

BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO
TRƯỜNG ĐẠI HỌC KINH TẾ TP HỒ CHÍ MINH

MAI THỊ XUÂN TRUNG

QUY TRÌNH XÁC ĐỊNH HỘ NGHÈO VÀ CÁC VẤN ĐỀ CHÍNH SÁCH:
TRƯỜNG HỢP HUYỆN ĐẮK MIL, TỈNH ĐẮK NÔNG

LUẬN VĂN THẠC SỸ KINH TẾ

TP HỒ CHÍ MINH, THÁNG 6 NĂM 2012

BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO
TRƯỜNG ĐẠI HỌC KINH TẾ TP HỒ CHÍ MINH
CHƯƠNG TRÌNH GIẢNG DẠY KINH TẾ FULBRIGHT

MAI THỊ XUÂN TRUNG

QUY TRÌNH XÁC ĐỊNH HỘ NGHÈO VÀ CÁC VẤN ĐỀ CHÍNH SÁCH:
TRƯỜNG HỢP HUYỆN ĐẮK MIL, TỈNH ĐẮK NÔNG

Chuyên ngành Chính sách công

Mã số: 603114

LUẬN VĂN THẠC SỸ KINH TẾ

NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC

TS. JONATHAN PINCUS

ThS. ĐINH VŨ TRANG NGÂN

TP HỒ CHÍ MINH, THÁNG 6 NĂM 2012

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan luận văn này hoàn toàn do tôi thực hiện. Các đoạn trích dẫn và số liệu sử dụng trong luận văn đều được dẫn nguồn và có độ chính xác cao nhất trong phạm vi hiểu biết của tôi. Luận văn này không nhất thiết phản ánh quan điểm của Trường Đại học Kinh tế thành phố Hồ Chí Minh hay Chương trình giảng dạy kinh tế Fulbright.

TP. Hồ Chí Minh, tháng 6 năm 2012

Tác giả

Mai Thị Xuân Trung

LỜI CẢM ƠN

Tôi xin bày tỏ lòng biết ơn sâu sắc đến các giáo viên hướng dẫn đã giúp tôi định hướng nghiên cứu và dành cho tôi những chỉ dẫn, lời khuyên quý báu trong suốt thời gian thực hiện luận văn này. Xin chân thành cảm ơn các giảng viên và trợ giảng của Chương trình giảng dạy kinh tế Fulbright đã tận tình giúp đỡ, truyền đạt nhiều kiến thức quý báu trong suốt hai năm học và trong quá trình làm luận văn.

Xin trân trọng cảm ơn các đồng chí lãnh đạo, chuyên gia, cán bộ và người dân đang công tác, sinh sống trên địa bàn tỉnh Đắk Nông đã tạo điều kiện, cung cấp các số liệu cần thiết giúp tôi hoàn thành luận văn này.

Xin cảm ơn những góp ý và chia sẻ của các thành viên lớp MPP3 đã hỗ trợ nhiều thông tin cần thiết cho luận văn của tôi.

Cuối cùng, xin dành lời tri ân sâu sắc đến gia đình, bạn bè và đồng nghiệp đã luôn bên cạnh tôi những lúc khó khăn, động viên và cổ vũ tôi hoàn thành tốt luận văn này.

TP. Hồ Chí Minh, tháng 6 năm 2012

Tác giả

Mai Thị Xuân Trung

TÓM TẮT

Xác định chính xác hộ nghèo là yêu cầu quan trọng đối với việc thực thi chính sách giảm nghèo bởi tỷ lệ hộ nghèo là căn cứ quan trọng để hoạch định và xây dựng các chính sách phát triển kinh tế, an sinh xã hội, các chương trình giảm nghèo phù hợp cho địa phương, quốc gia hàng năm và trong từng giai đoạn cụ thể. Chỉ có trên cơ sở xác định hộ nghèo chính xác thì nguồn lực khan hiếm mới được sử dụng có hiệu quả, mọi sự trợ giúp mới đến được đúng đối tượng, giúp các hộ thật sự khó khăn có cơ hội cải thiện cuộc sống, vươn lên thoát nghèo và góp phần giảm bất bình đẳng.

Với huyện Đắk Mil, các chính sách xóa đói giảm nghèo (XDGN) đã góp phần làm giảm tỷ lệ hộ nghèo đồng thời giúp nhiều người nghèo vượt qua khó khăn và vươn lên làm giàu. Tuy nhiên, những sai sót trong quá trình xác định hộ nghèo khiến cho danh sách nhận hỗ trợ vẫn còn những hộ rất nghèo bị bỏ sót và có những hộ được bao hàm trong danh sách lại không đáp ứng các tiêu chuẩn đối với hộ nghèo. Hiện tượng “dư thừa” và “bỏ sót” trong quá trình xác định hộ nghèo là một nguyên nhân chủ yếu làm giảm hiệu quả của các chính sách XDGN và gia tăng sự phân hóa giàu nghèo tại địa phương.

Quá trình nghiên cứu đề tài **“Quy trình xác định hộ nghèo và các vấn đề chính sách: trường hợp huyện Đắk Mil, tỉnh Đắk Nông”** đã phát hiện một số vấn đề tiềm ẩn nguy cơ gây bất ổn xã hội nhưng dường như chưa được các quan chức và cơ quan chức năng quan tâm: chuẩn nghèo không hợp lý dẫn đến tình trạng lén lút “phá rào”, đưa những gia đình thu nhập “trên chuẩn” vào danh sách hộ nghèo; cán bộ lợi dụng chức vụ quyền hạn đưa họ hàng và người có quan hệ thân thiết không đáp ứng tiêu chuẩn vào danh sách nhận hỗ trợ; quy trình xác định hộ nghèo không thống nhất giữa các địa phương; kinh phí và phụ cấp cán bộ cơ sở không tương xứng với yêu cầu công việc dẫn đến sai sót trong quá trình xác định hộ nghèo và tình trạng thiếu kiên quyết chấn chỉnh sai sót; năng lực thực hiện nhiệm vụ của đội ngũ cán bộ hạn chế, nguồn lực hạn hẹp khiến các cơ quan chức năng không thực hiện phúc tra, kiểm tra chéo kết quả điều tra, rà soát hộ nghèo của cấp cơ sở một cách toàn diện. Ngoài ra, tỷ lệ hộ nghèo còn được các địa phương tùy tiện điều chỉnh nhằm phục vụ các động cơ chính trị khác ngoài mục đích hỗ trợ người nghèo.

Nguyên nhân dẫn đến tình trạng trên không chỉ xuất phát từ nhận thức, trình độ của đội ngũ cán bộ, người dân mà còn từ những bất cập của hệ thống chính sách, sự chỉ đạo, quản lý kém hiệu quả của các cấp Chính quyền và cơ quan chức năng. Từ kết quả và

kết luận, nghiên cứu đã đề xuất một số giải pháp có tính khả thi tới cơ quan có thẩm quyền nhằm tăng tính minh bạch, khách quan, chính xác của kết quả điều tra, rà soát; cải thiện cơ chế xác định hộ nghèo và hiệu quả của chương trình xóa đói giảm nghèo trên địa bàn huyện. Tuy kết quả thực hiện, những phát hiện, kết luận còn nhiều hạn chế nhưng nếu được triển khai thực hiện đồng bộ và nghiêm túc, các giải pháp này chắc chắn sẽ góp phần giảm bất bình đẳng đồng thời nâng cao chất lượng cuộc sống của những người nghèo nhất.

MỤC LỤC

LỜI CAM ĐOAN.....	i
LỜI CẢM ƠN.....	ii
TÓM TẮT.....	iii
DANH MỤC CHỮ VIẾT TẮT	vii
DANH MỤC HÌNH, KHUNG, HỘP, BẢNG	viii
CHƯƠNG 1: GIỚI THIỆU.....	1
1.1. Bối cảnh chính sách	1
1.2. Câu hỏi nghiên cứu	4
1.3. Phạm vi và mục đích nghiên cứu	5
1.4. Phương pháp nghiên cứu	5
1.5. Kết cấu của Luận văn.....	8
CHƯƠNG 2: CÁC NGHIÊN CỨU THỰC NGHIỆM, KHÁI NIỆM LIÊN QUAN VÀ QUY TRÌNH XÁC ĐỊNH HỘ NGHÈO TẠI VIỆT NAM.....	9
2.1. Các nghiên cứu thực nghiệm	9
2.2. Một số khái niệm liên quan.....	10
2.3. Chuẩn nghèo và chính sách xóa đói giảm nghèo của Việt Nam.....	12
2.4. Tầm quan trọng của việc xác định hộ nghèo	14
2.5. Phương pháp xác định hộ nghèo.....	16
2.6. Quy trình rà soát, xác định hộ nghèo trên toàn quốc	17
2.7. Quy trình rà soát, xác định hộ nghèo tại huyện Đắk Mil.....	18
2.8. Quy trình rà soát, xác định hộ nghèo tại cấp xã.....	19
CHƯƠNG 3: KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU	20
3.1. Đặc điểm của đối tượng nghiên cứu	20
3.1.1. Các đặc điểm nhân khẩu cơ bản.....	20
3.1.2. Đặc điểm về nơi sinh sống, tài sản và chất lượng sống	23
3.1.3. Đặc điểm về sức khỏe và giáo dục	24
3.1.4. Khả năng tiếp cận thông tin, quan hệ xã hội	27

3.1.5. Khả năng tiếp cận các chính sách ưu đãi	29
3.2. Một số phát hiện chính.....	30
3.2.1. Chuẩn nghèo bất hợp lý	30
3.2.2. Nhận định và thực hiện không thống nhất	34
3.2.3. Nguồn lực và yêu cầu không tương xứng	37
3.2.4. Đội ngũ cán bộ chưa đáp ứng yêu cầu công vụ	39
3.2.5. Bất cập trong hệ thống chính sách	43
3.2.6. Điều chỉnh tỷ lệ hộ nghèo tùy ý	46
CHƯƠNG 4: KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VÀ ĐỀ XUẤT CHÍNH SÁCH	47
4.1. Kinh nghiệm quốc tế về xác định đối tượng hưởng chính sách hỗ trợ	47
4.2. Bài học kinh nghiệm cho Việt Nam.....	49
4.3. Một số đề xuất chính sách.....	51
4.4. Thuận lợi và giới hạn của nghiên cứu.....	53
TÀI LIỆU THAM KHẢO	55
PHỤ LỤC.....	59

DANH MỤC CHỮ VIẾT TẮT

ASXH: An sinh xã hội.

BCĐGN: Ban chỉ đạo giảm nghèo

DTTS: Dân tộc thiểu số

KT-XH: Kinh tế- xã hội

LĐ-TB và XH: Lao động Thương binh và Xã hội

LTT: Lương tối thiểu

MDG: Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ

UBND: Ủy ban nhân dân

USD: Đô la Mỹ

VH-XH: Văn hóa-xã hội

VND: Đồng Việt Nam

WB: Ngân hàng thế giới

XĐGN: Xóa đói giảm nghèo

DANH MỤC HÌNH, KHUNG, HỘP, BẢNG

Danh mục hình, khung

Hình 1-1 Tỷ lệ hộ nghèo ở các vùng trong cả nước.....	1
Hình 1-2 Thực trạng nghèo huyện Đăk Mil 2004-2011	3
Hình 1-3 Thực trạng nghèo huyện Đăk Mil năm 2011 theo địa bàn	3
Hình 1-4 Thực trạng nghèo huyện Đăk Mil năm 2011 theo dân tộc	3
Khung 1-1 Nghiên cứu sơ bộ.....	7
Khung 1-2 Nghiên cứu chính thức.....	7
Hình 3-1 Trình độ cán bộ cấp cơ sở.....	41
Khung 3-1 Bảng điểm tài sản chưa phù hợp.....	45

Danh mục hộp

Hộp 2-1 Hộ nghèo được nhận những hỗ trợ gì.....	15
Hộp 3-1 Khả năng di chuyển kiếm việc làm	21
Hộp 3-2 Nước chảy chỗ trũng?.....	24
Hộp 3-3 Chữa bệnh miễn phí dành cho ai?.....	25
Hộp 3-4 Tiếp cận giáo dục của người nghèo	26
Hộp 3-5 Lợi thế của “vốn xã hội”.....	28
Hộp 3-6 Một hình thức bình xét hộ nghèo hiệu quả	36
Hộp 3-7 Những giải pháp “tình thế” của Chính quyền.....	37
Hộp 3-8 Phụ cấp và thù lao.....	38
Hộp 3-9 Thành viên Ban chỉ đạo giảm nghèo	40
Hộp 3-10 Nhiệm vụ, quyền hạn của trưởng thôn	42
Hộp 3-11 Sự tham gia của người dân	43

Danh mục bảng

Bảng 3-1 Các đặc điểm nhân khẩu cơ bản.....	20
Bảng 3-2 Thu nhập, tài sản và chất lượng sống.....	23
Bảng 3-3 Khả năng tiếp cận thông tin, quan hệ xã hội	27
Bảng 3-4 Chính sách ưu đãi và sự tiếp cận.....	30
Bảng 3-5 Chỉ tiêu dành cho ăn uống để đảm bảo mức 2.100Kcal/người/ngày	31
Bảng 3-6 Giá cả hàng hóa và sự chênh lệch	32

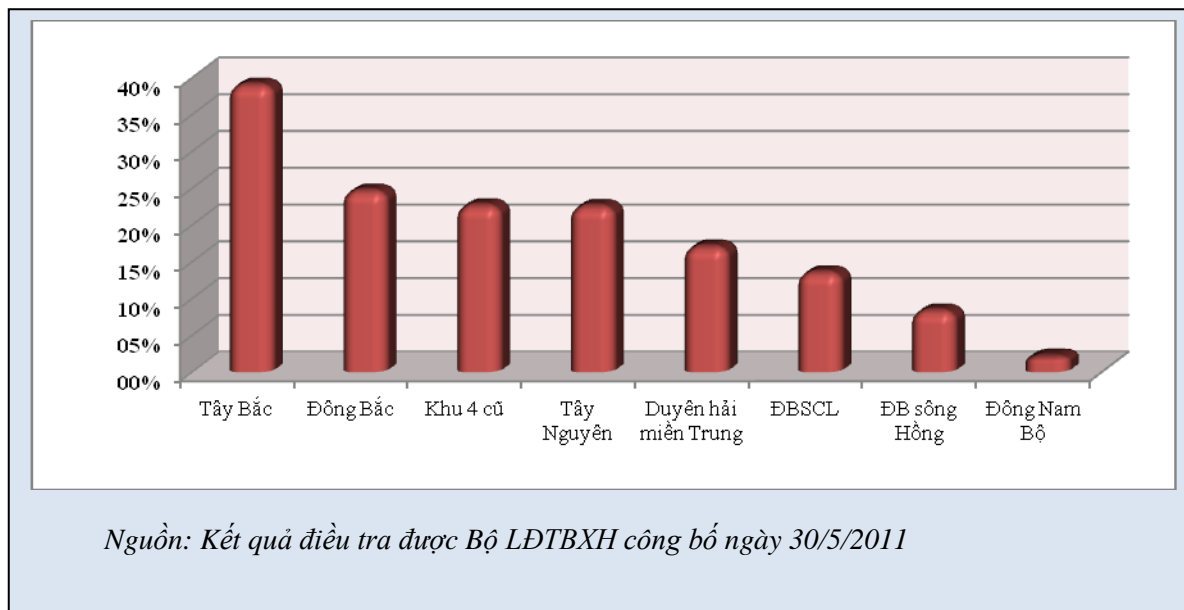
CHƯƠNG 1: GIỚI THIỆU

1.1. Bối cảnh chính sách

Đói nghèo đang là vấn đề xã hội bức xúc của các quốc gia trên thế giới. Nạn nghèo đói luôn được các Chính phủ, các nhà lãnh đạo, các tổ chức quốc tế quan tâm, tìm kiếm các giải pháp nhằm hạn chế và tiến tới xóa bỏ. Vì vậy, XĐGN trở thành mục tiêu đầu tiên trong 8 mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ (MDG)¹ được các nhà lãnh đạo 189 quốc gia, trong đó có Việt Nam, cam kết thực hiện tại cuộc gặp cấp cao Thiên niên kỷ của Liên hợp quốc năm 2000.

Với một quốc gia đang phát triển như Việt Nam, người nghèo hiện vẫn còn rất nhiều² và giúp họ vượt qua đói nghèo là một trong những ưu tiên hàng đầu của Chính phủ.

Hình 1-1 Tỷ lệ hộ nghèo ở các vùng trong cả nước



¹ Tám mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ gồm: (1) Giảm tình trạng nghèo cùng cực và thiếu đói; (2) Bảo đảm phổ cập giáo dục tiểu học; (3) Tăng cường bình đẳng giới và nâng cao vị thế, năng lực cho phụ nữ; (4) Giảm tỉ lệ tử vong ở trẻ em; (5) Nâng cao sức khỏe bà mẹ; (6) Phòng chống HIV/AIDS, sốt rét và các bệnh khác; (7) Bảo đảm bền vững về môi trường; (8) Thiết lập quan hệ đối tác toàn cầu vì phát triển;

² Theo Quyết định 640/QĐ-LĐTBXH ngày 30 tháng 5 năm 2011 của Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội tổng số hộ nghèo cả nước năm 2010 là 3.055.565 hộ, chiếm tỷ lệ 14,2%;

XĐGN là một chương trình lớn đã được Nhà nước tập trung nguồn lực để thực hiện và đã trở thành xã hội hoá, bất kể ngành nào, cấp nào cũng phải tham gia với mục đích duy nhất là giúp người nghèo thoát nghèo. Thực hiện XĐGN bền vững còn góp phần ổn định an ninh chính trị, thúc đẩy phát triển kinh tế ổn định bởi một quốc gia không giải quyết dứt điểm tình trạng đói nghèo sẽ luôn tiềm ẩn nguy cơ dẫn đến bất ổn về kinh tế và xã hội. Đến nay, Việt Nam luôn được đánh giá là hoàn thành tốt tiên độ và vượt MDGs đặt ra về XĐGN³.

Tiếp giáp nước bạn Campuchia với đường biên dài 46km, huyện Đắk Mil có tầm quan trọng đặc biệt trong chiến lược phát triển kinh tế, chính trị, xã hội, an ninh quốc phòng và được xem là trung tâm tiểu vùng phía Bắc của tỉnh Đắk Nông. Với diện tích tự nhiên hơn 68.200 ha, dân số hơn 94.000 người gồm 19 dân tộc anh em cùng sinh sống và đồng bào dân tộc thiểu số (DTTS) chiếm 21,34% (trong đó DTTS tại chỗ chiếm 8,62%); toàn huyện hiện có 9 xã và 1 thị trấn, với 137 thôn, bon, tổ dân phố, trong đó có 11 bon đồng bào DTTS tại chỗ.

Những thành tựu mà Chính quyền và nhân dân huyện Đắk Mil đạt được sau 25 năm đổi mới: văn hóa xã hội có nhiều tiến bộ, kinh tế liên tục tăng trưởng ở mức cao, đời sống nhân dân ngày càng được cải thiện, tăng thu nhập bình quân đầu người... đã tạo ra những tiền đề cần thiết để địa phương đẩy nhanh tốc độ phát triển KT-XH và củng cố quốc phòng an ninh. Tuy nhiên, kinh tế tuy tăng trưởng khá nhưng chưa vững chắc và chưa tương xứng với tiềm năng của huyện, văn hoá xã hội còn nhiều vấn đề bức xúc, tỷ lệ hộ nghèo còn cao và sự phân hóa giàu nghèo giữa các tầng lớp dân cư ngày càng lớn⁴.

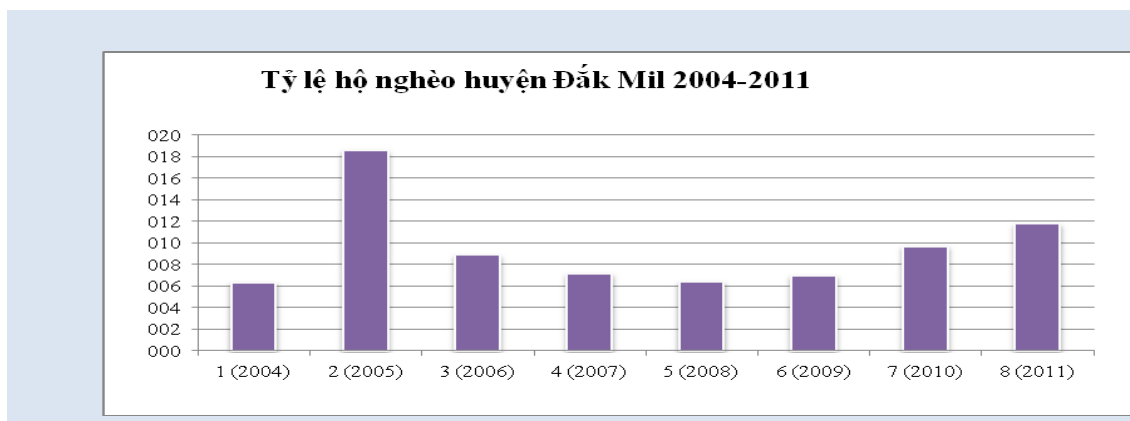
Nghị quyết Đại hội đại biểu Đảng bộ huyện Đắk Mil nhiệm kỳ 2010-2015 đặt ra mục tiêu: rút ngắn khoảng cách về mức sống giữa các vùng, các tầng lớp dân cư, bình quân hàng năm giảm 30% tổng số hộ nghèo của năm trước và đến năm 2015 thu nhập đạt 30,5 triệu đồng/người/năm. Đây là nhiệm vụ vô cùng khó khăn đối với địa phương bởi: (i) chuẩn nghèo mới áp dụng cho giai đoạn 2011-2015 sẽ làm tăng tỷ lệ hộ nghèo; (ii) hiện tượng thiếu bền vững trong giảm nghèo (tái nghèo) còn phổ biến và nhất là (iii) những vấn

³ Theo Báo cáo Mục tiêu phát triển Thiên niên kỷ năm 2010;

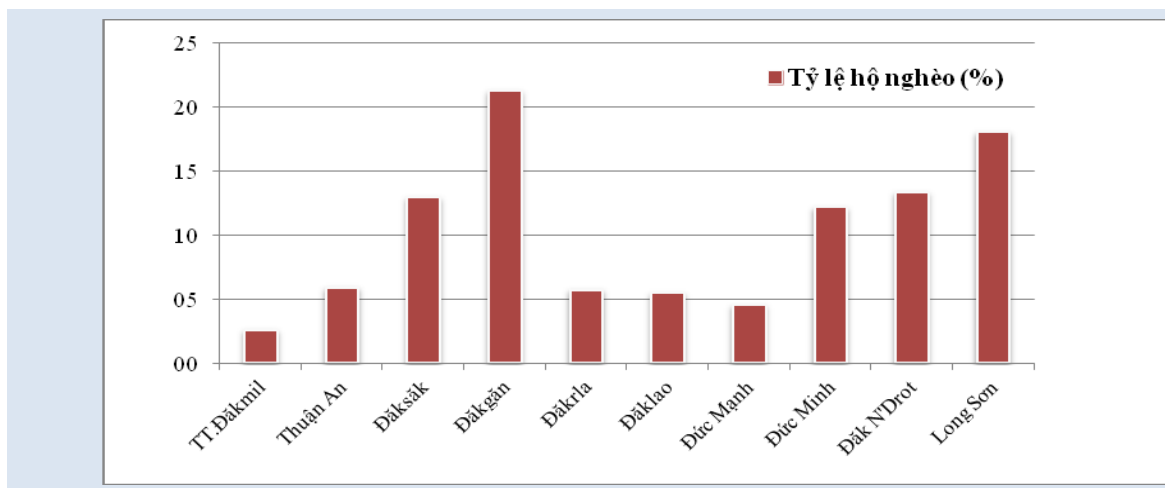
⁴ Báo cáo chính trị của Ban chấp hành Đảng bộ huyện Đắk Mil khóa XIII (nhiệm kỳ 2010-2015);

đề bất hợp lý trong tổ chức quản lý và thực thi chính sách XĐGN tại địa phương đang là bài toán chưa có lời giải đối với các cấp chính quyền.

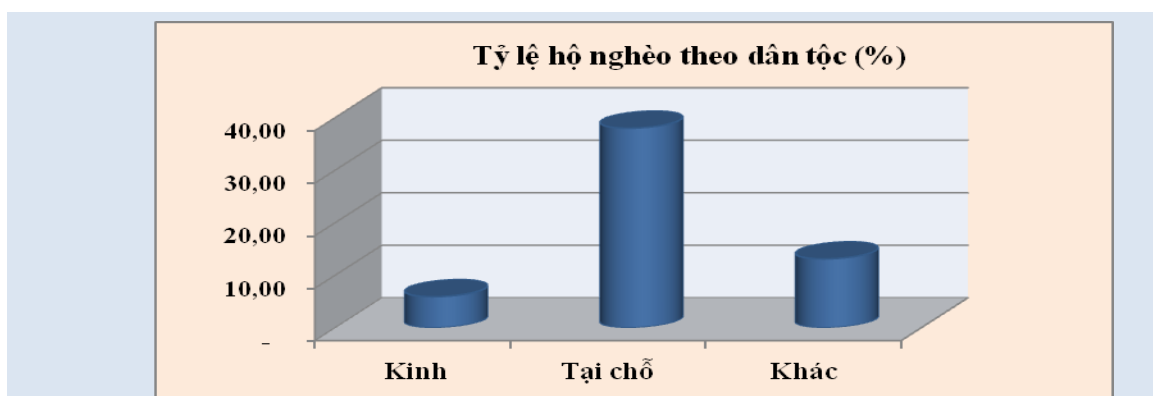
Hình 1-2 Thực trạng nghèo huyện Đắk Mil 2004-2011



Hình 1-3 Thực trạng nghèo huyện Đắk Mil năm 2011 theo địa bàn



Hình 1-4 Thực trạng nghèo huyện Đắk Mil năm 2011 theo dân tộc



Nguồn: Phòng lao động- Thương binh-Xã hội (LĐ-TB-XH) huyện Đắk Mil.

Là thành viên Ban chỉ đạo giảm nghèo (BCĐGN) của huyện, qua quá trình phúc tra hộ nghèo và trao đổi cùng một số nhân vật hữu quan, tác giả phát hiện trong danh sách hộ nghèo vẫn có những đối tượng không đáp ứng các tiêu chuẩn đối với hộ nghèo và vẫn còn những người thực sự nghèo bị bỏ sót. Các hộ bị bỏ sót này không thuộc diện tái nghèo hay nghèo mới và các hộ dư thừa không nằm trong danh sách hộ thoát nghèo nhưng chưa tới thời gian điều tra lại (chỉ thực hiện mỗi năm một lần).

Tuy nhiên, những bất cập trong vấn đề xác định hộ nghèo chưa được đề cập đến trong các báo cáo, các hội nghị tổng kết công tác XĐGN, chưa được các cơ quan chức năng, các nhân vật có thẩm quyền quan tâm đúng mức. Nó cũng chưa được nhìn nhận là có ảnh hưởng mạnh mẽ đến kết quả XĐGN tại địa phương, thậm chí tỷ lệ hộ nghèo còn bị các cấp chính quyền từ tỉnh đến xã mặc sức “nâng lên ép xuống” tùy mục đích sử dụng.

Việc nghiên cứu đề tài **“Quy trình xác định hộ nghèo và các vấn đề chính sách: trường hợp huyện Đắk Mil, tỉnh Đắk Nông”** là nỗ lực nhằm đóng góp một cái nhìn mới về hiện trạng thực thi chính sách giảm nghèo nói chung và cơ chế xác định hộ nghèo tại địa phương nói riêng. Thực hiện đề tài còn là cơ hội giúp tác giả bổ sung hiểu biết về thực trạng nghèo của địa phương để tìm ra lời giải cho những câu hỏi nghiên cứu và đề xuất đến các cấp có thẩm quyền những kiến nghị chính sách phù hợp nhằm góp phần hoàn thiện quy trình xác định hộ nghèo, qua đó tăng hiệu quả thực thi các chương trình, chính sách giảm nghèo tại địa phương.

