

XÁC ĐỊNH ĐỐI TƯỢNG HƯỞNG LỢI TỪ CÁC CHƯƠNG TRÌNH XÓA ĐÓI GIẢM NGHÈO Ở TỈNH HÀ BÌNH

Th.s. Mai Lan Phương, TS. Nguyễn Mậu Dũng

Trường Đại học Nông nghiệp Hà Nội

GS. Phillippe Lebailly

Trường Đại học Liège-Ulg, Vương Quốc Bỉ

Trong bối cảnh phát triển kinh tế xã hội hiện nay, số người tái nghèo và thoát nghèo biến động do thu nhập của hộ nghèo thường xuyên giao động xung quanh đường nghèo. Điều này khiến hệ thống hành chính không theo dõi kịp, dẫn đến lợi ích của việc được coi là nghèo không có sẵn khi người nghèo cần chúng nhất. Nghiên cứu tập trung tranh luận các vấn đề liên quan đến đối tượng hưởng lợi từ các chính sách giảm nghèo của Việt Nam. Phương pháp phỏng vấn bán cấu trúc được sử dụng để thu thập thông tin của 30 hộ nghèo và 30 hộ cận nghèo thuộc hai xã Tu Lý, huyện Đà Bắc và xã Xuân Phong huyện Cao Phong. Các phân tích so sánh giữa hai nhóm hộ cho thấy nhóm hộ cận nghèo dễ bị tổn thương nhưng lại không được sự trợ giúp vì họ không thuộc nhóm đối tượng hưởng lợi của các Chương trình xóa đói giảm nghèo. Việc xác định đối tượng hưởng lợi của chương trình dựa vào chuẩn nghèo đã vô hình chung tạo nên sự bất bình đẳng giữa những nhóm hộ dễ bị tổn thương (bao gồm cả nhóm nghèo và không nghèo). Cộng đồng địa phương nên đóng vai trò quyết định trong việc xác định đối tượng hưởng lợi từ các Chương trình giảm nghèo nhằm hỗ trợ đúng đối tượng, tránh lãng phí nguồn lực và góp phần tăng tính bền vững là đề xuất của nghiên cứu.

Từ khóa: Hộ nghèo, cận nghèo, chuẩn nghèo, nông thôn.

1. Đặt vấn đề

Trong những năm gần đây, các chương trình giảm nghèo đã tạo điều kiện để người nghèo tiếp cận tốt hơn các dịch vụ xã hội cơ bản. Cơ sở hạ tầng của các huyện nghèo, xã nghèo được tăng cường, đời sống người nghèo được cải thiện rõ rệt. Tỷ lệ hộ nghèo cả nước giảm từ 22% năm 2005 xuống còn 9,45% năm 2010. Tuy nhiên, trong báo cáo giữa kỳ của Bộ Lao động Thương Binh xã hội, kết quả giảm nghèo vẫn chưa thực sự bền vững do số hộ đã thoát nghèo nhưng mức thu nhập nằm sát chuẩn nghèo còn lớn; tỷ lệ hộ tái nghèo hàng năm còn cao;

chênh lệch giàu nghèo ở các vùng, nhóm dân cư vẫn còn khá lớn; đời sống người nghèo vẫn còn nhiều khó khăn, nhất là ở khu vực miền núi, vùng cao, vùng đồng bào dân tộc thiểu số. Theo ông Nguyễn Trọng Đàm¹, thứ trưởng bộ LĐ, TB&XH, dù Nhà nước luôn dành nguồn lực lớn cho giảm nghèo nhưng vẫn chưa đáp ứng được nhu cầu. Một số chương trình, chính sách giảm nghèo chưa đồng bộ, còn mang tính ngắn hạn, thiếu sự gắn kết chặt chẽ. Một bộ phận người nghèo còn tâm lý ỷ lại, chưa tích cực, chủ động vươn lên thoát nghèo.

Vấn đề nghèo đói ở Việt Nam đã thay đổi so với những

năm trước, chính vì vậy Chiến lược giảm nghèo của Việt Nam được thực hiện đồng bộ và trên diện rộng dường như không phát huy được vai trò trong công cuộc giảm nghèo. Số người tái nghèo và thoát nghèo biến động liên tục song hệ thống hành chính lại không có khả năng theo dõi kịp những thay đổi này khiến lợi ích của việc được coi là nghèo không có sẵn khi người nghèo cần chúng nhất. Thay vào đó, người dân được tiếp cận lợi ích của chương trình hoặc là vào năm sau đó hoặc là khi họ đã thoát khỏi bẫy nghèo. Báo cáo vẫn chưa đưa ra được lý do giải thích tại sao 10% đối tượng thụ hưởng chương trình năm 2006

lại có thu nhập cao hơn chuẩn nghèo quốc gia (theo đánh giá giữa kỳ của chương trình mục tiêu quốc gia).

