

ẢNH HƯỞNG CỦA MỘT SỐ YẾU TỐ ĐẾN GIẢM NGHÈO Ở VÙNG TÂY BẮC

Đỗ Kim Chung*, Kim Thị Dung**, Lưu Văn Duy***, Lê Thị Thu Hương****

Ngày nhận: 18/9/2015

Ngày nhận bản sửa: 20/11/2015

Ngày duyệt đăng: 25/11/2015

Tóm tắt:

Nghiên cứu này tập trung phân tích các ảnh hưởng của hoạch định chính sách, tổ chức triển khai thực hiện chính sách, đặc điểm tự nhiên, kinh tế, xã hội và năng lực cạnh tranh tỉnh đến giảm nghèo ở vùng Tây Bắc. Kết quả đã chỉ ra rằng: các yếu tố trên đều có ảnh hưởng rất lớn đến giảm nghèo. Để giảm nghèo bền vững cần thiết phải đổi mới công tác hoạch định chính sách, hoàn thiện hệ thống tổ chức thực thi chính sách theo hướng nâng cao năng lực tổ chức, phối hợp kết hợp, quản lý sự thay đổi, xây dựng, quản lý, giám sát và đánh giá dự án giảm nghèo và phân cấp, Ưu tiên đầu tư cho các vùng khó khăn, bố trí, sắp xếp lại dân cư ở những vùng thừa thớt để tăng hiệu quả đầu tư; Tiếp tục thực hiện cải cách hành chính, nâng cao năng lực cạnh tranh cấp tỉnh góp phần giảm nghèo bền vững.

Từ khoá: Vùng Tây Bắc, hoạch định, thực thi chính sách, điều kiện tự nhiên, chỉ số cạnh tranh tỉnh, giảm nghèo.

Some factors affecting poverty reduction in the Northwest region of Vietnam

Abstract

Based on primary data and information collected from 6 selected provinces of the Northwest region, this study aims at analyzing the effects of policy development, implementation, natural features and provincial competition index on poverty reduction in the Northwest region. The findings indicate that these factors strongly affect poverty reduction in the region. Thus, for a sustainable poverty reduction, there is a need to renovate policy development (removal of overlaps, balancing targets and resource availability, local decentralization, differentiation of relieve and supports), to improve the implementing system towards strengthening organizations' capacity, operation, coordination, change management, project management, monitoring and evaluation and decentralization. It also requires investment priority for the poorest regions, resettlement of population to increase the effectiveness of public investment, administration reform, and improvement of provincial competitiveness.

Keywords: Northwest region, policy development, implementation; natural features, provincial competitiveness; poverty reduction

1. Giới thiệu

Vùng Tây Bắc Việt Nam, theo quyết định của Bộ chính trị Đảng cộng sản Việt Nam (2004), bao gồm 12 tỉnh phía Đông Bắc và phía Tây Bắc và 21 huyện phía Tây của Nghệ An và Thanh Hoá với dân số 11,6

triệu người, 34 nhóm dân tộc thiểu số và là vùng nghèo nhất của cả nước. Trong những năm qua, nhờ triển khai chương trình giảm nghèo và các chương trình phát triển kinh tế xã hội, tỷ lệ hộ nghèo của toàn vùng năm từ 29,31% năm 2001 giảm xuống còn

13,72% năm 2015. Tuy vậy, tỷ lệ hộ nghèo năm 2015 vẫn cao gấp 3 lần so với bình quân chung của cả nước (4,17%). Một số nơi có nguy cơ tái nghèo (Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội, 2015).

Thực tiễn đã chỉ ra rằng, hiệu quả của chương trình và chính sách giảm nghèo chịu ảnh hưởng bởi công tác hoạch định chính sách, năng lực tổ chức thực hiện, môi trường kinh doanh và cải cách hành chính, các điều kiện tự nhiên, kinh tế, xã hội (Do Kim Chung & cộng sự, 2015). Tuy nhiên, ít có những nghiên cứu thể hiện mức độ ảnh hưởng cả định lượng và định tính của các yếu tố trên tới sự giảm nghèo. Mặt khác, Chương trình giảm nghèo bền vững, cùng với xây dựng nông thôn mới là 2 chương trình mục tiêu quốc gia duy nhất được Quốc hội khóa 13 phê duyệt triển khai từ 2016 đến 2020 (Quốc hội, 2015). Vì vậy, phân tích một số yếu tố ảnh hưởng đến giảm nghèo nhằm tìm ra các hạn chế, hoàn thiện hoạch định và thực thi chương trình và các chính sách giảm nghèo ở vùng Tây Bắc có ý nghĩa vô cùng quan trọng.

2. Phương pháp nghiên cứu

Nghiên cứu sử dụng các số liệu thứ cấp gồm các chính sách và chương trình giảm nghèo được thu thập từ các báo cáo và văn bản thống kê của Bộ Lao động, Thương Binh và Xã hội, Ủy ban Dân tộc, Tổng cục thống kê, từ các địa phương. Ngoài ra, nghiên cứu còn sử dụng các thông tin phản hồi về hoạch định, thực thi, năng lực tổ chức triển khai,

giám sát và đánh giá... được thu từ phỏng vấn và đánh giá có sự tham gia của 120 cán bộ tổ chức thực thi các chính sách ở cấp tỉnh, 100 cán bộ cấp huyện tại 6 tỉnh đại diện cho vùng Tây Bắc gồm Lạng Sơn, Lào Cai, Hà Giang, Hoà Bình, Sơn La và Thanh Hoá. Dữ liệu thu thập được xử lý bằng phần mềm SPSS. Phương pháp thống kê mô tả, phân tích tương quan và thang đo Likert với 5 mức (1 là giá trị rất yếu và 5 là rất tốt) được sử dụng để đánh giá tác động của chính sách. Phân tích được thực hiện theo từng tỉnh và tiểu vùng phía Đông Bắc, phía Tây Bắc và Tây Thanh Nghệ để biết được sự khác biệt về tác động của điều kiện kinh tế sinh thái đến giảm nghèo.