1.2. Câu hỏi nghiên cứu

Luận văn tập trung giải quyết các câu hỏi chính sau:

1. Những hộ nào bị bỏ sót và những hộ nào được bao gồm trong danh sách nghèo để hưởng chính sách hỗ trợ nhưng lại không đáp ứng các tiêu chuẩn về hộ nghèo?
2. Những nguyên nhân nào dẫn đến hiện tượng vừa “bỏ sót” vừa “dư thừa” trong quá trình xác định hộ nghèo?
3. Cần những giải pháp nào để cải thiện cơ chế xác định hộ nghèo, giúp chính sách giảm nghèo thực sự phát huy hiệu quả ?

1.3. Phạm vi và mục đích nghiên cứu

Nghiên cứu được thực hiện với mục đích chỉ ra những bất cập trong quy trình xác định hộ nghèo tại địa bàn huyện Đắk Mil, tỉnh Đắk Nông và đề xuất những giải pháp cải thiện quy trình trên. Đây là một nghiên cứu có tính đại diện bởi những đặc điểm KT-XH của địa bàn nghiên cứu mang nhiều điểm tương đồng với các địa phương khác trong cả nước và kết quả nghiên cứu có thể được nhân rộng để áp dụng rộng rãi ra ngoài phạm vi địa bàn huyện Đắk Mil, tỉnh Đắk Nông. Sự nỗ lực và quyết tâm thực hiện đề tài ngoài mục đích học tập, nghiên cứu còn nhằm phát hiện những yếu tố gây cản trở đến việc thực hiện chính sách hỗ trợ những đối tượng dễ bị tổn thương, góp phần cải thiện việc thực thi chính sách XĐGN không chỉ tại địa phương mà cả ở các khu vực khác- đây chính là ý nghĩa thực tiễn của nghiên cứu.

1.4. Phương pháp nghiên cứu

1.4.1. Phương pháp tiếp cận tài liệu

Để tiếp cận *tài liệu thứ cấp*, tác giả sử dụng phương pháp tổng hợp, phân tích, đánh giá và kế thừa thông tin từ các tài liệu có liên quan nhằm củng cố cơ sở lý thuyết và khung phân tích. Thu thập số liệu thống kê từ các ban, ngành, địa phương thuộc huyện Đắk Mil và tỉnh Đắk Nông để đánh giá về thực trạng phát triển KT-XH, tình trạng nghèo, quá trình thực hiện chính sách XĐGN trên địa bàn nói chung và quy trình xác định hộ nghèo nói riêng.

Để thu thập và tổng hợp *tài liệu sơ cấp*, tác giả sử dụng phương pháp nghiên cứu định tính, thống kê mô tả, phỏng vấn sâu và phỏng vấn bán cấu trúc.

1.4.2. Phương pháp chọn mẫu và tiếp cận đối tượng

Phương pháp chọn mẫu trong nghiên cứu được dẫn dắt bởi mục tiêu chính yếu là tìm hiểu những sai sót trong cơ chế xác định hộ nghèo, vì vậy nếu chỉ dựa vào danh sách hộ nghèo do chính quyền cung cấp sẽ không thể tìm thấy những hộ rất nghèo nhưng vì những lý do nào đó đã không được đưa vào danh sách này. Mặt khác, nguồn lực giới hạn của cá nhân không cho phép tác giả thực hiện phỏng vấn tất cả các hộ dân thuộc địa bàn nghiên cứu để có được số liệu thống kê tổng thể.

Để có được kết quả chính xác trong điều kiện trên bên cạnh việc đối tượng cần phỏng vấn không dễ nhận diện và tiếp cận, tác giả đã lựa chọn phương pháp lấy mẫu được

xã hội học và kinh tế học gọi là “quả cầu tuyết” kết hợp với sự tư vấn của Cán bộ hội phụ nữ, công an viên, trưởng thôn, bon thuộc địa bàn phỏng vấn.

Theo phương pháp này, trước tiên tác giả đến địa bàn dự định thực hiện phỏng vấn và khảo sát thực địa, liên hệ với những người dẫn đường (đã được lựa chọn thông qua sự giới thiệu của Hội liên hiệp phụ nữ huyện và các mối quan hệ công tác sẵn có) để lựa chọn đối tượng phỏng vấn bằng cách xem xét danh sách hộ nghèo hiện tại, sau đó tìm hiểu, điều tra để tìm kiếm những hộ nghèo hơn hoặc tương tự nhưng không được đưa vào danh sách và những hộ không đáp ứng các tiêu chuẩn của hộ nghèo nhưng lại có tên trong danh sách. Sau khi được tư vấn, chỉ dẫn từ người dẫn đường về các đối tượng rất nghèo nhưng không có trong danh sách và những hộ khá giả nhưng lại có trong danh sách, tác giả đã thực hiện phỏng vấn hộ gia đình với bảng phỏng vấn bán cấu trúc nhằm xác định tài sản, thu nhập của hộ và so sánh với những tiêu chí của hộ nghèo.

Trong quá trình thực hiện, qua người dẫn đường và những hộ đã thực hiện phỏng vấn, càng lúc các đối tượng cần nghiên cứu càng dễ nhận diện và xuất hiện nhiều hơn, nội dung phỏng vấn càng về sau càng sâu và phong phú hơn so với lúc mới bắt đầu.

Đối tượng phỏng vấn được chọn từ 10/10 xã/thị trấn trên địa bàn huyện, chọn mẫu theo phân tầng có sự phân bổ hợp lý theo tổng số nhân khẩu cư trú tại địa bàn và theo tình trạng nghèo, chọn mẫu ở tất cả các nhóm dân tộc cư trú trên địa bàn: dân tộc Kinh, dân tộc thiểu số tại chỗ (M’Nông), dân tộc khác (Mường, Dao...), ở cả nam và nữ giới.

Các số liệu điều tra thu thập được không mang ý nghĩa thống kê tổng thể mà chỉ nhằm mục đích minh chứng cho những đánh giá về cơ chế xác định hộ nghèo trên địa bàn huyện, đặc điểm của đối tượng nghiên cứu và nguyên nhân dẫn đến tình trạng sai, sót trong công tác điều tra, rà soát, bình xét hộ nghèo.

1.4.3. Phương pháp phân tích:

Nghiên cứu sử dụng phương pháp định tính, thống kê mô tả, so sánh và đối chiếu để phân tích kết quả nghiên cứu và hoàn thiện mục tiêu nghiên cứu.

1.4.4. Các bước nghiên cứu:

Gồm nghiên cứu sơ bộ và nghiên cứu chính thức

Khung 1-1 Nghiên cứu sơ bộ

<i>Thời gian</i>	<i>Nội dung nghiên cứu</i>	<i>Đối tượng nghiên cứu, phỏng vấn</i>
Tháng 9 năm 2011	Thông tin liên quan đến KT-XH, quá trình thực hiện chính sách giảm nghèo và xác định hộ nghèo, thực trạng nghèo trên địa bàn...	Sở LD-TB và XH tỉnh Đắk Nông, UBND huyện Đắk Mil, một số phòng ban chức năng thuộc UBND huyện.
	Nguyên nhân sai sót trong quá trình xác định hộ nghèo tại địa phương và biện pháp khắc phục.	Chuyên gia, cán bộ chuyên quản cấp tỉnh, huyện, cán bộ lãnh đạo địa phương qua các thời kỳ.
	Đặc điểm, phong tục tập quán của các DTTS sẽ thực hiện phỏng vấn	Chuyên gia, cán bộ người dân tộc thiểu số tại Phòng dân tộc huyện.
Tháng 10 năm 2011	Đánh giá, đề xuất đối với quy trình xác định hộ nghèo tại địa phương.	Phỏng vấn sơ bộ 10 hộ dân sinh sống tại 10/10 xã, thị trấn thuộc huyện.

Kết quả nghiên cứu sơ bộ là cơ sở để chỉnh sửa, hoàn thiện bảng câu hỏi phỏng vấn, nội dung phỏng vấn sâu cho phù hợp với từng đối tượng phỏng vấn, rút kinh nghiệm trong xây dựng kế hoạch khảo sát thực địa, phỏng vấn trực tiếp và lường trước các vấn đề khi triển khai nghiên cứu chính thức.

Bảng câu hỏi sử dụng trong nghiên cứu chính thức được thiết kế với các đặc tính: dạng bán cấu trúc, gồm cả câu hỏi đóng và mở.

Khung 1-2 Nghiên cứu chính thức

<i>Thời gian</i>	<i>Nội dung</i>	<i>Đối tượng nghiên cứu, phỏng vấn</i>
Tháng 11 và 12 năm 2011	Thu thập số liệu sơ cấp về quy trình xác định hộ nghèo, ưu khuyết điểm, nguyên nhân và đề xuất.	Các hộ gia đình nghèo nhưng không có trong danh sách và các hộ không nghèo nhưng bao hàm trong danh sách hộ nghèo thuộc 10/10 xã, thị trấn.
		Cán bộ lãnh đạo, phụ trách XDGN, người dẫn đường (công an viên, cán bộ phụ nữ, trưởng thôn...)

Kết quả nghiên cứu chính thức được phân tích, tổng hợp để trả lời các câu hỏi nghiên cứu, đưa ra kết luận nghiên cứu làm cơ sở cho việc đề xuất các giải pháp, kiến nghị chính sách nhằm cải thiện cơ chế xác định hộ nghèo trên địa bàn nghiên cứu.

1.5. Kết cấu của Luận văn

Ngoài phần tóm tắt, nội dung Luận văn gồm 4 chương: (1) giới thiệu; (2) các nghiên cứu thực nghiệm, khái niệm liên quan và quy trình xác định hộ nghèo tại Việt Nam; (3) kết quả nghiên cứu; (4) kinh nghiệm quốc tế và một số đề xuất chính sách.

CHƯƠNG 2: CÁC NGHIÊN CỨU THỰC NGHIỆM, KHÁI NIỆM LIÊN QUAN VÀ QUY TRÌNH XÁC ĐỊNH HỘ NGHÈO TẠI VIỆT NAM

2.1. Các nghiên cứu thực nghiệm

Lựa chọn đối tượng hưởng chính sách hỗ trợ là vấn đề được quan tâm cả trong lý luận lẫn thực tiễn và đã có rất nhiều nghiên cứu với những quan điểm khác nhau về vấn đề này. Nghiên cứu của Mkandawire (2005) cho thấy, lịch sử áp dụng chính sách an sinh xã hội (ASXH) hầu hết đều đứng trước sự lựa chọn theo hướng *phổ quát* (mọi người đều được hưởng) hoặc *nhắm mục tiêu* (chỉ những người xứng đáng) tùy thuộc vào nền tảng kinh tế chính trị của mỗi quốc gia. Ở giai đoạn 1960-1970, hầu hết các quốc gia áp dụng chính sách *phổ quát* về ASXH như miễn phí y tế, giáo dục, trợ cấp thực phẩm... bởi khi đó người nghèo chiếm số đông trong xã hội, nguồn viện trợ dồi dào và *nhắm mục tiêu* là vấn đề khó khăn về mặt hành chính, nhất là đối với các nước nghèo. Đến giai đoạn 1980-1990, cùng với những khó khăn về tài chính, nguồn viện trợ cũng hạn hẹp hơn kèm theo yêu cầu phải dành cho “những đối tượng dễ bị tổn thương nhất” đã giảm khả năng cung cấp dịch vụ *phổ quát* và thu hẹp đối tượng hưởng chính sách ASXH. Hơn thế nữa, chuyển từ chính sách *phổ quát* sang *nhắm mục tiêu* ngoài việc giúp các Chính phủ sử dụng có hiệu quả nguồn lực khan hiếm còn là liệu thuốc trị căn bệnh “khủng hoảng tài chính”, “bất bình đẳng” và “biến dạng thị trường”.

Để đạt hiệu quả, theo IFAD⁵ *nhắm mục tiêu* (targeting policy) phải là “*tập hợp những biện pháp, hành động được thiết kế với mục đích làm tăng đáng kể khả năng của người nghèo và đảm bảo họ sẽ được hưởng lợi từ các sáng kiến hỗ trợ phát triển, đồng thời giảm bớt rủi ro người nghèo ít hơn sẽ được hưởng lợi không tương xứng*”.

Emmanuelle (2010) cho rằng, *nhắm mục tiêu* hướng đến những thách thức của XĐGN theo hai cách: cho phép chương trình được thiết kế đặc biệt để đáp ứng nhu cầu của người nghèo và sử dụng nguồn lực hiệu quả bằng cách tập trung vào những người xứng đáng. Tuy nhiên nó không dễ thực hiện bởi trong thực tế việc nhận dạng người nghèo không bao giờ hoàn hảo và chi phí để thu thập thông tin thường tốn kém. Điểm hạn chế thứ hai là nó

⁵ International fund for agricultural development (Quỹ phát triển nông nghiệp quốc tế);

được thiết kế “từ trên xuống” và không hoàn toàn phù hợp đối với người nghèo. Do vậy, *nhắm mục tiêu* chỉ thực sự hiệu quả khi các nguồn lực khan hiếm được tập trung vào hộ gia đình nghèo chứ không lây lan trên toàn bộ dân số như chính sách *phổ quát*.

Với John Weiss (2004), *nhắm mục tiêu* phải sử dụng công cụ chính sách để tập trung nguồn lực cho nhóm người sống dưới ngưỡng nghèo nhằm bảo vệ họ khỏi những cú sốc bất lợi và giúp họ thoát khỏi nghèo đói. Tuy nhiên, kết quả nghiên cứu tại một số nước Châu Á như Trung Quốc, Thái Lan, Ấn Độ, Philippin cho thấy *nhắm mục tiêu* phát sinh nhiều sai sót do những thông tin không xác thực từ người nghèo, chương trình thiết kế chưa phù hợp và quản trị kém dẫn đến tỷ lệ rò rỉ cao, nhiều người nghèo không được hỗ trợ. Nó vẫn rất cần thiết để bảo vệ người nghèo nhưng cần thường xuyên xem xét vấn đề chi phí và hiệu quả cùng với việc thực hiện các biện pháp cải thiện kỹ thuật lập bản đồ nghèo, điều chỉnh chuẩn nghèo, xác định chính xác người nghèo và quản trị tốt.

Bên cạnh đó, vẫn còn nhiều quan điểm chưa nhất trí về sự cần thiết và tính hiệu quả của *nhắm mục tiêu*. Theo Ravallion (2007), khi áp dụng ở Trung Quốc, *nhắm mục tiêu* tỏ ra không hiệu quả đối với việc giảm đói nghèo, thậm chí phản tác dụng. Ông còn cho rằng cần phân bổ nguồn lực cho địa phương theo thành tích giảm nghèo chứ không phải theo mức độ nghèo (1999). Van De Walle (1998) lại nhận định: *nhắm mục tiêu thu hẹp* (chọn người nghèo) được cho rằng có thể XĐGN với chi phí thấp hơn, tuy nhiên nó thường ản chi phí, vì vậy nếu xem xét cận kề các chi phí sẽ thấy nó không có tác dụng hơn so với *nhắm mục tiêu rộng rãi* (chọn lĩnh vực và cho mọi người cùng hưởng).

Mặc dù không thống nhất quan điểm, mỗi nghiên cứu đều đưa ra những lập luận rất thuyết phục. Chính vì các kết luận nghiên cứu dựa trên những thời điểm, điều kiện, hoàn cảnh, phương pháp... khác nhau nên việc xem xét các nghiên cứu thực nghiệm về xác định đối tượng hưởng chính sách hỗ trợ là cần thiết song chỉ mang tính chất tham khảo, củng cố nền tảng lý thuyết, cần hết sức thận trọng khi áp dụng vào địa phương cụ thể nào đó.

2.2. Một số khái niệm liên quan

Nghèo luôn tồn tại như một tất yếu tự nhiên trong mọi xã hội, cả ở những nơi trình độ phát triển kinh tế đã đạt đến mức cao như Mỹ, Tây Âu. Ở các nước đang phát triển, đói nghèo là tình trạng khá phổ biến, nhất là khu vực nông thôn.

Nghèo là vấn đề kinh tế xã hội phức tạp, đa phương diện và không thuần túy chỉ là vấn đề kinh tế, cho dù thước đo của nó trước hết và chủ yếu dựa vào thước đo về kinh tế

được thể hiện qua chỉ số thu nhập hoặc tiêu dùng. Điều này có nghĩa nghèo không chỉ phản ánh sự thiếu ăn, thiếu mặc, thiếu phương tiện sản xuất và sinh hoạt, mà còn phản ánh sự thiệt thòi trên bình diện sức khỏe, giáo dục...

Những khía cạnh khác nhau thể hiện tính đa phương diện của nghèo đói thường tác động qua lại và hỗ trợ nhau. Nhìn chung, chúng thường vận động cùng hướng với nhau, nếu một cá nhân nào đó nghèo về thu nhập thì sẽ làm hạn chế khả năng tiếp cận các dịch vụ như giáo dục, y tế, dẫn đến nghèo về giáo dục, y tế. Tuy nhiên khía cạnh này có thể vận động khác hướng với những khía cạnh khác, ví dụ tình trạng y tế có thể được cải thiện trong khi thu nhập lại giảm sút, hoặc nghèo về thu nhập nhưng lại không nghèo về sức khỏe.

Trên thực tế, khái niệm nghèo hiện nay hầu như đã thống nhất, chỉ có sự khác nhau về phương pháp đo lường và đánh giá chuẩn nghèo giữa các tổ chức quốc tế, các Chính phủ... Khái niệm nghèo bao hàm nghèo tuyệt đối và nghèo tương đối.

Theo Ngân hàng thế giới (WB), *"Nghèo ở mức độ tuyệt đối là sống ở ranh giới ngoài cùng của tồn tại. Những người nghèo tuyệt đối là những người phải đấu tranh để sinh tồn trong điều kiện thiếu thốn tồi tệ, trong tình trạng bị bỏ bê và mất phẩm cách vượt quá sức tưởng tượng."*

Khái niệm nghèo luận văn nghiên cứu là nghèo tương đối, theo đó: *"Nghèo là tình trạng một bộ phận dân cư không được hưởng và thỏa mãn các nhu cầu cơ bản của con người mà những nhu cầu ấy đã được xã hội thừa nhận tùy theo trình độ phát triển KT-XH và phong tục tập quán của địa phương"*⁶.

Nghèo tương đối ở Việt Nam được đo lường bằng mức chuẩn nghèo chung do Bộ LĐ-TB-XH đề ra. Chuẩn nghèo chung bao gồm nghèo về lương thực, thực phẩm và phi lương thực, thực phẩm được xác định dựa trên cơ sở: tổng chi phí bằng tiền đủ mua một lượng lương thực, thực phẩm cần thiết để đảm bảo năng lượng 2.100 Kcal/ngày/người, cộng với chi phí các mặt hàng như: nhà ở, quần áo, đồ dùng gia đình, giáo dục, y tế, văn

⁶ Đây là định nghĩa chung về đói nghèo do Ủy ban kinh tế- xã hội khu vực Châu Á - Thái Bình Dương (ESCAP) đưa ra tại Hội nghị chống đói nghèo tổ chức tại Bangkok, Thái Lan tháng 9/1993 (Trích theo Nguyễn Trọng Hoài, 2005).

hoá... Mức chuẩn nghèo này khác nhau giữa nông thôn/thành thị và được tính cụ thể cho từng thời kỳ khác nhau.

Dựa trên khái niệm và chuẩn nghèo trên, người nghèo được định nghĩa: là những người có mức thu nhập thấp, chi tiêu không đủ để đảm bảo giỏ tiêu dùng (gồm lương thực và phi lương thực, trong đó chi tiêu cho lương thực phải đủ 2.100 Kcal/ngày) và có mức sống dưới mức trung bình của cộng đồng trên mọi phương diện tại nơi đang xem xét. Họ thiếu năng lực tham gia vào đời sống kinh tế xã hội của quốc gia, đặc biệt họ thiếu khả năng tiếp cận, kiểm soát các nguồn lực của sự phát triển một cách có hiệu quả.

2.3. Chuẩn nghèo và chính sách xóa đói giảm nghèo của Việt Nam

2.3.1. Chuẩn nghèo của Việt Nam

Việc xác định một chuẩn nghèo thống nhất và chính xác là yêu cầu bức bách hiện nay đối với mỗi quốc gia cũng như các tổ chức quốc tế. Theo Ngân hàng thế giới (WB), chuẩn nghèo quốc tế gần nhất đang được đặt ở mức 1,25USD/người/ ngày. Chuẩn này được hình thành từ trung bình chuẩn nghèo của 15 quốc gia nghèo nhất hiện nay.

Với Việt Nam, Chính phủ đã 5 lần nâng mức chuẩn nghèo trong thời gian từ năm 1993 đến năm 2011. Theo Quyết định số 09/2011/QĐ-TTg ngày 30/01/2011 của Thủ tướng Chính phủ về ban hành chuẩn hộ nghèo, hộ cận nghèo áp dụng cho giai đoạn 2011-2015, hộ nghèo là những hộ có mức thu nhập bình quân từ 400.000 VND/người/tháng (4.800.000 VND/người/năm) trở xuống ở khu vực nông thôn và 500.000VND/người/tháng (6.000.000 VND/người/năm) trở xuống ở khu vực thành thị.

Mặc dù đã cao hơn nhiều so với chuẩn cũ⁷ nhưng con số 400-500.000 VND/người/tháng có thực sự “nâng” chuẩn nghèo, có tránh được tình trạng “chuẩn nghèo chạy theo lạm phát”⁸ và có phải là con số đủ đảm bảo người nghèo có thể sống? Để cho dễ định lượng mức bất biến, thậm chí thụt lùi của chuẩn nghèo mới, có thể dựa vào mức độ tăng giá của lương thực. Theo Tổng cục thống kê, thời điểm ban hành chuẩn nghèo năm 2005, giá gạo tẻ bình quân là 3.200VND/kg. Sau 6 năm, giá gạo tẻ thường đã tăng lên bình quân

⁷ Giai đoạn 2005-2011 chuẩn nghèo của Việt Nam là 200-260.000VND/người/tháng.

⁸ Theo <http://vef.vn/2011-05-15-lam-phat-dang-khoet-sau-vao-doi-ngheo> cập nhật ngày 01/12/2011;

12.500 VND/kg, như vậy mức độ tăng trên 400%. Trong 3 năm 2007, 2008, 2010 CPI đã tăng gần 60% và Chỉ số CPI của Việt Nam tăng 18.13% trong năm 2011⁹. Không khó để khẳng định chuẩn nghèo 400-500.000 VND/tháng thậm chí còn chưa đủ bù đắp giá trị trước tốc độ lạm phát và tăng chỉ số giá tiêu dùng liên tục mức 2 con số. Chuẩn nghèo vì thế có thể tăng ở góc độ con số nhưng thực chất lại giảm giá trị.

Trong thực tế, vẫn còn những người có mức thu nhập ít hơn 400-500.000VND/tháng, nhưng với chi phí hiện tại cho thấy với mức thu nhập này họ chỉ có thể tồn tại chứ không thể sống trong điều kiện kinh tế ổn định chứ chưa tính tới những thời điểm bất ổn kinh tế khiến giá cả leo thang chóng mặt như giai đoạn 2008 và hiện nay¹⁰.

Mặc dù đã được điều chỉnh tới 5 lần nhưng chuẩn nghèo vẫn quá thấp là điều đáng lo ngại với Việt Nam. Mặt khác, theo Bộ LĐ-TB-XH và UNDP (2004), chuẩn nghèo của Việt Nam được đặt một cách chưa khách quan và khó có thể so sánh, các biện pháp kiểm tra không được tiến hành thống nhất giữa các xã, cách cập nhật không tiến hành cho toàn bộ dân số và các yếu tố khác ngoài thu nhập có thể quyết định quyền ưu tiên để xác định hộ nghèo.

Có thể thấy, Việt Nam đã rất nỗ lực để gia nhập danh sách các quốc gia có mức thu nhập trung bình trên thế giới nhưng chuẩn nghèo lại chưa phản ánh được nỗ lực này. Chất lượng tăng trưởng chưa cao và sự phân hóa giàu nghèo ngày càng sâu sắc khiến cho người nghèo không phải là nhóm được hưởng lợi chính trong các biện pháp kích thích kinh tế của Chính phủ. Việc điều chỉnh chuẩn nghèo khi Việt Nam đã trở thành quốc gia có mức thu nhập trung bình phải chăng là điều cần thiết ?

2.3.2. Hệ thống chính sách XĐGN của Việt Nam

Khi bắt đầu chuyển sang thời kỳ đổi mới (1986), Việt Nam chưa đề cập đến vấn đề XĐGN trong hệ thống chính sách xã hội. Chỉ đến năm 1998, Chiến lược giảm nghèo đầu tiên mới được ban hành và trở thành cơ sở cho việc xây dựng hệ thống chính sách XĐGN

⁹ Theo <http://www.sbv.gov.vn/wps/wcm/connect/> cập nhật ngày 23/3/2012;

¹⁰ Theo <http://www.bsc.com.vn/News/2011/5/27/152500.aspx> cập nhật ngày 09/01/2012;

như: Chương trình mục tiêu quốc gia XDGN; Chương trình phát triển KT-XH các xã đặc biệt khó khăn miền núi, vùng sâu, vùng xa; Chiến lược XDGN 2001-2010...

Hệ thống các chính sách XDGN tập trung vào việc tạo điều kiện thuận lợi để người nghèo có thêm cơ hội cải thiện đời sống, điều kiện sản xuất và tăng thu nhập; tăng cường khả năng tiếp cận các dịch vụ xã hội, nhất là các dịch vụ xã hội cơ bản như y tế, giáo dục và mạng lưới an sinh xã hội. Việc thực hiện các chính sách này cho phép giải quyết bản chất đa chiều của đói nghèo, góp phần thực hiện mục tiêu tấn công nghèo đói mà Chính phủ Việt Nam theo đuổi.

Qua quá trình triển khai thực hiện các chương trình XDGN và tổng kết, đánh giá việc thực hiện, Việt Nam đã rút ra nhiều bài học kinh nghiệm. Vì vậy, hệ thống chính sách XDGN giai đoạn sau luôn được sửa đổi bổ sung để tăng độ bao phủ, tính hiệu quả và phù hợp hơn so với giai đoạn trước. *(Xem phụ lục 6)*

Nghiên cứu của Nguyễn Thị Hoa (2010) về kết quả thực hiện các chính sách XDGN chủ yếu của Việt Nam cho thấy: bên cạnh những tác động tích cực đến tấn công nghèo đói do chính sách mang lại, vẫn còn nhiều tồn tại, bất cập trong quá trình thực thi chính sách. Việc triển khai ở nhiều địa phương chưa đảm bảo công khai, đơn giản và kịp thời làm giảm hiệu quả của các chính sách. Còn nhiều hạn chế về phạm vi bao phủ và đối tượng hưởng lợi từ chính sách như xác định sai hay bỏ sót đối tượng dẫn đến kết cục một số hộ không thực sự thuộc diện nghèo vẫn được ưu tiên đưa vào danh sách xét duyệt để tranh thủ sự hỗ trợ của Nhà nước trong khi những hộ thực sự nghèo lại không được xếp vào diện được hỗ trợ. Nghiên cứu chỉ ra một số nguyên nhân chính dẫn đến sai sót trong quá trình xác định hộ nghèo tại Việt Nam như: bình xét hộ nghèo thiếu sự tham khảo ý kiến người dân (35,24%); quá trình bình xét không công bằng (29,05%) và cán bộ thôn bản thiếu thông tin về những hộ thực sự nghèo (17,4%).