Báo cáo giữa kỳ cũng xác định về tỷ lệ bỏ sót đối tượng nghèo của chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo (CTMTQG-GN), dữ liệu khảo sát sinh hoạt gia đình Việt Nam (KSMSHGĐVN) đã cho thấy có 52,1% số người được phỏng vấn là hộ nghèo theo khảo sát KSMSHGĐVN nhưng không được đưa vào danh sách nghèo của Sở LĐTBXH. Như vậy, trên một nửa số "hộ nghèo thực sự" không đủ điều kiện để tiếp nhận các hỗ trợ của chương trình. Nguyên nhân chính của tình trạng này là do quy trình đánh giá nghèo tại địa phương có thể đã không được tiến hành tại thời điểm điều tra năm 2006. Điều này cho thấy việc chọn điểm phân định ai nghèo, ai không nghèo một cách tùy tiện không thể phản ánh một thực tế rằng thu nhập của hộ nghèo thường xuyên dao động xung quanh đường nghèo. Tình trạng này ngày càng nghiêm trọng hơn trong bối cảnh nghèo mới, ở đó sự nhạy cảm trước những cú sốc và tiến trình kinh tế mới sẽ làm cho người dân dễ bị tổn thương hơn.

Trong nghiên cứu này, chúng tôi tập trung vào các vấn đề liên quan đến đối tượng hưởng lợi từ các chính sách giảm nghèo của Việt Nam với **mục tiêu: Tìm hiểu những tồn tại trong xác định đối tượng hưởng lợi từ CTMTQG-GN từ đó đưa ra những kiến nghị phù hợp.** Câu hỏi nghiên cứu đặt ra là: Liệu có nên xác định đối tượng hưởng lợi từ các chương trình giảm nghèo theo chuẩn nghèo quốc gia? Để trả lời câu hỏi này đối tượng nghiên cứu được nhắm tới là các hộ nghèo

và cận nghèo dựa theo tiêu chí đối nghèo quốc gia giai đoạn 2006 – 2010. Các đặc điểm về kinh tế xã hội của hai nhóm hộ này được mô tả nhằm mục đích phân định sự khác biệt giữa hai nhóm hộ và nhằm đưa ra những minh chứng về những bất cập trong việc xác định đối tượng hưởng lợi từ các chính sách đối nghèo của Chính phủ.

2. Phương pháp nghiên cứu

Xã Xuân Phong và xã Tu Lý được chọn làm điểm nghiên cứu vì đây là hai xã miền núi có điều kiện kinh tế xã hội tương đối đa dạng mang tính đại diện chung cho các xã thuộc tỉnh Hòa Bình. Sản xuất nông nghiệp và lâm nghiệp là hoạt động chủ yếu của các hộ nông dân trong xã. Nguồn thu nhập chủ yếu của các hộ nông dân của hai xã là từ ngô và mía (sản xuất lúa chỉ đáp ứng nhu cầu tiêu dùng lương thực trong gia đình). Sản xuất chăn nuôi của các hộ nông dân ở hai xã này chưa phát triển, chủ yếu là chăn nuôi nhỏ lẻ phục vụ cho tiêu dùng gia đình. Tỷ lệ hộ nghèo của hai xã tính đến năm 2011 (theo tiêu chuẩn mới) là ở xã Xuân Phong là 55,26% và ở xã Tu Lý là 50,3%.

Thành phần dân tộc của xã Tu Lý khá đa dạng với tỷ lệ người dân tộc Mường là 50%, dân tộc Kinh chiếm 17%, dân tộc Tày chiếm 12%, dân tộc Dao chiếm 17% và dân tộc Thái chiếm 4%. Ở xã Xuân Phong tỷ lệ người dân tộc Mường là 98,5%, còn lại là dân tộc Thái và Kinh.

Dựa vào tiêu chuẩn nghèo và cận nghèo áp dụng tại hai xã Xuân Phong và xã Tu Lý (giai đoạn 2006– 2010), chúng tôi tiến hành lựa chọn 30 hộ nghèo

và 30 hộ cận nghèo thuộc hai xã để phỏng vấn. Phương pháp phỏng vấn Bán cấu trúc (semi-structure) được sử dụng trong quá trình nghiên cứu để thu thập thông tin về đặc điểm kinh tế xã hội, tình hình sản xuất và đời sống của hộ. Ngoài ra phương pháp thảo luận nhóm cũng được sử dụng trong quá trình nghiên cứu nhằm thu thập thông tin liên quan đến khó khăn và ý kiến đề xuất của các hộ về các chính sách xóa đói giảm nghèo.

3. Kết quả nghiên cứu

3.1 Đối tượng hưởng lợi từ chương trình Xóa đói giảm nghèo

Giảm tỷ lệ hộ nghèo xuống dưới 10%, bình quân mỗi năm giảm từ 3- 4% (khoảng 4.500 hộ nghèo đến 6.000 hộ nghèo/năm); không để tái nghèo kinh niên. Các xã nghèo có đủ cơ sở hạ tầng thiết yếu (thuỷ lợi nhỏ, trường học, trạm y tế, đường dân sinh, điện, nước sinh hoạt, chợ) là mục tiêu của chương trình XDGN giai đoạn 2001– 2005. Để đạt được mục tiêu này, có hai nhóm chính sách cơ bản:

- Nhóm chính sách thứ nhất tác động trực tiếp đến hộ nghèo như: Dự án tín dụng cho hộ nghèo vay vốn phát triển sản xuất kinh doanh; dự án hướng dẫn người nghèo cách làm ăn, khuyến nông, lâm, ngư; dự án xây dựng mô hình XDGN ở các xã đặc biệt khó khăn vùng sâu, vùng cao, vùng ATK.