3. Kết quả nghiên cứu và thảo luận

3.1. Ảnh hưởng của công tác hoạch định chính sách đến giảm nghèo

Công tác hoạch định chương trình, chính sách giảm nghèo do Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội chủ trì với sự tham gia của các Bộ ngành liên quan khác. Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội tổ chức các hội nghị tham vấn chính sách ở cấp Bộ ngành, cấp vùng với sự tham gia của các đoàn thể và tổ chức xã hội, các Tổ chức quốc tế. Trên cơ sở kết quả thu được từ các hội nghị tham vấn, bản dự thảo chính sách được hoàn thiện và trình Chính phủ phê duyệt và ban hành. Trên cơ sở đó, các bộ, ngành liên quan sẽ xây dựng các chính sách trong phạm vi lĩnh vực của ngành mình để cụ thể hóa và triển khai các chính sách và giải pháp đã được phê duyệt trong

Bảng 1: Số ý kiến đánh giá của cán bộ cấp tỉnh về mức độ chưa phù hợp trong hoạch định chính sách giảm nghèo theo các tỉnh

Tiểu vùng/Tỉnh	Các phương diện chưa phù hợp trong hoạch định chính sách					
	Mất cân đối giữa mục tiêu và nguồn lực	Phương pháp tiếp cận chưa phù hợp	Bất cập quy trình thực hiện	Thiếu thông tin	Chưa kịp thời	Thiếu đồng bộ
Phía Đông Bắc (n=65)	69,2	50,8	40,0	64,6	69,2	78,5
Hà Giang	67,9	53,6	39,3	67,9	64,3	78,6
Lạng Sơn	68,8	50,0	43,8	62,5	62,5	75,0
Lào Cai	71,4	47,6	38,1	61,9	81,0	81,0
Phía Tây Bắc (n=34)	73,5	50,0	47,1	52,9	61,8	85,3
Sơn La	75,0	50,0	50,0	50,0	54,2	87,5
Hoà Bình	70,0	50,0	40,0	60,0	80,0	80,0
Tây Thanh Nghệ (n=21)	81,0	38,1	52,4	47,6	66,7	81,0
Thanh Hoá	81,0	38,1	52,4	47,6	66,7	81,0
Tổng (n=120)	72,5	48,3	44,2	58,3	66,7	80,8

Nguồn: Tổng hợp ý kiến đánh giá của 120 cán bộ ở các tỉnh Hà Giang, Lạng Sơn, Lào Cai, Hòa Bình, Sơn La và Thanh Hóa, 2015

Bảng 2: Tỷ lệ ý kiến đánh giá của cán bộ cấp tỉnh về lý do chưa phù hợp trong hoạch định chính sách giảm nghèo

Khu vực/Tỉnh	Mục tiêu cao, định mức thấp, nguồn lực bố trí ít		Quá chi tiết, cụ thể, ít phù hợp với đặc điểm địa phương	
	Cấp tỉnh	Cấp huyện	Cấp tỉnh	Cấp huyện
Phía Đông Bắc (n=65)	80,0	78,6	56,9	58,9
Hà Giang	82,1	82,6	53,6	56,5
Lạng Sơn	81,3	78,6	68,8	71,4
Lào Cai	76,2	73,7	52,4	52,6
Phía Tây Bắc (n=34)	82,4	79,3	73,5	75,9
Sơn La	87,5	85,0	83,3	90,0
Hoà Bình	70,0	66,7	50,0	44,4
Tây Thanh Nghệ (n=21)	90,5	93,3	61,9	60,0
Thanh Hoá	90,5	93,3	61,9	60,0
Tổng (n=120)	82,5	81,0	62,5	64,0

Nguồn: Tổng hợp ý kiến đánh giá của 120 cán bộ ở các tỉnh Hà Giang, Lạng Sơn, Lào Cai, Hòa Bình, Sơn La và Thanh Hóa, 2015

chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo. Kết quả đánh giá cho thấy: bên cạnh các ưu điểm tập trung nguồn lực cho xã nghèo, huyện nghèo và vùng nghèo, người nghèo, hộ nghèo, công tác hoạch định chính sách giảm nghèo chưa thật phù hợp với thực tiễn: mất cân đối giữa mục tiêu và nguồn lực thực hiện, phương pháp tiếp cận, quy trình thực hiện, thiếu thông tin, chưa kịp thời và thiếu đồng bộ (Bảng 1).

Nhiều chính sách giảm nghèo được ban hành từ trước chưa căn cứ vào khả năng bảo đảm các nguồn lực, vào nhu cầu và ưu tiên giảm nghèo của từng địa bàn, phần nhiều được thiết kế với mục tiêu cao, nhu cầu nguồn lực rất lớn nhưng mức độ đảm bảo nguồn lực thực tế rất thấp. Có tới 2/3 số cán bộ cho rằng: ban hành chính sách, bố trí nguồn lực chưa kịp thời (Bảng 1). Nguồn vốn bố trí cho Chương trình chỉ được xác định cụ thể theo từng năm, chưa giao vốn trung hạn, gây lúng túng cho các địa phương trong lập kế hoạch cho các năm tiếp theo và phân cấp, trao quyền cho cơ sở.

Các chính sách giảm nghèo được xây dựng theo cách tiếp cận phân tích nguyên nhân đói, nghèo, chưa thực sự dựa trên nhu cầu của đối tượng cần được hỗ trợ. Cách tiếp cận trong hoạch định chính sách giảm nghèo này là chưa phù hợp (Bảng 1). Hầu hết giải pháp giảm nghèo được đề xuất và thiết kế ở cấp quốc gia trong khi tất cả hoạt động giảm nghèo đều thực hiện tại cấp cơ sở nên các chính sách ít phù hợp với nhu cầu của địa phương (Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, 2013). Việc bố trí nguồn lực cho giảm nghèo, nhất là vốn ngân

sách được bố trí từ trên xuống, ít sát với nhu cầu của địa phương. Lý do cơ bản là việc chính sách giảm nghèo được xây dựng quá chi tiết ở cấp trung ương và ít sát với điều kiện địa phương (Bảng 2).

