

Đánh giá sự phù hợp giữa đối tượng mục tiêu và nguồn lực phân bổ trong Chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo và Chương trình 135 giai đoạn 2006-2008

TẠ PHÚC ĐƯỜNG

Trong hơn một thập kỷ qua, Chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo (CTMTQGGN) và Chương trình phát triển kinh tế xã hội các xã đặc biệt khó khăn vùng dân tộc thiểu số và miền núi (CT 135) là những chương trình chủ lực của nhà nước trong công cuộc xóa đói giảm nghèo. Một mặt, hai chương trình đã có đóng góp tích cực vào thành tựu giảm nghèo chung của đất nước; mặt khác, trong quá trình triển khai đã bộc lộ những hạn chế. Bài viết đánh giá tính hiệu quả của hai chương trình ở ba phương diện: (1) sự phù hợp của việc lựa chọn đối tượng mục tiêu; (2) sự phù hợp của phân bổ kinh phí cho các đối tượng mục tiêu; (3) mức độ tiếp cận của đối tượng mục tiêu tới những dịch vụ hỗ trợ. Phương pháp chủ đạo được sử dụng là phân tích chính sách dựa vào bằng chứng thực tế từ dữ liệu của Điều tra mức sống dân cư (ĐTMSDC).

1. Xác định đối tượng mục tiêu

Đối tượng hộ nghèo ở CTMTQGGN và CT 135 được xác định ở cấp xã thông qua các đợt khảo sát hàng năm. Phương pháp được áp dụng là sự kết hợp giữa khảo sát thu nhập các hộ cận nghèo dựa trên chuẩn nghèo thu nhập của Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội (Bộ LĐTBXH) (thường được ban hành 5 năm 1 lần) và kết quả bình bầu của cộng đồng (cấp thôn)¹.

Trong bộ số liệu ĐTMSDC năm 2006, ngoài các câu hỏi điều tra về thu nhập, chi tiêu của hộ, còn có câu hỏi để xác định hộ được hỏi có được địa phương công nhận là hộ nghèo trong năm hay không. Quy mô mẫu của ĐTMSDC năm 2006 là 9189 hộ. Trong đó, có 1310 hộ trả lời rằng là hộ nghèo được địa phương công nhận, tức 14,3% nghèo. Tỷ lệ nghèo loại này cao hơn chút ít so với tỷ lệ nghèo tính theo chuẩn nghèo chi tiêu (13,8%) và cao hơn đáng kể so với tỷ lệ nghèo nếu tính theo chuẩn nghèo thu nhập (8,2%).

BẢNG 1: Tỷ lệ nghèo theo các phương pháp tính khác nhau năm 2006 (%)

Tỷ lệ hộ nghèo	2006
Được địa phương xếp là nghèo	14,3
Nghèo theo chuẩn nghèo chi tiêu ²	13,8
Nghèo theo chuẩn nghèo thu nhập ³	8,2

Nguồn: Tổng hợp từ ĐTMSDC 2006.

Hai tham số thường được đề cập khi đánh giá việc xác định hộ nghèo là tỷ lệ rò rỉ và tỷ lệ bỏ sót. *Tỷ lệ rò rỉ* ở đây được hiểu là tỷ lệ số người được địa phương công nhận nghèo song không nghèo theo các *phương pháp khác (thu nhập, chi tiêu)*. Ngược lại, *Tỷ lệ bỏ sót* là tỷ lệ số người nghèo theo các phương

1. Đợt khảo sát hộ nghèo đầu tiên được tiến hành vào tháng 12 năm 1999.

2. 213 nghìn đồng/người/tháng (Tổng cục Thống kê, 2006).

3. Chuẩn nghèo thu nhập áp dụng cho giai đoạn 2006-2010 là 200 nghìn đồng/người/tháng đối với khu vực nông thôn và 260 nghìn đồng/người/tháng đối với khu vực thành thị.

pháp khác song không được địa phương công nhận nghèo.

BẢNG 2: Tỷ lệ rò rỉ và tỷ lệ bỏ sót hộ nghèo theo thu nhập và chi tiêu năm 2006 (%)

Năm 2006	Tính theo chi tiêu	Tính theo thu nhập
Tỷ lệ rò rỉ	52,9	65,7
Tỷ lệ bỏ sót	51,5	40,8

Nguồn: Tổng hợp từ ĐTMSDC 2006.