- Các dự án hỗ trợ chung cho các xã nghèo là nhóm chính sách thứ hai gồm: Dự án xây dựng CSHT thiết yếu các xã nghèo (thuỷ lợi nhỏ, trường học, trạm y tế, đường dân sinh, điện, nước sinh hoạt, chợ); dự án hỗ trợ sản xuất và

Bảng 1: Đặc điểm về nhân khẩu của hộ điều tra

	ĐVT	Tu Lý		Xuân Phong	
		Hộ nghèo	Hộ cận nghèo	Hộ nghèo	Hộ cận nghèo
Độ tuổi bình quân của chủ hộ	Tuổi	40	43	36	41
Trình độ học vấn của chủ hộ	Lớp	4	7	5	5
Bình quân nhân khẩu/hộ	Người	4,7	4,7	4,3	4,6
Bình quân lao động/hộ	Người	2,25	2,9	2	2,8

Nguồn: Số liệu điều tra năm 2009

phát triển ngành nghề các xã nghèo; dự án đào tạo, bồi dưỡng cán bộ làm công tác XĐGN và cán bộ các xã nghèo; dự án xây dựng kinh tế mới ở các xã nghèo; dự án định canh, định cư ở các xã nghèo.

Đối tượng hưởng lợi của chương trình trong giai đoạn này là người nghèo, hộ nghèo, xã nghèo. Họ được hỗ trợ về y tế, về giáo dục, chính sách an sinh xã hội, miễn giảm thuế sử dụng đất nông nghiệp, trợ giúp đối tượng nghèo về nhà ở, công cụ lao động và đất sản xuất.

Đến giai đoạn 2006– 2010, mục tiêu của chương trình XĐGN của tỉnh Hòa Bình là góp phần giảm tỷ lệ hộ nghèo theo chuẩn mới từ 31,31% năm 2005 xuống còn 8,86% năm 2010; cải thiện đời sống của nhóm hộ nghèo, hạn chế tốc độ gia tăng khoảng cách chênh lệch về thu nhập, mức sống giữa thành thị và nông thôn, giữa nhóm hộ giàu và nhóm hộ nghèo. Để đạt được mục tiêu này các nhóm dự án về tạo điều kiện cho người nghèo phát triển sản xuất và nâng cao thu nhập; dự án tạo cơ hội cho người nghèo tiếp cận với các dịch vụ xã hội và dự án về nâng cao năng lực và nhận thức cho người nghèo được thực hiện như: Dự án cung cấp tín dụng ưu đãi hộ

nghèo, dự án hỗ trợ đất sản xuất cho hộ nghèo DTTS, dự án khuyến nông- lâm- ngư và hỗ trợ phát triển sản xuất, dự án dạy nghề cho người nghèo, các chính sách hỗ trợ về y tế, giáo dục, nhà ở và nước sinh hoạt. Những dự án này được đánh giá là rất thiết thực, cải thiện đáng kể diện mạo nghèo đói ở các thôn xóm, bản làng đặc biệt là các xã khó khăn thuộc chương trình 135, nâng cao chất lượng cuộc sống của người dân nhất là nhóm hộ nghèo, đồng bào dân tộc ở miền núi. **Đối tượng hưởng lợi** chính từ các dự án này là hộ nghèo và hộ mới thoát nghèo được hưởng lợi thêm hai năm.

Hộ nghèo ở đây được xác định là hộ có mức thu nhập dưới chuẩn nghèo quốc gia do Bộ LĐTB&XH xây dựng theo từng giai đoạn. Giai đoạn 2001– 2005 mức chuẩn nghèo là 150.000 đồng/người/tháng cho khu vực thành thị và 80.000 đồng/người/tháng cho khu vực nông thôn. Trong giai đoạn 2006– 2010 là 260.000đồng/người/tháng đối với khu vực thành thị và 200.000 đồng/người/tháng với khu vực nông thôn.

Việc thực hiện rà soát hộ nghèo theo hướng dẫn được hai xã thực hiện vào tháng 11 hàng năm. Để thực hiện tốt công việc này, các trưởng thôn

được tập huấn và được hướng dẫn cụ thể các bước để thực hiện. Có hai nhóm hộ cần được rà soát i) những nhóm hộ có khả năng thoát nghèo, là những hộ được xét là hộ nghèo ở năm trước thời điểm rà soát và ii) những nhóm hộ có nguy cơ nghèo là những hộ chưa phải là hộ nghèo ở năm trước thời điểm rà soát.