2.4. Tầm quan trọng của việc xác định hộ nghèo

Xác định hộ nghèo là căn cứ quan trọng để hoạch định, xây dựng các chính sách phát triển kinh tế, an sinh xã hội, các chương trình giảm nghèo phù hợp, có trọng tâm, trọng điểm cho địa phương, quốc gia hàng năm và trong từng giai đoạn cụ thể. Đối với Việt Nam, xác định chính xác đối tượng nghèo cùng với phân loại nguyên nhân nghèo và diễn biến nghèo của các nhóm dân cư khác nhau còn phản ánh đúng thực trạng đời sống của người dân địa phương, giúp thực hiện hiệu quả, công bằng các chính sách giảm nghèo

và tác động trực tiếp đến hiệu quả giảm nghèo. Chỉ có trên cơ sở xác định hộ nghèo chính xác thì mọi sự hỗ trợ mới đến đúng đối tượng, giúp các hộ thực sự khó khăn có điều kiện cải thiện cuộc sống, vươn lên thoát nghèo, góp phần giảm bất bình đẳng.

Sau 5 năm (2006-2010) thực hiện các chính sách, chương trình mục tiêu giảm nghèo, tỷ lệ nghèo của cả nước đã giảm từ 20% năm 2006 xuống còn khoảng 9,45% năm 2010¹¹; bộ mặt nông thôn, nhất là vùng nông thôn miền núi, vùng khó khăn, vùng đồng bào DTTS... đã có nhiều thay đổi tích cực, đời sống nhân dân được cải thiện rõ rệt. Tuy nhiên, hoạt động điều tra, rà soát và quản lý hộ nghèo ở một số địa phương còn chưa chính xác nên vẫn để sót không ít hộ thực sự cần sự trợ giúp để thoát nghèo và đưa những hộ không thuộc diện nghèo vào trong danh sách hưởng chế độ trợ giúp dành cho đối tượng nghèo. Tình trạng trên đã làm ảnh hưởng xấu đến kết quả thoát nghèo bền vững và hạn chế hiệu quả các chương trình giảm nghèo.

Hộp 2-1 Hộ nghèo được nhận những hỗ trợ gì

Theo các văn bản pháp quy hiện hành, hộ nghèo được hưởng những hỗ trợ sau:

- Miễn, giảm học phí và một số khoản đóng góp cho nhà trường;
- Khám chữa bệnh miễn phí;
- Vay vốn với lãi suất ưu đãi;
- Miễn thuế nông nghiệp và lao động công ích;
- Hỗ trợ tiền điện;
- Hỗ trợ sử dụng nước sạch;
- Cung cấp lương thực thực phẩm giữa các mùa thu hoạch, cũng như quà vào các dịp lễ tết (không thường xuyên).

Ngày 21/9/ 2010 Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Chỉ thị số 1752/CT-TTg về việc tổ chức tổng điều tra hộ nghèo trên toàn quốc phục vụ cho việc thực hiện các chính sách ASXH giai đoạn 2010-2015, nội dung Chỉ thị khẳng định: Xác định chính xác đầy đủ hộ nghèo, tỷ lệ nghèo ở từng địa phương và trên cả nước sẽ trở thành căn cứ cho việc xây dựng và thực hiện hiệu quả các chính sách phát triển kinh tế và ASXH của các địa phương

¹¹ Theo chuẩn nghèo quy định tại Quyết định số 170/2005/QĐ-TTg ngày 08/7/2005 của Thủ tướng Chính phủ;

và cả nước. Việc rà soát, xác định chính xác, đầy đủ hộ nghèo, tỷ lệ nghèo ở từng địa phương là căn cứ quan trọng để có giải pháp, chính sách giảm nghèo và phát triển KT-XH cho từng năm, trong từng giai đoạn của từng địa phương và trên cả nước, nhằm bảo đảm tăng trưởng kinh tế luôn đi đôi với tiến bộ và công bằng xã hội, cải thiện và nâng cao đời sống nhân dân, bảo đảm ASXH, nhất là đối với đồng bào DTTS, người cao tuổi, trẻ em mồ côi, người khuyết tật, người nghèo...

2.5. Phương pháp xác định hộ nghèo

Theo nguyên tắc xác định hộ nghèo dựa vào thu nhập do Bộ LĐ-TB-XH ban hành, hộ nghèo được xác định dựa trên điều tra về tài sản và thu nhập từ các nguồn khác nhau. Tổng thu nhập từ tất cả các nguồn này được cộng lại, chia cho tổng số người trong hộ và so sánh với chuẩn nghèo tùy theo địa phương thuộc khu vực nông thôn hay thành thị. Những hộ có mức thu nhập bình quân đầu người dưới chuẩn nghèo được coi là hộ nghèo.

Hộp 2-2 Nội dung khảo sát thu nhập hộ gia đình

Gồm tổng thu và tổng chi của hộ gia đình cho hoạt động sản xuất, kinh doanh, dịch vụ trong 12 tháng qua từ các nguồn:

a. Trồng trọt (tính cả SP bán ra và SP tiêu dùng cho hộ gia đình): Gồm cây lương thực và thực phẩm, cây công nghiệp, cây ăn quả, sản phẩm phụ trồng trọt (thân, lá, ngọn cây, rơm rạ, củi ...), sản phẩm trồng trọt khác (cây giống, cây cảnh...);

b. Chăn nuôi (tính cả SP bán ra và SP tiêu dùng cho hộ gia đình): Gia súc, gia cầm, sản phẩm khác (trứng, sữa tươi, kén tằm, mật ong nuôi, con giống...), Sản phẩm phụ chăn nuôi (phân, lông, da...);

c. Hoạt động dịch vụ nông nghiệp;

d. Lâm nghiệp (tính cả SP bán ra và SP tiêu dùng cho hộ gia đình) và dịch vụ lâm nghiệp;

e. Thủy sản (tính cả SP bán ra và SP tiêu dùng cho hộ gia đình) và dịch vụ thủy sản;

f. Các hoạt động sản xuất kinh doanh dịch vụ phi nông nghiệp;

g. Tiền lương, tiền công;

h. Các khoản khác (gồm các khoản: thu từ hái lượm, quà tặng, tiền gửi về từ bên ngoài, lãi tiết kiệm, tiền cho thuê nhà, lương hưu, trợ cấp ưu đãi người có công;

Nguồn: Công văn 3461/LĐTBXH-BTXH ngày 24/10/2010

2.6. Quy trình rà soát, xác định hộ nghèo trên toàn quốc¹²

Quy trình điều tra, rà soát ở địa phương (cấp trực tiếp chỉ đạo thực hiện là cấp xã) được tiến hành theo 3 bước chủ yếu: chuẩn bị điều tra, rà soát; chỉ đạo, tổ chức điều tra, rà soát và tổ chức bình xét hộ nghèo ở khu dân cư.

Ở giai đoạn chuẩn bị:

Sau khi dự tập huấn do cấp huyện tổ chức cho lãnh đạo UBND, cán bộ phụ trách XĐGN của xã và lực lượng điều tra viên trực tiếp (chủ yếu là trưởng thôn/bon/tổ dân phố-gọi tắt là thôn) về nghiệp vụ điều tra, rà soát, bình xét và cung cấp các biểu mẫu theo quy định; UBND cấp xã thành lập Ban chỉ đạo rà soát hộ nghèo, hướng dẫn lại nghiệp vụ, thực hiện tuyên truyền nội dung, ý nghĩa, trách nhiệm tham gia bình xét hộ nghèo đến người dân trên địa bàn và xây dựng phương án, kế hoạch thực hiện.

Ban chỉ đạo rà soát hộ nghèo phối hợp với chi hội, đoàn thể, trưởng thôn sử dụng công cụ nhận dạng nhanh về tình trạng tài sản (sản xuất và sinh hoạt) của hộ gia đình để xác định, lập danh sách các hộ thuộc diện điều tra, rà soát; xác định hộ có nguy cơ rơi xuống hộ nghèo; hộ có khả năng thoát nghèo và xác định chắc chắn hộ không nghèo.

Khi xem xét tình trạng tài sản của hộ gia đình và chấm điểm tài sản, nếu tài sản hộ có số điểm lớn hơn hoặc bằng số điểm quy định là thuộc diện hộ không nghèo, không cần điều tra tiếp. Nếu tài sản hộ có số điểm nhỏ hơn điểm quy định, điều tra viên tiến hành điều tra thu nhập của hộ gia đình. Kết quả của hoạt động này là xác định và lập danh sách sơ bộ các hộ có khả năng rơi xuống nghèo.

Để xác định hộ có khả năng thoát nghèo, điều tra viên hướng dẫn hộ gia đình đánh giá về khả năng thoát nghèo căn cứ vào các yếu tố có nguy cơ nghèo. Trường hợp có số yếu tố đặc trưng hộ nghèo lớn hơn hoặc bằng số yếu tố quy định là hộ chắc chắn chưa thoát nghèo, điều tra viên tiến hành điều tra thu nhập của hộ gia đình. Trường hợp có số yếu tố đặc trưng hộ nghèo nhỏ hơn số yếu tố quy định, là hộ có khả năng thoát nghèo, điều

¹² Theo Công văn số 3461/LĐTBXH-BTXH ngày 14 tháng 10 năm 2011 của Bộ LĐ-TB-XH về việc điều tra, rà soát hộ nghèo, cận nghèo năm 2011;

tra viên tiến hành điều tra thu nhập của hộ gia đình. Kết quả của hoạt động này là xác định và lập danh sách sơ bộ các hộ có khả năng thoát nghèo.

Ở giai đoạn điều tra thu nhập hộ gia đình:

Sau khi tổng hợp toàn bộ danh sách hộ có khả năng rơi xuống nghèo thành danh sách hộ thuộc diện điều tra thu nhập, Ban chỉ đạo xem xét, nếu hộ gia đình có tổng số điểm từ 42 trở xuống ở khu vực nông thôn, 55 điểm trở xuống ở khu vực thành thị thì tiến hành rà soát theo phiếu điều tra thu nhập hộ gia đình.

Niêm yết công khai danh sách hộ nghèo, hộ thoát nghèo tại trụ sở UBND cấp xã, nhà sinh hoạt cộng đồng thôn và thông báo trên các phương tiện truyền thông đại chúng từ 3-5 ngày. Trường hợp hộ gia đình khiếu nại do không được điều tra, rà soát thu nhập, Ban chỉ đạo cấp xã cần tiến hành điều tra rà soát bổ sung, nếu thu nhập của hộ gia đình dưới mức chuẩn hộ nghèo theo quy định thì bổ sung vào danh sách hộ nghèo sơ bộ để tổ chức bình xét.

Ở giai đoạn tổ chức bình xét:

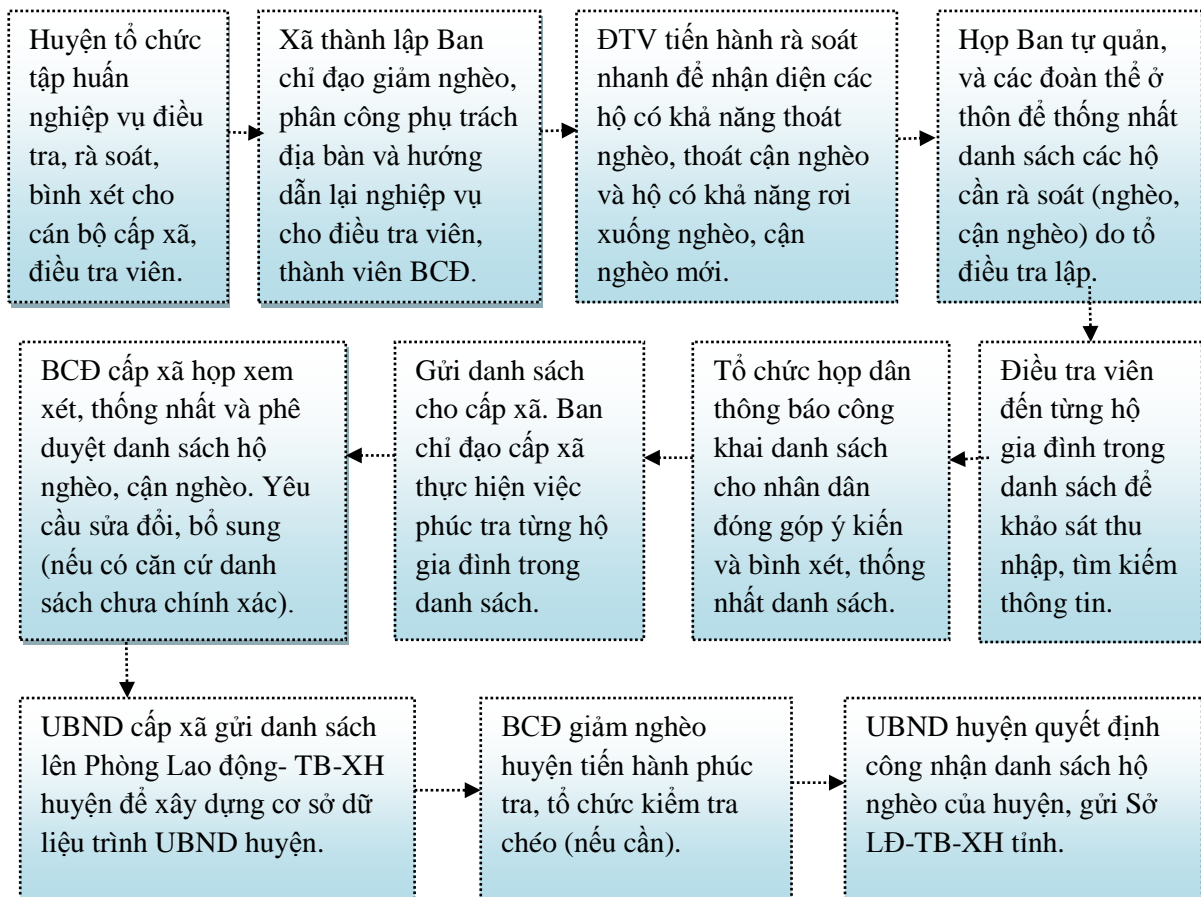
Trưởng thôn chịu trách nhiệm chủ trì hội nghị bình xét có sự tham gia của đại diện Đảng ủy, UBND và cán bộ LĐ-TB-XH xã; bí thư Chi bộ, đại diện các đoàn thể của thôn (Mặt trận Tổ quốc, Hội Nông dân, Hội Phụ nữ, Đoàn Thanh niên, Hội cựu chiến binh) và đại diện các hộ gia đình trong thôn.

Hội nghị bình xét hộ nghèo phải có trên 50% đại diện hộ gia đình tham dự. Việc bình xét hộ nghèo, cận nghèo theo nguyên tắc dân chủ, công khai, khách quan và phải lấy ý kiến biểu quyết đối với từng hộ (theo hình thức giơ tay hoặc bỏ phiếu kín); kết quả biểu quyết phải có trên 50% số người tham dự đồng ý mới được đưa vào danh sách đề nghị UBND cấp xã công nhận hộ nghèo, hộ thoát nghèo mới.

2.7. Quy trình rà soát, xác định hộ nghèo tại huyện Đắk Mil

Vào tháng 10 hàng năm, sau khi ban hành Quyết định thành lập BCĐGN, kế hoạch điều tra rà soát hộ nghèo, hộ cận nghèo; UBND huyện tổ chức hội nghị tập huấn nghiệp vụ điều tra rà soát hộ nghèo cho đội ngũ điều tra viên, lãnh đạo, cán bộ chuyên môn phụ trách XĐGN cấp xã.

Căn cứ Kế hoạch số 52/KH-UBND ngày 30/10/2011 của UBND huyện về việc tổ chức điều tra, rà soát hộ nghèo, hộ cận nghèo năm 2011; quy trình xác định hộ nghèo tại huyện Đắk Mil có thể tóm tắt theo sơ đồ sau:



2.8. Quy trình rà soát, xác định hộ nghèo tại cấp xã

Để đảm bảo quá trình xác định hộ nghèo chính xác, minh bạch, công bằng và có sự tham gia của người dân. UBND huyện yêu cầu UBND cấp xã thành lập Ban chỉ đạo điều tra, rà soát hộ nghèo gồm: lãnh đạo UBND, cán bộ LĐ-TB-XH, cán bộ Thống kê và trưởng thôn, bon, tổ dân phố để thực hiện nhiệm vụ trực tiếp thực hiện rà soát hộ nghèo theo quy trình chung của huyện.

Tuy nhiên, nghiên cứu đã phát hiện quá trình điều tra rà soát hộ nghèo còn nhiều bất cập, dẫn đến kết quả danh sách hộ nghèo còn nhiều sai sót. Kết quả nghiên cứu sẽ được trình bày tại chương 3.

CHƯƠNG 3: KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU

Để thực hiện mục tiêu nghiên cứu và trả lời các câu hỏi nghiên cứu, tác giả đã thực hiện phỏng vấn, khảo sát thực địa tại các cơ quan cấp tỉnh, huyện, cán bộ và hộ gia đình tại 10/10 xã, thị trấn thuộc huyện Đắk Mil trong thời gian từ tháng 9 đến tháng 11 năm 2011 (Xem phụ lục 1).

Kết quả nghiên cứu được trình bày dưới hai góc nhìn: đặc điểm của đối tượng nghiên cứu và những phát hiện chính trong quá trình nghiên cứu.

3.1. Đặc điểm của đối tượng nghiên cứu

3.1.1. Các đặc điểm nhân khẩu cơ bản

Đề tài tập trung mô tả kỹ đối tượng chủ hộ¹³ vì theo tập quán của người Việt, chủ hộ thường là người trụ cột, là người tạo phần lớn thu nhập để lo cho gia đình, đồng thời cũng là người đưa ra ý kiến quyết định trong các vấn đề quan trọng của gia đình.

Bảng 3-1 Các đặc điểm nhân khẩu cơ bản

<i>Đặc điểm</i> <i>Đối tượng</i>		<i>Hộ nghèo</i> <i>không có trong</i> <i>DS (bỏ sót)</i>	<i>Hộ không</i> <i>nghèo có trong</i> <i>DS (dư thừa)</i>
Tổng số đối tượng khảo sát		33	21
Giới tính của chủ hộ	<i>Nam</i>	24	13
	<i>Nữ</i>	09	08
Tuổi bình quân của chủ hộ		55	36
Tình trạng hôn nhân của chủ hộ	<i>Độc thân, làm mẹ đơn thân</i>	04	03
	<i>Vợ/chồng chết, không có khả năng lao động</i>	06	06
	<i>Ly hôn, ly thân</i>	13	04
Học vấn trung bình (năm) của chủ hộ		4,2	7,3
Thời gian lao động/thời gian nghỉ ngơi của người trưởng thành (giờ/ngày)		5/24	8,8/24
Tỷ lệ người phụ thuộc trong hộ		78%	36%
Số nhân khẩu bình quân/hộ		5,6	3,7

¹³ Theo quy định của Luật cư trú, chủ hộ là người đứng ra lo các thủ tục đăng ký nhân khẩu và có tên ở trang đầu tiên trong sổ hộ khẩu gia đình;

Từ các đặc điểm nhân khẩu trên, có thể thấy chủ hộ của những gia đình rất nghèo nhưng không có trong danh sách (hộ *bỏ sót*) có độ tuổi bình quân lớn hơn 19 tuổi so với độ tuổi bình quân của chủ hộ không nghèo có tên trong danh sách (hộ *dur thừa*). Quan niệm “sống lâu lên lão làng” có vẻ không đúng cho những chủ hộ *bỏ sót* khi tuổi tác không tỷ lệ thuận với ưu thế trong quan hệ xã hội.

Số năm đi học bình quân của chủ hộ *dur thừa* cao gần gấp đôi số năm được đến trường của các chủ hộ *bỏ sót*. Điều này phù hợp với nhận định của Jonathan (2010) cho rằng giáo dục phổ thông giúp thoát nghèo dễ hơn và trình độ học vấn là một nguyên nhân dẫn đến nghèo.

Một điểm khác biệt lớn giữa những hộ *dur thừa* và hộ *bỏ sót* là số người phụ thuộc: tỷ lệ người phụ thuộc của hộ *bỏ sót* là 78% so với 36% của hộ *dur thừa*. So với tỷ lệ người phụ thuộc bình quân của huyện là 44%, có thể thấy đông người phụ thuộc khiến gánh nặng mưu sinh ở những hộ *bỏ sót* nặng nề hơn hộ *dur thừa* rất nhiều. Các hộ *bỏ sót* thường đông con nên số nhân khẩu bình quân của hộ là 5,6 người, cao hơn so với hộ *dur thừa* tới 1,9 người. Điều này phù hợp với nghiên cứu của Nguyễn Trọng Hoài (2008) cho rằng trình độ nhận thức thấp khiến họ không nhận ra rằng việc sinh đẻ nhiều sẽ làm cho họ nghèo hơn, nguồn thu nhập từ lao động trẻ em khiến họ sinh đẻ nhiều.

Thời gian lao động của hai nhóm chủ hộ có sự khác biệt đáng kể, cho thấy việc làm không ổn định cũng là nguyên nhân dẫn đến nghèo. Thành viên hộ *bỏ sót* bị hạn chế khả năng di chuyển đến những khu vực có nhu cầu lao động và tiền công cao do thiếu thông tin, gặp trở ngại về nơi ăn ở và phương tiện, bất đồng ngôn ngữ, phong tục tập quán hoặc phải chăm sóc con nhỏ, cha mẹ già yếu. Họ đã không tận dụng được cơ hội phát triển tốt hơn bởi theo Jonathan (2010), việc làm ổn định là cách hiệu quả để thoát nghèo và tăng thu nhập, cải thiện đời sống phụ thuộc lớn vào khả năng dịch chuyển lao động từ nơi có năng suất thấp sang nơi có năng suất cao.

Hộp 3-1 Khả năng di chuyển kiếm việc làm

Chị Huỳnh Thị Tâm* 36 tuổi sống cùng chồng và 4 đứa con (từ 2 đến 10 tuổi) trong một căn nhà rách nát, chật chội, chỉ gồm một gian phòng dùng chung cho tiếp khách, ăn, ngủ và học tập. Nguồn thu nhập duy nhất của gia đình từ đi làm thuê nhưng công việc

thất thường, tiền công lại thấp hơn so với làm thuê tại các xã xa nhà. Do không thể để các con ở nhà một mình, cũng không có xe máy nên anh chị phải chấp nhận làm việc gần nhà và chịu thiếu thốn, nợ nần quanh năm. Không được công nhận là hộ nghèo, các con của anh chị không được miễn giảm học phí và có nguy cơ phải nghỉ học sớm.

Anh Lăng Văn Niên 29 tuổi cùng cha mẹ già yếu sống tại xã Long Sơn, là 1 trong 3 xã đặc biệt khó khăn của huyện. Ngoài việc canh tác trên 3.000 m² đất màu của gia đình, thỉnh thoảng anh cũng làm thuê cho người làng vào vụ thu hoạch nhưng công việc rất ít nên thu nhập bấp bênh. Anh đã thử cùng bạn bè đi xa làm việc và thấy rằng ngoài thu nhập cao còn biết thêm nhiều kinh nghiệm sản xuất nhưng hai năm nay cha mẹ ốm đau không có người chăm sóc nên anh phải chấp nhận ở nhà và chịu túng thiếu.

Y Then 20 tuổi người dân tộc M'ông sống ở bon Junjuh xã Đức Minh chỉ làm vài sào rẫy của nhà nên không có tiền tiêu xài như các bạn đi làm thuê ở xa. Bản tính rất nhút nhát khiến cậu không muốn đi xa nhà, không thích giao tiếp với những người khác dân tộc. Là lao động chính trong nhà, cậu khó có thể đưa gia đình thoát ra khỏi cuộc sống nghèo túng hiện tại.

(Nguồn: Khảo sát thực tế tháng 11/2011)

**Tên của chủ thể đã được thay đổi để đảm bảo tính riêng tư.*

Không có sự khác biệt lớn về tình trạng hôn nhân giữa hai nhóm hộ: có tới hai phần ba trường hợp chủ hộ của những hộ *bỏ sót* và hơn một nửa chủ hộ *dư thừa* gặp trắc trở trong hôn nhân. Quan điểm cho rằng đổ vỡ trong hôn nhân là một phần nguyên nhân dẫn đến nghèo đói có vẻ là một giai thoại phát triển. Nghiên cứu cho thấy trắc trở trong hôn nhân là vấn đề chung cho cả hộ *dư thừa* và *bỏ sót*. Bị vợ/chồng bỏ, làm mẹ đơn thân, vợ/chồng qua đời, mất khả năng lao động... là những nguyên nhân khiến chủ hộ vắng người phối ngẫu.

Sau khi chồng chị Phạm Thị Soa 44 tuổi bỏ đi theo người phụ nữ khác, để lại người mẹ già yếu cho người vợ bệnh tật cùng đứa con 10 tuổi, chị đã bán gần hết tài sản để chữa trị nhưng căn bệnh suy thận ngày càng nặng. Không có sổ hộ nghèo, chị sống và chữa bệnh bằng số tiền còn lại từ bán nhà, với tình trạng chi phí khám chữa bệnh ngày một tăng thì khả năng bé Linh mồ côi mẹ ở tuổi vị thành niên là khá chắc chắn.

Ngược lại, do thương cảm hoàn cảnh “gà trống nuôi con” của anh Lê Văn Minh khi vợ mất do tai nạn giao thông để lại 4 đứa con từ 2 đến 15 tuổi, Ban tự quản thôn vẫn đưa

gia đình anh vào trong danh sách hộ nghèo dù nhà cửa khang trang, phương tiện đầy đủ, rẫy nương hàng năm cho thu nhập hàng trăm triệu đồng. Trưởng thôn nhận định anh tham gia công tác xã hội rất nhiệt tình và là thành viên Ban công tác mặt trận thôn.

3.1.2. Đặc điểm về nơi sinh sống, tài sản và chất lượng sống

Phần đông hộ *bỏ sót* sinh sống ở những khu vực xa xôi, hẻo lánh, đường xá đi lại rất khó khăn, hiểm trở. Có những gia đình sống tách biệt, cách trung tâm xã 30-35 km và không thể sử dụng bất cứ phương tiện giao thông nào để đi lại, vận chuyển. (Phụ lục 4)

Bảng 3-2 Thu nhập, tài sản và chất lượng sống

<i>Nội dung</i>	<i>Hộ bỏ sót</i>	<i>Hộ dư thừa</i>
Thu nhập	Hầu hết dưới chuẩn nghèo.	Cao hơn nhiều lần chuẩn nghèo.
Nhà ở	32/33 hộ sống trong nhà tranh tre, tạm bợ, dột nát.	18/21 hộ sống trong những ngôi nhà kiên cố và bán kiên cố.
Nước sạch	¾ hộ dùng nước mức từ ao và giếng tự đào không đảm bảo tiêu chuẩn vệ sinh.	Hầu hết có giếng và máy bơm nước dùng cho sinh hoạt, sản xuất.
Công trình vệ sinh.	Hầu hết không có công trình vệ sinh tự hoại hay khép kín.	2/3 có nhà vệ sinh khép kín, 1/3 sử dụng nhà vệ sinh tự hoại.
Đất ở, đất sản xuất	1/3 hộ mượn đất để dựng nhà hoặc thuê nhà ở. 85% hộ có diện tích đất sản xuất thấp hơn mức bình quân của huyện.	100% hộ có đất ở. 55% hộ có đất sản xuất cao hơn mức bình quân của huyện.
Tài sản có giá trị	40% số hộ không sở hữu các tài sản có giá trị đến 5 triệu đồng.	100% hộ có tài sản có giá trị >10 triệu đồng.
Doanh thu từ đất	Thấp hơn mức bình quân của huyện (33,8 triệu/ha so với 54,63 triệu/ha)	Tương đương mức bình quân của huyện.