• **Tỷ lệ rò rỉ**

Trong số 1310 hộ trả lời là hộ nghèo được địa phương công nhận (trong bộ ĐTMSDC năm 2006), có 693 hộ không nghèo theo phương pháp chi tiêu (có mức chi tiêu bình quân cao hơn 213 nghìn/người/tháng), tức tỷ lệ rò rỉ loại này là 52,9%. Theo cách tính tương tự, nhưng áp dụng chuẩn nghèo thu nhập (bằng với chuẩn nghèo trong khảo sát của địa phương), tỷ lệ rò rỉ là 861/1310 (65,7%).

• **Tỷ lệ bỏ sót**

Trong số 1271 hộ, theo tính toán, là hộ nghèo về chi tiêu, có 654 hộ không phải là hộ nghèo theo xác định của địa phương. Nói cách khác tỷ lệ bỏ sót theo chi tiêu là 51,5%. Tương tự, tỷ lệ bỏ sót theo thu nhập là 40,8%.

Có thể nói gì về những con số này? Mặc dù, có sự chênh lệch khá lớn giữa kết quả xác định hộ nghèo giữa các phương pháp khác nhau, người ta không thể khẳng định với tỷ lệ rò rỉ 52,9% đồng nghĩa với 44,6% số hộ là “nghèo giả”. Cũng như vậy, đối với tỷ lệ bỏ sót. Bởi mỗi phương pháp đều có nhược điểm riêng và ở đây không có phương pháp nào là chuẩn tuyệt đối. Tuy nhiên, có những lý do phần nào lý giải cho sự chênh lệch:

- Phương pháp xác định ở địa phương, ngoài dựa vào khảo sát thu nhập theo chuẩn nghèo còn có đánh giá gia cảnh và đánh giá của cộng đồng dân cư, đánh giá của Ban Xóa đói giảm nghèo xã. Cơ chế cộng đồng bình bầu có thể là “con dao hai lưỡi” đối với vùng

nông thôn Việt Nam, nơi có tính cộng đồng cao, có mối quan hệ họ hàng phức tạp. Điều đó có thể trở thành động cơ thiên vị trong các quyết định bình bầu. Sự ảnh hưởng theo cách đó không chỉ đối với người dân mà còn đối với các nhà chức trách.

- Do sự tồn tại của bệnh thành tích trong công cuộc xóa đói giảm nghèo ở các cấp địa phương. Vì thế, tỷ lệ hộ nghèo được công nhận ở địa phương là kết quả tương tác của 2 lực ngược chiều nhau là bệnh thành tích do sức ép từ trên xuống và nhu cầu thực tế của người nghèo từ dưới lên⁴.

2. Phân bổ kinh phí cho các địa phương

2.1. Đối với chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo (CTMTQG GN)

CTMTQG GN giai đoạn II (2006-2010) gồm các hợp phần có thể chia thành 2 nhóm: Nhóm I gồm các dự án được bố trí nguồn vốn trực tiếp: (1) Dự án phát triển cơ sở hạ tầng cho các xã đặc biệt khó khăn vùng bãi ngang ven biển và hải đảo; (2) Dự án khuyến nông-lâm-ngư và hỗ trợ phát triển sản xuất, phát triển ngành nghề; (3) Dự án dạy nghề cho người nghèo; (4) Dự án nhân rộng mô hình giảm nghèo; (5) Dự án nâng cao năng lực giảm nghèo; (6) Dự án hỗ trợ về pháp lý cho người nghèo. Nhóm II gồm các chính sách hỗ trợ người nghèo về: tín dụng; y tế; nhà ở; nước sạch vệ sinh môi trường; đất sản xuất cho đồng bào dân tộc thiểu số.

• **Tiêu chí phân bổ**

Không có một tiêu chí chung áp dụng cho tất cả các hợp phần trong CTMTQG GN. Mỗi hợp phần có tiêu chí phân bổ riêng. Đối với các dự án thuộc nhóm I, tiêu chí phân bổ được quy định trong Thông tư liên tịch số 102/2007/TTLT/BTC-BLĐTBXH, ngày 20 - 8 - 2007, theo đó:

- Dự án cơ sở hạ tầng: căn cứ vào số xã được phê duyệt và mức vốn đầu tư bình quân hàng năm.