Các tiêu chí được sử dụng để rà soát là sự thay đổi về lao động, thu nhập, số lượng tài sản, diện tích đất canh tác, các điều kiện sống tối thiểu như điện, nước, nhà ở và những rủi ro trong cuộc sống cũng như trong sản xuất... Điều đặc biệt cần lưu ý là những biến động này phải có mối quan hệ trực tiếp đến thu nhập và chi tiêu của hộ. Đối với mỗi một tiêu chí rà soát cụ thể sẽ có một mức điểm tương ứng. Những hộ trong nhóm hộ 1 có tổng số điểm từ 10 trở lên thì có khả năng thoát khỏi danh sách hộ nghèo, và những hộ trong nhóm hộ 2 có tổng số điểm từ 10 trở lên thì có khả năng trở thành hộ nghèo.

Đối với những hộ có khả năng trở thành hộ nghèo thì tổng thu và tổng chi của hộ sẽ được rà soát cụ thể để từ đó xác định thu nhập của hộ trong một năm. Các lĩnh vực sản xuất của hộ như trồng trọt, chăn

Bảng 2: Diện tích đất của các hộ điều tra năm 2009

Mùa vụ	Hộ nghèo		Hộ cận nghèo	
	1	2	1	2
Tu Lý				
% số hộ có đất trồng lúa	53,33	66,67	60,00	80,00
Diện tích đất lúa bq hộ (m ²)	1207,6	1305,6	1456,1	1554,4
Min	300	300	500	500
Max	2400	2400	3042	3042
% số hộ có trồng ngô	66,67	46,67	73,33	53,33
Diện tích đất trồng ngô bq hộ (m ²)	1688,2	1545,5	2450	2000
Xuan Phong				
% số hộ có đất trồng lúa	100,00	86,67	100,00	86,67
Diện tích đất lúa bq hộ (m ²)	673,7	884,8	1040,9	1659
Min	100	100	560	150
Max	1500	1500	2400	3600
% số hộ có trồng ngô	33,33	0,00	33,33	0
Diện tích đất trồng ngô bq hộ (m ²)	546,1	0	854,7	0

Nguồn: Số liệu điều tra năm 2009

nuôi, hoạt động dịch vụ nông nghiệp, lâm nghiệp và dịch vụ lâm nghiệp, thủy sản và dịch vụ thủy sản, các dịch vụ sản xuất kinh doanh dịch vụ phi nông nghiệp (tính cả sản phẩm bán ra và tiêu dùng gia đình), tiền lương, tiền công và các khoản khác (như thu từ hái lượm, quà tặng, tiền gửi về từ bên ngoài, lãi tiết kiệm, tiền cho thuê nhà, lương hưu, trợ cấp...) đều được

tính toán chi tiết. Thu nhập của hộ gia đình bằng tổng thu trừ tổng chi và thu nhập bình quân/người/tháng bằng tổng thu nhập chia cho số nhân khẩu rồi chia cho 12 tháng. Nếu thu nhập của hộ từ 200.000 đồng/tháng/người trở xuống thì hộ đó là hộ nghèo.

Sau khi rà soát thu nhập, thôn sẽ tổ chức họp để chọn ra những hộ nghèo theo danh

sách đã rà soát. Danh sách hộ nghèo của thôn được nộp lên xã. Xã tổng hợp danh sách các hộ nghèo theo danh sách từ thôn đưa lên, nhưng có sự điều chỉnh cho phù hợp với chỉ tiêu mà huyện giao.

3.2. Đặc điểm của đối tượng hưởng lợi

Chúng tôi lựa chọn nhóm hộ nghèo (nhóm đối tượng hưởng lợi) và nhóm hộ cận nghèo để

Bảng 3: Khả năng tự túc lương thực của hộ năm 2009

	Tu Lý		Xuân Phong	
	Hộ nghèo	Hộ cận nghèo	Hộ nghèo	Hộ cận nghèo
% số hộ phải mua thêm gạo cho tiêu dùng	93,33	60,00	100	80,00
<i>Trong đó :</i>				
% số hộ phải mua thêm gạo dưới 6 tháng	57,62	66,67	80,00	100,00
% số hộ phải mua thêm gạo trên 6 tháng	6,67	0,00	20,00	0,00
% số hộ phải mua gạo cho cả năm	35,71	33,33	0,00	0,00

Nguồn: Số liệu điều tra năm 2009

Bảng 4: Chi tiêu của hộ điều tra năm 2009 (ĐVT: 1000 đ)

Chi tiêu	Tu Lý		Xuân Phong	
	Hộ nghèo	Hộ cận nghèo	Hộ nghèo	Hộ cận nghèo
Chi cho thức ăn hàng ngày bình quân hộ	7006,4	10200	3073,8	4983,7
Max	14400	28800	10800	14400
Min	1500	4800	720	1080
Chi tiêu bq hộ/năm	19075,9	23724,8	9873,1	10108,6

Nguồn: Số liệu điều tra năm 2009

so sánh về sự khác biệt giữa hai nhóm hộ.