Sự chồng chéo của hệ thống chính sách giảm nghèo đang là yếu tố cản trở hiệu quả thực hiện các chính sách và mục tiêu giảm nghèo. Các văn bản, chính sách được ban hành theo đề nghị của nhiều Bộ, ngành, nhiều cơ quan thực hiện nhưng thiếu sự phối hợp chặt chẽ giữa các cơ quan, số lượng chính sách ban hành nhiều, khó kiểm soát, một đối tượng, địa bàn cùng lúc được hưởng nhiều chính sách... đã dẫn đến tình trạng trùng lặp chính sách, đối tượng và địa bàn. Điều này dẫn đến phân tán nguồn lực, chi phí cho các khâu trung gian tăng lên, không hướng đúng vào cho mục tiêu giảm nghèo. Các chương trình, dự án giảm nghèo có nhiều hợp phần tương tự nhau nhưng lại có các quy trình, thủ tục, định mức và yêu cầu về hồ sơ thanh quyết toán khác nhau khiến cấp huyện, xã khó có thể lồng ghép được các nguồn lực từ các nguồn khác nhau để thực hiện những can thiệp đòi hỏi mức đầu tư cao nhưng có khả năng đem lại hiệu quả cao tương ứng. Hiện có quá nhiều chính sách, dẫn đến sự chồng chéo về đối tượng thụ hưởng, về nội dung và địa bàn, nguồn lực bị chia cắt, manh mún, hạn chế đến khả năng tác động, làm chuyển biến rõ nét về đời sống của người nghèo.

Kết quả thảo luận ở các tỉnh cho thấy: tính bao cấp trong nhiều chính sách giảm nghèo dường như đã tăng lên một cách không hợp lý, hỗ trợ nhiều bằng tiền mặt hoặc hiện vật, hỗ trợ không kèm theo điều kiện ràng buộc cụ thể. Trong can thiệp giảm

Bảng 3: Ý kiến của cán bộ cấp tỉnh về sự chùng chéo của chính sách giảm nghèo

	Có chùng chéo	Chùng chéo cụ thể về:		
		Đối tượng	Nội dung	Địa bàn
1. Phía Đông Bắc (n=44)	77,2	72,7	65,9	61,3
Hà Giang	71,4	67,8	67,1	60,7
Lạng Sơn	87,5	81,2	81,2	62,5
Lào Cai	71,4	71,4	52,3	47,6
2. Phía Tây Bắc (n=55)	78,1	74,5	70,9	50,9
Sơn La	83,3	79,1	83,3	54,1
Hòa Bình	80,0	70,0	80,0	50,0
3. Tây Thanh Nghệ (n=21)	85,7	76,1	66,6	52,3
Thanh Hóa	85,7	76,1	66,6	52,3
4. Vùng Tây Bắc (n=120)	79,1	74,1	68,3	55,0

Nguồn: Tổng hợp ý kiến đánh giá của 120 cán bộ ở các tỉnh Hà Giang, Lạng Sơn, Lào Cai, Hòa Bình, Sơn La và Thanh Hóa, 2015

Bảng 4: Chuẩn nghèo của Việt Nam từ 2001 đến 2020

Giai đoạn	Đơn vị tính: 1000 VND/người/tháng			
	2001-2005	2006-2010	2011- 2015	2016-2020
Chuẩn hộ nghèo				
Thành thị	220	260	500	900
Nông thôn	170	200	400	700
Chuẩn hộ cận nghèo				
Thành thị	-	-	501-650	1300
Nông thôn	-	-	401-520	1000

Nguồn: Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội (2012) và Chính phủ (2015)

nghèo đã đánh đồng giữa hỗ trợ và cứu trợ. Người nghèo và hộ nghèo là đối tượng thụ hưởng chính của các chính sách giảm nghèo. Tuy nhiên, chưa có sự phân biệt những người nghèo kinh tế và nghèo kinh niên. Những người nghèo kinh tế thường được *hỗ trợ* và những người nghèo kinh niên nên được *cứu trợ*. Điều này làm cho công tác giảm nghèo chưa “bền vững”, *tạo ra tâm lý ỷ lại, không muốn thoát nghèo của không ít hộ và địa phương*.

Mặt khác, việc thay đổi chuẩn nghèo quốc gia cũng ảnh hưởng đến mức độ giảm nghèo nói chung và Tây Bắc nói riêng. Từ năm 2001 đến đầu năm 2016, chuẩn nghèo được thay đổi 4 lần (Bảng 4).

Thực tế cho thấy, cứ mỗi lần thay đổi chuẩn

nghèo, tỷ lệ hộ nghèo của vùng Tây Bắc tăng lên nhiều so với tỷ lệ hộ nghèo tăng lên của cả nước khi thay đổi chuẩn nghèo (Bảng 5).

Như vậy, công tác hoạch định chính sách cho giảm nghèo có ảnh hưởng lớn đến kết quả và tác động giảm nghèo. Sự chưa phù hợp về phương pháp tiếp cận, thiếu cân đối giữa mục tiêu và nguồn lực, thiếu thông tin cho xây dựng chính sách, sự thay đổi chuẩn nghèo, quá nhiều chương trình chính sách cùng tác động tới vùng nghèo, hộ nghèo đã dẫn đến sự chùng chéo, phân tán nguồn lực, giảm hiệu lực và hiệu quả giảm nghèo.

3.2. Ảnh hưởng của tổ chức triển khai thực hiện chính sách đến giảm nghèo

Bảng 5: Tỷ lệ hộ nghèo của Tây Bắc và cả nước ở các năm 2005, 2010 và 2015 theo các chuẩn nghèo khác nhau

Chỉ tiêu	Chuẩn nghèo	2005	2010	2015
Tây Bắc	Cũ	8,81	20,81	13,72
	Mới	38,86	31,90	39,14*
Cả nước	Cũ	6,36	9,45	4,17
	Mới	22,41	14,20	12,0*
Tỷ lệ nghèo tăng do thay đổi chuẩn nghèo (lần)	Tây bắc	+30,05	+11,90	+25,42
	Cả nước	+16,05	+4,80	+7,83

Ghi chú: * Tỷ lệ hộ nghèo năm 2015 là liệu ước tính sơ bộ

Nguồn: Tổng hợp số liệu giảm nghèo của Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội và các tỉnh;