4. UNDP-Bộ LĐTBXH (2009).

- Dự án dạy nghề cho người nghèo: căn cứ vào số người nghèo trong độ tuổi lao động chưa qua đào tạo nghề.

- Dự án khuyến nông - lâm - ngư: căn cứ vào số hộ nghèo

- Dự án nhân rộng mô hình giảm nghèo: căn cứ vào số dự án đã được phê duyệt

- Dự án nâng cao năng lực giảm nghèo: đối với hoạt động đào tạo cán bộ làm công tác giảm nghèo: căn cứ số lượng cán bộ làm công tác giảm nghèo các cấp; đối với hoạt động truyền thông: căn cứ vào số lượng xã nghèo.

Tiêu chí phân bổ của CTMTQG GN như trên nhìn chung đã chú trọng nhằm vào đối tượng mục tiêu hưởng lợi là người nghèo, hộ nghèo. Tuy nhiên, không phải là không có những mặt hạn chế trong các tiêu chí đó có thể làm cho tính định hướng nguồn vốn tới đối tượng hưởng lợi bị giảm đi. Chẳng hạn, đối với dự án cơ sở hạ tầng, dự án này áp dụng cho các xã nghèo vùng duyên hải.

Những xã nghèo theo quy định có tỷ lệ nghèo trên 25%, nghĩa là tỷ lệ hộ không nghèo được hưởng lợi từ dự án này có thể lên tới 75%. Điểm hạn chế trong tiêu chí phân bổ của dự án dạy nghề và khuyến nông nằm ở chỗ nó căn cứ vào tổng số người nghèo nói chung thay vì phải là số người nghèo có nhu cầu và cần được dạy nghề và khuyến nông. Không phải người nghèo nào cũng có nhu cầu học nghề và làm nghề nông để được khuyến khích. Như vậy, nếu nguồn vốn đi theo đúng tiêu chí trên thì có thể xảy ra trường hợp: chỗ cần thì không có, chỗ có thì không cần.

• Kết quả phân bổ

Số liệu về tỷ lệ nghèo trong bảng 6 là tỷ lệ nghèo được địa phương công nhận tính từ ĐTMSDC năm 2006. Từ đó, ước tính số người nghèo ở mỗi tỉnh. Vốn của CTMTQG GN ở đây là số dự toán năm 2006, bao gồm vốn được trung ương phân bổ và vốn được địa phương bố trí.

BẢNG 3: Vốn CTMTQG GN và số người nghèo (được địa phương công nhận) ở một số tỉnh năm 2006

Tỉnh	Tỷ lệ nghèo (%) (A)	Dân số (nghìn người) (B)	Số người nghèo (nghìn người) (C)	Vốn CTMTQG GN (triệu đồng) (D)	Vốn GN/Người nghèo (nghìn đồng/người) (E)
Lai Châu	36,30	323,6	117	13.710	117
Thanh Hóa	22,10	3.682,0	814	10.245	13
Đà Nẵng	8,80	789,8	70	2.460	35
Kon Tum	34,70	382,7	133	18.590	140
TP. Hồ Chí Minh	6,30	6.107,8	385	68.466	178
Bắc Giang	20,10	1.594,3	320	20.200	63
Thái Nguyên	22,20	1.125,6	250	4.090	16
Thừa Thiên Huế	15,20	1.137,9	173	8.845	51
Quảng Trị	23,50	625,3	147	17.430	119
Quảng Ngãi	12,70	1.280,8	163	13.965	86
Sóc Trăng	24,60	1.276,0	314	9.810	31

Nguồn: -(A): Tính toán từ ĐTMSDC 2006.

-(B): Tổng cục Thống kê.

