sách thường xuyên hỗ trợ trực tiếp người nghèo, cận nghèo; bình quân ngân sách chi thực hiện chính sách thường xuyên hỗ trợ trực tiếp cho người thuộc hộ nghèo, hộ cận nghèo giai đoạn 2021-2025 khoảng 25.000 tỷ đồng/năm (giai đoạn 2016-2020: khoảng 20.000-25.000 tỷ đồng/năm). Như vậy, tổng kinh phí thực hiện chính sách thường xuyên cơ bản không tăng so với giai đoạn 2016-2020 do chính sách đã được sửa đổi, bổ sung theo hướng hỗ trợ có điều kiện, giảm dần và tiến tới xóa bỏ chính sách

²Tại công văn số 7971/BTC-HCSN ngày 30/6/2020 của Bộ Tài chính.

“cho không”; việc hỗ trợ hộ nghèo, hộ cận nghèo dựa trên tiêu chí xác định chiều thiếu hụt, mức độ thiếu hụt, không bình quân, cào bằng.

Chuẩn nghèo mới không làm gia tăng nguồn lực thực hiện Chương trình mục tiêu quốc gia về giảm nghèo và an sinh xã hội bền vững giai đoạn 2021-2025 (do Chính phủ bố trí nguồn lực tùy thuộc vào khả năng cân đối ngân sách).

Mặt khác, trong giai đoạn 27 năm vừa qua, Việt Nam đã 07 lần ban hành chuẩn nghèo quốc gia theo chủ trương chuẩn nghèo giai đoạn sau luôn cao hơn giai đoạn trước và tiệm cận chuẩn mức sống tối thiểu. Qua tổng kết thực tiễn thi hành pháp luật về chuẩn nghèo giai đoạn 2016-2020 của Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội, việc xác định tiêu chí thu nhập bằng chuẩn mức sống tối thiểu giai đoạn 2021-2025 phù hợp với xu thế phát triển kinh tế - xã hội của đất nước và là minh chứng rõ nét nhất thể hiện sự quan tâm của Đảng và Nhà nước đối với mục tiêu nâng cao mức sống đối với người nghèo có thu nhập thấp trong xã hội, được quốc tế đánh giá là thành tựu nổi bật Việt Nam trong công tác giảm nghèo trong khu vực và trên thế giới. Bên cạnh đó, các đối tác phát triển quốc tế khuyến nghị Chính phủ ban hành chuẩn nghèo mới có tiêu chí thu nhập bằng chuẩn mức sống tối thiểu vì Việt Nam đã trở thành một quốc gia có thu nhập trung bình, bảo đảm thực hiện mục tiêu của Chính phủ về Kế hoạch hành động quốc gia thực hiện chương trình nghị sự 2030 vì sự phát triển bền vững.

Do vậy, Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội đề nghị giữ nguyên như dự thảo Nghị định.

3. Về thời điểm áp dụng chuẩn nghèo đa chiều quốc gia

Bộ Tài chính đề nghị kéo dài thời gian áp dụng chuẩn nghèo giai đoạn 2016-2020 đến năm 2021 và ban hành chuẩn nghèo mới cho giai đoạn 2022-2025 để bảo đảm chủ trương ổn định ngân sách nhà nước giai đoạn 2017-2020 kéo dài đến năm 2021.

Về vấn đề này, Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội giải trình như sau:

- Chuẩn nghèo về thu nhập quy định tại Quyết định 59/2015/QĐ-TTg rất lạc hậu, bằng 70% chuẩn mức sống tối thiểu tại thời điểm 2015 (bằng 45% chuẩn mức sống tối thiểu tại thời điểm năm 2020) nên không thể áp dụng cho giai đoạn tới và không phản ánh đúng thực trạng nghèo ở nước ta, do vậy, có tỷ lệ lớn người nghèo không được nhận diện, xác định để thụ hưởng chính sách giảm nghèo, an sinh xã hội.

- Việc kéo dài thời gian áp dụng chuẩn nghèo giai đoạn 2016-2020 đến năm 2021 dẫn tới tình trạng:

. Thiếu cơ sở pháp lý để tiến hành Tổng điều tra hộ nghèo, hộ cận nghèo theo chuẩn nghèo đa chiều quốc gia giai đoạn 2021-2025 vào Quý IV/2020 theo quy định tại Nghị quyết số 01/NQ-CP ngày 01/01/2020 của Chính phủ.

. Thiếu căn cứ để xây dựng mục tiêu, chỉ tiêu và nội dung Chương trình mục tiêu quốc gia Giảm nghèo và An sinh xã hội bền vững, Chương trình mục tiêu quốc gia xây dựng nông thôn mới, Chương trình mục tiêu quốc gia phát triển kinh tế - xã hội vùng đồng bào dân tộc thiểu số và miền núi; và chương trình phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2021-2025.

. Thiếu cơ sở thực tiễn để xác định mục tiêu, chỉ tiêu giảm nghèo trong Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ XIII và Nghị quyết của Quốc hội, Chính phủ về giảm nghèo giai đoạn tới.

Do vậy, Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội đề nghị giữ nguyên như dự thảo Nghị định.

Trên đây là Tờ trình Chính phủ về dự thảo Nghị định quy định chuẩn nghèo đa chiều quốc gia giai đoạn 2021-2025, Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội trình Chính phủ xem xét, quyết định./.

Nơi nhận:

- Thủ tướng Chính phủ (để báo cáo);
- Các Phó Thủ tướng Chính phủ (để báo cáo);
- Bộ trưởng (để báo cáo);
- Văn phòng Chính phủ;
- Các Bộ, ngành Trung ương;
- Ủy ban Trung ương MTTQ Việt Nam;
- Ban Kinh tế Trung ương;
- UBCVĐXH của Quốc hội;
- Cơ quan Trung ương của các đoàn thể;
- UBND các tỉnh, thành phố trực thuộc TW;
- Lưu: VT, VPQGGN.

**KT. BỘ TRƯỞNG
THỨ TRƯỞNG**

Lê Văn Thanh