Bảng 6: Phân công thực hiện các Chương trình giảm nghèo giai đoạn 2011-2015

	Chương trình 135-II	Chương trình giảm nghèo bền vững 2012-2015	Chương trình 30a	Chương trình nước sạch vệ sinh môi trường
Ngành quản lý	Ban dân tộc	Lao động, Thương binh và Xã hội	Lao động, Thương binh và Xã hội	Nông nghiệp & Phát triển nông thôn
Cơ sở hạ tầng	Cấp xã	Sở Lao động, Thương binh và Xã hội	Sở Lao động, Thương binh và Xã hội	Sở Nông nghiệp & Phát triển nông thôn
Hỗ trợ phát triển sản xuất	Sở Nông nghiệp & Phát triển nông thôn	Sở Lao động, Thương binh và Xã hội Ngân hàng Chính sách xã hội	Sở Nông nghiệp & Phát triển nông thôn Ngân hàng Chính sách xã hội	Sở Nông nghiệp & Phát triển nông thôn
Hỗ trợ nhà ở	-	Sở xây dựng	Sở Lao động, Thương binh và Xã hội	-
Hỗ trợ Giáo dục	Cấp xã	Sở Giáo dục & Đào tạo	Sở Giáo dục & Đào tạo	-
Dạy nghề		Sở Lao động, Thương binh và Xã hội	Sở Lao động, Thương binh và Xã hội	-
Hỗ trợ pháp lý	Ban dân tộc	Sở Tư pháp	Sở Tư pháp	-
Đào tạo cán bộ cơ sở	Ban dân tộc	Sở Lao động, Thương binh và Xã hội	Sở Lao động, Thương binh và Xã hội	Sở Nông nghiệp & Phát triển nông thôn
Hỗ trợ y tế	-	Sở Lao động, Thương binh và Xã hội	Sở Y tế	-

Nguồn: Lê Khả Đẩu (2015)

Bảng 7: Số ban chỉ đạo chương trình mục tiêu quốc gia mà một cán bộ chủ chốt trong ban chỉ đạo giảm nghèo các cấp tham gia

<i>Tiểu vùng / tỉnh</i>	Cấp tỉnh		Cấp huyện	
	Trung bình	Tối đa	Trung bình	Tối đa
1. Phía Đông Bắc	4,3	26	6,5	19
Hà Giang	6,5	26	7,2	24
Lạng Sơn	3,1	17	5,1	25
Lào Cai	9,2	30	6,7	32
2. Phía Tây Bắc	5,1	30	7,1	23
Sơn La	3,5	24	5,6	24
Hòa Bình	7,3	17	9,4	21
3. Tây Thanh Nghệ	6,0	24	6,5	21
Thanh Hóa	6,0	24	6,5	21
4. Cả vùng Tây Bắc	5,0	30	6,7	32

Nguồn: Tổng hợp ý kiến đánh giá của 120 cán bộ cấp tỉnh và 100 cán bộ cấp huyện ở các tỉnh Hà Giang, Lạng Sơn, Lào Cai, Hòa Bình, Sơn La và Thanh hóa, 2015

3.2.1. Hệ thống tổ chức triển khai chương trình

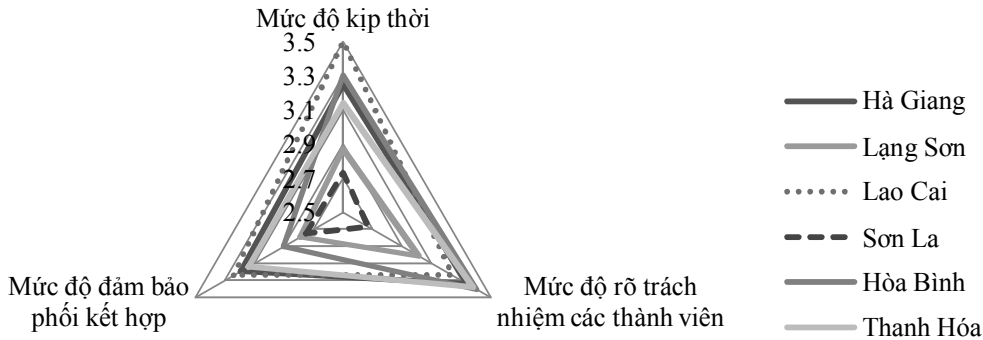
Nhìn chung, mỗi chương trình, dự án giảm nghèo đều có sự phân công cho các ngành, các cấp. Tuy nhiên, cùng một giải pháp can thiệp để giảm nghèo lại do nhiều ngành khác nhau phụ trách, triển khai (Bảng 6). Cơ quan chủ trì một chương trình, dự án lại đòi hỏi phải phối hợp với nhiều sở ngành và nhiều cấp khác nhau. Ở một số nơi, cơ quan thường

trực chưa đủ quyền lực để điều phối các hoạt động giảm nghèo.

3.2.2. Phân công nhiệm vụ

Thực tế cho thấy: các địa phương đồng thời phải triển khai không những chương trình giảm nghèo mà còn thực hiện trung bình 15-16 chương trình mục tiêu quốc gia khác. Các Chương trình này trực tiếp hay gián tiếp liên quan đến người nghèo, họ

Hình 1: Đánh giá của các cán bộ trong ban chỉ đạo giảm nghèo cấp tỉnh về hệ thống tổ chức triển khai thực hiện chính sách giảm nghèo của địa phương



Nguồn: Tổng hợp ý kiến đánh giá của 120 cán bộ ở các tỉnh Hà Giang, Lạng Sơn, Lào Cai, Hòa Bình, Sơn La và Thanh Hóa, 2015

nghèo và cộng đồng. Vì vậy, các thành viên trong Ban chỉ đạo giảm nghèo phải tham gia kiêm nhiệm nhiều ban chỉ đạo để triển khai các chương trình mục tiêu quốc gia ở địa phương (Bảng 7).

Điều này làm cho các cán bộ trong Ban Chỉ đạo giảm nghèo ít có thời gian cho việc trực tiếp, theo dõi và giám sát trên hiện trường khi triển khai chương trình. Trong ban chỉ đạo giảm nghèo, ngành Lao động, Thương binh và Xã hội đóng vai trò điều phối, tham mưu. Công việc của Ban chỉ đạo giảm nghèo chủ yếu dồn vào phòng Bảo trợ xã hội. Vì vậy, khối lượng công việc đối với Phòng bảo trợ xã hội thường là quá tải.