-(C): =A*B

-(D): Số vốn dự toán, Bộ Tài chính, có tại: www.mof.gov.vn

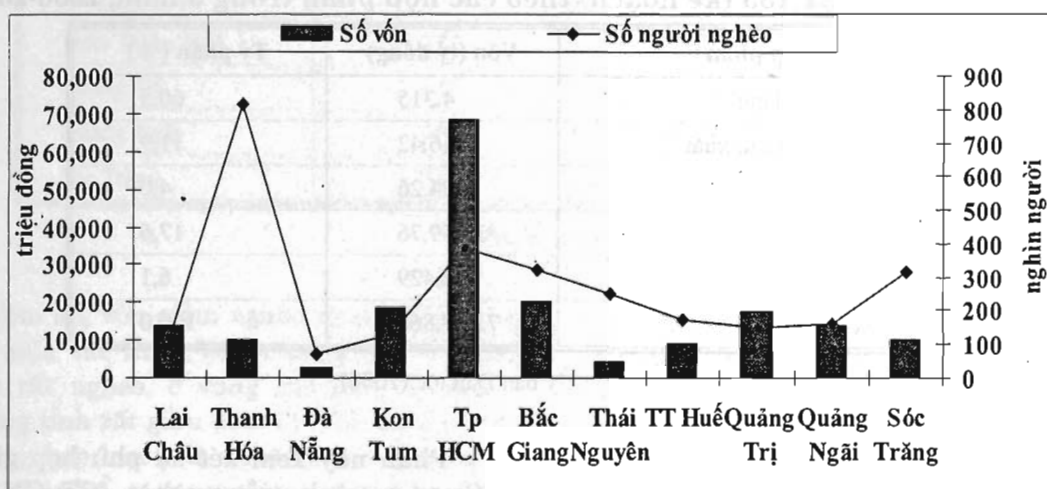
-(E):=D/C

Vốn bình quân trên một người nghèo có sự chênh lệch rất lớn giữa các địa phương. Sự chênh lệch lớn nhất quan sát được là giữa TP. Hồ Chí Minh và Thanh Hóa, khoảng 14 lần.

Sự chênh lệch là kết quả của sự thiếu tương quan giữa số vốn thực hiện chương trình giảm nghèo và số người nghèo ở mỗi tỉnh. Trong khi có những tỉnh như Thanh Hóa, Thái Nguyên, Sóc Trăng, số vốn của Chương trình thấp hơn tương đối so với số

người nghèo thì những tỉnh như TP. Hồ Chí Minh, Kon Tum tình hình hoàn toàn ngược lại. Nếu sự vượt trội của TP. Hồ Chí Minh so với các tỉnh khác có thể hiểu được bởi đó là một trong những địa phương có nguồn ngân sách dồi dào thì sự vượt trội trong trường hợp của tỉnh Kon Tum là điều đáng để xem xét. Rõ ràng, vốn CTMTQG GN được phân bổ dựa trên tỷ lệ nghèo chứ không phải là số người nghèo thực tế của tỉnh.

HÌNH 1: Số vốn (dự toán) CTMTQG GN và số người nghèo ở một số tỉnh năm 2006



Nguồn: Số liệu từ bảng 3.

2.2. Đối với chương trình 135

Chương trình 135 (CT 135) giai đoạn II (2006-2010) gồm các hợp phần: (1) Xây dựng cơ sở hạ tầng; (2) Đào tạo nâng cao năng lực; (3) Hỗ trợ sản xuất, trợ giúp thông tin; (4) Hỗ trợ đời sống.

Tiêu chí phân bổ

Tiêu chí phân bổ đối với CT 135 có sự khác nhau ở cấp trung ương và cấp tỉnh. Ở cấp trung ương, một mức hỗ trợ được quy định bằng nhau cho mỗi xã 135. Kinh phí trung ương phân bổ cho tỉnh bằng số định mức một xã nhân với số xã 135 của tỉnh. Cách phân bổ này có điểm tích cực là đơn giản và rõ ràng. Tuy nhiên, điểm yếu của nó là đưa ra mức hỗ trợ như nhau cho những xã có diện tích khác nhau, dân số khác

nhau, số hộ nghèo khác nhau, mức độ khó khăn khác nhau... Nói cách khác, nó phân bổ như nhau cho những nhu cầu thực tế khác nhau. Đây rõ ràng là một khuyết điểm lớn, ảnh hưởng tới hiệu quả chung của chương trình.

Khuyết điểm này được phân cấp cho cấp tỉnh khắc phục. Theo quy định, mỗi tỉnh có xã 135 phải xây dựng tiêu chí phân bổ của tỉnh mình. Đến cuối năm 2008, năm thứ 3 của giai đoạn II, có 42/47 tỉnh⁵ đã có tiêu chí phân bổ vốn. Mặc dù, mỗi tỉnh có tiêu chí phân bổ vốn riêng, song tiêu chí của các tỉnh có sự tương đồng lớn. Mỗi hợp phần có tiêu chí phân bổ riêng, chẳng hạn:

5. Ủy ban Dân tộc (2008), Báo cáo kết quả 3 năm thực hiện chương trình 135 giai đoạn II.