Hộ thiếu vắng những tài sản giá trị và canh tác trên diện tích đất sản xuất thấp hơn nhiều so với mức bình quân của người dân sinh sống trên địa bàn huyện. Thường sử dụng đất để trồng cây lương thực ngắn ngày (lúa, mì, bắp) nên thu nhập từ đất đai của họ luôn thấp hơn so với các hộ *dư thừa* cũng như so với mức bình quân của huyện.

Ngược lại, những hộ *dư thừa* có các tài sản cơ bản để đảm bảo cuộc sống ổn định như đất ở, đất sản xuất, nhà ở, máy móc phục vụ sản xuất và trang thiết bị gia đình. Nhiều hộ có diện tích đất sản xuất và doanh thu từ đất cao hơn nhiều lần mức bình quân của người dân sinh sống trên địa bàn huyện.

Có những trường hợp chính sách hỗ trợ đáng lẽ dành cho hộ nghèo lại giúp hộ *dur thừa* tăng thu nhập và làm giãn rộng hơn sự chênh lệch chất lượng sống giữa hai nhóm hộ. Báo cáo tổng kết 5 năm hoạt động của Ngân hàng chính sách xã hội (NHCSXH) tỉnh Đắk Nông nhận định, đa phần hộ nghèo sử dụng vốn vay vào mục đích trả nợ, chi tiêu gia đình nên tỷ lệ trả lãi và vốn đúng hạn rất thấp. Trong khi cho các hộ *dur thừa* vay có nhiều ưu điểm: sử dụng vốn để sản xuất kinh doanh tạo thu nhập cao, họ có khả năng tài chính và “biết điều” trong quan hệ nên luôn được sự đảm bảo của cán bộ xã về khả năng trả nợ. Theo quy định, mỗi hộ nghèo được NHCSXH cho vay tối đa 30 triệu đồng với lãi suất thấp hơn tín dụng phi chính thức nhiều lần và không cần tài sản thế chấp. Vì vậy vay vốn ưu đãi là mục đích khiến nhiều gia đình “quyết tâm” phải có tên trong danh sách hộ nghèo.

Hộp 3-2 Nước chảy chỗ trũng?

Ông Trần Đình T. công tác tại xã Đắk Sắk đã 13 năm cho biết: ở địa phương có những hộ rất khá giả cũng vay được nguồn vốn ưu đãi từ NHCSXH, được giảm học phí cho con và có thể khám chữa bệnh miễn phí chỉ dành cho những hộ nghèo.

Ngoài căn nhà 2 tầng rộng hơn 300m², gia đình ông Bùi Trình còn có 2ha rẫy cà phê mỗi năm cho thu nhập 4-5 tấn, xe càn, xe máy cùng các tiện nghi khác, thế nhưng trong danh sách hộ nghèo của thôn Mỹ Yên từ năm 2009 đến năm 2011 luôn có tên ông.

Chị Hồ Thị A. là tổ trưởng tổ vay vốn tín chấp của thôn BT, các hộ trong tổ chỉ được vay tối đa 15 triệu nhưng riêng chị được vay 50 triệu (30 triệu đứng tên chị, 20 triệu đứng tên mẹ chị). Số tiền vay được dùng mua bán hàng tạp hóa và chăn nuôi. Chị A chơi rất thân với Chủ tịch hội phụ nữ xã (là đầu mối giải ngân của NHCSXH huyện).

(Nguồn: Khảo sát thực tế tháng 11/2011)

3.1.3. Đặc điểm về sức khỏe và giáo dục

Về sức khỏe, có nhiều điểm chung giữa hai nhóm hộ. Có tới 1/3 hộ *dur thừa* có thành viên bị bệnh hiểm nghèo, tàn tật, mất khả năng lao động so với 2/3 ở nhóm *bỏ sót*.

Trong nhà có người mắc bệnh nan y, tâm thần, bị thương tật, không có khả năng lao động... khiến gia đình lún sâu vào nợ nần và nghèo đói là tình trạng phổ biến của các hộ bị *bỏ sót*. Một số người tàn tật nhẹ có khả năng phục hồi nhưng điều kiện kinh tế khó

khẩn và hạn chế về kiến thức y học nên buông xuôi không chữa trị, phục hồi chức năng kịp thời. Sự cùng quẫn lấy mất của họ cơ hội trở thành người có ích cho gia đình và xã hội.

Trong số 33 hộ *bỏ sót* có 06 hộ gia đình có thành viên mắc các bệnh hiểm nghèo như ung thư, suy thận giai đoạn cuối... nhưng không có điều kiện chữa trị tại bệnh viện do chi phí khám chữa bệnh quá cao so với thu nhập và khả năng vay mượn.

Trong số 13 gia đình có người tàn tật, tâm thần có 03 gia đình chấp nhận để mặc người thân bị tâm thần lang thang trở thành mối nguy hiểm tiềm tàng cho xã hội bởi không có người trông nom cũng không thể gửi con vào bệnh viện chữa trị.

Tuy nhiên, với hộ *dur thừa*, việc trong nhà có người thân đau ốm, tai nạn... lại là lý do chính khiến họ “phấn đấu” trở thành hộ nghèo. Chi phí khám chữa bệnh sẽ giảm rất nhiều nếu họ có thể khám chữa bệnh miễn phí dành cho người nghèo.

Hộp 3-3 Chữa bệnh miễn phí dành cho ai?

Gia đình chị Nguyễn Thị Minh 43 tuổi luôn có tên trong danh sách hộ nghèo từ khi con trai 13 tuổi của chị mắc bệnh máu trắng. Chồng là chủ thầu xây dựng, chị làm đầu phụ bỏ mỗi nên hàng tháng thu nhập của gia đình (4 người) không dưới 10 triệu đồng và thừa khả năng mua bảo hiểm y tế tự nguyện. Tuy nhiên, là bạn thân với chủ tịch hội phụ nữ và có quan hệ thông gia với trưởng thôn nên con trai chị vẫn được sử dụng thẻ khám chữa bệnh miễn phí dành cho người nghèo.

Khi anh Lê Tý 45 tuổi bị ung thư, dù đang kinh doanh vận tải và phân bón lớn nhất nhì xã, gia đình anh trở thành “hộ nghèo”. Chi phí tốn kém của việc điều trị giờ không còn là mối bận tâm lớn đối với gia đình chị nữa vì hộ nghèo được miễn 100% chi phí, khác với mua bảo hiểm y tế tự nguyện vẫn phải trả 20% chi phí. Theo lãnh đạo xã, vợ anh là một cán bộ đoàn thể nhiệt tình và có uy tín cao trong cộng đồng.

Bà Nguyễn Thị Kim 46 tuổi hiện sống cùng con trai 17 tuổi. Bà mắc bệnh ung thư phổi đã chuyển sang giai đoạn cuối. Không có Bảo hiểm y tế, cũng không có khả năng chữa bệnh bằng các phương pháp hiện đại nên tự tìm cây thuốc nam trong vườn, ngoài rẫy và chữa bệnh bằng phương pháp dân gian. Hai mẹ con sống bằng sự giúp đỡ của họ hàng, làng xóm. Cậu con trai thỉnh thoảng cũng đi làm thuê và cậu đang lo phải nghỉ học vì không có tiền đóng học phí, quỹ lớp.

(Nguồn: Khảo sát thực tế tháng 11/2011)

Sự khác biệt về giáo dục giữa hai nhóm hộ là đáng kể. Tình trạng trẻ em bỏ học là hiện tượng rất phổ biến trong các hộ *bỏ sót* với hơn 54% so với 24% ở các hộ *dư thừa*. Số năm đi học bình quân của người trưởng thành ở nhóm hộ *bỏ sót* là 4,9 trong khi ở nhóm hộ *dư thừa* là 8,8. Gánh nặng học phí, gia đình cần công lao động, khoảng cách đến trường quá xa và khả năng giao tiếp, thu nhận kiến thức hạn chế là những trở ngại chính đối với việc tiếp cận giáo dục của các em. Khả năng tốt nghiệp PTTH và theo học các trường chuyên nghiệp chỉ là ước mơ với con em hộ *bỏ sót* trong khi gần ¼ số hộ *dư thừa* có con em theo học các trường chuyên nghiệp.

Với các hộ *dư thừa*, chính sách hỗ trợ giáo dục là thuận lợi lớn cho việc tiếp cận tri thức của con em họ. Ở một số địa phương, hộ gia đình có 2 con trở lên theo học các trường chuyên nghiệp đều được đưa vào danh sách hộ cận nghèo để vay vốn hỗ trợ học sinh sinh viên của NHCSXH. Chính sách hỗ trợ giáo dục dành cho hộ nghèo dường như làm tăng khoảng cách về học vấn giữa nhóm hộ bị *bỏ sót* và nhóm *dư thừa*.

Hộp 3-4 Tiếp cận giáo dục của người nghèo

Gia đình anh Y Phê 40 tuổi, sống tại xã Đăk Ndrot có 5 con (từ 8 đến 17 tuổi) thì 3 con lớn bỏ học. Nhà ở vùng hẻo lánh, muốn đến trung tâm xã và trường học phải vượt 20km đường đồi núi nên các con anh không được đi học. 5 năm trước, khi phân hiệu thuộc trường cấp 1-2 của xã mở gần nhà anh, tất cả 4 cháu cùng vào học lớp 1. Học hết lớp 3 thì hai người con lớn bỏ học do quá lớn tuổi, tiếp thu chậm, không theo kịp bạn bè nên xấu hổ. Vào mùa thu hoạch gia đình thiếu lao động, con thứ ba xin bỏ học phụ việc nhà và anh chị cũng không phản đối.

Chị Thành có 4 người con (lớn nhất 21, nhỏ nhất 14) thì cả 4 đều bỏ học và không có ai học hết cấp II. Con trai đầu vừa hoàn thành nghĩa vụ quân sự trở về nhưng chưa có bằng cấp II nên không thể vào học trường trung cấp nghề. Hai cậu con trai thứ 2 và 3 hàng ngày theo cha vào rừng bẫy chim, cô con gái út vừa bỏ học giữa năm lớp 7 do không có tiền đóng học phí. Hiện tại em rất muốn được học lại lớp 7 vào đầu năm học mới (2012-2013) do gia đình nhận được khoản trợ cấp học nghề cho anh trai vừa ra quân. Khoản tiền này vợ chồng chị dự định dùng để lo việc học hành cho cô con gái út, còn cậu cả sẽ đi làm thuê một thời gian để lấy tiền học nghề sửa xe máy.

(Nguồn: Khảo sát thực tế tháng 11/2011)

3.1.4. Khả năng tiếp cận thông tin, quan hệ xã hội

Khác biệt lớn về thực hiện trách nhiệm với cộng đồng, quan hệ xã hội, khả năng tiếp cận thông tin và sự tham gia có tác động lớn đến nhận thức và dường như là nguyên nhân quan trọng dẫn đến sự “ưu ái” hay “ác cảm” của cộng đồng đối với hai nhóm hộ.

Bảng 3-3 Khả năng tiếp cận thông tin, quan hệ xã hội

Lĩnh vực, nội dung	Hộ bỏ sót	Hộ dư thừa
<i>Trách nhiệm với cộng đồng</i>	Thiếu nhiệt tình tham gia các hoạt động cộng đồng, không tự giác nộp thuế và các khoản đóng góp.	Nhiệt tình, gương mẫu và có trách nhiệm với cộng đồng, chính quyền. Chấp hành tốt pháp luật và nghĩa vụ với nhà nước.
<i>Quan hệ xã hội</i>	Hạn chế, ít có khả năng tham dự các dịp hiếu hỉ, lễ hội... Không tạo được thiện cảm với cộng đồng, cán bộ do có những hành vi bộc phát, thiếu kiềm chế trong sinh hoạt, giao tiếp...	Có tiếng nói và sự tham gia mạnh mẽ vào các hoạt động cộng đồng. Có khả năng xã giao, quan hệ tốt, sẵn sàng giúp đỡ bà con, hàng xóm và cán bộ thôn, xã.
<i>Tham gia công tác xã hội</i>	Hạn chế, không có người thân tham gia công tác xã hội hay giữ các vị trí trong bộ máy chính quyền các cấp.	Bản thân hay bạn bè, người thân tham gia công tác xã hội và giữ chức vụ trong ban tự quản, bộ máy chính quyền các cấp.
<i>Tiếp cận thông tin</i>	Chủ yếu qua người quen, truyền hình.	Qua nhiều kênh: chính quyền, cộng đồng, thông tin đại chúng
<i>Sự quan tâm của cộng đồng</i>	Ít được quan tâm, thông cảm. Một số hộ chịu ác cảm do trong nhà có người mắc tệ nạn xã hội, vi phạm pháp luật, lười lao động.	Dành được sự quan tâm và sự ưu tiên của cộng đồng trong việc nhận sự hỗ trợ do hoàn cảnh éo le hay gặp khó khăn đột xuất.

Sự “ưu ái” của cán bộ và cộng đồng trong quá trình bình xét hộ nghèo một phần bị ảnh hưởng bởi mối quan hệ dòng tộc của những hộ được bình xét với cán bộ, quan chức

nhưng đồng thời cũng còn nhằm mục đích động viên, khích lệ những cá nhân có trách nhiệm với cộng đồng, tích cực trong công tác xã hội. Truyền thống sống “duy tình” từ ngàn đời của người Việt dường như khó có thể thay đổi bởi những văn bản, quy định cứng nhắc mang tính “duy lý” từ cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Câu khẩu hiệu “mình vì mọi người, mọi người vì mình” ăn sâu vào tiềm thức khiến dân chúng ưa thích hành động hơn lời nói suông, và lại họ cũng chẳng mất mát gì khi người họ cho là xứng đáng được nhận sự bù đắp từ ngân sách Nhà nước, còn được gọi là “tiền chùa”.

Hộp 3-5 Lợi thế của “vốn xã hội”

Bà Nguyễn Thị Nụ 50 tuổi sống cùng 3 con tại một ngôi nhà cấp 4 rộng rãi ở trung tâm thôn XT. Luôn sẵn lòng cho mượn nhà để tổ chức họp thôn, bầu cử, sinh hoạt đoàn thể... nên bà được hàng xóm và cán bộ thôn, xã quý mến. Mặc dù thu nhập bình quân khoảng 1,5 triệu đồng/người/tháng và sắm được đầy đủ các tiện nghi sinh hoạt như xe máy, xe công nông, máy giặt, tủ lạnh... nhưng từ khi chồng bà mất cách đây 5 năm gia đình bà liên tục được đưa vào danh sách hộ nghèo của thôn.

Bà Phạm Thị Chi 45 tuổi đã ly hôn và sống cùng con trai 22 tuổi. Bà là chi hội phó phụ nữ thôn và là chị của phó chủ tịch Mặt trận tổ quốc xã. Với 1ha rẫy cà phê kinh doanh và nguồn thu từ chăn nuôi gia súc, thu nhập của 2 mẹ con bình quân khoảng 2 triệu đồng/người/tháng. Con trai bà thường vận chuyển nông sản, phân bón, tưới nước hay kiếm công giúp cán bộ thôn, xã. Dù còn nhiều ý kiến thắc mắc về việc đưa bà vào danh sách hộ nghèo, bà vẫn nhận thẻ khám chữa bệnh miễn phí và vay 30 triệu đồng từ NHCSXH để mở rộng quy mô chăn nuôi.

Nhà rộng, ở trung tâm thôn nhưng sự hỗn độn, ồn ào và bùn đất, rác rưởi để lại từ các cuộc họp thôn đã khiến chị Hoa rất khó chịu, không đồng ý cho thôn mượn nhà để họp dù chồng (là phó thôn) vận động nhiều lần. Vì vậy các cuộc họp thôn đã chuyển về nhà trưởng thôn ở cuối xóm khiến nhiều người rất ngại họp thôn bởi đi xa, đường lầy lội và nhà chật, phải đứng cả ra lề đường. Dù con tâm thần, mẹ đau yếu nhưng gia đình chị Hoa đã bị đưa ra khỏi danh sách hộ nghèo, gia đình chị cũng không được công nhận là “gia đình văn hóa” nữa.

(Nguồn: Khảo sát thực tế tháng 11/2011)

Hạn chế trong tuân thủ pháp luật, thực hiện nghĩa vụ với Chính quyền, cộng đồng cũng như ít tham gia quan hệ xã hội là những đặc tính chung của những hộ *bỏ sót*. Hầu hết họ không tuân thủ các quy phạm xã hội theo hương ước thôn và có tới hai phần ba chủ hộ *bỏ sót* không biết tên các thành viên Ban tự quản thôn, không nắm được danh sách hộ nghèo của thôn do không tham dự (hoặc không biết việc tổ chức) các cuộc họp thôn. Hạn chế này khiến họ giảm cơ hội nhận sự hỗ trợ và tiếp cận thông tin, cũng có nghĩa giảm cơ hội thoát nghèo.

Luôn túng thiếu, họ không tham dự lễ hội, hiếu hỉ do thôn hay bà con hàng xóm tổ chức. Dần dần, họ ít nhận được thiệp mời dự cưới hỏi, giỗ chạp. Điều thú vị là nhiều người không cảm thấy buồn, thậm chí còn mừng vì đỡ phải lo nghĩ đến khoản tiền phải chi bằng cả tuần đi chợ nếu “bị” mời. Không tham dự họp thôn, hạn chế trong giao tiếp với cộng đồng nên họ thường vi phạm thời hạn đóng thuế và các khoản đóng góp cho địa phương.

Một số hộ gia cảnh rất khó khăn nhưng không được đưa vào danh sách hộ nghèo bởi cộng đồng cho rằng nguyên nhân do họ lười lao động hoặc nghiện ngập. Không có việc làm và thu nhập ổn định còn khiến một số người sinh tật cờ bạc, trộm cắp vặt, quậy phá xóm làng. Mong muốn được vay vốn ưu đãi để làm ăn, các con có cơ hội học hành đến nơi đến chốn không bao giờ trở thành hiện thực với các “Chí Phèo” này.

3.1.5. Khả năng tiếp cận các chính sách ưu đãi

Hệ thống chính sách XĐGN ngày càng mở rộng phạm vi và độ bao phủ đã giúp nhiều hộ dân địa phương thoát nghèo nhờ được nhận sự hỗ trợ cần thiết. Tuy nhiên, tình trạng còn nhiều hộ nghèo cùng cực bị *bỏ sót* đã tạo thành một mảng tối trong bức tranh tươi sáng kia. Hệ thống chính sách tốt nhưng quá trình thực thi không nghiêm túc sẽ làm giảm hiệu quả của chính sách và làm tăng thêm tác động tiêu cực cho những đối tượng dễ bị tổn thương, những người nghèo khổ nhất.

Ngoài việc không được hưởng sự trợ giúp từ những chính sách hỗ trợ của nhà nước, những hộ *bỏ sót* còn hạn chế hơn so với hộ *dư thừa* trong việc tiếp cận các dịch vụ xã hội, kể cả những dịch vụ cơ bản nhất. Dường như, họ là đối tượng phải hứng chịu những tác động tiêu cực từ chính sách tăng trưởng kinh tế của Chính phủ như nhận định của Jonathan (2010) “tăng trưởng kinh tế là cần thiết để giảm nghèo nhưng không đủ để đảm bảo rằng cuộc sống của tất cả người nghèo, đặc biệt là những người nghèo nhất, sẽ được cải thiện”

Bảng 3-4 Chính sách ưu đãi và sự tiếp cận

Chính sách	Nhóm hộ bỏ sót	Nhóm hộ dư thừa
Tín dụng	Vay tiền với lãi suất cao, mua nợ vật tư, lương thực từ đại lý, cửa hàng; “bán non” nông sản, chơi hội... để có tiền đầu tư, sinh hoạt.	Được vay vốn với lãi suất ưu đãi tối đa 30 triệu đồng/hộ; Thế chấp tài sản vay vốn từ các tổ chức tín dụng.
Giáo dục	Không được hỗ trợ. Con em hạn chế tiếp cận giáo dục vì không có tiền đóng học phí	Được miễn giảm học phí, hỗ trợ đồ dùng học tập và phần thưởng dành cho “học sinh nghèo vượt khó”
Y tế	Tự lo chi phí khám chữa bệnh Không đủ khả năng điều trị các bệnh đòi hỏi công nghệ cao.	Được cấp thẻ bảo hiểm y tế miễn phí. Được điều trị bệnh với công nghệ cao tại bệnh viện tuyến trên.
Hỗ trợ nhà ở	Không được hỗ trợ. Nhờ hàng xóm, bà con sửa chữa khi nhà cửa hư hỏng, dột nát	Một số hộ được hỗ trợ xây nhà đại đoàn kết, nhà tình thương, mái ấm biên cương...
Hỗ trợ sản xuất, sinh hoạt	Không được hưởng Hầu hết không được sử dụng nước sạch	Được hỗ trợ nông cụ sản xuất, giống cây, vật nuôi, muối Iốt, tiền điện... Ưu tiên lắp đặt, sử dụng nước sạch.
Cứu trợ, hỗ trợ	Được hỗ trợ nếu gặp thiên tai gây chết người, mất nhà cửa...	Được ưu tiên nhận quà Tết, hỗ trợ khi giáp hạt, thiên tai...

3.2. Một số phát hiện chính

Được thực hiện trong bối cảnh những bất cập về xác định hộ nghèo không chỉ là nỗi bức xúc của người dân mà còn là bài toán khó đối với Chính quyền, nghiên cứu đã phát hiện nhiều vấn đề tồn đọng dai dẳng khiến quy trình xác định hộ nghèo tại địa phương còn nhiều sai sót. Đồng thời, nghiên cứu đã xác định được nguyên nhân khiến chúng chưa được giải quyết thấu đáo, kịp thời làm căn cứ để đề xuất giải pháp khắc phục.

3.2.1. Chuẩn nghèo bất hợp lý

Chuẩn nghèo quá thấp và áp dụng chung một chuẩn nghèo cho nhiều khu vực là nguyên nhân đầu tiên khiến nhiều hộ nghèo không được nhận sự trợ giúp cần thiết. Quá trình nghiên cứu đã chứng minh: chuẩn nghèo 400-500.000 VND/người/tháng áp dụng cho

giai đoạn 2011-2015 không đảm bảo mức 2.100Kcal/ ngày/người, không tính đến các nhu cầu cần thiết khác như giáo dục, y tế, đầu tư để tạo thu nhập. Theo Viện Dinh dưỡng khuyến nghị¹⁴, một khẩu phần ăn đạt mức 2.100Kcal/ngày/ người khi đảm bảo lượng thực phẩm theo bảng sau:

Bảng 3-5 Chi tiêu dành cho ăn uống để đảm bảo mức 2.100Kcal/người/ngày¹⁵

Tên thực phẩm	Số lượng (g/ngày)	Năng lượng (Kcal)	Số lượng (Kg/tháng)	Đơn giá (đ/kg)	Thành tiền (VND)
Gạo	400	1.376	12	15.000	180.000
Khoai củ	60	70	1,8	10.000	18.000
Thịt	50	130	1,5	75.000	112.500
Trứng	10	48,4	0,3	30.000	9.000
Cá	70	70	2,1	50.000	105.000
Dầu mỡ	20	180	0,6	38.000	22.800
Đậu phụ	50	48	1,5	21.000	31.500
Lạc, vừng	10	57	0,3	42.000	12.600
Đường	10	41	0,3	22.000	6.600
Rau quả	350	119	10,5	10.700	112.500
Muối	8	-	0,24	5.000	1.200
Năng lượng	VND/người/tháng	(dành cho chế biến thực phẩm)			40.000
Tổng số		2.100			651.700

Như vậy, để đáp ứng mức 2.100Kcal/ngày/người, số tiền chi cho ăn uống tối thiểu ở thời điểm hiện tại đã là 651.700VND/người/tháng. Chuẩn nghèo chỉ với 400-500.000VND /người/tháng có phải là chuẩn nghèo thực tế?

Bên cạnh đó, cách thức xây dựng chuẩn nghèo theo thu nhập mà Việt Nam đang thực hiện là tiếp cận nghèo đơn hướng. Hiện tại UNDP đã đưa ra một chỉ số mới là chỉ số đói nghèo đa chiều (MPI) cho Việt Nam đo lường 9 hình thức thiếu thốn khác nhau về 3 khía

¹⁴ Lê Văn Thành và đồng tác giả (2006);

¹⁵ Theo giá hàng hóa sinh hoạt tháng 9/2011 tại thị trấn Đắk Mil, huyện Đắk Mil;

cạnh giáo dục, y tế và mức sống. Cách tiếp cận nghèo mới này có ưu điểm là có được cái nhìn tổng thể hơn về thực trạng nghèo của từng hộ gia đình ở nhiều phương diện¹⁶.

Hầu hết chuyên gia, cán bộ cơ sở, lãnh đạo địa phương tham gia phỏng vấn đều đồng tình với nhận định chuẩn nghèo hiện tại quá thấp. Trong thực tế, nhiều hộ rất nghèo khổ nhưng thu nhập cao hơn chuẩn dù chỉ 2-3.000 VND/người/tháng vẫn không được xếp vào diện nghèo. Thông cảm với hoàn cảnh của người dân, một số địa phương đã vi phạm quy trình xác định hộ nghèo khi quyết định âm thầm “vượt chuẩn”. Không điều chỉnh được chuẩn nghèo, cán bộ XĐGN đã điều chỉnh thu nhập của hộ gia đình bằng cách giảm các khoản thu thực tế, tăng các khoản chi để một số hộ có mức thu nhập “trên chuẩn” nhưng đời sống rất khó khăn được vào danh sách hộ nghèo.

Tuy nhiên, mặt trái của sự cảm thông, nhiệt tình này là nhiều hộ có mức thu nhập hết sức phi lý. Trong danh sách hộ nghèo của 4 bon đồng bào DTTS xã Đắc Gắn có hàng chục hộ gia đình thu nhập dưới 100.000VND/người/tháng. Thậm chí gia đình bà H’K. sinh năm 1967 sống tại thôn Đắc Krai gồm 3 khẩu (có 1 lao động) sống chỉ với thu nhập 20.000VND/người/tháng. Trong thực tế, tiền công trả cho lao động phổ thông tại địa phương vào vụ mùa là 150.000VND/ngày, lúc thấp nhất cũng tới 120.000VND/ngày. Như vậy, chỉ cần 1 người làm thuê mỗi tháng 1 ngày, hộ gia đình gồm 3 khẩu kia cũng đã có thu nhập 40.000ND/người/tháng. Để một hộ với 3 khẩu có thu nhập 20.000VND/người/tháng thì cả 3 khẩu phải hoàn toàn không lao động, là điều không thể xảy ra.

Bên cạnh đó, áp dụng chung một chuẩn nghèo cho tất cả các xã nông thôn nhưng ở những khu vực khác nhau¹⁷ là không phù hợp và gia tăng tác động tiêu cực cho cuộc sống của người nghèo ở vùng sâu, vùng xa. Thị trường cách biệt và phương tiện vận chuyển thiếu thốn khiến những người dân sống tại những vùng đặc biệt khó khăn phải bán hàng hóa sản xuất ra với giá thấp hơn và phải mua vào hàng hóa với giá cao hơn so với người dân sống ở khu vực khác.