3.2.3. Năng lực tổ chức triển khai chương trình

Kết quả đánh giá năng lực về cơ cấu tổ chức Ban chỉ đạo Chương trình ở các cấp cho thấy: việc kiện toàn hệ thống tổ chức của Ban chỉ đạo các cấp, nhất là các cấp huyện và xã thường chưa kịp thời, chưa thật

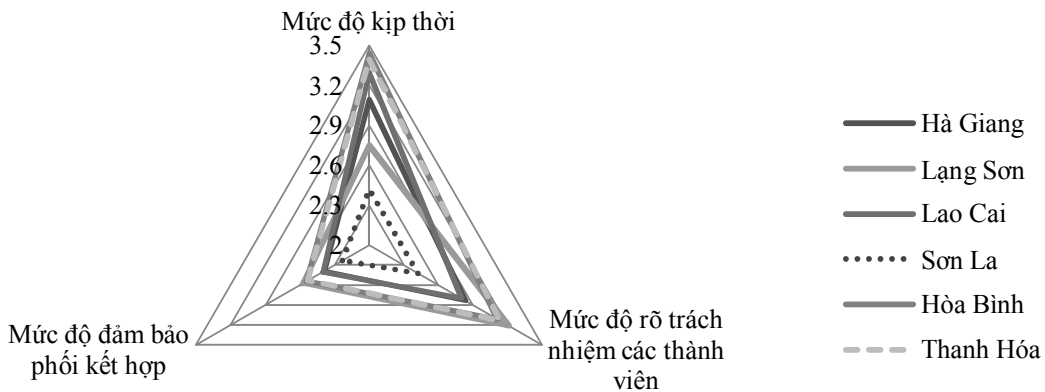
rõ trách nhiệm các thành viên trong ban chỉ đạo và do đó, mức đảm bảo phối kết hợp của các thành viên trong ban chỉ đạo thường thấp (Hình 1 và 2). Tình trạng trên là do cùng lúc triển khai nhiều chương trình và chính sách, tình trạng kiêm nhiệm nhiều.

3.2.4. Năng lực phối hợp các bên liên quan trong tổ chức triển khai

Kết quả đánh giá về sự phối kết hợp giữa các sở, ban ngành cấp tỉnh, các phòng, ban cấp huyện trong Ban Chỉ đạo giảm nghèo trong tổ chức hướng dẫn áp dụng chính sách, mức độ hoàn thành các báo cáo theo yêu cầu và giám sát đánh giá, sự tham gia và phối hợp của các bên liên quan mới ở mức độ trung bình, một số nơi còn yếu (Hình 3 và 4). Các ý kiến cũng cho rằng cần đẩy mạnh sự phối hợp với các sở, ban ngành liên quan ở cấp tỉnh, cũng như phòng, ban ở cấp huyện theo ngành dọc và ngành ngang.

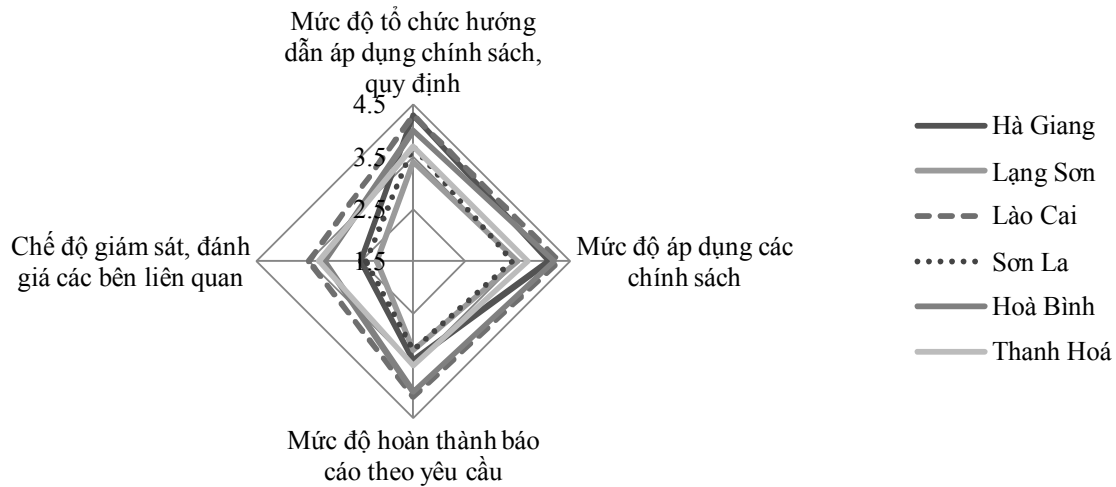
3.2.5. Năng lực quản lý và điều phối chương trình

Hình 2: Đánh giá của các cán bộ trong ban chỉ đạo giảm nghèo cấp huyện về hệ thống tổ chức triển khai thực hiện chính sách giảm nghèo của địa phương



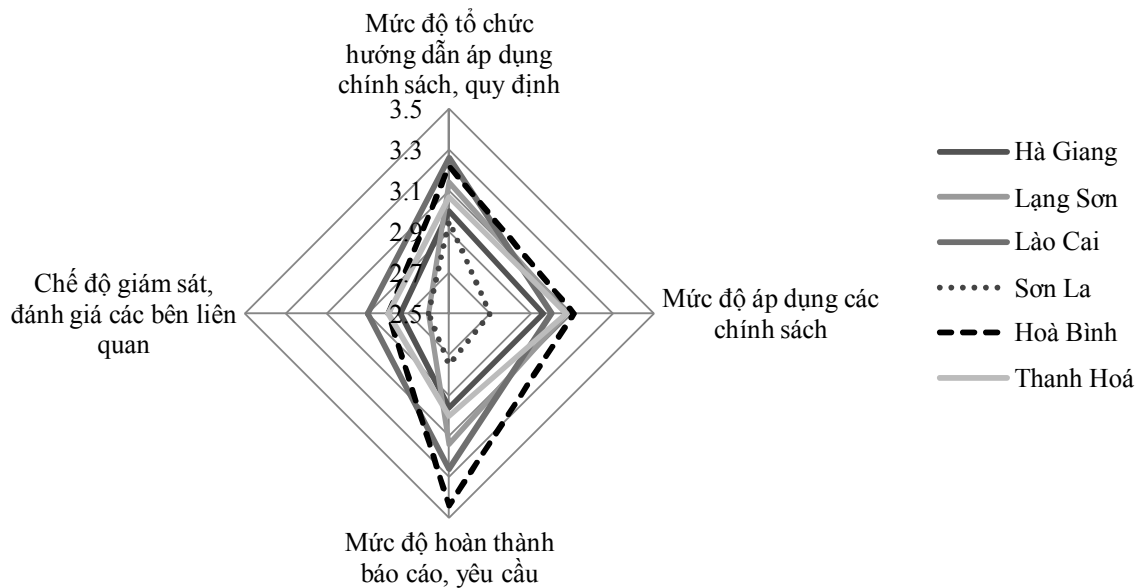
Nguồn: Tổng hợp ý kiến đánh giá của 100 cán bộ cấp huyện ở các tỉnh Hà Giang, Lạng Sơn, Lào Cai, Hòa Bình, Sơn La và Thanh Hóa, 2015