- Đối với Dự án hỗ trợ sản xuất: phân bổ theo số người nghèo của xã, thôn.

- Đối với chính sách hỗ trợ đời sống: căn cứ vào số lượng nhu cầu theo kế hoạch.

- Đối với dự án xây dựng cơ sở hạ tầng: căn cứ vào tổng số điểm của xã, thôn. Số điểm được tính từ các yếu tố như: (1) Điều kiện tự nhiên (diện tích, khoảng cách tới trung tâm huyện); (2) Dân số, dân tộc; (3) Tình trạng cơ sở hạ tầng; (4) Tình trạng giáo dục; (5) Số lượng thôn; (6) Tỷ lệ hộ nghèo.

Như vậy, giữa các hợp phần có sự khác nhau về tiêu chí phân bổ và lựa chọn đối tượng hưởng lợi. Trong khi các hợp phần như hỗ trợ sản xuất, hỗ trợ đời sống trực tiếp nhằm tới đối tượng mục tiêu là hộ nghèo, thì đối tượng được hưởng lợi của hợp phần về xây dựng cơ sở hạ tầng là tập thể, là cộng đồng, trong đó bao gồm người nghèo và người không nghèo. Hơn nữa, trong CT 135, hợp phần xây dựng cơ sở hạ tầng chiếm phần lớn nguồn kinh phí (khoảng gần 2/3). Bởi vậy, tính định hướng vào đối tượng hộ nghèo bị giảm đi.

BẢNG 4: Vốn CT 135 (kế hoạch) theo các hợp phần trong 3 năm, 2006-2008

Hợp phần	Vốn (tỷ đồng)	Tỷ phần (%)
Cơ sở hạ tầng	4.315	60,5
Phát triển sản xuất	846,42	11,9
Nâng cao năng lực	284,26	4,0
Hỗ trợ đời sống	1.259,76	17,6
Khác	432,429	6,1
Tổng	7.137,868	100,0

Nguồn: Ủy ban Dân tộc (2008).

Giả sử rằng các hợp phần còn lại (ngoài cơ sở hạ tầng) đã nhắm đúng đối tượng mục tiêu và tỷ lệ nghèo của các xã 135 là 60%, thì số vốn lệch khỏi mục tiêu là $40\% \times 4.315 = 1.726$ tỷ đồng, chiếm 24% tổng vốn của chương trình. Việc xây dựng cơ sở hạ tầng, tự thân nó không trực tiếp giúp các hộ nghèo thoát nghèo. Đó không phải là đặc trưng của một chương trình giảm nghèo mục tiêu. Do sự khác biệt về bản chất giữa hợp phần xây dựng cơ sở hạ tầng với phần còn lại của CT 135 như vậy, phải chăng nên tách riêng hợp phần xây dựng cơ sở hạ tầng ra khỏi chương trình, để có sự phân biệt rõ ràng một chương trình giảm nghèo mục tiêu với một chương trình phát triển nói chung. Phần còn lại của CT 135 có sự tương đồng về nội dung với CTMTQG GN, vì vậy, phải chăng nên sát nhập nó vào CTMTQG GN.

2.3. Kết quả phân bổ vốn CTMTQG GN và CT 135 (vốn Chương trình giảm nghèo)

Phần này xem xét sự phù hợp giữa vốn Chương trình giảm nghèo (CT GN) và số người nghèo ở các tỉnh. Trong số 11 tỉnh được lựa chọn phân tích, số người nghèo tính toán được nhiều nhất là ở Thanh Hóa (814 nghìn người), ít nhất là ở Đà Nẵng (70 nghìn người). Tuy nhiên, cả hai địa phương này đều có số vốn giảm nghèo tính trên đầu người nghèo là thấp nhất (36 nghìn đồng ở Đà Nẵng và 58 nghìn đồng ở Thanh Hóa). Ngược lại, các tỉnh như Lai Châu, Kon Tum, những địa phương có tổng số người nghèo thuộc loại thấp nhất (trong 11 tỉnh trên) thì có số vốn giảm nghèo thuộc loại cao nhất. Kết quả là hai tỉnh này có số vốn trên mỗi người nghèo là cao nhất. Mặt khác, sự khác nhau về vốn/người nghèo tồn tại ở những tỉnh có cùng trình độ phát triển như: TP. Hồ Chí Minh - Đà Nẵng; Thừa Thiên Huế - Quảng Trị. Phải chăng người nghèo ở TP. Hồ Chí Minh và Quảng Trị được quan tâm hơn so với người nghèo ở Đà Nẵng, Thừa Thiên Huế?