* *Đặc điểm nhân khẩu và lao động của hộ*

Điều tra cho thấy, không có sự khác biệt rõ rệt về số nhân khẩu và lao động bình quân hộ. Tỷ lệ số hộ có con thứ 3 trở lên không đáng kể, những hộ đông người nhất là những hộ có 7 khẩu, đây là những hộ có các thế hệ ông bà con cháu cùng sống chung trong một gia đình. Công việc của lao động ở hai nhóm hộ này là giống nhau chủ yếu là lao động nông nghiệp. Trong thời buổi nông nhàn lao động thường đi làm thuê để kiếm thêm thu nhập. Các công việc làm thuê chủ yếu trong lĩnh vực nông nghiệp do lao động không có kỹ thuật tay nghề. Ở xã Xuân Phong lao động thường đi làm thuê cho nông trường cam Cao Phong,...

hoặc ai thuê gì làm nấy, ở xã Tu Lý có những công việc làm thêm tương tự như làm mía hoặc làm trong lâm trường, trong nhà máy giấy ở Đà Bắc (Bảng 1).

* *Đất đai*

Do diện tích đất trồng lúa được chia theo bình quân đầu người/hộ nên giữa hai nhóm hộ nghèo và cận nghèo, diện tích đất trồng lúa không có sự chênh lệch quá rõ rệt. Diện tích đất lúa của các hộ điều tra bình quân là trên 1200m² đối với hộ nghèo và trên 1.400 m² đối với hộ cận nghèo. Chất lượng đất theo đánh giá của hộ ở mức xấu hoặc trung bình. Nhìn chung, diện tích trồng lúa thấp, chất lượng đất lúa theo đánh giá của các hộ là không tốt, cho năng suất thấp. Sản xuất lúa chủ yếu phục vụ cho nhu cầu lương thực của gia đình, không có lúa để bán.

Những hộ ít đất chủ yếu là do mới tách hộ hoặc chuyển đến từ các địa phương khác. Việc lựa chọn trồng ngô, mía, sắn và các loại cây khác phụ thuộc vào chiến lược kinh doanh của từng hộ. Đa số các loại cây này được trồng trên đất đồi. Hộ cận nghèo có sự đa dạng hơn trong các hoạt động trồng trọt, nhất là việc trồng các loại cây cho hiệu quả kinh tế cao như cây mía, cây ngô. Khoản tiền mặt của hộ chủ yếu đến từ trồng ngô và mía vì đây là hai loại cây mang lại giá trị kinh tế cao. Ở xã Tu Lý tỷ lệ hộ trồng ngô cao hơn so với xã Xuân Phong, diện tích đất bình quân trồng ngô của nhóm hộ cận nghèo xã Tu Lý cao hơn so với nhóm hộ nghèo (Bảng 2).

* *Khả năng tự túc lương thực của hộ*

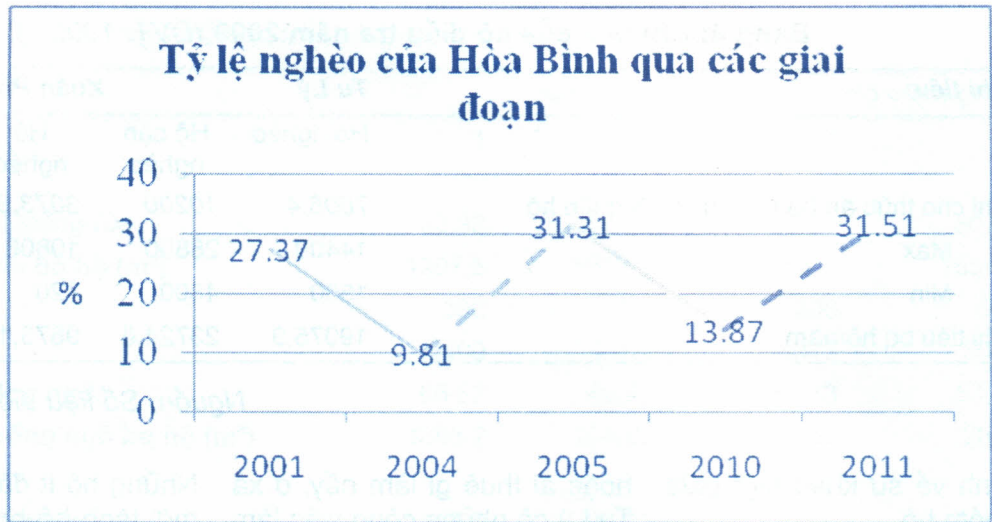
Theo bảng 3, đa phần hai

Bảng 5: Các giải pháp lựa chọn của hộ khi không có tiền

	Tu Lý		Xuân Phong	
	Hộ nghèo	Hộ cận nghèo	Hộ nghèo	Hộ cận nghèo
Mua chịu	53,33	53,33	26,67	-
Đi vay	20,00	20,00	46,67	33,33
Bán sản phẩm phụ từ rừng	0,00	-	13,33	-
Bán các sản phẩm khác	0,00	-	7,67	66,67
Đi làm thuê	53,33	-	73,33	-