Bảng 3-6 Giá cả hàng hóa và sự chênh lệch

¹⁶ UNDP (2011), Báo cáo phát triển con người Việt Nam năm 2011;

¹⁷ Huyện Đắc Mil gồm 1 thị trấn và 9 xã, trong đó có 3 xã thuộc vùng đặc biệt khó khăn;

Hàng hóa		Đơn giá	Xã Đức Minh	Xã Long Sơn
Sản xuất được (chủ yếu để bán)	Đậu nành	VND/Kg	35.000	30.500
	Mì (sắn)	VND/Kg	7.500	5.500
Không sản xuất được (mua hoàn toàn)	Cá khô	VND/Kg	70 đến 75.000	90 đến 95.000
	Dầu hỏa	VND/lít	21.300	27.000
	Xà phòng	VND/túi	30.000	35.000
<p><i>Nguồn: Kết quả khảo sát tại 1 xã giáp trung tâm huyện và 1 xã đặc biệt khó khăn thuộc huyện Đắk Mil (đều là khu vực nông thôn);</i></p>				

So với giá cả hàng hóa trong bảng 3-6 (khảo sát tại các cửa hàng, đại lý tại trung tâm xã), nhiều mặt hàng giao dịch tại các cụm dân cư sống cách biệt còn chênh lệch cao hơn cả khi bán và mua. Chẳng hạn, 15 hộ gia đình sống ở xóm 3 thôn Năm Tầng (cách trung tâm xã Đắc Rla 35km và trung tâm huyện 50km) phải trả tiền công vận chuyển nông sản là 20.000đ/bao (50kg) đến các đại lý tại trung tâm xã nếu không muốn bán tại rẫy với giá thấp hơn 10-12%. Các gia đình không có xe máy thường phải mua hàng từ những người bán hàng rong với giá cao hơn 10-30% so với mua ở chợ huyện, xã. Một số người bán hàng đổi trực tiếp nông sản từ người dân cho những món hàng ế ẩm hoặc ép giá khi người nông dân đang cần mua hàng nhưng không có tiền mặt. Tình trạng bất cân xứng thông tin và độc quyền mua, bán, vận chuyển hàng hóa khiến người dân sống ở vùng sâu vùng xa không biết bao giờ mới có cơ hội tiếp cận với “thị trường cạnh tranh hoàn hảo”.

3.2.2. Nhận định và thực hiện không thống nhất

Nguyên nhân chính yếu dẫn đến tình trạng sai sót trong quá trình xác định hộ nghèo là nhận định về đối tượng điều tra, rà soát và quy trình bình xét hộ nghèo chưa được thực hiện nghiêm túc và thống nhất. Mặc dù cơ quan chức năng đã ban hành vô số văn bản chỉ đạo, hướng dẫn nhưng việc áp dụng còn rất tùy tiện khiến các quy định trên đường như trở nên vô nghĩa và chỉ mang tính hình thức ở nhiều địa phương.

Câu hỏi “thế nào là hộ nghèo” được đặt ra cho nhiều đối tượng phỏng vấn và thật thú vị khi nhận được những câu trả lời khác nhau. Nhận định về hộ nghèo không giống nhau giữa các địa phương người dân có điều kiện kinh tế bình quân khác biệt. Những hộ “bị coi là nghèo” sống ở nơi mà đa số hàng xóm có đời sống khá giả có thể có thu nhập, tài sản tương đương với những hộ bình thường (không thuộc diện nghèo) của những khu vực có mặt bằng chung về tài sản và thu nhập thấp hơn, việc đưa các hộ này vào danh sách nghèo cũng ít gặp sự phản đối từ cộng đồng. Ngược lại, ở những thôn đời sống người dân đa số còn gặp nhiều khó khăn, việc đưa gia đình nào vào danh sách hộ nghèo được cộng đồng xem xét, cân nhắc kỹ lưỡng hơn rất nhiều. Khi gia đình ông Đình Vũ Anh ở thôn Thanh Sơn mua một chiếc xe máy cũ để chở con đi học (trước đây các cháu phải đi bộ 5km đến trường), ông đã bị Ban tự quản thôn đưa ra khỏi danh sách hộ cần rà soát, điều tra năm 2011 vì cả thôn chỉ có chưa đến chục hộ có xe máy và những hộ này được coi là “nhà giàu”. Ông Anh và vợ đang tính chuyện bán xe vì nếu không có khoản hỗ trợ học phí của nhà nước đối với hộ nghèo thì khả năng các con phải nghỉ học là rất lớn.

Nhận định về đối tượng hộ nghèo chưa thống nhất bắt nguồn từ sự tùy ý trong thực thi nhiệm vụ của cán bộ giảm nghèo và điều tra viên. Chưa nhận thức đúng về mục tiêu và đối tượng hưởng lợi từ chính sách XDGN nên họ tùy tiện “phân bổ nguồn lực” đến những đối tượng họ cho rằng xứng đáng, bỏ qua những bước tối quan trọng để đảm bảo việc lựa chọn hộ nghèo chính xác như chấm điểm tài sản và thu nhập đúng, bình xét công khai trước nhân dân... Do chỉ cần cao hơn hoặc thấp hơn 1 điểm tài sản, thu nhập chênh nhau 1.000-2.000VND/người/tháng là một hộ có thể tái nghèo hoặc thoát nghèo, vì vậy ranh giới giữa hộ nghèo và hộ không nghèo rất mong manh. Nhiều trường hợp điều tra viên tính toán thu nhập không chính xác nhưng cán bộ chuyên trách đã không kiểm tra, so sánh để có cái nhìn tổng thể về mức độ nghèo khổ của từng hộ gia đình trong bối cảnh chung của huyện, xã. Nhận thức về đối tượng thuộc diện điều tra, rà soát hộ nghèo còn sai lệch do không chấp hành nghiêm túc quy định về đối tượng tham dự tập huấn nghiệp vụ (thôn phó tham dự trong khi thôn trưởng đảm nhận việc điều tra) hoặc tham dự tập huấn nhưng chưa hiểu, nắm bắt đầy đủ, chính xác nội dung. Một số địa phương tùy tiện đặt ra những tiêu chuẩn để được vào danh sách hộ nghèo như: phải có hộ khẩu thường trú, có đất ở, gương mẫu chấp hành chính sách pháp luật, không có người mắc tệ nạn xã hội...

Về bình xét hộ nghèo, có nơi dùng hình thức bỏ phiếu kín, có nơi bầu bằng giờ tay, có nơi không đưa ra bình xét công khai tại cuộc họp dân mà do bí thư chi bộ, trưởng thôn, các thành viên ban tự quản cùng đại diện các ban ngành, đoàn thể trong thôn tổ chức họp xét duyệt và quyết định danh sách hộ nghèo của thôn. Hình thức bỏ phiếu kín nhìn chung mang lại kết quả chính xác, khách quan hơn. Tuy nhiên, thực hiện theo hình thức này thường tốn kém về thời gian và kinh phí hơn so với hình thức biểu quyết công khai, vì vậy chỉ mới thực hiện được tại một số thôn tập trung nhiều dòng họ lớn sinh sống. Ở những thôn này người dân tham gia tích cực vào hoạt động cộng đồng, có “tiếng nói” và ảnh hưởng đủ mạnh để cán bộ, chính quyền quyết định áp dụng hình thức “tồn công, tồn của” này. Quyết định chọn hình thức bỏ phiếu kín thường được các vị trưởng tộc hay người đứng đầu các dòng họ đề xuất để tránh gây chia rẽ, mất đoàn kết trong dòng tộc. Rất có uy tín và được coi là người hóa giải mâu thuẫn, bảo vệ quyền lợi cho dòng tộc nên những quyết định của họ có hiệu lực cao đối với mọi thành viên. Thành viên ban kiểm phiếu được bà con lựa chọn rất kỹ, quyết định lựa chọn hình thức bỏ phiếu, bầu tổ kiểm phiếu sau khi

được BTQ thống nhất còn được biểu quyết công khai tại cuộc họp thôn, nếu quá 50% số người tham gia đồng ý mới có hiệu lực.

Hộp 3-6 Một hình thức bình xét hộ nghèo hiệu quả

Tân Định là nơi sầm uất nhất của xã Đắc Gắn (một xã đặc biệt khó khăn của huyện Đắc Mil) với phần lớn dân trong thôn thuộc vài dòng họ lớn di cư từ tỉnh Hòa Bình vào. Do những cuộc họp công khai bình xét chọn hộ nghèo diễn ra tại thôn gần đây đều thất bại, để đảm bảo công bằng và khách quan, Ban tự quản thôn đã thực hiện bình xét hộ nghèo bằng phương pháp cho người dân bỏ phiếu kín.

Chị H, một phụ nữ trong thôn cho rằng các cuộc họp bình xét hộ nghèo của thôn trước đây thường rất sôi nổi, có không ít lần xảy ra xô xát, cãi vã vì: người không đủ tiêu chuẩn nghèo không chịu bị đưa ra khỏi danh sách, rất nhiều hộ ngoài danh sách hộ nghèo đồng loạt xin được làm hộ nghèo. Ai cũng cho rằng gia đình mình xứng đáng là hộ nghèo và yêu cầu thôn báo cáo cấp trên xuống kiểm tra lại gia cảnh.

Do vậy ban tự quản và bà con trong thôn quyết định dùng cách bỏ phiếu kín. Nếu giờ tay công khai bà con sợ hàng xóm, họ hàng xét nét, có không muốn cũng cứ giờ tay hoặc ai có bà con dòng họ đông thì được đưa tay nhiều, ngược lại thì ít. Còn bỏ phiếu kín, phần ai nấy biết, bà con mạnh dạn bỏ phiếu đúng đối tượng hơn.

(Nguồn: Khảo sát thực tế tháng 11/2011)

Tại các địa bàn hẻo lánh và dân cư sống phân tán, hầu hết người dân không quan tâm đến các cuộc họp có nội dung bình xét hộ nghèo, phổ biến chính sách, pháp luật hay tiếp xúc cử tri. Họ chỉ hào hứng tham dự nếu họp để triển khai những vấn đề liên quan trực tiếp đến quyền lợi của bản thân như làm đường, hỗ trợ tiền, quà... Tình trạng sai sót trong bình xét hộ nghèo ở khu vực này phổ biến hơn ở khu vực trung tâm xã, thị trấn do cán bộ, địa phương lầy lý do không đủ tỷ lệ dân tham gia họp thôn¹⁸ để bỏ qua việc đưa danh sách hộ nghèo ra bình xét công khai trước nhân dân. Kết quả khảo sát đã phát hiện 07/10 xã có tình trạng Ban tự quản thôn thống nhất với Bí thư chi bộ chọn hộ nghèo và nộp danh sách

¹⁸ Theo quy định, phải trên 50% hộ tham dự thì mới thực hiện biểu quyết và kết quả mới được công nhận.

cho UBND xã. Không có sự tham gia của người dân, việc tùy ý lựa chọn hộ nghèo theo ý chí chủ quan của một vài cá nhân sẽ khó đạt được sự công bằng, chính xác.

3.2.3. Nguồn lực và yêu cầu không tương xứng

Áp lực phải hoàn thành nhiệm vụ với nguồn kinh phí, nhân lực hạn hẹp là nguyên nhân quan trọng dẫn đến tình trạng sai sót và thiếu quyết tâm chấn chỉnh sai sót trong quá trình xác định hộ nghèo. Mục tiêu của huyện Đắk Mil¹⁹: từ năm 2010-2015 giảm bình quân hàng năm 30% số hộ nghèo năm trước (cao gấp 10 lần mục tiêu tỉnh Đắk Nông đề ra) được đặt ra theo phương pháp phân chia cơ học, không căn cứ vào nguồn lực thực hiện, đặc điểm, diễn biến các địa phương trong từng thời điểm dẫn đến xa rời thực tế, có xu hướng chạy theo thành tích và tạo áp lực lớn lên chính quyền cấp cơ sở. Tuy nhiên, cấp cơ sở thường quyết tâm hoàn thành chỉ tiêu cấp trên giao bởi tiêu chí “hoàn thành tốt nhiệm vụ được giao” là quan trọng nhất đối với việc nhận xét, đánh giá và bổ nhiệm cán bộ, nhất là cán bộ lãnh đạo. Vì vậy một số địa phương đã sử dụng “quyền” đưa hộ gia đình vào hay ra khỏi danh sách hộ nghèo như một công cụ hữu hiệu để đảm bảo hoàn thành các nhiệm vụ chính trị của địa phương như: huy động thanh niên nhập ngũ, kiện toàn đội ngũ cán bộ cấp cơ sở, thu hút người dân tham gia công tác xã hội...

Hộp 3-7 Những giải pháp “tình thế” của Chính quyền

Năm 2010, xã Đức Minh được phân bổ chỉ tiêu giao 15 thanh niên thực hiện nghĩa vụ quân sự. Đây là nhiệm vụ khó khăn bởi hầu hết thanh niên địa phương đi học các trường chuyên nghiệp, dạy nghề hoặc là lao động chính trong nhà. Hiện tượng trốn tránh nhập ngũ năm nào cũng xảy ra và nguy cơ không đạt chỉ tiêu luôn đe dọa lãnh đạo xã. Vì vậy danh sách hộ nghèo năm 2011 của xã có thêm 02 hộ không đáp ứng tiêu chí hộ nghèo. Gia đình ông V. và ông K. thuộc thôn TH đồng ý cho 2 con trai nhập ngũ với điều kiện UBND xã cấp sổ hộ nghèo để được khám chữa bệnh miễn phí và vay vốn ưu đãi.

Đã gần 2 năm thôn MY khuyết vị trí trưởng ban công tác mặt trận và chi hội trưởng phụ nữ do phụ cấp quá thấp. Việc triển khai thực hiện nhiệm vụ bị ách tắc sau rất

¹⁹ Theo Nghị quyết Đại hội Đảng bộ huyện Đắk Mil lần thứ XIII, nhiệm kỳ 2010-2015;

nhiều lần điều động, chỉ định nhân sự thay thế không thành công. Theo đề nghị của trưởng thôn, ông Đ. và chị A. đồng ý tham gia công tác với điều kiện được vào danh sách hộ nghèo để giảm học phí cho con và vay vốn ưu đãi đầu tư sản xuất.

(Nguồn: Khảo sát thực tế tháng 11/2011)

Kinh phí và phụ cấp không tương xứng với yêu cầu công việc là lý do chính của tình trạng chưa xử lý nghiêm túc các sai phạm trong quá trình xác định hộ nghèo. Kinh phí thực hiện điều tra rà soát thấp và thường chậm trễ khiến cho hoạt động điều tra, rà soát không đạt yêu cầu. Đội ngũ cán bộ cơ sở, nhất là ở cấp thôn, vừa thiếu vừa yếu bởi chế độ phụ cấp dành cho cán bộ cơ sở có tính chất rất tượng trưng và chỉ những người có tâm huyết cao với công việc mới chấp nhận mức thù lao này. Bên cạnh đó, chưa có cơ chế động viên đủ để khuyến khích cán bộ cơ sở thực hiện tốt chức năng nhiệm vụ được phân công. Vấn đề này là thách thức lớn không chỉ đối với Chính quyền cơ sở mà còn ảnh hưởng mạnh mẽ đến công tác quản lý cán bộ. Do vậy, dù đã phát hiện nhiều cán bộ thiếu trách nhiệm, có hành vi sai phạm nhưng việc xử lý hầu như chỉ dừng lại ở mức độ nhắc nhở, rút kinh nghiệm, hướng dẫn khắc phục hậu quả chứ chưa thực hiện nghiêm theo quy định về xử lý kỷ luật đối với cán bộ, công chức.

Hộp 3-8 Phụ cấp và thù lao

1. Chế độ phụ cấp áp dụng cho cán bộ cơ sở (Theo Quyết định số 16 ngày 03/9/2009 của UBND tỉnh Đắk Nông)

- Đối với Trưởng thôn, Bí thư chi bộ thôn: Phụ cấp bằng 0,5 mức lương tối thiểu.
- Đối với Phó thôn, Phó Bí thư chi bộ thôn: Phụ cấp bằng 0,39 mức LTT.
- Đối với Trưởng Ban công tác Mặt trận thôn, Bí thư Chi đoàn thanh niên; Chi hội trưởng chi hội Cựu chiến binh, Nông dân, Phụ nữ: Phụ cấp bằng 0,18 mức LTT. Những người giữ chức phó của các tổ chức này hưởng phụ cấp bằng 0,15 mức LTT.

2. Mức chi cho công tác điều tra, rà soát (Theo Kế hoạch số 230/KH-UBND ngày 24/10/2011 của UBND tỉnh Đắk Nông):

- Chi hỗ trợ điều tra viên: không quá 5.000VND/phiếu khảo sát thu nhập hộ gia đình (phiếu B), không quá 2.000 VND/phiếu đánh giá nhanh.
- Chi hỗ trợ kiểm tra tổng hợp, báo cáo các cấp: 1.000 VND/phiếu B, trong đó cấp tỉnh 200 VND/phiếu, cấp huyện 300 VND /phiếu, cấp xã 500 VND /phiếu.

Không chỉ kinh phí điều tra rà soát mà kinh phí thực hiện giám sát cũng rất hạn hẹp khiến hoạt động phúc tra, kiểm tra chéo chưa toàn diện, sâu rộng. Phúc tra danh sách hộ nghèo là khâu quan trọng, giúp phát hiện, xử lý sai sót kịp thời và đảm bảo kiểm tra toàn diện quy trình thực hiện của cấp cơ sở. Tuy nhiên, kinh phí thực hiện việc phúc tra không kịp thời, đầy đủ trong điều kiện di chuyển khó khăn, người dân sống phân tán và địa bàn rộng nên việc cán bộ có thẩm quyền thực hiện không nhiệt tình, thiếu trách nhiệm là vấn đề nan giải đối với nhiều địa phương, cấp Chính quyền.

Áp lực hoàn thành nhiệm vụ với nguồn lực hạn hẹp còn được hỗ trợ mạnh mẽ bởi tư tưởng cầu an, ngại va chạm, sợ bị quy kết “gây mất đoàn kết nội bộ” khiến tình trạng không kiên quyết chấn chỉnh sai sót trong quá trình xác định hộ nghèo trở thành phổ biến. Hầu hết lãnh đạo cấp xã (8/10) thừa nhận tình trạng sai sót và nhất là hiện tượng cán bộ đưa người thân không đáp ứng tiêu chuẩn vào danh sách hộ nghèo vẫn là căn bệnh chưa có thuốc đặc trị của địa phương. Nhận thức rõ hành vi và đối tượng sai phạm, nhưng mục đích giữ phiếu tín nhiệm trở thành rào cản đối với các vị lãnh đạo trong việc xử lý cấp dưới. Theo quy định, cán bộ chủ chốt các cấp được bầu giữ chức vụ theo nhiệm kỳ, vì vậy mỗi lần chuẩn bị bầu cử hay đại hội là vấn đề nhân sự lại “nóng”. Những người ít va chạm, làm ảnh hưởng đến quyền lợi người khác thường tái cử do không bị đối thủ vận động người thân, bạn bè gạch tên khỏi danh sách (và ngược lại).

3.2.4. Đội ngũ cán bộ chưa đáp ứng yêu cầu công vụ

Ở cấp huyện, thành viên Ban chỉ đạo giảm nghèo đảm nhiệm rất nhiều công việc chuyên môn và giảm nghèo chỉ là một trong số nhiệm vụ họ phải kiêm nhiệm. Điều này được xem là gánh nặng bổ sung, khiến họ quá tải, dẫn đến mức độ tâm huyết và tính chủ động khá hạn chế. Thử thách càng lớn hơn đối với cán bộ tại cấp xã và thôn, nơi gánh nặng công việc lớn hơn trong khi trình độ và năng lực nghiệp vụ ở mức ngược lại. Trong khi đó, hoạt động đào tạo, bồi dưỡng nghiệp vụ còn mang tính hình thức, chiếu lệ, chưa chú trọng trang bị kỹ năng, kiến thức thực tiễn, vì vậy ngày càng ít thu hút sự quan tâm tham dự của những đối tượng thực sự cần bổ sung kiến thức. Thậm chí, hội nghị tập huấn nghiệp vụ được nhiều cơ quan, đơn vị sử dụng với mục đích giải ngân, đối phó là chính; có hội nghị triệu tập cả những đối tượng không liên quan đến nội dung triển khai, chỉ cần đủ số lượng người ký tên vào danh sách nhận chế độ. Cộng thêm với việc chưa có các hình thức

khuyến khích bằng tài chính phù hợp, có thể giải thích vì sao hiệu quả công việc và mức độ phát triển năng lực của cán bộ còn hạn chế.

Trách nhiệm thực hiện phúc tra, rà soát lại danh sách hộ nghèo ở địa phương được giao cho thành viên Ban chỉ đạo giảm nghèo. Là công chức chuyên môn của các phòng ban, họ có nhiều ưu tiên khác và việc phúc tra, rà soát lại danh sách hộ nghèo được xem như một trách nhiệm bổ sung hoặc việc phụ, do đó thường không được chú trọng. Theo lãnh đạo phòng LĐ-TB-XH huyện, kết quả xác định hộ nghèo phụ thuộc vào sự tự tự chủ và tinh thần trách nhiệm của cấp cơ sở, cấp huyện không đủ nguồn lực để tổ chức phúc tra, giám sát.

Hộp 3-9 Thành viên Ban chỉ đạo giảm nghèo

Ngày 31/10/2011, UBND huyện Đăk Mĩ ban hành quyết định số 1016/QĐ-UBND về việc thành lập Ban chỉ đạo thực hiện chương trình mục tiêu giảm nghèo giai đoạn 2011-2015 gồm các ông/bà giữ các chức vụ sau:

- Phó Chủ tịch UBND huyện, trưởng ban;
- Trưởng phòng LĐ-TB-XH, phó trưởng ban thường trực;
- Các thành viên Ban chỉ đạo gồm trưởng các phòng: Y tế, Nội vụ, LĐ-TB-XH, Giáo dục - Đào tạo, Tư pháp, Tài chính - kế hoạch, Thống kê, Dân tộc; giám đốc Ngân hàng CSXH, trưởng Đài truyền thanh, phó chánh văn phòng HĐND-UBND, chủ tịch UBMTTQ, Chủ tịch Hội liên hiệp phụ nữ, Chủ tịch Hội cựu chiến binh và bí thư Đoàn thanh niên huyện.

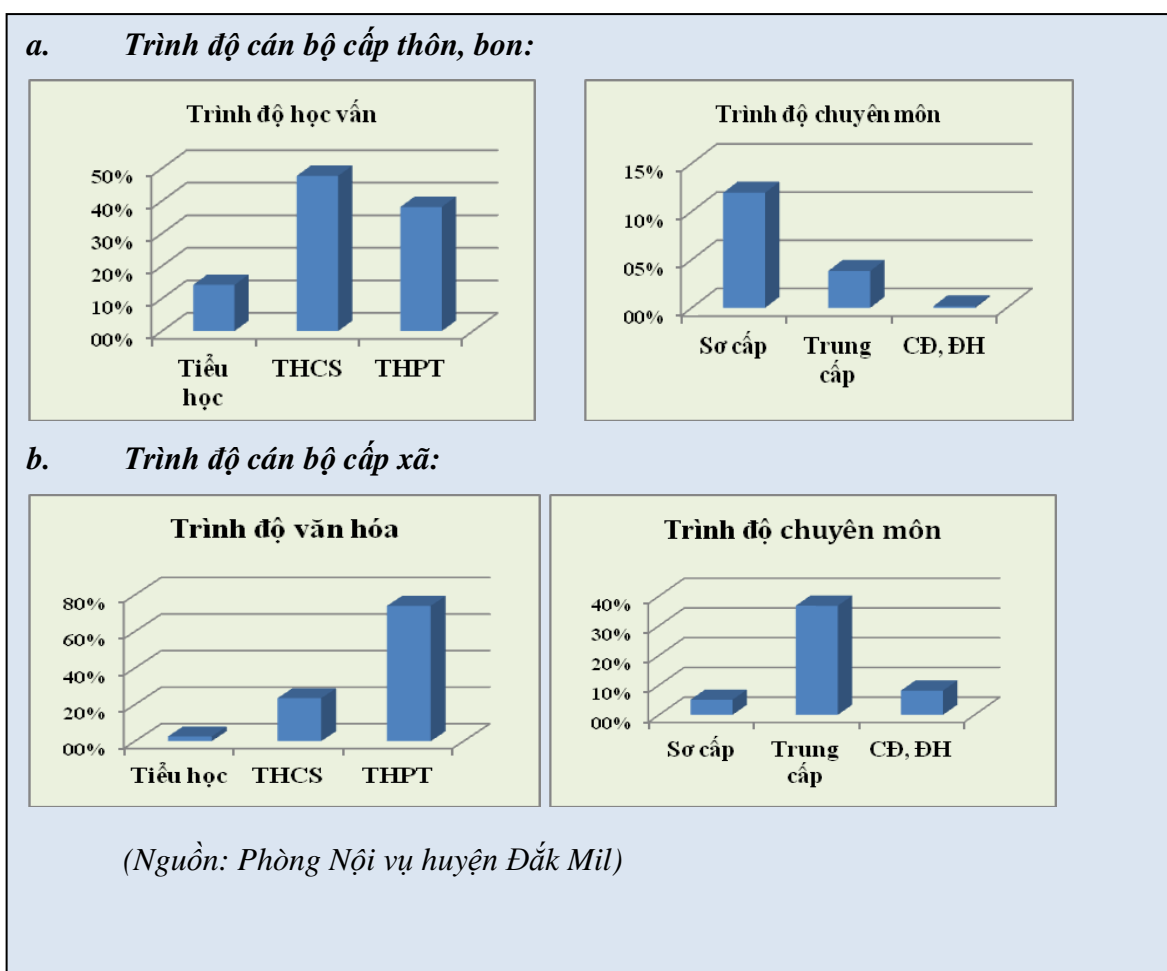
Trong số 20 thành viên trên chỉ có 02 người là cán bộ chuyên trách trong lĩnh vực giảm nghèo (trưởng và phó phòng LĐ-TB-XH huyện), 18 người còn lại giữ vị trí quản lý trong các lĩnh vực công tác khác và mỗi người trong số họ đảm nhiệm vai trò là thành viên của rất nhiều Ban chỉ đạo khác nhau. Phó chủ tịch UBND huyện hiện là thành viên của 14 Ban chỉ đạo thực hiện các hoạt động trong nhiều lĩnh vực khác nhau. Quá trình thực hiện công tác phúc tra hộ nghèo năm 2009 (diễn ra từ ngày 18 đến ngày 28/11/2009), chỉ có 5/10 xã có sự tham gia của các thành viên Ban chỉ đạo, việc phúc tra chủ yếu do tổ chuyên viên giúp việc trực tiếp thực hiện.

Mỗi cán bộ tham gia phúc tra (bình quân mỗi người phải phúc tra khoảng 50 hộ dân trong 02 ngày) được hỗ trợ tổng cộng là 03 lít xăng A92 do phòng LĐ-TB-XH cấp.

(Nguồn: Khảo sát thực tế tháng 10/2011)

Ở cấp xã, hiện còn 27% cán bộ công chức chưa đáp ứng tiêu chuẩn chức danh theo quy định²⁰, 6/10 xã chỉ bố trí cán bộ kiêm nhiệm phụ trách công tác giảm nghèo. Không ít cấp ủy Đảng, chính quyền xã chưa thực sự quan tâm và nhận thức rõ tầm quan trọng của việc điều tra, rà soát hộ nghèo nên giao phó toàn bộ cho cán bộ phụ trách giảm nghèo dẫn đến quá trình thực hiện nhiệm vụ còn thụ động, không kịp thời phát hiện sai phạm. Việc thực hiện nhiệm vụ tuyên truyền, giải thích về chính sách giảm nghèo, mục tiêu của các bên liên quan, xây dựng kế hoạch công việc, nắm bắt nhu cầu của hộ gia đình nghèo, giám sát và báo cáo kết quả thực hiện điều tra, rà soát và xác định hộ nghèo hầu như chưa đạt yêu cầu.