BẢNG 5: Vốn giảm nghèo và số người nghèo một số tỉnh năm 2006

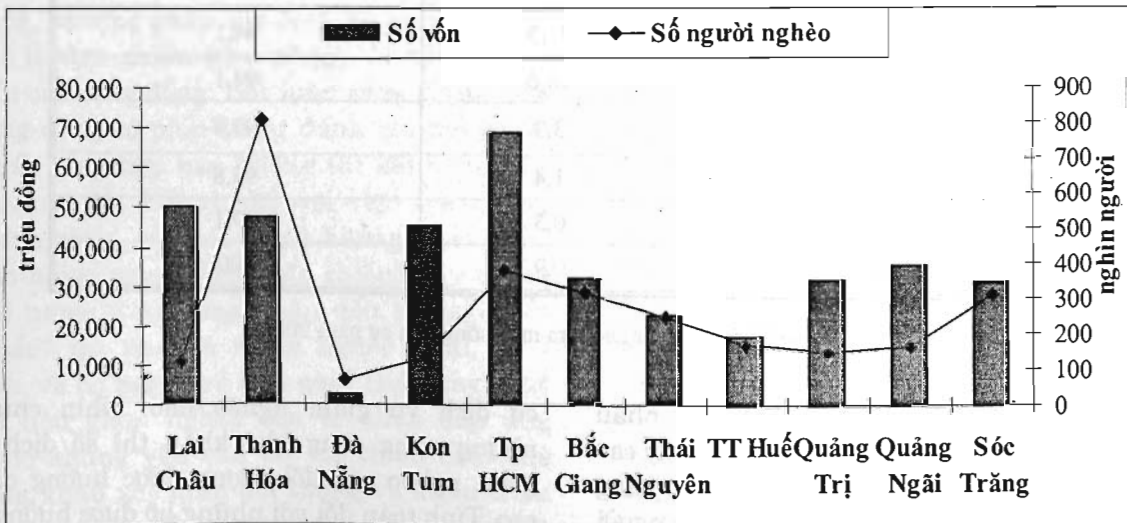
Tỉnh	Số người nghèo (nghìn người)	Vốn CT GN (triệu đồng)	Vốn/Người nghèo (nghìn đồng)
Lai Châu	117	50.397	429
Thanh Hóa	814	47.358	58
Đà Nẵng	70	2.495	36
Kon Tum	133	45.230	341
TP. Hồ Chí Minh	385	68.644	178
Bắc Giang	320	31.923	100
Thái Nguyên	250	22.656	91
Thừa Thiên Huế	173	17.476	101
Quảng Trị	147	31.329	213
Quảng Ngãi	163	35.251	217
Sóc Trăng	314	31.041	99

Nguồn: xem bảng 3.

Tóm lại, vốn giảm nghèo có sự chênh lệch lớn giữa các tỉnh. Vốn thường cao ở những tỉnh rất nghèo, ở vùng cao (loại 1) hoặc ở những tỉnh rất giàu (loại 2). Vốn nhiều trong trường hợp loại 1 là do được trung ương ưu tiên phân bổ, trong trường hợp thứ hai là do địa phương tự bố trí nhờ nguồn thu ngân sách lớn. Nhiều tỉnh không thuộc hai loại

này, tuy có tỷ lệ nghèo không cao bằng những tỉnh loại 1 nhưng do có dân số đông nên có tổng số người nghèo lớn, mặt khác lại không đủ giàu để tự bố trí nguồn ngân sách như tỉnh loại 2. Kết quả là số vốn giảm nghèo trên mỗi người nghèo ở những tỉnh như vậy là rất thấp, không đáp ứng được nhu cầu thực tế.

HÌNH 2: Số vốn giảm nghèo và số người nghèo ở một số tỉnh năm 2006



Nguồn: Số liệu từ bảng 5.