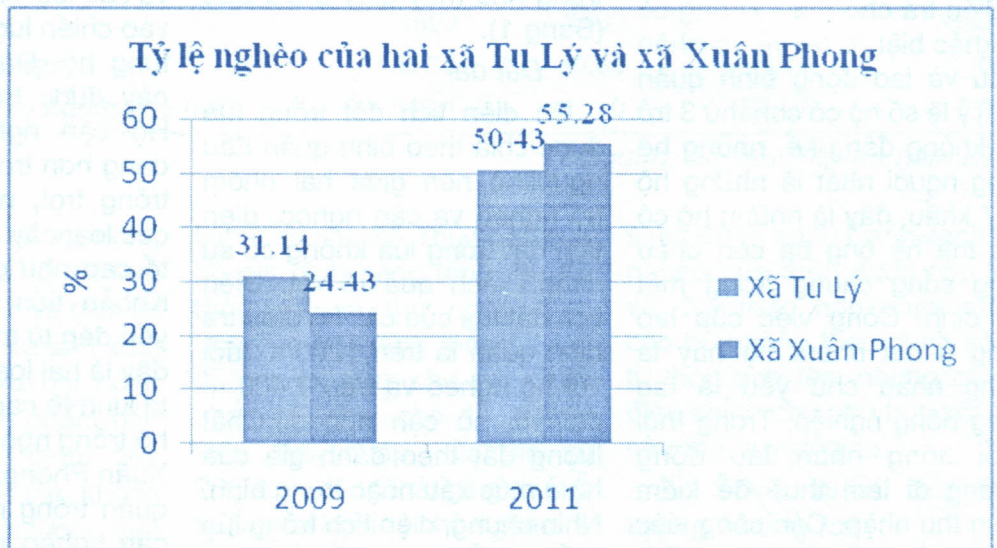
Nguồn: Số liệu điều tra năm 2009

Biểu đồ 1:



Nguồn: Thống kê tỉnh Hòa Bình

Biểu đồ 2:



Nguồn: Thống kê tỉnh xã

nhóm hộ này phải mua thêm gạo phục vụ cho tiêu dùng gia đình. Trong đó, số hộ mua gạo cho cả 12 tháng trong năm ở xã Tu Lý chiếm 35,75% đối với hộ nghèo và 33,33% đối với hộ cận nghèo. Các hộ chỉ có thể tự túc được lương thực trong vòng 6 tháng. Khả năng tự túc lương thực thông thường liên quan trực tiếp đến diện tích đất nông nghiệp của hộ. Do bình quân đất trồng lúa của hai nhóm hộ này thấp trong khi chất lượng đất không tốt (cho năng suất thấp) nên sản xuất lúa không đủ đảm bảo tiêu dùng gia đình.

*** Chi tiêu bình quân hộ**

Nếu xét về chi tiêu bình quân chung cho thực phẩm, nhóm hộ nghèo và cận nghèo ở xã Tu Lý có mức chi tiêu cao hơn so với nhóm hộ ở xã Xuân Phong.

Tuy nhiên, xét về tổng thể mức chi tiêu bình quân năm của các nhóm hộ này thấp. 100% số hộ được hỏi đều nói rằng mức thu nhập của hộ không đủ để đảm bảo cho nhu cầu cuộc sống tối thiểu. Việc thiếu tiền để chi trả cho những chi tiêu diễn ra thường xuyên nhất vào những lúc giáp hạt

(Bảng 4).

Trong những thời điểm thiếu tiền, ứng xử của các hộ rất khác nhau. Chủ yếu là đi mua chịu, đi vay, sau đó thì đi làm thuê công nhật để lấy tiền trả. Một số hộ vào rừng tìm các sản phẩm phụ từ rừng như củi, các cây thuốc nam, mộc nhĩ để bán lấy tiền. Tỷ lệ hộ nghèo ở hai xã lựa chọn đi làm thuê để kiếm tiền chi tiêu cho cuộc sống cao.

Nếu nhìn mặt bằng chung thì đời sống của hộ cận nghèo cao hơn so với hộ nghèo. Tuy nhiên vẫn còn tồn tại những hộ

Hộp 1:

Hộ ông Bàn Văn Thiêm, hộ nghèo xóm Mít xã Tu Lý, huyện Đà Bắc. Gia đình ông có ba người, hai ông bà và một anh con trai bị câm điếc nhưng vẫn có khả năng lao động. Đây là một gia đình người Dao tiến. Đổ đạc trong nhà rất đơn sơ và cũ, gần như không có một tài sản nào đáng giá ngoài một vài bao thóc để góc nhà. Ông chia sẻ: “Năm ngoái tôi có được nằm trong danh sách vay vốn, nhưng tôi chẳng muốn vay vì cũng không biết dùng làm việc gì. Nhưng các anh trong xã bảo rằng được vay thì cứ đến nhận rồi làm gì thì làm”.