Hình 3-1 Trình độ cán bộ cấp cơ sở



²⁰ Theo Báo cáo thực hiện Kết luận 381-KL/TU về thực trạng đội ngũ cán bộ huyện Đắk Mil;

Ở cấp thôn, trình độ chuyên môn của hầu hết cán bộ chỉ đạt sơ cấp, về học vấn có khoảng 50% đạt trình độ PTTH và năng lực thực tiễn rất không đồng đều. Trong số các cán bộ thôn, trưởng thôn có ảnh hưởng mạnh nhất đến kết quả điều tra, rà soát, bình xét hộ nghèo. Với những trưởng thôn có trình độ, kinh nghiệm, có tinh thần trách nhiệm trong việc thực hiện chức trách được giao, do theo dõi nắm bắt kịp thời sự thay đổi của người dân (về kinh tế, nhân khẩu) và thực hiện nghiêm túc quy trình rà soát nên hầu như trong thôn không tìm được những trường hợp sai và sót trong danh sách hộ nghèo. Tạo được tiếng nói và uy tín trong cộng đồng nên trong các đợt bầu thôn trưởng (2 năm/lần), dù không hề vận động, thậm chí còn tha thiết xin thôi “vác tù và”, họ thường tái cử với tỷ lệ phiếu ủng hộ rất cao. Ngược lại, ở những nơi trưởng thôn ít kinh nghiệm, hạn chế về trình độ và lơ là trong việc theo dõi biến động của người dân, bỏ qua việc tổ chức họp lấy ý kiến đóng góp của nhân dân trong thôn- tình trạng sai sót xảy ra rất nhiều. Không hiếm những trưởng thôn cố tình giấu bớt tài sản, thu nhập của những hộ có quan hệ thân thiết, nhiệt tình với gia đình mình và không đưa vào danh sách những hộ có hiềm khích. Điều ngạc nhiên là vẫn có vị tái cử do rất hiếm người mong muốn gánh vác trách nhiệm nặng nề này.

Hộp 3-10 Nhiệm vụ, quyền hạn của trưởng thôn

Trưởng thôn có quyền:

1. Triệu tập và chủ trì hội nghị thôn.
 2. Tổ chức thực hiện các quyết định của thôn.
 3. Tổ chức nhân dân thực hiện tốt quy chế dân chủ.
 4. Tổ chức xây dựng và thực hiện hương ước.
 5. Bảo đảm đoàn kết, giữ gìn trật tự an toàn trong thôn.
 6. Tổ chức thực hiện nhiệm vụ do Ủy ban nhân dân xã giao.
 7. Tập hợp, phản ánh, đề nghị chính quyền xã giải quyết những nguyện vọng chính đáng của nhân dân.
 8. Trên cơ sở nghị quyết của hội nghị thôn, ký hợp đồng dịch vụ phục vụ sản xuất và xây dựng cơ sở hạ tầng của thôn.
 9. Được UBND xã mời dự họp về các vấn đề liên quan. Hàng tháng báo cáo kết quả công tác với UBND xã; sáu tháng, cuối năm báo cáo và tự phê bình trước hội nghị thôn.
- (Nguồn: Quyết định số 13/2002/QĐ-BNV của Bộ Nội vụ ngày 06/12/2002 về việc ban hành Quy chế tổ chức và hoạt động của thôn và tổ dân phố.)

Vai trò của trưởng thôn trong việc thu hút sự tham gia của người dân vào hoạt động cộng đồng rất lớn. Bên cạnh sự thờ ơ của người dân, kỹ năng điều hành, đối thoại, quản lý xung đột của người chủ trì trong nhiều cuộc họp thôn, trong các hoạt động cộng đồng chưa đạt yêu cầu dẫn đến sự tẻ nhạt, nhàm chán. Thêm vào đó, nhiều địa phương bố trí địa điểm và thời gian tổ chức họp thôn chưa hợp lý, khoa học, còn nặng về lợi ích cá nhân càng không thu hút sự tham gia của người dân đối với việc dự họp và đóng góp ý kiến.

Hộp 3-11 Sự tham gia của người dân

Thôn Năm Tầng xã Đắc Rla gồm 118 hộ dân tộc Dao sống rải rác trên những quả đồi với bán kính 8km và được chia thành 3 xóm, mỗi xóm cách nhau 3-4 km. Các cuộc họp thôn thường được tổ chức tại xóm 1, là nơi sinh sống của các thành viên Ban tự quản, bí thư chi bộ và gần trung tâm xã nhất. Do xóm 1 cách trung tâm xã gần 20km, để tạo thuận tiện cho cán bộ xã và Ban tự quản về dự, các cuộc họp thôn thường tổ chức vào buổi sáng hoặc đầu giờ chiều. Thời điểm này hầu hết người dân đi làm nương rẫy, vì vậy tham dự họp chủ yếu là cán bộ thôn, đại biểu xã và người già, trẻ em chưa đến tuổi hoặc không có khả năng lao động. Các cuộc họp diễn ra theo kịch bản: cán bộ đọc văn bản, người già rôm rả bàn chuyện gia đình, trẻ em đùa giỡn... và kết thúc khi chỉ còn lại những thành viên quen thuộc của Ban tự quản thôn.

Thôn MY, xã Đức Minh có hơn 95% người dân theo đạo Thiên Chúa giáo. Ông Thế, trưởng thôn đồng thời là trưởng Ban hành giáo của giáo xứ. Các chủ trương, chính sách, nghĩa vụ nộp thuế, danh sách hộ nghèo thường được ông thông báo đến các hộ gia đình trong thôn tại các buổi lễ tại nhà thờ. Rất nhiều lần Ban tự quản tổ chức họp thôn nhưng không thành công bởi chỉ có khoảng 10-15% đại diện hộ tham dự. Do vậy mọi vấn đề do Ban tự quản thôn thống nhất và triển khai thực hiện.

(Nguồn: Khảo sát thực tế tháng 11/2011)

3.2.5. Bất cập trong hệ thống chính sách

Có thể thấy, các quy định hiện hành đối với vấn đề xác định hộ nghèo vừa chồng chéo vừa bỏ sót. Có những khâu rất quan trọng nhưng không hề được điều chỉnh bởi các quy phạm pháp luật mà việc chưa xây dựng cơ chế phúc tra, kiểm tra chéo danh sách hộ nghèo là bằng chứng. Hoạt động phúc tra hầu như chỉ được khởi động khi có đơn thư khiếu

nại tố cáo hành vi cố tình làm sai lệch quá trình, kết quả điều tra rà soát hay có sự biến động lớn về danh sách hộ nghèo²¹. Tuy việc ban hành công văn đôn đốc, nhắc nhở thực hiện hoạt động phúc tra kết quả điều tra, rà soát hộ nghèo vẫn được UBND huyện triển khai hàng năm nhưng thủ tục này dường như chỉ mang ý nghĩa đối phó với các cuộc kiểm tra của cấp trên. Trong 5 năm (2007-2011), Ban chỉ đạo giảm nghèo huyện chỉ thực hiện 03 cuộc kiểm tra đối với 03 trường hợp do có đơn thư tố cáo vi phạm của cán bộ cơ sở trong xác định hộ nghèo. Đáng buồn là đơn tố cáo đối thủ đưa người thân vào danh sách nhận hỗ trợ xuất phát từ mâu thuẫn nội bộ giữa cán bộ xã chứ không từ vô vàn bức xúc của người dân. Trong thực tế, còn nhiều trường hợp sai sót không được phản ánh đến cơ quan có thẩm quyền do thiếu niềm tin vào cơ quan công quyền, sợ bị cán bộ trù dập, gây khó khăn khi cần giải quyết các thủ tục hành chính của người nghèo và người dân nông thôn. Xây dựng quy trình phúc tra, kiểm tra chéo và thực hiện nghiêm túc sẽ lấp dần những lỗ hổng trong hệ thống chính sách, củng cố niềm tin của người dân vào sự nghiêm minh của pháp luật.

Hầu hết văn bản hành chính được ban hành theo quy trình “chuẩn”: áp đặt từ trên xuống, không khảo sát tính phù hợp và điều tra nhu cầu thực tiễn. Kết cục là nội dung văn bản không phù hợp với thực tế, khó triển khai. Chẳng hạn, Kế hoạch số 230/KH-UB ban hành ngày 24/10/2011 của UBND tỉnh Đắk Nông về điều tra, rà soát hộ nghèo năm 2011 quy định: yêu cầu báo cáo kết quả điều tra, rà soát sơ bộ trước ngày 15/11/2011. Do UBND huyện Đắk Mil tổ chức tập huấn nghiệp vụ vào ngày 30/10/2011 nên kế hoạch rà soát, tập huấn nghiệp vụ của cấp xã đến 05/11/2011 mới được triển khai- như vậy tổng cộng thời gian thực hiện quy trình điều tra, rà soát, niêm yết, họp dân bình xét tại thôn, rà soát lại tại Ban chỉ đạo xã, thống kê báo cáo... phải hoàn thành chỉ trong 10 ngày. Bằng Kế hoạch này, UBND tỉnh đã giao cho nơi đảm nhận khối lượng công việc lớn nhất và khó khăn nhất thời hạn ngắn nhất.

Tính bất hợp lý còn được thể hiện tại các quy định hướng dẫn quy trình xác định hộ nghèo của Bộ LĐ-TB-XH và UBND tỉnh qua việc ấn định thời hạn điều tra rà soát như nhau đối với tất cả các địa bàn. Với những khu vực thành thị, vùng ven, dân cư sống tập

²¹ Năm 2009, UBND huyện đã yêu cầu Phòng LĐ-TB-XH và Ban chỉ đạo giảm nghèo huyện phúc tra toàn diện tại một số xã có tỷ lệ hộ nghèo tăng đột biến làm ảnh hưởng đến chỉ tiêu giảm 35% tổng số hộ nghèo trong giai đoạn 2005-2010 theo Kế hoạch 5 năm của huyện;

trung, thời hạn ngắn không phải là vấn đề đáng quan ngại. Tuy vậy, ở những khu vực địa hình hiểm trở, người dân sống phân tán, ở luôn tại rẫy hoặc rời nhà đi làm thuê...thời hạn ngắn dẫn đến những sai phạm khi điều tra, rà soát hộ nghèo như: điều tra viên tự điền vào phiếu chấm điểm mà không đến điều tra tại hộ gia đình hay thực hiện khảo sát tài sản, thu nhập rất sơ sài, chiếu lệ.

Sự thiếu phù hợp của các tiêu chí chấm điểm tài sản có thể tạo ra kẽ hở cho điều tra viên hợp thức hóa vi phạm. Bảng điểm nhóm tài sản và phúc lợi hộ gia đình còn thiếu chặt chẽ, chưa phù hợp với thực tế khiến một điều tra viên thiếu công bằng có thể vận dụng tùy ý khi điều tra, rà soát và toàn quyền quyết định hộ gia đình có thể được ở trong hay ngoài danh sách hộ nghèo.

Khung 3-1 Bảng điểm tài sản chưa phù hợp

Tên chỉ tiêu	Nhóm A1 (20 điểm)	Nhóm A2 (5 điểm)	Nhóm A3 (3 điểm)
Nhà ở	Biệt thự, nhà kiên cố khép kín	Nhà kiên cố không khép kín	<u>Bán kiên cố</u>
Xe máy	Từ 15 triệu VND trở lên	Từ 10 đến dưới 15 triệu VND	<u>Dưới 10 triệu VND</u>
Trang trại, vườn cây lâu năm...	<u>Từ 50 triệu VND trở lên</u>	Từ 25 đến dưới 50 triệu VND	Dưới 25 triệu VND

(Trích Công văn số 3461 ngày 24/10/2011 của Bộ LĐ-TB-XH)

Chẳng hạn, trong bảng điểm, nhà *bán kiên cố* được xếp vào nhóm thấp điểm nhất và được chấm 3 điểm nhưng chưa có văn bản quy định cụ thể một ngôi nhà như thế nào là bán kiên cố: nhà xây cấp 4, nhà gỗ lợp ngói hay nhà tranh. Tương tự, quy định một chiếc *xe máy dưới 10 triệu đồng* được chấm 3 điểm là khoảng cách quá rộng bởi người nghèo có thể mua những chiếc xe máy với giá chỉ khoảng 1-2 triệu đồng.

Còn nữa, quy định hộ gia đình có tài sản sản xuất kinh doanh là *trang trại, vườn cây lâu năm...* có giá trị **từ 50 triệu đồng trở lên** là yêu cầu quá thấp về giá trị đối với tài sản được chấm tới 20 điểm này. Theo giá thị trường thời điểm hiện nay tại địa phương, 1 ha đất rẫy cà phê bình quân có giá trị 500 triệu đồng, 1 ha đất trồng hoa màu cũng có giá trị khoảng 150 triệu đồng. Như vậy, chỉ cần có 0,1 ha cà phê là hộ gia đình đã bị chấm tới 20

điểm tài sản trong khi 1 ha cà phê bình quân cho thu nhập khoảng 20 triệu đồng và với những hộ nghèo thiếu chi phí đầu tư thì doanh thu từ đất còn thấp hơn nữa.

3.2.6. Điều chỉnh tỷ lệ hộ nghèo tùy ý

Phát hiện sau cùng và rất thú vị là tỷ lệ hộ nghèo được các cấp Chính quyền tùy tiện điều chỉnh cho phù hợp với mục đích sử dụng. Một số địa phương phần đầu giảm tỷ lệ hộ nghèo để thể hiện mức độ hoàn thành nhiệm vụ cao. Có những địa phương lại muốn kéo dài các chương trình ưu đãi đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng và sự trợ giúp Chính phủ dành cho người dân địa phương nên nâng tỷ lệ hộ nghèo cao hơn thực tế²².

Bằng Quyết định số 458 ngày 13/4/2012, UBND tỉnh Đắk Nông đã nâng tỷ lệ hộ nghèo của huyện Đắk Mil năm 2011 từ 9,2% (1.892 hộ) lên 11,79 % (2.426 hộ) theo ý kiến chỉ đạo của Thường trực Tỉnh ủy. Tương tự, tỷ lệ hộ nghèo năm 2010 cũng được nâng từ 9,71% lên 12,45%. Như vậy, chỉ riêng huyện Đắk Mil năm 2012 có 534 hộ gia đình được tỉnh đưa thêm vào số lượng hộ hưởng chế độ hỗ trợ dành cho hộ nghèo nhưng không có trong danh sách hộ nghèo hiện hành. Mục đích và vấn đề chính sách nào ẩn sau quyết định này còn là câu hỏi mà nghiên cứu chưa thể trả lời thấu đáo.

²²Theo SRV (1998), tỷ lệ hộ nghèo là một trong những tiêu chí chủ yếu để được ở trong danh sách những xã, huyện, tỉnh nghèo, đặc biệt khó khăn;

CHƯƠNG 4: KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VÀ ĐỀ XUẤT CHÍNH SÁCH

Đề tài “Xác định hộ nghèo và những vấn đề chính sách: trường hợp huyện Đắk Mil, tỉnh Đắk Nông” không được thiết kế nhằm tạo ra những kết quả có tính chất thống kê hay những ước lượng mang tính tổng thể. Thay vào đó, nghiên cứu được thực hiện với giả định số mẫu được lựa chọn đã đại diện cho tổng thể dân cư thuộc diện cần khảo sát trên địa bàn. Nỗ lực bổ sung hiểu biết về cơ sở lý thuyết, kinh nghiệm quốc tế, thực trạng nghèo đói, qua đó phác họa chân dung của những người nghèo nhưng không được nhận sự hỗ trợ và những đối tượng đang trực lợi trên chính sách ưu đãi tại địa phương để tìm ra nguyên nhân dẫn đến hiện tượng “bỏ sót” và “dư thừa” trong quá trình xác định hộ nghèo tại địa phương đã thu được những kết quả hơn cả mong đợi.

Từ kết quả đó, chương này sẽ tập trung vào hai nội dung: các quốc gia xác định đối tượng ưu tiên như thế nào, những chính sách nào là thiết thực để cải thiện quy trình xác định xác định hộ nghèo đối với địa phương?

4.1. Kinh nghiệm quốc tế về xác định đối tượng hưởng chính sách hỗ trợ

Chính phủ của các nước, đặc biệt là các nước nghèo, đều quan tâm xây dựng và thực thi các chính sách giảm nghèo sao cho phù hợp với điều kiện thực tế. Xác định chính xác đối tượng ưu tiên là một bước rất quan trọng đối với quá trình thực hiện chính sách giảm nghèo, bởi vậy bên cạnh việc đánh giá cơ chế xác định đối tượng hưởng chính sách hỗ trợ hiện tại của quốc gia, nghiên cứu kinh nghiệm quốc tế trong vấn đề này là việc cần thực hiện.

Đề tài lựa chọn một số quốc gia có điều kiện địa lý, lịch sử, KT-XH mang nhiều điểm tương đồng với Việt Nam như Campuchia, Ấn Độ để nghiên cứu nhằm rút ra bài học kinh nghiệm cho Việt Nam trong việc cải thiện cơ chế xác định đối tượng hưởng chính sách hỗ trợ. Các quốc gia này được ghi nhận đã XDGN thành công với nhiều mức độ khác nhau

4.1.1. Campuchia và phương pháp đánh giá thay thế gia cảnh

Nhằm xác định hộ nghèo và mức độ nghèo đói của hộ gia đình ở khu vực nông thôn để thực hiện hỗ trợ các hộ gia đình nghèo nhất theo chương trình “Trợ cấp tiền mặt có điều kiện”. Campuchia sử dụng phương pháp “đánh giá thay thế gia cảnh” để xác định đúng đối tượng bằng việc thực hiện đánh giá nghiêm ngặt theo các bước: đối tượng tự điền đơn xin

tham gia chương trình trợ cấp, nhóm đại diện dân làng thực hiện phỏng vấn, xem xét hoàn cảnh của hộ gia đình và đánh giá nhanh mức độ nghèo của hộ. Cán bộ thuộc Ban đại diện dân làng đọc thông tin về hộ gia đình trước cuộc họp toàn thể dân làng để Ban đại diện và cộng đồng chấm điểm cho đối tượng theo phương pháp bỏ phiếu kín, đưa vào danh sách trình cho Hội đồng xã nếu đáp ứng đủ điều kiện. Sau khi Hội đồng xã đánh giá và phê duyệt danh sách hộ nghèo, các hộ gia đình trong danh sách được chụp ảnh toàn thể gia đình và nhà cửa của họ để lưu vào hệ thống cơ sở dữ liệu cấp tỉnh²³.

4.1.2. Ấn Độ với phương pháp tiếp cận nghèo đa chiều

Để có được cái nhìn đa chiều về nghèo và so sánh sự tương phản trong nhận định về người nghèo giữa dân làng, các học giả và những nhà hoạch định chính sách nhằm xác định hộ nghèo một cách chính xác, phù hợp với điều kiện đặc thù của địa phương, Kerala (Ấn Độ) đã áp dụng phương pháp tiếp cận đa chiều có sự tham gia của người dân²⁴. Trước tiên, địa phương xác định các hộ gia đình nghèo theo các tiêu chí nghèo do dân làng đề ra, sau đó so sánh “phương pháp địa phương” này với phương pháp chính thức và chuẩn nghèo của quốc gia. Dựa trên kết quả so sánh, ngoài việc đáp ứng các tiêu chuẩn quốc gia, các hộ nghèo còn phải đáp ứng các tiêu chí đặc thù của địa phương.

4.1.3. Cách thức xác định đối tượng nghèo của Trung Quốc

Để nâng cao hiệu quả đầu tư cho công tác giảm nghèo, Trung Quốc tập trung nguồn lực đến đúng đối tượng cần hỗ trợ²⁵ với hình thức cuốn chiếu và chọn đối tượng hỗ trợ là xã nghèo theo các tiêu chí: thu nhập bình quân của cộng đồng; chất lượng nhà ở; diện tích và sản lượng ngũ cốc sản xuất; khả năng tiếp cận nước sạch, điện, đường giao thông.

²³ Theo báo cáo nghiên cứu chính sách của WB, *Trợ cấp giảm nghèo có điều kiện: giảm nghèo hiện tại và trong tương lai*;

²⁴ Bejoy K. Thomas, Roldan Muradian, Gerard De Groot and Arie De Ruijter (2009), *Multidimensional Poverty and Identification of Poor Households: A Case from Kerala, India*.

²⁵ Wang Sangui (2004), *Poverty Targeting in the People's Republic of China*;

4.2. Bài học kinh nghiệm cho Việt Nam

Từ quá trình nghiên cứu kinh nghiệm quốc tế trong việc xác định đối tượng ưu tiên hưởng chính sách hỗ trợ, có thể thấy rằng: nhiều quốc gia đã áp dụng cách thức xác định đối tượng ưu tiên hiệu quả và đã góp phần tạo nên kết quả ngoạn mục trong công cuộc XDGN. Tuy nhiên, bất kỳ cách thức, mô hình nào cũng có thể áp dụng thành công ở quốc gia, địa phương này nhưng lại không hiệu quả, thậm chí tạo ra những kết cục ngược với kỳ vọng nếu thực thi tại một quốc gia, địa phương khác bởi mỗi quốc gia đều có những điều kiện địa lý, KT-XH đặc thù.

Qua nghiên cứu các trường hợp trên, có thể rút ra một số bài học kinh nghiệm VN cần tham khảo trong việc xây dựng và hoàn thiện cơ chế xác định đối tượng ưu tiên hưởng chính sách hỗ trợ, cụ thể:

4.2.1. Bài học về xác định hộ nghèo có sự tham gia của cộng đồng

Thứ nhất, xác định hộ nghèo rất cần có sự tham gia, đánh giá của cộng đồng và nên theo phương pháp bỏ phiếu kín. Kinh nghiệm của Campuchia với “phương pháp đánh giá thay thế gia cảnh” cho thấy việc thực hiện nghiêm ngặt các bước của quy trình này với sự tham gia, giám sát của cộng đồng bên cạnh việc sửa chữa những sai sót trong quá trình phỏng vấn, điều tra gia cảnh của nhóm đại diện cộng đồng và các quan chức còn gia tăng tính chính xác của kết quả và đảm bảo tính minh bạch trong quá trình thực hiện.

Thứ hai, việc lưu giữ thông tin về gia cảnh của hộ nghèo bằng hình ảnh góp phần giảm bớt việc xác định sai đối tượng bởi nhà cửa là một tài sản ảnh hưởng lớn đến quá trình xác định hộ gia đình có thuộc diện thực sự cần trợ giúp hay không. Hình ảnh tác giả chụp một số gia đình có nhà cửa kiên cố nhưng được đưa vào danh sách hộ nghèo trong quá trình khảo sát thực địa (*Phụ lục 3*) là minh chứng cho việc xác định sai đối tượng hưởng lợi. Hình ảnh thực tế về hộ gia đình có thể giúp các cơ quan chức năng quyết định có cần can thiệp để hạn chế các trường hợp xác định sai đối tượng hay không.

4.2.2. Bài học về tiếp cận nghèo đa chiều

Thứ nhất, áp dụng những tiêu chí xác định hộ nghèo riêng cho những khu vực địa lý kinh tế khác nhau theo kinh nghiệm của Ấn Độ sẽ chính xác hơn trong việc đảm bảo mức năng lượng 2.100 Kcal/ngày/người. Việc áp dụng một chuẩn nghèo chung cho tất cả các địa phương thuộc khu vực thành thị/nông thôn mà không căn cứ vào điều kiện đặc thù của từng vùng miền có khả năng sẽ khiến những người rất nghèo không được nhận sự hỗ trợ

cần thiết. Do vậy, để các địa phương linh hoạt thay thế những tài sản/yếu tố đặc trưng không phù hợp bằng những loại tài sản/yếu tố đặc trưng của địa phương để tính điểm trong quá trình điều tra, rà soát sẽ tạo ra những kết quả chính xác, khách quan hơn.

Thứ hai, để đảm bảo chính sách phù hợp với thực tiễn, cần tham khảo ý kiến đóng góp của người dân và các nhà phân tích chính sách về chuẩn nghèo trước khi trình các nhà hoạch định chính sách ban hành.

4.2.3. Bài học về xác định đối tượng hưởng chính sách hỗ trợ

Thứ nhất, xác định đối tượng hưởng sự hỗ trợ theo hình thức cuốn chiếu cho thấy tập trung đầu tư vào các xã nghèo nhất đã trở thành một ưu điểm nổi trội trong hệ thống các giải pháp XDGN mà Trung Quốc đã triển khai. Thay vì sử dụng dàn trải, tập trung nguồn lực khan hiếm cho các xã đặc biệt khó khăn để nâng cao năng lực, đưa địa phương ra khỏi danh sách những xã nghèo nhất có thể là một kinh nghiệm hữu ích.

Thứ hai, việc xác định xã nghèo dựa vào các chỉ báo quan trọng như thu nhập; chất lượng nhà ở; diện tích và sản lượng các loại ngũ cốc sản xuất được; khả năng tiếp cận nước sạch, điện, đường giao thông...có thể mang lại kết quả chính xác hơn trong phân loại mức sống của mỗi người.

Tuy nhiên, đối với Việt Nam, trong quá trình xây dựng và thực thi chính sách XDGN, việc áp dụng phương thức xác định đối tượng hưởng nghèo theo địa giới hành chính đã làm cho một tỷ lệ không nhỏ các hộ gia đình không nghèo sống ở các xã nghèo được hưởng lợi từ chính sách. Hệ quả là ngân sách vốn đã hạn hẹp lại bị sử dụng không đúng đối tượng gây ra tình trạng thất thoát, lãng phí nguồn lực và ảnh hưởng không nhỏ đến hiệu quả của chính sách.

Bên cạnh một số ưu điểm đã phân tích, các quốc gia trên vẫn chưa có những chính sách cụ thể nhằm mục đích thay đổi động cơ, hành vi của người thực hiện chính sách cũng như của người dân trong quá trình xác định đối tượng ưu tiên hưởng chính sách ưu đãi. Ở khía cạnh này, chính sách thưởng nóng cho người tố giác hành vi vi phạm đến cơ quan chức năng của TP. Đà Nẵng, dù mang hơi hướng “vị tiền”, đã tỏ ra hiệu quả trong việc khuyến khích người dân tích cực tham gia phòng chống vi phạm và tội phạm. Thiết nghĩ, đây là kinh nghiệm hay mà các địa phương cần học tập trong quá trình triển khai thực hiện chính sách giảm nghèo.

4.3. Một số đề xuất chính sách

Từ quá trình tổng hợp kết quả nghiên cứu thành những đặc điểm, phát hiện và kết luận, tác giả đề xuất một số giải pháp nhằm cải thiện cơ chế xác định hộ nghèo trên địa bàn huyện Đắk Mil và hi vọng có thể nhân rộng để áp dụng cho các địa phương có điều kiện KT-XH tương tự trên cả nước.

Thực hiện các giải pháp này trong điều kiện Đắk Nông là một tỉnh mới với nguồn lực eo hẹp đòi hỏi những người lãnh đạo phải cân nhắc, đánh đổi giữa việc ổn định bộ máy tổ chức với vấn đề đảm bảo công bằng xã hội, xây đắp niềm tin của người dân vào chính quyền và sự nghiêm minh của pháp luật.

Trước hết là đề xuất về hiệu chỉnh chuẩn nghèo và sửa đổi một số tiêu chí chấm điểm tài sản. Để đảm bảo công bằng, phù hợp với thực tế, Bộ LĐ-TB-XH cần xây dựng chuẩn nghèo theo cách tiếp cận nghèo đa hướng (MPI) và nâng đề chuẩn nghèo đảm bảo mức năng lượng 2.100Kcal/người/ngày. Bên cạnh đó, chuẩn nghèo khu vực vùng sâu, vùng xa phải cao hơn các khu vực khác; phải quy đổi theo mức lương tối thiểu và nâng định kỳ để đến năm 2020 chuẩn nghèo tương đương mức lương tối thiểu của khu vực hành chính. Giao quyền tự chủ để địa phương vận dụng các tiêu chí đánh giá về tài sản cho phù hợp với điều kiện KT-XH và thu hẹp khoảng cách giá trị tài sản, mức điểm bằng cách chia nhỏ thành 5-6 nhóm thay vì để 3 nhóm lớn như hiện tại.