3. Mức độ tiếp cận dịch vụ

Số liệu Điều tra mức sống dân cư năm 2006 cho thấy, có 89,9% hộ nghèo theo công nhận của địa phương đã được hưởng ít nhất một dịch vụ từ hai chương trình. Tỷ lệ

hưởng lợi mỗi dịch vụ có sự khác nhau rõ rệt, có dịch vụ có tỷ lệ bao phủ lớn như dịch vụ ưu đãi y tế (80,1%); ngược lại, có những dịch vụ có số người được hưởng lợi rất khiêm tốn như Dự án dạy nghề (3,8%).

BẢNG 6: Tỷ lệ số hộ nghèo theo bình bầu địa phương được hưởng lợi từ CTMTQG GN và CT 135 năm 2006

Tỷ lệ hộ nghèo được hưởng lợi	Tín dụng ưu đãi	Miễn giảm chi phí khám chữa bệnh	Miễn giảm học phí	Dạy nghề	Cấp đất cho dân tộc thiểu số	Khuyến nông, khuyến lâm	Hỗ trợ nhà ở	Nước sạch
89,9%	36,9	80,1	51,2	3,8	3,6	20,5	10,5	12,8

Nguồn: Tổng hợp từ Điều tra mức sống dân cư năm 2006.

Kết quả tính toán cũng chỉ ra rằng, phần lớn số hộ nghèo (84,1%) chỉ được hưởng từ 3 dịch vụ trở xuống trong số 8

dịch vụ từ hai chương trình; hơn 1/3 (34,3%) số hộ nghèo chỉ được hưởng 1 dịch vụ.

BẢNG 7: Số dịch vụ từ CTMTQG GN và CT 135: một hộ nghèo được địa phương công nhận được hưởng năm 2006

Số dịch vụ hộ được hưởng	Tỷ trọng số hộ (%)	Tỷ trọng cộng dồn (%)
0	10,1	10,1
1	24,2	34,3
2	28,5	62,8
3	21,3	84,1
4	10,0	94,1
5	3,3	97,4
6	1,4	98,8
7	0,3	99,1
8	0,9	100

Nguồn: Tổng hợp từ Điều tra mức sống dân cư năm 2006.

Mặt khác, tỷ lệ tiếp cận có sự khác nhau đáng kể giữa các vùng. Trong khi tỷ lệ này cao nhất là ở Tây Nguyên (97,5%), Đồng bằng sông Hồng chỉ là 81,6%, tức là cứ 5 người nghèo thì có một người không được hưởng bất

cứ dịch vụ giảm nghèo nào. Nhìn chung, những vùng càng khó khăn thì số dịch vụ giảm nghèo các đối tượng được hưởng càng cao. Tính toán đối với những hộ được hưởng từ 3 dịch vụ trở lên cũng cho kết quả tương tự.

BẢNG 8: Tỷ lệ hộ nghèo tiếp cận với các dịch vụ giảm nghèo theo vùng

	Tỷ lệ hộ hưởng ít nhất 1 dịch vụ (%)	Tỷ lệ hộ hưởng ít nhất 3 dịch vụ (%)
Cả nước	89,9	37,2
Đồng bằng sông Hồng	81,6	14,5
Đông Bắc	86,2	44,8
Tây Bắc	92,8	61,3
Bắc Trung Bộ	90,0	38,9
Duyên hải miền Trung	93,2	27,4
Tây Nguyên	97,5	51,3
Đông Nam Bộ	88,2	34,1
Đồng bằng sông Cửu Long	92,8	31,0

Nguồn: Tổng hợp từ Điều tra mức sống dân cư năm 2006.

KẾT LUẬN

▪ Về sự phù hợp giữa phương pháp xác định và phương pháp phân bổ nguồn lực, hiện nay, đối tượng mục tiêu (hộ nghèo) của hai chương trình được xác định theo cách tiếp cận nghèo đơn chiều (về thu nhập) nhưng những giải pháp chính sách hỗ trợ thì tiếp cận theo nghèo đa chiều (tín dụng, nhà ở, vệ sinh, nước sạch, giao thông, đất sản xuất...). Như vậy phải chăng chúng ta đang tiến hành theo kiểu “chẩn đoán” một dạng “kê đơn” một nẻo? Ai đó có thể biện hộ rằng, phương pháp xác định hộ nghèo không chỉ là đơn chiều (thu nhập) do có sự bình bầu của cộng đồng. Bất luận rằng ý kiến của cộng đồng có phải là sự đánh giá nghèo đa chiều tổng hợp hay không thì kết quả cũng là chưa đủ. Bởi vì, đối với việc triển khai chính sách, câu hỏi đúng không phải là có bao nhiêu người nghèo đa chiều? hay tất cả đối tượng được công nhận đều là nghèo đa chiều? mà phải là người nghèo là ai, họ ở đâu, và họ nghèo về mặt nào? Hiện nay cơ sở dữ liệu giảm nghèo của ta chưa đáp ứng được những yêu cầu đó. Sự thiếu chặt chẽ giữa khâu xác định đối tượng và khâu triển khai các biện pháp can thiệp giảm nghèo là một yếu tố làm giảm hiệu quả phân bổ

nguồn lực tới các nhu cầu khác nhau của người nghèo.