Hộ anh Bùi Văn Đậu, là hộ cận nghèo thuộc thôn Rú 6. Nhà anh có 2 lao động chính và hai cháu đang đi học. Anh chia sẻ: “Khi được thông báo thoát nghèo, tôi không bằng lòng vì hàng năm gia đình tôi vẫn còn thiếu ăn, lại phải chi tiêu rất nhiều cho con cái học hành trong khi đó vốn còn quá ít. Không còn là hộ nghèo việc vay vốn làm ăn cũng không dễ như trước vì nếu là hộ nghèo sẽ được nhiều ưu tiên hơn”.

Nguồn : Điều tra năm 2010

cận nghèo có mức sống và chi tiêu thấp hơn so với hộ nghèo. Điều này cho thấy nhóm hộ cận nghèo có nguy cơ rơi vào cảnh nghèo là rất lớn nếu gặp phải những đột biến bất lợi như bệnh tật, tai nạn nghề nghiệp, mất mùa hoặc thiệt hại trong đầu tư, những biến động bất lợi của giá cả (Bảng 5)...

Tóm lại, có thể nói, việc xác định đối tượng hưởng lợi từ các Chương trình giảm nghèo chỉ dựa vào mức 200.000 đồng/người/tháng là chưa hợp lý bởi tiêu chuẩn này chưa phản ánh được bản chất của nghèo đói tồn tại trong vùng. Kết quả phân tích cho thấy, trong thực tế, nhóm hộ nghèo và cận nghèo đều thuộc nhóm dễ bị tổn thương cần có sự trợ giúp từ phía Nhà nước. Tuy nhiên, khi tiêu chí về đối tượng hưởng lợi được phân định rõ ràng, thì lợi ích nó chỉ mang lại cho một số người mà cụ thể là người nghèo và hộ nghèo. Nhóm hộ cận nghèo cần có sự trợ giúp vô tình bị loại khiến cho họ dễ dàng rơi vào bẫy nghèo khi gặp phải những rủi ro trong cuộc sống và trong sản xuất. Chính điều này đã tạo nên sự bất bình đẳng trong việc xác định đối tượng hưởng lợi và đồng thời cũng là nguyên nhân khiến cho tình trạng thoát nghèo và tái nghèo diễn

ra thường xuyên.

3.3. Những hạn chế từ việc xác định đối tượng hưởng lợi

Việc sử dụng thu nhập để xây dựng chuẩn nghèo của Bộ LĐ TB&XH thể hiện sự không đầy đủ và không phản ánh được bản chất của đói nghèo. Việc xác định ai nghèo, ai không nghèo dựa theo thu nhập chưa đủ để làm cơ sở xây dựng chính sách giảm nghèo, và nó là nguyên nhân tạo nên tính không bền vững của các chính sách vì các nguyên nhân cốt lõi của nghèo đói không được xác định rõ.

Biểu đồ 1 thể hiện tỷ lệ hộ nghèo của Hòa Bình qua các giai đoạn với các tiêu chí nghèo riêng biệt. Nếu chỉ xét tỷ lệ đói nghèo trong một giai đoạn thì tỷ lệ nghèo của Hòa Bình có sự giảm đi rõ rệt, tuy nhiên, việc so sánh giữa các giai đoạn với nhau dựa trên số tương đối là không có ý nghĩa do chuẩn nghèo ở từng giai đoạn là không giống nhau. Chính vì vậy, nếu chỉ dựa vào con số để đưa ra kết luận về kết quả của xóa đói giảm nghèo sẽ không phản ánh được chính xác thực tế về nghèo đói. Đây chính là hạn chế lớn của chỉ tiêu đo lường nghèo đói theo mức thu nhập.

Tại hai xã Tu Lý, huyện Đà

Bắc và xã Xuân Phong huyện Cao Phong, tỷ lệ nghèo cũng có sự thay đổi rõ rệt (Biểu đồ 2). Theo tiêu chí mới thì tỷ lệ nghèo đói của xã Xuân Phong năm 2011 cao gấp đôi so với tỷ lệ này ở năm 2009 và của xã Tu Lý cao gấp 1,5 lần. Với sự thay đổi về chuẩn nghèo, vô hình chung những hộ được coi là thoát nghèo giai đoạn 2006-2010 có thể trở thành hộ nghèo trong giai đoạn mới. Nếu chúng ta đánh giá kết quả của chương trình XĐGN trên cùng một hộ qua các giai đoạn, có thể đầu giai đoạn 2006-2010 hộ đó có mức thu nhập dưới 200.000 đồng/người/tháng, đến cuối giai đoạn mức thu nhập tăng lên là 300.000 đồng/người/tháng, hộ được coi là thoát nghèo và không thuộc nhóm cận nghèo nhưng đến năm 2011 hộ này lại trở thành hộ nghèo dựa theo chuẩn nghèo mới. Vậy liệu chúng ta có thể kết luận hộ thoát nghèo không bền vững?

Bên cạnh đó, xuất phát từ những lợi ích có được từ chương trình này mà một số hộ đã thoát nghèo hoặc không nghèo nhưng vẫn nằm trong danh sách nghèo của xã. Nguyên nhân chính theo chúng tôi nhận định là do ước tính sai đối tượng và sự thiếu phù hợp chuẩn nghèo.

Hai trường hợp sau đây là một ví dụ minh chứng cho nhận định này (hộp 1).