Thứ hai là đề xuất liên quan đến nâng cao năng lực thực hiện của đội ngũ cán bộ. UBND tỉnh cần tăng chế độ phụ cấp và mức chi thực hiện điều tra rà soát để đảm bảo thù lao, phụ cấp đối với cán bộ cơ sở không được thấp hơn mức tiền công lao động phổ thông cùng thời điểm. Điều chỉnh kinh phí điều tra theo hướng mức chi điều tra ở khu vực nông thôn miền núi, vùng sâu vùng xa, dân cư sống phân tán...phải cao hơn khi điều tra ở khu vực đồng bằng, thành thị, nơi dân cư sống tập trung. Đảm bảo thanh toán đúng, đủ, kịp thời các chế độ cho cán bộ thực hiện công tác phúc tra, giám sát. Tổ chức tập huấn, bồi dưỡng nghiệp vụ với các nội dung giúp đội ngũ cán bộ XĐGN nắm vững chủ trương, chính sách đồng thời gia tăng năng lực thực tiễn.

Đề xuất thứ ba liên quan đến việc xử lý sai sót trong quá trình xác định hộ nghèo. Trong điều kiện nguồn lực (con người, kinh phí) hạn hẹp, lãnh đạo UBND huyện phải có sự cân nhắc, đánh đổi sao cho quyết định cuối cùng mang lại lợi ích lớn nhất. Thành lập Ban chỉ đạo giảm nghèo gồm những thành viên chuyên trách và kiện toàn đội ngũ cán bộ thực hiện nhiệm vụ giảm nghèo các cấp theo hướng tuyển chọn những cán bộ đủ năng lực,

trình thần trách nhiệm và bản lĩnh đấu tranh chống tiêu cực. Quy định bắt buộc bầu hộ nghèo bằng hình thức bỏ phiếu kín là biện pháp hữu hiệu nhất đảm bảo sự khách quan, chính xác của kết quả bình xét. Xây dựng quy trình phúc tra, kiểm tra chéo và thực hiện phúc tra, kiểm tra chéo giữa các địa phương ngay sau khi có kết quả điều tra đồng thời yêu cầu các cơ quan chủ quản tạo mọi điều kiện để cán bộ, công chức thuộc cơ quan, đơn vị (là thành viên Ban chỉ đạo giảm nghèo) tham gia tất cả các hoạt động theo chức năng nhiệm vụ, nhất là cuộc họp bình xét hộ nghèo tại thôn nhằm đảm bảo 100% thôn tổ chức họp bình xét hộ nghèo và thực hiện đúng quy trình và để hạn chế những vi phạm phát sinh trong quá trình hoạt động của cán bộ, điều tra viên.

Đề xuất thứ tư liên quan đến vấn đề hoàn thiện cơ chế giám sát nhằm đảm bảo mọi hành vi vi phạm được phát hiện và xử lý kịp thời. UBND các cấp cần có hành động cụ thể đi vào thay đổi động cơ của người dân trong đấu tranh phòng chống vi phạm và tội phạm. Khi mỗi người dân là một “chiến sĩ” trên mặt trận đấu tranh chống tiêu cực sẽ tạo ra sự đối trọng với hoạt động của cán bộ, cơ quan công quyền và sẽ buộc quá trình thực hiện chính sách công bằng, minh bạch hơn.

Trước hết, cần tuyên truyền để cán bộ và nhân dân hiểu mục tiêu, đối tượng được hưởng chính sách ưu đãi và trách nhiệm của họ với công tác xác định hộ nghèo. Các hình thức thực hiện: tổ chức cuộc thi “Tìm hiểu pháp luật về XĐGN” với đối tượng tham dự là toàn thể nhân dân; tổ chức hội thi “Điều tra viên, tuyên truyền viên giỏi” với đối tượng dự thi là điều tra viên, cán bộ phụ trách giảm nghèo các cấp; tuyên truyền các quy định của pháp luật qua hệ thống truyền thanh truyền hình, pa nô, áp phích, tờ rơi... Kinh phí thực hiện từ ngân sách được phân bổ cho UBND các cấp phục vụ công tác tuyên truyền, giáo dục pháp luật.

Xây dựng hòm thư tố giác tội phạm, công bố số điện thoại đường dây nóng và mức thưởng nóng cho các cá nhân phát hiện và cung cấp thông tin liên quan đến hành vi vi phạm xảy ra trong quá trình xác định hộ nghèo tại địa phương. Cần lưu ý là phải thực hiện nghiêm túc chế độ bồi dưỡng, khen thưởng cũng như các biện pháp bảo đảm bí mật mới khuyến khích, thu hút được người dân hợp tác với cơ quan chức năng. Kinh phí thực hiện: từ nguồn thu xử phạt vi phạm hành chính của UBND các cấp. Các nguồn thu chi phải được quản lý chặt chẽ để đảm bảo sử dụng ngân sách hiệu quả, tránh thất thoát, lãng phí.

UBND các cấp phải kiên quyết đưa ra khỏi danh sách hộ nghèo những hộ *dư thừa* và kịp thời bổ sung vào danh sách những hộ bị *bỏ sót* được phát hiện trong quá trình giám

sát, phúc tra, giải quyết khiếu nại tố cáo. Sử dụng hình thức thưởng, phạt bằng tiền đối với những cá nhân vi phạm và những cá nhân, tập thể thực hiện tốt quy trình điều tra, rà soát hộ nghèo. Công khai kết quả khen thưởng, kỷ luật để phòng ngừa vi phạm và nhân rộng điển hình tiên tiến. Chủ động xây dựng phương án luân chuyển, điều động để thay thế, bổ sung nguồn nhân lực cho các địa phương có cán bộ vi phạm bị xử lý kỷ luật.

Đề xuất sau cùng nhằm thu hút sự tham gia của người dân. Để người dân tham gia đông đủ và nhiệt tình đóng góp ý kiến, UBND xã cần bồi dưỡng kỹ năng xử lý tình huống, giải quyết xung đột và tổ chức các buổi giao lưu, trao đổi kinh nghiệm khi ở vị trí chủ tọa cho các thành viên Ban tự quản thôn. Thay đổi cách thức tổ chức họp thôn để nội dung, thời lượng, thời gian, địa điểm tổ chức, phương thức điều hành... phù hợp với hoàn cảnh cụ thể, thiết thực với đời sống của phần đông dân chúng.

4.4. Thuận lợi và giới hạn của nghiên cứu

Thực hiện nghiên cứu tại nơi công tác và sinh sống là thuận lợi lớn bởi việc tiếp cận nguồn dữ liệu ở cấp tỉnh, huyện, xã cũng như quá trình thực hiện phỏng vấn, điều tra hộ gia đình luôn được chính quyền, cán bộ các cấp tạo điều kiện giúp đỡ. Hơn nữa, “vốn xã hội” tích lũy từ những năm tháng công tác tại cơ sở và kinh nghiệm thực tế cũng là thế mạnh của tác giả khi thực hiện đề tài.

Những kiến nghị xuất phát từ quá trình đúc rút kinh nghiệm thực tế, được trình bày dưới góc nhìn hạn hẹp của cá nhân tuy chưa đầy đủ nhưng nếu thực hiện đồng bộ và nghiêm túc chắc chắn sẽ góp phần bảo đảm sự tham gia, phối hợp chặt chẽ giữa chính quyền và người dân, nâng cao tính minh bạch và trách nhiệm giải trình của các đối tượng liên quan trong quá trình thực hiện chính sách XDGN nhằm giảm bất bình đẳng, nâng cao chất lượng sống cho những người nghèo nhất.

Tuy nhiên việc thực hiện đề tài gặp nhiều khó khăn do địa bàn nghiên cứu rộng, dân cư sống phân tán tại nhiều khu vực xa xôi, hiểm trở; đối tượng nghiên cứu khó tìm, khó tiếp cận, bất đồng ngôn ngữ và có khả năng che giấu sự thật về thu nhập, chi tiêu nếu người thực hiện phỏng vấn không am hiểu phong tục tập quán và linh động thay đổi phương thức giao tiếp cho phù hợp với ngữ cảnh.

Bên cạnh đó, dù rất tâm huyết với đề tài, quyết tâm thực hiện mục tiêu nghiên cứu cao nhưng do thực hiện cuộc khảo sát với tư cách cá nhân nên việc giới hạn về nguồn lực đã ảnh hưởng đến quá trình phỏng vấn, khảo sát thực địa. Chắc chắn vẫn còn nhiều đối

tượng bị *bỏ sót* cũng như *dư thừa* chưa được nhận diện, phỏng vấn nên những đặc điểm, phát hiện và nguyên nhân trong nghiên cứu còn nhiều thiếu sót và đó cũng là câu hỏi đề nghị dành cho các nghiên cứu tiếp theo.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Tiếng Việt

1. ADUKI (1995), *Vấn đề nghèo ở Việt Nam*, NXB Chính trị Quốc gia Hà Nội.
2. Ban chấp hành Đảng bộ huyện Đắc Mil khóa XIII (2010), *Nghị quyết Đại hội đại biểu Đảng Bộ huyện Đắc Mil lần thứ XIII (nhiệm kỳ 2010 – 2015)*.
3. Lê Xuân Bá và đ.t.g (2001), *Nghèo đói và xóa đói giảm nghèo ở Việt Nam*, NXB Nông nghiệp, Hà Nội.
4. Bộ Lao động – Thương binh và Xã hội (2006), *Tài liệu tập huấn cán bộ làm công tác giảm nghèo cấp huyện tỉnh*, NXB Lao động – Xã hội, Hà Nội.
5. Bộ Lao động – Thương binh và Xã hội và UNDP (2004), *Đánh giá và lập kế hoạch cho tương lai: Đánh giá chương trình Mục tiêu Quốc gia về Xóa đói giảm nghèo và Chương trình 135*.
6. Bộ Lao động – Thương binh và Xã hội (2004). *Hệ thống văn bản về Bảo trợ xã hội và Xóa đói giảm nghèo*, NXB Lao động – Xã hội, Hà Nội.
7. Chi Cục Thống kê Đắc Mil (2010), *Niên giám thống kê 2010 huyện Đắc Mil*.
8. Bùi Minh Đạo (2003), “Công tác xóa đói giảm nghèo ở vùng sâu vùng xa nhìn từ góc độ Quản lý nhà nước”, *Tạp chí Quản lý Nhà nước*, Số 9-2003.
9. Nguyễn Thị Hoa (2010), *Chính sách giảm nghèo ở Việt Nam đến năm 2015*, NXB Thông tin và Truyền thông, Hà Nội.
10. Nguyễn Trọng Hoài (2008), “Nghiên cứu tình huống: nghèo đói và chính sách tác động”, *Tài liệu môn học Các phương pháp phân tích định lượng niên khóa 2008 – 2009*, Chương trình Giảng dạy Kinh tế Fulbright.
11. Nguyễn Trọng Hoài và đ.t.g (2005), *Nghiên cứu ứng dụng các mô hình kinh tế lượng trong phân tích các nhân tố tác động nghèo đói và đề xuất giải pháp xóa đói giảm nghèo ở các tỉnh Đông Nam bộ*.
12. Đinh Vũ Trang Ngân, Pincus, Jonathan R. và Sender, John (2011), *Di dân, việc làm và phúc lợi trẻ em ở Thành phố Hồ Chí Minh*.
13. Nhóm hành động chống đói nghèo (2002), *Cùng người nghèo hoàn thiện chính sách*.
14. Nhóm hành động chống đói nghèo (2003), *Đánh giá nghèo có sự tham gia của cộng đồng tại Đắc Lắc*.

15. Nhóm hành động chống đói nghèo (2003), *Đánh giá nghèo có sự tham gia của cộng đồng tại Hà Giang*.
16. Pincus, Jonathan R. (2010), “Bài giảng: Nghèo nông thôn”, *Tài liệu môn học Chính sách phát triển*, Chương trình Giảng dạy Kinh tế Fulbright.
17. SRV (1998), *1715 xã nghèo nhất thuộc vùng miền núi và sâu, xa*, NXB Hà Nội.
18. Lê Văn Thành và đ.t.g (2006), *Cơ sở khoa học và thực tiễn xác định chuẩn nghèo ở Thành phố Hồ Chí Minh*, Viện Kinh tế TP. HCM.
19. Hoàng Công Thắng (2009), *Phân tích các yếu tố ảnh hưởng đến khả năng tiếp cận vốn tín dụng nhằm mục đích giảm nghèo của đồng bào dân tộc M’Nông tỉnh Đắk Nông*, Luận văn Thạc sỹ Kinh tế, Đại học Kinh tế TP. Hồ Chí Minh.
20. Thủ tướng Chính phủ (2005), *Chiến lược Toàn diện về Tăng trưởng và Xóa đói Giảm nghèo (CPRGS)*.
21. Nguyễn Văn Tiệp (2007), *Nâng cao năng lực cộng đồng trong công tác giảm nghèo các dân tộc bản địa ở Tây Nguyên*, NXB Chính trị Quốc gia TP. Hồ Chí Minh.
22. UNDP (1995), *Xóa đói giảm nghèo ở Việt Nam*, Hà Nội.
23. UNDP (2011), *Báo cáo phát triển con người Việt Nam năm 2011*;
24. Ủy ban Dân tộc và UNDP (2009), *Báo cáo đánh giá giữa kỳ chương trình 135 – II, 2006 – 2008: Nhìn lại quá khứ, đối mặt thách thức mới*.
25. Văn phòng Chính phủ, UNDP, World Bank (1997), *Xóa đói giảm nghèo*, NXB Hà Nội.
26. World Bank (1995), *Việt Nam- đánh giá đói nghèo và chiến lược*, Hà Nội.
27. World Bank (2000), *Việt Nam tấn công nghèo đói*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
28. World Bank (2004), *Báo cáo phát triển Việt Nam 2004: Nghèo*, Hà Nội.
29. World Bank (2009), *Báo cáo nghiên cứu chính sách: Trợ cấp tiền mặt có điều kiện- Giảm nghèo trong hiện tại và tương lai*.
30. Worlk Bank (2005), *Báo cáo phát triển thế giới 2004: Cải thiện dịch vụ để phục vụ người nghèo*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội.

Tiếng Anh

31. Conning, Jonathan and Kevane, Michael (2002), “Community-Based Targeting Mechanisms for Social Safety Nets”, *World Development*, Vol. 30, No. 3.
32. Glewwe, Paul W. (2002), *Targeting Assistance to the Poor: Efficient Allocation of Transfers When Household Income Is Not Observed*, World Bank, USA.
33. IFAD (2009), *Guidance Note: Poverty Targeting in IFAD – Supported Projects*, IFAD.
34. Laderchi, Caterina Ruggeri, Ruhi, Saith and Stewart, Frances (2003), “How Does It Matter That We Do Not Agree on the Definition of Poverty? A Comparison of Four Approaches”, *Oxford Development Studies*, 31(3).
35. Lavallée, Emmanuelle, Olivier, Anne, Doumer, Laure Pasquier et al. (2010), “Poverty Alleviation Policy Targeting: a Review of Experience in Developing Countries”, *Document the Travail*, No. DT/2010-10.
36. Ministry of Planning Cambodia (2012), “Identification of Poor Households Programme (IDPoor)”, *Ministry of Planning Cambodia*, accessed on 12/4/2012 at <http://www.mop.gov.kh/Projects/IDPoor/tabid/154/Default.aspx>
37. Mkandawire, Thandika (2005), “Targeting and Universalism in Poverty Reduction”, *Social Policy and Development*, No. 23, Cod. PP-SPD-23, pp.1-28.
38. Naveed, Arif and Islam, Tanweer-ul (2007), *Estimating Multidimensional Poverty and Identifying the Poor in Pakistan: An Alternative Approach*.
39. Ravallion, Martin (1999), “Monitoring Targeting Performance When Decentralized Allocations to the Poor are Unobserved”, *World Bank Policy Research Working Paper*, No. WPS2080.

40. Ravallion, Martin (2007) “How Accurate is Targeting to the Success of an Antipoverty Programme?”, *World Bank Policy Research Working Paper*; No. WPS2007.
41. Sangui, Wang (2004), “Poverty Targeting in the People’s Republic of China”, *ADB Institute Discussion Paper*, No. 4/2004, pp. 1-60.
42. Thomas, Bejoy K., Muradian, Roldan, Groot, Gerard De and Ruijter (2009), *Multidimensional Poverty and Identification of Poor Households: A Case from Kerala, India*.
43. Walle, Dominique Van de (1995), “Public Spending and the Poor: Theory and Evidence”, *Health Policy*, Vol. 38(1996), pp. 67-70.
44. Walle, Dominique Van de (1998), “Targeting Revisited”, *The World Bank Research Observer*, accessed on 24/04/2012 at <http://wbro.oxfordjournals.org/content/13/2/231.abstract>
45. Weiss, John (2004), *Poverty Targeting in Asia: Experiences from India, Indonesia, the Philippines, People’s Republic of China and Thailand*, ADB.

PHỤ LỤC

1.Cơ cấu đối tượng thực hiện phỏng vấn để phục vụ nghiên cứu

Cấp	Phỏng vấn sâu	Phỏng vấn bán cấu trúc	Đối tượng phỏng vấn			Tổng
			Nam	Nữ	Dân tộc thiểu số	
Tỉnh	2		2			2
Huyện	6		4	2		6
Xã	10	7	13	4	3	17
Thôn	7		6	1	3	7
Hộ gia đình	28	26	37	17	15	54
Tổng	53	33	62	24	21	86

2. Thống kê dân số, dân tộc tại các xã, thị trấn thuộc địa bàn nghiên cứu

ST T	Xã, thị trấn	Tổng số hộ chung				Tổng số khẩu chung			
		Tổng số	Kinh	DT tại chỗ	DT khác	Tổng số	Kinh	DT tại chỗ	DT khác
A	B	1=2+3+4	2	3	4	6=7+8+9	7	8	9
1	TT Đắk Mil	2,415	2302	6	107	10,790	10274	18	498
2	Thuận An	2,160	1597	534	29	10,090	7316	2660	114
3	Đắk Sắk	2,743	2485	253	5	13,083	11724	1333	26
4	Đắk Găn	1,767	1191	375	201	7,224	4501	1847	876
5	Đắk Rlă	2,135	1249	1	885	9,484	5073	8	4403
6	Đắk Lao	1,632	1500		132	7,050	6513		537
7	Đức Mạnh	2,936	2882		54	14,038	13810		228
8	Đức Minh	3,013	2786	220	7	14,498	13348	1131	19
9	Đắk N'Drot	1,434	549	150	735	6,538	2385	755	3398
10	Long Sơn	337	26		311	1,610	93	1	1516
Tổng cộng		20,572	16,567	1,539	2,466	94,405	75,037	7,753	11,615

(Nguồn: Niên giám thống kê huyện Đắk Mil 2011)

3. Một số chỉ tiêu, thông tin kinh tế- xã hội huyện Đắk Mil năm 2011

STT	Nội dung		Đơn vị tính	Giá trị
1	Tổng số dân		Người	94.405
2	Tỷ lệ hộ nghèo (huyện thống kê)		%	9,2
3	Tỷ lệ hộ nghèo (tính cân đối)*		%	11,79
4	Tỷ lệ người phụ thuộc		%	44
5	Tỷ lệ người trong độ tuổi lao động		%	56
6	Thu nhập bình quân đầu người		Triệu đồng	18,28
7	Tổng diện tích đất nông nghiệp		ha	50.525
8	Diện tích đất cây lâu năm bình quân/người		Ha/người	0,4
9	Diện tích đất cây hàng năm bình quân/người		Ha/người	0,32
10	Doanh thu từ đất bình quân		Triệu đồng/ha	54,63
11	Sản lượng lương thực bình quân đầu người		kg	838
12	Năng suất cây lương thực bình quân	Lúa	Tạ/ha	54,12
		Ngô		60,42

Nguồn: Tác giả tự tính toán trên số liệu của Chi cục thống kê huyện Đắk Mil và các Quyết định có liên quan của UBND tỉnh, huyện.

*Theo Quyết định số 458/QĐ-UBND ngày 13/4/2012 của UBND tỉnh Đắk Nông về việc công bố kết quả tổng điều tra hộ nghèo, hộ cận nghèo năm 2011.

4. Một số hình ảnh khảo sát thực địa và phỏng vấn hộ gia đình

a. Đường đến nơi sinh sống của người nghèo



b. Nhà ở của những người không có trong danh sách hộ nghèo



c. Nhà ở của những người có trong danh sách hộ nghèo



5. Bảng điểm nhóm tài sản và phúc lợi hộ gia đình chưa phù hợp với thực tế

(Trích Công văn số 3461/LĐTBXH-BTXH ngày 24/10/2011 của Bộ Lao động- Thương binh và Xã hội về kế hoạch điều tra, rà soát hộ nghèo năm 2011)

	Tên chỉ tiêu	Nhóm A1 (20 điểm)	Nhóm A2 (5 điểm)	Nhóm A3 (3 điểm)
A. Tài sản và đồ dùng lâu bền				
1	Nhà ở	Biệt thự, nhà kiên cố khép kín	Nhà kiên cố không khép kín	<u>Bán kiên cố</u>
2	Tài sản	Ô tô, Máy điều hòa nhiệt độ, Máy giặt, Máy sấy quần áo, Máy hút bụi, Lò vi sóng, Lò nướng, Bình tắm nước nóng, Tủ lạnh, Tủ đá, Máy ảnh, Máy quay video, Piano, Đàn Organ	Bếp ga, bếp điện, Máy xay sinh tố, Máy ép hoa quả, Xe đẩy các loại	Điện thoại cố định, Nồi cơm điện, Máy thu thanh
4	Xe máy	Từ 15 triệu đồng trở lên	Từ 10 đến dưới 15 triệu đồng	<u>Dưới 10 triệu đồng</u>
10	TV màu	Từ 5 triệu đồng trở lên	Từ 3 đến dưới 5 triệu đồng	Dưới 3 triệu đồng
B. Tài sản sản xuất kinh doanh				
13	Trang trại, vườn cây lâu năm, diện tích nuôi trồng thủy sản	<u>Từ 50 triệu đồng trở lên</u>	Từ 25 đến dưới 50 triệu đồng	Dưới 25 triệu đồng
15	Xe công nông, máy kéo, dàn cày bừa	Từ 30 triệu đồng trở lên	Dưới 30 triệu đồng	

6. Hệ thống chính sách, dự án XĐGN từ 1998-2010

a. Giai đoạn 1998- 2000 gồm các dự án:

- Hỗ trợ xây dựng cơ sở hạ tầng xã nghèo;
- Hỗ trợ đồng bào dân tộc đặc biệt khó khăn;
- Định canh định cư, di dân kinh tế mới;
- Hướng dẫn người nghèo cách làm ăn và khuyến nông- lâm- ngư;
- Hỗ trợ tín dụng cho người nghèo;
- Hỗ trợ người nghèo về giáo dục;
- Hỗ trợ sản xuất, phát triển ngành nghề;
- Đào tạo cán bộ làm công tác xóa đói giảm nghèo, cán bộ xã nghèo.

b. Giai đoạn 2001-2005:

a. Nhóm chính sách:

- Chính sách hỗ trợ về y tế;
- Chính sách hỗ trợ về giáo dục;
- Chính sách an sinh xã hội, trợ giúp các đối tượng yếu thế;
- Hỗ trợ người nghèo về nhà ở;
- Hỗ trợ công cụ và đất đai sản xuất cho người nghèo.

b. Nhóm các dự án xóa đói giảm nghèo:

- Dự án tín dụng cho hộ nghèo để phát triển sản xuất kinh doanh;
- Dự án hướng dẫn cho người nghèo cách làm ăn, khuyến nông, khuyến lâm, khuyến ngư;
- Dự án xây dựng mô hình xóa đói giảm nghèo cho các xã nghèo nằm ngoài chương trình 135;
- Dự án xây dựng cơ sở hạ tầng ở những xã nghèo;
- Hỗ trợ sản xuất và phát triển ngành nghề ở những xã nghèo;
- Đào tạo, bồi dưỡng cán bộ làm công tác xóa đói giảm nghèo và cán bộ xã nghèo;
- Ổn định dân di cư và xây dựng vùng kinh tế mới ở các xã nghèo;
- Định canh định cư ở các xã nghèo;

c. Giai đoạn 2006-2010:

- a. Tạo điều kiện cho người nghèo phát triển sản xuất, tăng thu nhập:*

- Chính sách tín dụng ưu đãi cho hộ nghèo;
- Chính sách hỗ trợ đất sản xuất cho hộ nghèo dân tộc thiểu số;
- Dự án khuyến nông-lâm-ngư;
- Dự án dạy nghề cho người nghèo;
- Dự án nhân rộng mô hình xóa đói giảm nghèo;
- Quỹ phát triển cộng đồng;
- Dự án phát triển cơ sở hạ tầng thiết yếu các xã nghèo đặc biệt khó khăn.

b. Tạo cơ hội để người nghèo tiếp cận các dịch vụ xã hội:

- Chính sách hỗ trợ y tế cho người nghèo;
- Chính sách hỗ trợ về giáo dục cho người nghèo;
- Chính sách hỗ trợ người nghèo về nhà ở và nước sinh hoạt.

c. Nâng cao năng lực và nhận thức:

- Dự án nâng cao năng lực cho cán bộ làm công tác xóa đói giảm nghèo các cấp;
- Hoạt động truyền thông về xóa đói giảm nghèo;
- Hoạt động giám sát, đánh giá.

Nguồn: Chương trình XĐGN quốc gia giai đoạn 1998-2000, Chương trình việc làm và XĐGN giai đoạn 2001-2005, Chương trình XĐGN quốc gia giai đoạn 2006-2010.