Hình 3: Đánh giá của cán bộ trong ban chỉ đạo giảm nghèo cấp tỉnh về Năng lực phối hợp các bên liên quan trong tổ chức triển khai chính sách giảm nghèo



Nguồn: Tổng hợp ý kiến đánh giá của 120 cán bộ ở các tỉnh Hà Giang, Lạng Sơn, Lào Cai, Hòa Bình, Sơn La và Thanh Hóa, 2015

Hình 4: Đánh giá của cán bộ trong ban chỉ đạo giảm nghèo cấp huyện về Năng lực phối hợp các bên liên quan trong tổ chức triển khai chính sách giảm nghèo



Nguồn: Tổng hợp ý kiến đánh giá của 100 cán bộ cấp huyện ở các tỉnh Hà Giang, Lạng Sơn, Lào Cai, Hòa Bình, Sơn La và Thanh Hóa, 2015

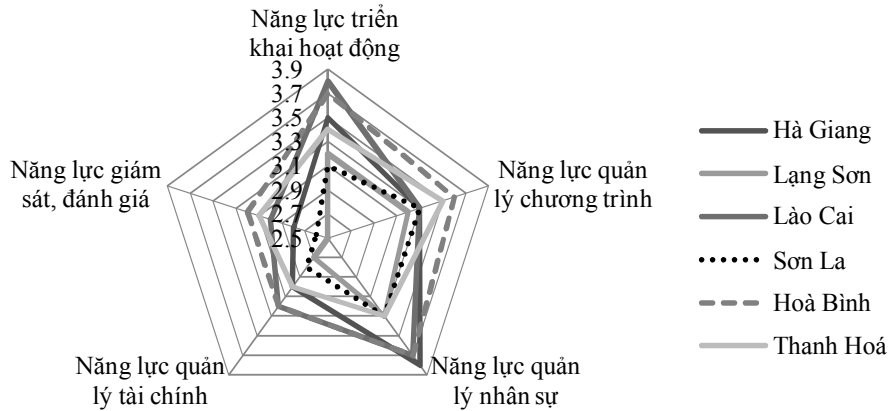
Kết quả khảo sát cho thấy: năng lực tổ chức triển khai, quản lý chương trình và dự án, quản lý nhân sự và tài chính, giám sát đánh giá chưa thật đáp ứng yêu cầu (Hình 5 và 6). Trong các năng lực trên, năng lực giám sát luôn là khâu yếu nhất ở các cấp. Năng lực Ban Chỉ đạo thực hiện giảm nghèo cấp huyện còn nhiều hạn chế, đặc biệt là năng lực xã làm chủ đầu tư. Một phần do năng lực xuất phát điểm thấp, một mặt chưa có nhiều cơ hội tham gia các hoạt động tăng cường năng lực.

3.2.6. Năng lực quản lý sự thay đổi

Năng lực quản lý sự thay đổi là yếu tố quan trọng ảnh hưởng đến hiệu lực và hiệu quả giảm nghèo. Kết quả khảo sát cho thấy: các năng lực này ở các cấp ở mức trung bình, và giảm dần từ cấp tỉnh xuống cấp huyện (Hình 7 và 8). Trong đó, năng lực ứng phó khi thay đổi tài chính nhân sự và năng lực ứng phó khi có sự thay đổi bên ngoài được đánh giá ở mức dưới trung bình ở cả cấp tỉnh và cấp huyện.

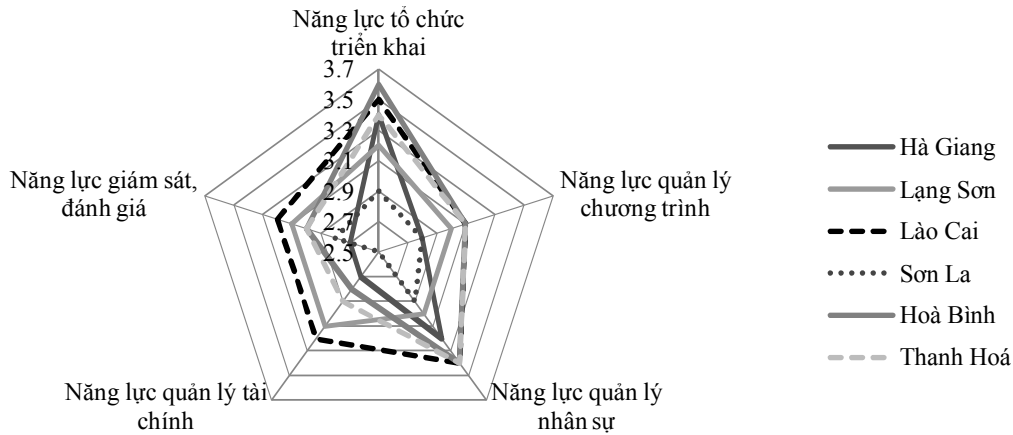
3.2.7. Năng lực giám sát, đánh giá

Hình 5: Đánh giá của cán bộ trong Ban chỉ đạo giảm nghèo cấp tỉnh về Năng lực quản lý và điều phối trong tổ chức triển khai chính sách giảm nghèo