Tất nhiên, những trường hợp điển hình như trên không mang tính đại diện cho toàn xã nhưng để tránh lãng phí nguồn lực của toàn xã hội và để các chương trình Xóa đói giảm nghèo bền vững thì nguyên nhân của những tồn tại này cần phải được xem xét. Do vậy, cần phải có sự rà soát lại các nhóm hộ được hưởng lợi từ chương trình và xây dựng một cơ sở chung mới cho việc xác định các nhóm đối tượng này.

Có hai nguyên nhân chính dẫn đến những tồn tại trong việc xác định đối tượng hưởng lợi:

- Thứ nhất, đó là sự tin cậy về số liệu thu nhập bình quân đầu người của các hộ nông thôn nhất là nông thôn miền núi. Thông thường các số điều tra hộ đôi khi bị bỏ sót một số khoản thu nhập. Đối với một số hộ nghèo, mặc dù không có thu nhập nhưng họ vẫn phải chi tiêu bằng cách vay mượn, thậm chí là đi xin. Ngoài ra, họ cũng có những nguồn thu nhập rất đa dạng nhưng lại không thường xuyên, thậm chí chỉ là những món nhỏ, lật vật rất khó nhớ, ví dụ như vào rừng nhặt củi hoặc kiếm măng lấy tiền mua thức ăn trong lúc giáp hạt.

- Thứ hai, đó là việc rà soát thu nhập của hộ tại hai xã do các trưởng thôn đảm nhiệm,

tuy nhiên thực tế cho thấy ở các xã miền núi, năng lực hiện tại của các trưởng thôn chưa đủ bảo đảm để thực hiện những công việc thống kê tương đối phức tạp và chi tiết.

4. Kiến nghị

Thông tin có chất lượng cao về mức độ và các yếu tố quyết định tình trạng nghèo ở cấp địa phương sẽ đóng vai trò ngày càng quan trọng đối với các nhà lập chính sách. Vì vậy, chiến lược toàn diện về tăng trưởng và giảm nghèo đến với các tỉnh cần phải xác định được các mục tiêu chính sách phù hợp với từng hoàn cảnh. Thế nhưng cách xác định người nghèo dựa vào thu nhập chưa thực sự phản ánh được bản chất của nghèo trong bối cảnh phát triển kinh tế mới ở Việt Nam. Chính vì vậy, việc xác định đối tượng hưởng lợi từ chương trình xóa đói giảm nghèo cần có sự điều chỉnh để nâng cao tính bền vững từ chương trình.

Trong bối cảnh hiện tại, khi Việt Nam đã được xếp vào nước có thu nhập trung bình thì khái niệm “nghèo” chỉ còn là tương đối và rất khó để đi đến một định nghĩa chính xác. Trong khi đó, yếu tố về “tình trạng dễ bị tổn thương” là một trong những yếu tố quan trọng dẫn đến nghèo đói nhưng lại rất khó có thể định lượng được bằng con số chính xác. Ví dụ như hai hộ nghèo nhưng lại có

mức độ “tổn thương” hoàn toàn khác nhau và chính điều đó tạo nên sự khác biệt về nhu cầu cần được hỗ trợ của hộ. Do đó, việc xác định đối tượng hưởng lợi từ các chính sách xóa đói giảm nghèo nếu chỉ dựa vào chuẩn nghèo sẽ vô hình chung gây nên sự xung đột giữa các đối tượng “dễ bị tổn thương” trong đó bao gồm cả những hộ nghèo và những hộ không nghèo. Một nhóm hộ nhận được sự trợ cấp từ Chính Phủ nhưng đối với họ sự trợ cấp đó “có thì càng tốt mà không có cũng chẳng sao”, trong khi đó có những nhóm hộ khác có nhu cầu thì lại không nhận được sự hỗ trợ. Chính vì vậy, nên chăng các đối tượng hưởng lợi từ các chính sách xóa đói giảm nghèo cần phải do cộng đồng địa phương quyết định và song song với đó là sự linh hoạt của các cấp chính quyền xã trong việc triển khai thực hiện. Tuy nhiên, để làm được điều này thì trong các quyết định, các thông tư hướng dẫn về việc thực hiện các chính sách xóa đói giảm nghèo, Chính phủ nên đưa ra những tiêu chí mở về việc lựa chọn đối tượng hưởng lợi để các cấp chính quyền xã có thể thực hiện một cách linh hoạt phù hợp với điều kiện cụ thể của địa phương mà không bị coi là đi ngược lại với chủ trương, chính sách của Nhà nước. □

1. <http://www.baomoi.com/Ca-nuoc-con-hon-3-trieu-ho-ngheo/144/6356607.epi>

Tài liệu tham khảo:

1. Bộ Lao động-Thương binh và Xã hội, Nhìn lại quá khứ đối mặt thách thức mới, Nhà Xuất bản Thanh niên, 6/2009

2. Peter Edward. The Ethical Poverty Line: a moral quantification of absolute poverty. Third World Quarterly, Vol. 27, No. 2, pp 377 – 393, 2006