7. Quy trình tổng điều tra hộ nghèo, cận nghèo giai đoạn 2011-15 của tỉnh Đắk Nông.

(Kèm theo Quyết định số 1354/QĐ-UBND ngày 21/10/2011 của UBND tỉnh Đắk Nông)

Bước thực hiện	Công việc	Nội dung/hoạt động	Chịu trách nhiệm chính	Kết quả cần đạt được
A. CÔNG TÁC CHUẨN BỊ				
Bước 1	Tổ chức lực lượng và xây dựng phương án điều tra xác định hộ nghèo, hộ cận nghèo	Thành lập Ban chỉ đạo điều tra xác định hộ nghèo, hộ cận nghèo cấp tỉnh / huyện / xã.	UBND cấp tỉnh / huyện / xã.	Danh sách ban chỉ đạo điều tra hộ nghèo các cấp
		Xây dựng phương án điều tra xác định hộ nghèo, hộ cận nghèo cấp tỉnh / huyện / xã;	UBND cấp tỉnh / huyện / xã.	Kế hoạch điều tra xác định hộ nghèo cấp tỉnh / huyện / xã. Gửi bản kế hoạch về Cục Bảo trợ xã hội/Viện Khoa học LDXH và giám sát viên trung ương.
		Thành lập tổ giám sát điều tra hộ nghèo, hộ cận nghèo cấp tỉnh.	UBND cấp tỉnh	Danh sách giám sát viên cấp tỉnh.
		Thành lập tổ điều tra xác định hộ nghèo, hộ cận nghèo cấp xã	UBND cấp xã	Danh sách điều tra viên cấp xã.
Bước 2	Tập huấn nghiệp vụ điều tra xác định HN, hộ cận nghèo các cấp	Tập huấn nghiệp vụ cho các giám sát viên các cấp	Ban chỉ đạo điều tra hộ nghèo các cấp	Các giám sát viên và điều tra viên hiểu rõ về quy trình, công cụ và kế hoạch điều tra xác định hộ nghèo.
		Tập huấn nghiệp vụ cho các điều tra viên	BCĐ điều tra hộ nghèo cấp tỉnh	

Bước thực hiện	Công việc	Nội dung/hoạt động	Chịu trách nhiệm chính	Kết quả cần đạt được
Bước 3	Tuyên truyền	Thông tin trên các phương tiện truyền thông về mục tiêu, ý nghĩa của việc điều tra xác định HN và trách nhiệm tham gia của các bên liên quan.	Ban chỉ đạo điều tra hộ nghèo các cấp.	Các bên tham gia nhận thức được đầy đủ về mục tiêu và ý nghĩa cuộc điều tra xác định hộ nghèo.
B. ĐIỀU TRA XÁC ĐỊNH HỘ NGHÈO, HỘ CẬN NGHÈO				
Bước 4	Lập danh sách các hộ gia đình cấp thôn	<i>Sử dụng phiếu A</i> để lập danh sách hộ gia đình	Điều tra viên	Danh sách hộ gia đình được lập tại thôn
Bước 5	Phân loại hộ gia đình cấp thôn	<i>Sử dụng phiếu A và bảng phân nhóm tài sản và phúc lợi của hộ gia đình theo các nhóm điểm</i> để tính tổng số điểm cho từng hộ gia đình làm căn cứ để phân loại hộ	Điều tra viên	<ul style="list-style-type: none"> - Danh sách hộ không nghèo (dự kiến) của thôn; - Danh sách hộ cận nghèo (dự kiến) của thôn - Danh sách hộ nghèo (dự kiến) của thôn; - Thu thập thông tin về đặc điểm các hộ nghèo (dự kiến)
		<i>Sử dụng phiếu B</i> để thu thập các thông tin về thu nhập của hộ gia đình để tiếp tục phân loại hộ.		
		<i>Sử dụng phiếu thu thập thông tin về đặc điểm hộ nghèo</i> để thu thập thông tin của hộ nghèo		

Bước thực hiện	Công việc	Nội dung/hoạt động	Chịu trách nhiệm chính	Kết quả cần đạt được
		<i>Lấy ý kiến của hộ</i> về tình trạng nghèo của hộ gia đình		<i>Ý kiến tự đánh giá của hộ và chữ ký xác nhận của hộ</i>
Bước 6	Tổng hợp kết quả phân loại hộ gia đình các cấp xã / huyện / tỉnh	<i>Sử dụng biểu tổng hợp số 1:</i> Tổng hợp kết quả điều tra phân loại hộ sơ bộ của xã.	Ban chỉ đạo điều tra hộ nghèo xã	Biểu tổng hợp số 1: - Số lượng và tỷ lệ hộ nghèo của xã - Số lượng và tỷ lệ hộ cận nghèo của xã
		<i>Sử dụng biểu tổng hợp số 2:</i> Tổng hợp kết quả điều tra phân loại hộ sơ bộ của huyện.	Ban chỉ đạo điều tra hộ nghèo huyện	Biểu tổng hợp số 2: - Số lượng và tỷ lệ hộ nghèo của huyện - Số lượng và tỷ lệ hộ cận nghèo của huyện
		<i>Sử dụng biểu tổng hợp số 3:</i> Tổng hợp kết quả điều tra phân loại hộ sơ bộ của tỉnh.	Ban chỉ đạo điều tra hộ nghèo tỉnh	Biểu tổng hợp số 3: Số lượng và tỷ lệ hộ nghèo, hộ cận nghèo của huyện, tỉnh.
Bước 7	Thống nhất số lượng và tỷ lệ hộ nghèo, hộ cận nghèo cấp huyện, xã của tỉnh	<i>So sánh/điều chỉnh tỷ lệ nghèo của tỉnh theo</i> kết quả rà soát từ các địa phương và tỷ lệ nghèo dự kiến của tỉnh/thành phố do Tổng cục Thống kê công bố.	Ban chỉ đạo điều tra hộ nghèo tỉnh, huyện	Danh sách hộ nghèo 1 Dự kiến số lượng, danh sách và tỷ lệ hộ nghèo; số lượng và danh sách hộ cận nghèo của tỉnh, chi tiết đến cấp xã Báo kịp thời các vấn đề phát sinh với BCĐ Trung ương

Bước thực hiện	Công việc	Nội dung/hoạt động	Chịu trách nhiệm chính	Kết quả cần đạt được
Bước 8	Bình xét DS hộ nghèo và hộ cận nghèo (<i>DS 1</i>)	Tổ chức các cuộc họp tại thôn để lấy ý kiến người dân về danh sách hộ nghèo, hộ cận nghèo (<i>Danh sách 1</i>)	Ban chỉ đạo điều tra hộ nghèo xã	<i>Danh sách hộ nghèo 2</i> - Dự kiến danh sách hộ nghèo và tỷ lệ nghèo của xã - Dự kiến danh sách hộ cận nghèo và tỷ lệ hộ cận nghèo của xã
Bước 9	Lập danh sách hộ nghèo và hộ cận nghèo chính thức	- Công nhận danh sách hộ nghèo, hộ cận nghèo chính thức của xã; - Báo cáo tỷ lệ nghèo, hộ cận nghèo chính thức của tỉnh.	Ban chỉ đạo điều tra hộ nghèo tỉnh	- DS hộ nghèo chính thức của tỉnh - Tỷ lệ hộ nghèo chính thức của tỉnh - Cập nhật/bổ sung/thay đổi thông tin về đặc điểm các hộ nghèo
Bước 10	Tổng hợp thông tin về đặc điểm hộ nghèo, hộ cận nghèo	Sử dụng “ Bảng tổng hợp đặc điểm hộ nghèo ” để tổng hợp thông tin hộ nghèo, hộ cận nghèo phục vụ công tác quản lý	Ban chỉ đạo điều tra hộ nghèo các cấp	Bảng tổng hợp đặc điểm hộ nghèo, hộ cận nghèo
Bước 11	Báo cáo kết quả điều tra xác định hộ nghèo, hộ cận nghèo	Tổng hợp và báo cáo các kết quả điều tra xác định hộ nghèo, hộ cận nghèo của tỉnh và báo cáo về Trung ương SL hộ nghèo ở các cấp	Ban chỉ đạo điều tra hộ nghèo các cấp tỉnh	- DS, số lượng, tỷ lệ hộ nghèo và hộ cận nghèo chính thức - Tình hình triển khai và các kết quả của tỉnh - Các vấn đề phát sinh và bài học kinh nghiệm

Bước thực hiện	Công việc	Nội dung/hoạt động	Chịu trách nhiệm chính	Kết quả cần đạt được
<i>Bước 12</i>	Lập sổ hộ nghèo, hộ cận nghèo cấp xã	Sử dụng biểu tổng hợp	Ban giảm nghèo cấp xã	- Lập sổ Hộ nghèo các cấp làm cơ sở quản lý, theo dõi biến động hộ nghèo

8. Nội dung phiếu phỏng vấn hộ gia đình

Xin kính chào Ông/Bà,

Tôi tên là: Mai Thị Xuân Trung, học viên cao học chuyên ngành Chính sách công - chương trình Giảng dạy kinh tế Fulbright, Đại học Kinh tế Thành phố Hồ Chí Minh. Tôi thực hiện khảo sát này nhằm phục vụ đề tài nghiên cứu **“Quy trình xác định hộ nghèo và các vấn đề chính sách: trường hợp huyện Đăk Mil, tỉnh Đăk Nông”**.

Ý kiến của ông/bà sẽ có ý nghĩa đối với đề tài nghiên cứu của tôi và những thông tin ông/bà cung cấp chỉ được sử dụng cho mục đích nghiên cứu khoa học.

Xin ông/bà vui lòng cho biết một số thông tin sau:

I. THÔNG TIN CÁ NHÂN:

1. Tên:
2. Giới tính:
3. Năm sinh:
4. Nguyên quán:
5. Nơi đăng ký hộ khẩu thường trú:
6. Dân tộc:
7. Chủ hộ/quan hệ với chủ hộ:
8. Tình trạng hôn nhân:
9. Trình độ học vấn:
10. Lý do bỏ học (nếu không tốt nghiệp PTTH):
11. Trình độ chuyên môn:
12. Thời gian sống tại địa phương: từ.....
13. Lý do chuyển đến sinh sống tại địa phương:
14. Gia đình có trong danh sách hộ nghèo của thôn:
15. Gia đình có tham gia công tác ở thôn/xã:
16. Chức vụ (nếu có):

II. THÔNG TIN VỀ GIA ĐÌNH:

1. Số thành viên trong gia đình:
2. Số lao động trong gia đình:
3. Số người phụ thuộc trong gia đình:

4. Số con:

5. Tuổi, trình độ học vấn, việc làm của các con:

ST T	Tên	Năm sinh	Học vấn	Lý do nghỉ học (Nếu con >18 tuổi chưa tốt nghiệp PTTH)	Công việc hiện tại

6. Những người khác sống cùng gia đình (ngoài các con):

STT	Quan hệ với chủ hộ	Năm sinh	Công việc hiện tại

7. Có người con nào trong gia đình bị chết không:

8. Chết năm bao nhiêu tuổi, lý do chết:

9. Có ai trong gia đình được nhận trợ cấp không:

10. Loại trợ cấp gì:

11. Có con nhỏ dưới 6 tuổi:

12. Ai trông con khi ông/bà đi làm:

III. SỨC KHỎE:

1. Trong gia đình có người tàn tật/ốm đau:

2. Bị bệnh gì:

3. Bị bệnh lần sau cùng khi nào:

4. Thời gian trị bệnh/ngỉ lao động trong năm:

5. Chi phí y tế hàng tháng của gia đình:

6. Chi phí y tế/bệnh tật có ảnh hưởng đến kinh tế gia đình:

7. Mức độ ảnh hưởng:
8. Bệnh tật có ảnh hưởng đến công việc của các thành viên trong gia đình:
9. Gia đình đối phó với bệnh tật/ đau ốm như thế nào:
 - Mua thuốc tại hiệu thuốc:
 - Đến gặp bác sĩ/nhân viên y tế/ thầy thuốc đông y:
 - Đến trạm y tế xã:
 - Đến bệnh viện:
 - Khác:
10. Nguồn chi phí khám chữa bệnh:
11. Ông/bà có Bảo hiểm y tế:
12. Loại hình BHYT (nếu có):
 - Tự nguyện:
 - Dành cho người nghèo:
 - Cho đối tượng cận nghèo:
 - Cho đối tượng chính sách XH:

IV. CÔNG VIỆC:

ST T	Quan hệ với chủ hộ	Công việc chính	Công việc phụ	Thời gian làm việc(giờ/ngày)	Mức độ thỏa mãn với công việc

1. Làm thế nào để có được thông tin về việc làm:
 - Qua bạn bè/gia đình/hàng xóm
 - Từ chính quyền địa phương
 - Quảng cáo trên báo, đài, ti vi
 - Từ những người khác

2. Cần phải đáp ứng những yêu cầu gì để có được công việc:

-

-

3. Công việc đã từng làm mang lại thu nhập cao nhất:

4. Tại sao ông/bà bỏ công việc đó:

5. Mọi người trong gia đình có thường thay đổi công việc:

6. Tại sao mọi người thay đổi công việc:

7. Công việc mới có dễ kiếm:

8. Công việc mới có tốt hơn công việc cũ:

9. Thời gian để tìm được công việc mới:

10. Lý do không tìm việc có thu nhập cao nhất

V. CHI TIÊU:

1. Gia đình có được lương thực/thực phẩm bằng cách nào:

- Đi chợ:

- Mua ở các quán gần nhà:

- Mua của những người bán hàng rong:

- Tự cung cấp từ trồng trọt/chăn nuôi:

2. Chi phí cho lương thực/thực phẩm/ nhu yếu phẩm hàng tháng:

<i>STT</i>	<i>Chất đốt</i>	<i>Lương thực</i>	<i>Thực phẩm</i>	<i>Điện thoại</i>	<i>Điện/dầu thắp</i>	<i>Xăng</i>	<i>Sữa/thuốc bổ</i>	<i>Quần áo</i>	<i>Khác</i>
Cả gia đình									
Thành viên khác									

3. Gia đình có người thường xuyên uống rượu/bia:

4. Chi phí cho rượu/bia hàng tháng:

5. Gia đình có thường mời khách đến ăn uống/ chi phí tiếp khách/tháng:

VI. THU NHẬP:

1. Gia đình có bao nhiêu ruộng/rẫy (ha):
2. Nguồn gốc đất:
 - Tự khai phá
 - Tự mua
 - Vay để mua (hiện chưa trả hết nợ)
 - Được cho
 - Thuê của người khác
 - Được cấp bởi Nhà nước, công ty
 - Khác...
3. Các loại cây trồng chủ yếu, tỷ lệ:
 -
 -
4. Năng suất cây trồng/năm (vụ):
5. Thu nhập từ đất sản xuất (triệu/ha):
6. Gia đình có chăn nuôi gia súc/gia cầm? Số lượng và loại?
 -
 -
7. Gia đình làm thế nào để có được gia súc/gia cầm:
8. Gia đình bán gia súc/gia cầm theo cách nào:
9. Thu nhập từ bán gia súc/gia cầm sau khi trừ giống và thức ăn/năm:
10. Thu nhập của một giờ/ngày/tháng làm việc:
 - Ông/bà:
 - Vợ/chồng:
 - Các con:
 - Người khác sống cùng gia đình:

VII. TÍN DỤNG:

1. Gia đình có đủ tiền để chi tiêu:
2. Tại sao không:
3. Gia đình làm thế nào để có tiền chi tiêu:
4. Gia đình có vay Ngân hàng/ quỹ tín dụng:
5. Nếu không: tại sao?
6. Nếu có: vay bao nhiêu? Thời hạn? lãi suất?

-

-

7. Mục đích vay:

8. Ngoài NH ra gia đình vay ở đâu? Thời hạn vay? Lãi suất?

-

-

9. Mục đích vay:

10. Gia đình có được thôn/chính quyền thông báo về việc vay ưu đãi từ NH:

11. Gia đình có nhu cầu vay tiền thường xuyên không:

12. Phương án trả nợ:

13. Thời hạn trả nợ:

14. Gia đình có thường xuyên trả nợ đúng hạn:

15. Tại sao không:

16. Gia đình đã bao giờ bị chủ nợ lấy tài sản để trừ nợ:

VIII. TÀI SẢN:

1. Diện tích đất thổ cư gia đình có quyền sử dụng:

2. Diện tích nhà/ số phòng của gia đình:

3. Loại nhà:

11. Nguồn gốc đất:

- Tự khai phá
- Tự mua
- Vay để mua (hiện chưa trả hết nợ)
- Được cho
- Thuê của người khác
- Được cấp bởi Nhà nước, công ty
- Khác...

4. Gia đình có thường xuyên được cung cấp điện:

5. Gia đình có thường xuyên được cung cấp nước sạch:

6. Gia đình có thường xem ti vi? Ở đâu?

7. Gia đình có điện thoại? Loại? Số lượng, giá trị?

-

-

8. Gia đình di chuyển bằng phương tiện gì? Số lượng? Giá trị?

-
-
-

9. Gia đình có dùng tủ lạnh để bảo quản thức ăn:

10. Gia đình có xe cang, xe cày? Số lượng? Giá trị?

-
-

11. Loại gì? Giá trị:

12. Gia đình có máy cắt cỏ/ máy tưới/máy xay? Loại gì? Giá trị?

-
-

IX. QUAN HỆ XÃ HỘI:

1. Ông/bà có biết trong thôn có bao nhiêu hộ gia đình:

2. Ông/ bà có thể kể tên 5 hộ gia đình giàu có nhất trong thôn:

3. Ông/ bà có thể kể tên 5 hộ gia đình nghèo trong thôn:

4. Ông bà có biết hết tên của Ban tự quản thôn (> 5 người):

5. Mỗi khi trong thôn có người ốm nặng/ tai nạn nghiêm trọng/ qua đời... ông bà có biết:

6. Ông bà có đến hỏi thăm/ phúng viếng/ giúp đỡ việc hiếu:

7. Ông bà có hay được mời dự đám cưới/ giỗ chạp từ hàng xóm/ các hộ trong thôn:

8. Số lần được mời/năm:

9. Ông/ bà có quan hệ họ hàng với ai trong ban tự quản thôn không:

10. Ông bà có mâu thuẫn với ai trong ban tự quản thôn không:

11. Ông bà có sẵn lòng giúp đỡ cán bộ thôn nếu được nhờ cậy:

12. Giúp những việc gì:

13. Ông bà có mâu thuẫn nặng với ai trong thôn:

14. Lý do:

15. Ông bà có thường xuyên tham gia các cuộc họp thôn:

16. Số lần tham dự/năm:

17. Số lần vắng mặt? Lý do:

18. Ông / bà có phát biểu tại các cuộc họp thôn:

19. Lý do phát biểu:

20. Lý do không phát biểu:

X. TIẾP CẬN CHÍNH SÁCH, THÔNG TIN:

1. Ông / bà có biết về tiêu chuẩn được cấp sổ hộ nghèo:

2. Thông tin có được từ đâu:

3. Ông/bà có biết những điều kiện để được ra khỏi danh sách hộ nghèo:

4. Ông / bà có muốn được ra khỏi danh sách hộ nghèo của thôn:

5. Ông/ bà có tham gia bình xét hộ nghèo hàng năm:

6. Lý do không tham gia:

7. Ông bà có biết về những quyền lợi khi được cấp sổ hộ nghèo:

8. Nếu không được bình xét hộ nghèo, kinh tế của gia đình có bị ảnh hưởng:

9. Mức độ ảnh hưởng:

10. Mục đích chính của việc xin được cấp sổ hộ nghèo của ông / bà:

11. Gia đình có nhận được sự trợ giúp từ chính quyền:

12. Cụ thể:

13. Nếu có thắc mắc, ai/cơ quan nào ông bà sẽ tìm đến:

14. Ông bà có tự mình viết được đơn tường trình/ khiếu nại:

15. Ông bà có được giải đáp thỏa đáng những thắc mắc/ khiếu nại:

16. Nếu có, từ ai/ cơ quan nào:

17. Ông bà mong muốn được nhận sự trợ giúp về:

- Vốn sản xuất;
- Đất sản xuất;
- Giáo dục;
- Y tế;
- Công việc ổn định;
- Khác:

Xin trân trọng cảm ơn sự hợp tác của Ông/Bà!

**9. Nội dung phiếu phỏng vấn cán bộ phụ trách xóa đói giảm nghèo:
(CT/PCT XÃ, CÁN BỘ LAO ĐỘNG THƯƠNG BINH XÃ HỘI CẤP XÃ)**

Xin kính chào Ông/Bà,

Tôi tên là: Mai Thị Xuân Trung, học viên cao học chuyên ngành Chính sách công - chương trình Giảng dạy kinh tế Fulbright, Đại học Kinh tế Thành phố Hồ Chí Minh. Tôi thực hiện khảo sát này nhằm phục vụ đề tài nghiên cứu **“Quy trình xác định hộ nghèo và các vấn đề chính sách: trường hợp huyện Đăk Mil, tỉnh Đăk Nông”**.

Ý kiến của ông/bà sẽ có ý nghĩa đối với đề tài nghiên cứu của tôi và những thông tin ông/bà cung cấp chỉ được sử dụng cho mục đích nghiên cứu khoa học.

Xin ông/bà vui lòng cho biết một số thông tin sau:

I. THÔNG TIN CÁ NHÂN:

1. Họ và tên:
2. Năm sinh:
3. Trình độ học vấn:
4. Trình độ chuyên môn:
5. Trình độ lý luận chính trị:
6. Chức vụ/ đơn vị công tác:
7. Thời gian công tác/ đảm nhiệm chức vụ hiện tại:

II. THÔNG TIN VỀ CÔNG VIỆC:

1. Ông/ bà tham gia công tác/ phụ trách lĩnh vực XDGN từ thời gian nào:
2. Việc chỉ đạo, hướng dẫn của cấp huyện đối với công tác XDGN đã kịp thời, đầy đủ:
3. Cấp huyện có thực hiện phúc tra, kiểm tra chéo danh sách hộ nghèo giữa các xã:
4. Kết quả phúc tra, kiểm tra chéo danh sách hộ nghèo giữa các xã của huyện có khách quan, chính xác:
5. Số lượng văn bản do cấp xã ban hành trong lĩnh vực XDGN hàng năm:

- Năm 2007:	- Năm 2010;
- Năm 2008:	- Năm 2011:
- Năm 2009:	

6. Theo ông/bà văn bản đã đầy đủ chưa:
7. Cụ thể cần bổ sung thêm VB/ nội dung gì:
8. Tiến độ điều tra, rà soát hộ nghèo trên địa bàn xã có đáp ứng kịp thời yêu cầu:
9. Danh sách hộ nghèo hàng năm báo cáo cấp huyện đã chính xác/ hoàn chỉnh:
10. Xã có thường xuyên chấp hành đúng thời hạn nộp báo cáo/ danh sách:
 - Năm 2007: - Năm 2010;
 - Năm 2008: - Năm 2011:
 - Năm 2009:
11. Lý do nộp không đúng hạn:
12. Số thôn/bon trên địa bàn xã:
13. Tỷ lệ thôn thực hiện tốt quy trình rà soát, xác định hộ nghèo:
14. Tỷ lệ cán bộ thôn nắm chắc quy trình rà soát, xác định hộ nghèo:
15. Có cần thiết phải tổ chức tập huấn nghiệp vụ điều tra, rà soát nhiều, kỹ hơn:
16. Tỷ lệ thôn thường xuyên chấp hành đúng thời hạn nộp báo cáo/ danh sách lên xã:
17. Cụ thể tên thôn:
18. Ông bà có thể cho biết chính xác quy trình xác định đối tượng hộ nghèo tại địa phương:
19. Quy trình trên có phù hợp với thực tế địa phương:
20. Nếu không phù hợp, cần sửa đổi bổ sung gì về quy trình:
21. Ông/ bà có tham dự các buổi họp bình xét hộ nghèo tại thôn/ buôn:
22. Số lần tham dự/ tổng số buổi họp bình xét hộ nghèo:
 - Năm 2007: - Năm 2010:
 - Năm 2008: - Năm 2011:
 - Năm 2009:
23. Ông/bà có trực tiếp tham gia điều tra thu nhập hộ gia đình:
24. Số hộ tham gia điều tra/ tổng số hộ trong DS điều tra:
 - Năm 2007: - Năm 2010:
 - Năm 2008: - Năm 2011:
 - Năm 2009:
25. Ông bà có trực tiếp tham gia quá trình phúc tra/kiểm tra chéo hộ nghèo:
26. Lý do tham gia/ không tham gia:

27. Thuận lợi, khó khăn trong việc xác định đúng đối tượng:

- Thuận lợi:
- Khó khăn:

III. THÔNG TIN VỀ XÁC ĐỊNH HỘ NGHÈO:

1. Tỷ lệ hộ đủ điều kiện thoát nghèo nhưng vẫn được hưởng CS ưu đãi dành cho hộ nghèo:

- | | |
|-------------|-------------|
| - Năm 2007: | - Năm 2010: |
| - Năm 2008: | - Năm 2011: |
| - Năm 2009: | |

2. Tỷ lệ hộ ỷ lại vào chính sách, cố tình không phấn đấu thoát nghèo:

- | | |
|-------------|-------------|
| - Năm 2007: | - Năm 2010: |
| - Năm 2008: | - Năm 2011: |
| - Năm 2009: | |

3. Tỷ lệ hộ thoát nghèo của xã hàng năm:

- | | |
|-------------|-------------|
| - Năm 2007: | - Năm 2010: |
| - Năm 2008: | - Năm 2011: |
| - Năm 2009: | |

4. Tỷ lệ hộ nghèo mới hàng năm:

- | | |
|-------------|-------------|
| - Năm 2007: | - Năm 2010: |
| - Năm 2008: | - Năm 2011: |
| - Năm 2009: | |

5. Tỷ lệ nhận sổ hộ nghèo chưa đúng đối tượng:

- | | |
|-------------|-------------|
| - Năm 2007: | - Năm 2010: |
| - Năm 2008: | - Năm 2011: |
| - Năm 2009: | |

6. Tỷ lệ bỏ sót chưa cấp sổ hộ nghèo cho đối tượng đủ tiêu chuẩn:

- | | |
|-------------|-------------|
| - Năm 2007: | - Năm 2010: |
| - Năm 2008: | - Năm 2011: |
| - Năm 2009: | |

7. Nguyên nhân sai, sót do:

- Thôn:
- Xã:

8. Hướng khắc phục:

- Thôn:
- Xã:
- Người dân:

9. Số vụ khiếu kiện của người dân liên quan đến việc cấp sổ hộ nghèo hàng năm:

- | | |
|-------------|-------------|
| - Năm 2007: | - Năm 2010: |
| - Năm 2008: | - Năm 2011: |
| - Năm 2009: | |

10. Số vụ khiếu kiện kéo dài, khiếu kiện nhiều lần:

IV. THÔNG TIN VỀ KINH PHÍ THỰC HIỆN:

1. Đối với UBND xã

- Thuận lợi, khó khăn trong vấn đề kinh phí phục vụ rà soát, xác định, phúc tra hộ nghèo:

- + Thuận lợi:

- + Khó khăn:

- Kinh phí được cấp đáp ứng bao nhiêu % yêu cầu công việc:
- Đề xuất về kinh phí đối với UBND xã:

2. Đối với cán bộ chuyên trách cấp xã:

- Được thanh toán đầy đủ, kịp thời chi phí phục vụ kiểm tra, rà soát, in ấn tài liệu, thống kê, công tác phí:

- + Các khoản thanh toán kịp thời, đầy đủ:

- + Các khoản thanh toán chưa kịp thời, đầy đủ:

- Lý do chưa thanh toán kịp, đủ:
- Đề xuất về kinh phí đối với cá nhân cán bộ chuyên trách cấp xã

3. Đối với các thôn:

- Được thanh toán đầy đủ, kịp thời chi phí phục vụ điều tra, rà soát, thống kê:
 - + Các khoản thanh toán kịp thời, đầy đủ:
 - + Các khoản thanh toán chưa kịp thời, đầy đủ:

- Lý do chưa thanh toán kịp, đủ:
- Đề xuất về kinh phí đối với cán bộ thôn:

V. CƠ CHẾ ĐỘNG VIÊN, KHUYẾN KHÍCH:

1. Đối với cấp huyện:

- Theo ông /bà, việc khen thưởng của cấp huyện đối với các tập thể, cá nhân trong lĩnh vực rà soát, xác định hộ nghèo đã khách quan, chính xác:

- Lý do chưa:
- Ví dụ cụ thể:
- Đề xuất đối với cấp huyện về việc khen thưởng:

- Theo ông /bà, việc xử lý kỷ luật của cấp huyện đối với các tập thể, cá nhân trong lĩnh vực rà soát, xác định hộ nghèo đã khách quan, chính xác:

- Lý do chưa:
- Ví dụ cụ thể:
- Đề xuất đối với cấp huyện về việc xử lý kỷ luật:

2. Đối với cấp xã:

- Theo ông /bà, việc khen thưởng của cấp xã đối với các tập thể, cá nhân trong lĩnh vực rà soát, xác định hộ nghèo đã khách quan, chính xác:

- Lý do chưa:
- Ví dụ cụ thể:
- Đề xuất đối với cấp xã về việc khen thưởng:

- Theo ông /bà, việc xử lý kỷ luật của cấp xã đối với các tập thể, cá nhân trong lĩnh vực rà soát, xác định hộ nghèo đã khách quan, chính xác:

- Lý do chưa:
- Ví dụ cụ thể:
- Đề xuất đối với cấp xã về việc xử lý kỷ luật:

3. Có nên xử lý kỷ luật nghiêm khắc đối với những cán bộ cấp thôn thực hiện không đúng quá trình điều tra, rà soát hộ nghèo:

- Trường hợp do lỗi chủ quan của cán bộ:
- Trường hợp do lỗi khách quan:

4. Lý do đề xuất phương án xử lý kỷ luật như trên là:

Xin trân trọng cảm ơn sự hợp tác của Ông/Bà!