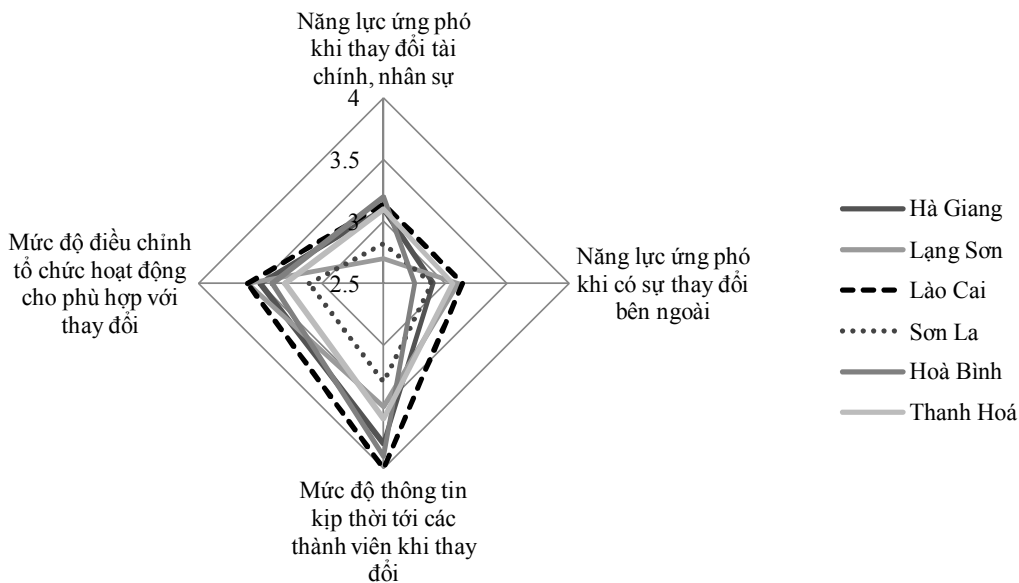
Nguồn: Tổng hợp ý kiến đánh giá của 120 cán bộ ở các tỉnh Hà Giang, Lạng Sơn, Lào Cai, Hòa Bình, Sơn La và Thanh Hóa, 2015

Hình 6: Đánh giá của cán bộ trong Ban chỉ đạo giảm nghèo cấp huyện về Năng lực quản lý và điều phối trong tổ chức triển khai chính sách giảm nghèo



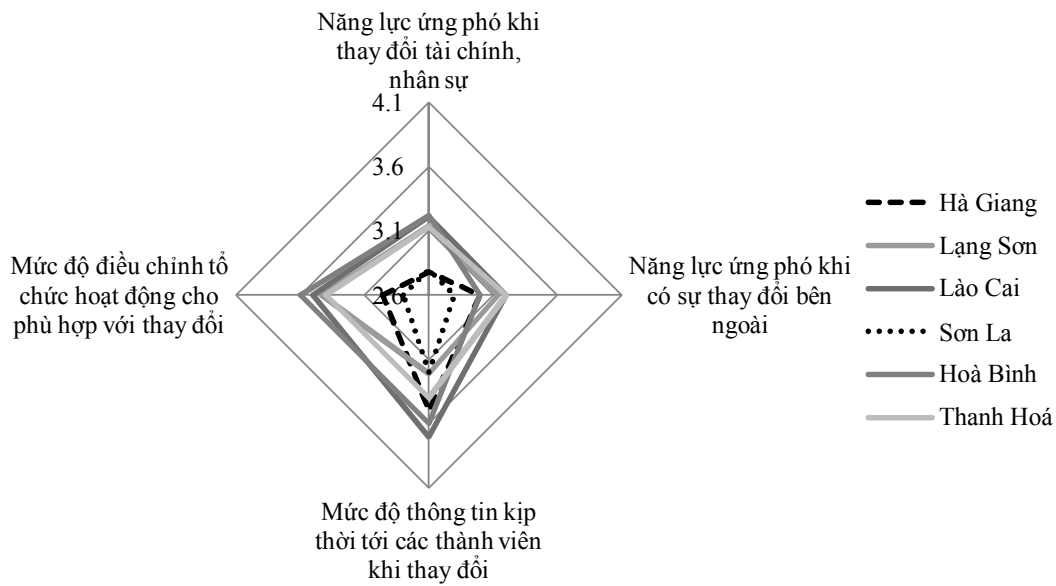
Nguồn: Tổng hợp ý kiến đánh giá của 100 cán bộ cấp huyện ở các tỉnh Hà Giang, Lạng Sơn, Lào Cai, Hòa Bình, Sơn La và Thanh Hóa, 2015

Hình 7: Đánh giá của cán bộ trong ban chỉ đạo giảm nghèo cấp tỉnh về Năng lực quản lý sự thay đổi



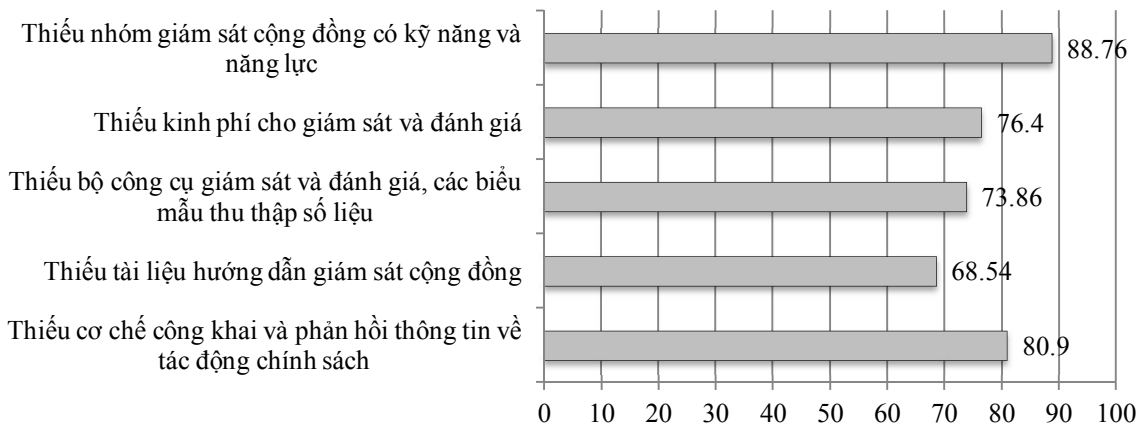
Nguồn: Tổng hợp ý kiến đánh giá của 120 cán bộ ở các tỉnh Hà Giang, Lạng Sơn, Lào Cai, Hòa Bình, Sơn La và Thanh Hóa, 2015

Hình 8: Đánh giá của cán bộ trong ban chỉ đạo giảm nghèo cấp huyện về Năng lực quản lý sự thay đổi



Nguồn: Tổng hợp ý kiến đánh giá của 100 cán bộ cấp huyện ở các tỉnh Hà Giang, Lạng Sơn, Lào Cai, Hòa Bình, Sơn La và Thanh Hóa, 2015

Hình 9: Số ý kiến của cán bộ cấp tỉnh về nguyên nhân hoạt động giám sát – đánh giá chưa đáp ứng được yêu cầu (%)



Nguồn: Tổng hợp ý kiến đánh giá của 120 cán bộ ở các tỉnh Hà Giang, Lạng Sơn, Lào Cai, Hòa Bình, Sơn La và Thanh Hóa, 2015

Có trên 30% số cán bộ cấp tỉnh đánh giá công tác giám sát việc thực hiện các hoạt động giảm nghèo của địa phương ở mức “rất yếu” và “yếu”. Nguyên nhân dẫn đến hoạt động giám sát yếu kém là do thiếu nhóm giám sát cộng đồng có kỹ năng và năng lực; thiếu kinh phí cho hoạt động giám sát, thiếu bộ công cụ giám sát và đánh giá, thiếu tài liệu hướng dẫn giám sát cộng đồng, thiếu cơ chế công khai phản hồi (Hình 9).