▪ Về mức độ đáng tin cậy của công tác xác định hộ nghèo, qua so sánh, đối chiếu với các phương pháp xác định hộ nghèo khác (chi tiêu, thu nhập), nhận thấy có độ lệch đáng kể giữa các phương pháp. Điều này có thể được lý giải bởi một số lý do: sự thiên vị của cộng đồng, nhà chức trách tại địa phương; bệnh thành tích trong công tác giảm nghèo. Tuy nhiên, mức độ ảnh hưởng cụ thể của các yếu tố đó tới độ tin cậy của kết quả xác định hộ nghèo đến đâu là điều mà bài viết này chưa thể khẳng định.

▪ Đối với các hợp phần mà đối tượng là xã nghèo. Vấn đề là ở chỗ, đối tượng hưởng lợi của chương trình là một cộng đồng (xã, thôn), trong khi không phải tất cả người dân trong cộng đồng đó đều là người nghèo cả (tỷ lệ nghèo chuẩn của một xã như vậy là 60%). Như vậy, tỷ lệ chệch đối tượng phục vụ của các chương trình giảm nghèo mục tiêu có thể lên tới 40%. Điều này đặc biệt đúng với hợp phần xây dựng cơ sở hạ tầng. Chính vì vậy, nên chăng tách hợp phần xây dựng cơ sở hạ tầng ra khỏi các chương trình giảm nghèo mục tiêu, chỉ nên gọi đó là một chương trình phát triển chung.

▪ Phân tích mối liên hệ giữa vốn giảm nghèo và tỷ lệ nghèo, số người nghèo ở các tỉnh chỉ ra rằng: vốn giảm nghèo có mối liên hệ với tỷ lệ nghèo của tỉnh hơn là với tổng số người nghèo của tỉnh. Nói cách khác, chính sách phân bổ đang ưu tiên cho những người nghèo ở tỉnh nghèo hơn là những người nghèo ở các tỉnh ít nghèo hơn. Điều này có vẻ chưa thỏa đáng, nhưng trong điều kiện vốn giảm nghèo hạn chế thì cách làm như vậy có thể hiểu được. Đặc điểm trên cũng được thể hiện ở mức độ tiếp cận với các dịch vụ của các chương trình giảm nghèo: tỷ lệ này cao hơn và nhiều dịch vụ hơn ở những vùng sâu, vùng xa, vùng cao.

▪ Tỷ lệ hộ nghèo tiếp cận các dịch vụ từ chương trình (hay là độ bao phủ của chương trình) là khoảng 90%, một con số đáng khích lệ. Tuy vậy, vẫn còn khoảng 10% những người được công nhận là nghèo nhưng không được hưởng bất cứ lợi ích trực tiếp nào từ các

chương trình. Mặt khác, về chiều sâu của độ bao phủ, phần lớn số hộ nghèo (khoảng 2/3) chỉ nhận được 2 hoặc ít hơn 2 dịch vụ hỗ trợ. Trong thời gian tới, độ bao phủ nên được cải thiện theo chiều rộng và chiều sâu./

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. UNDP và Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội, 2004, *Đánh giá CTMTQG xóa đói giảm nghèo và CT 135-Đánh giá và lập kế hoạch cho tương lai*.
2. UNDP và Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội, 2009, *Đánh giá giữa kỳ CTMTQG giảm nghèo, giai đoạn 2006-2010-nhìn lại quá khứ đối mặt thách thức mới*.
3. Ủy ban Dân tộc 2008, *Báo cáo kết quả 3 năm hoạt động CT 135 giai đoạn II*.
4. Trang thông tin điện tử
 - Tổng cục thống kê: gso.gov.vn
 - Bộ tài chính: mof.gov.vn
 - UBND: cema.gov.vn