Như vậy, hệ thống tổ chức triển khai, sự phân công còn chồng chéo, thiếu sự phân cấp và trao quyền, năng lực tổ chức triển khai, năng lực quản lý chương trình dự án, năng lực quản lý sự thay đổi,

năng lực giám sát đánh giá có ảnh hưởng lớn đến kết quả và hiệu quả giảm nghèo. Thực tế cho thấy ở các tỉnh như Hòa Bình, Hà Giang, Lào Cai các hoạt động giảm nghèo được phân cấp trao quyền nhiều hơn cho cơ sở thì tốc độ giảm nghèo ở các tỉnh này nhanh và bền vững hơn ở các nơi khác.

3.3. Ảnh hưởng của đặc điểm tự nhiên, kinh tế, xã hội vùng Tây Bắc

Tây Bắc là vùng đất rộng người thưa, mật độ dân số chỉ bằng 1/10 so với đồng bằng và các vùng khác (112 người/km²), địa hình hiểm trở. Điều này đã hạn chế hiệu suất và hiệu quả đầu tư và hiệu quả của

Bảng 8: Quan hệ giữa mật độ dân số và tỷ lệ nghèo của các tỉnh vùng Tây Bắc năm 2014

Tỉnh	Mật độ dân số (Người /km ²)	Tỷ lệ hộ nghèo (%)
Hà Giang	97,4	23,21
Lạng Sơn	90,3	14,90
Cao Bằng	77,2	20,55
Bắc Kạn	62,4	14,24
Tuyên Quang	127,3	13,09
Yên Bái	112,0	20,57
Sơn La	81,0	23,99
Lào Cai	102,9	17,61
Hòa Bình	175,3	15,46
Lai Châu	44,6	23,48
Điện Biên	55,1	32,56
Phú Thọ	382,3	9,89
10 huyện phía Tây Nghệ An	110,0	18,67
11 huyện phía Tây Thanh Hóa	312,1	19,86
Giá trị trung bình	130,6	19,20
Độ lệch chuẩn bình quân	98,2	5,79
Hệ số tương quan Pearson		-0,49
Có ý nghĩa thống kê	0,075	

Nguồn: Tổng hợp số liệu thống kê của các tỉnh Lạng Sơn, Hà Giang, Lào Cai, Cao Bằng, Bắc Kạn, Phú Thọ Yên Bái, Hòa Bình, Điện Biên, Tuyên Quang, Sơn La, Lai Châu, Nghệ An, Thanh Hóa năm 2014

Bảng 9: Chỉ số năng lực cạnh tranh tỉnh (PCI) và tỷ lệ hộ nghèo của các tỉnh trong năm 2010 và 2014

Tỉnh	Thứ hạng chỉ số năng lực cạnh tranh tỉnh trong cả nước		Tỷ lệ hộ nghèo (%)		Sự thay đổi năm 2014 so với 2010 về	
	2010	2014	2014	2010	Thứ hạng PCI	Tỷ lệ giảm nghèo (%)
Hà Giang	49	60	23,21	41,80	11	-18,59
Hoà Bình	60	50	15,46	31,51	-10	-16,04
Lạng Sơn	59	54	14,90	28,34	-5	-13,44
Lào Cai	2	3	17,61	42,90	1	-25,29
Sơn La	62	49	23,94	37,90	-13	-13,96
Thanh Hoá	44	12	9,88	14,61	-32	-4,73
Hệ số tương quan Pearson					1	-0,827
Có ý nghĩa thống kê (2 đầu theo phân bố chuẩn- Sig. 2 tailed)						0,04

Nguồn: Do Kim Chung & cộng sự, 2015

thực hiện các hoạt động hỗ trợ giảm nghèo. Ở các vùng biên giới ở các tỉnh như Điện Biên, Lai Châu, Lào Cai, Hà Giang, để đầu tư hạ tầng cho khoảng 10- 15 hộ dân ở vùng này, thường phải cần 10 tỷ đồng cho làm đường giao thông thôn bản, 3 tỷ đồng cho các công trình điện lưới và thắp sáng. Nhiều trường hợp chi phí để thực thi các hoạt động hỗ trợ này cao hơn các khoản tiền hỗ trợ mà người nghèo nhận được. Vì thế, có sự liên hệ lớn giữa mật độ dân số và tỷ lệ nghèo. Kết quả phân tích tương quan Pearson đã chỉ rõ: Nếu mật độ dân số càng cao thì

tỷ lệ nghèo càng giảm ở hệ số tương quan là -0,490 và có ý nghĩa thống kê ở mức là 92,5% (Bảng 8).

Như vậy, sự thưa thớt về dân cư, địa hình hiểm trở có ảnh hưởng tiêu cực đến kết quả và hiệu quả giảm nghèo. Do đó, cần phải tính đến các yếu tố này trong thiết kế chính sách giảm nghèo.

3.4. Ảnh hưởng của môi trường kinh doanh và cải cách hành chính đến giảm nghèo

Môi trường kinh doanh được phản ánh rõ nét ở chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (hay PCI viết tắt

của *Provincial Competitiveness Index*) là chỉ số đánh giá và xếp hạng chính quyền về chất lượng điều hành kinh tế và xây dựng môi trường kinh doanh thuận lợi cho việc phát triển doanh nghiệp. Chỉ số PCI càng cao thể hiện chất lượng điều hành kinh tế và xây dựng môi trường kinh doanh ở tỉnh càng thuận lợi và ngược lại. Kết quả xếp hạng PCI từ năm 2006 đến năm 2014 cho thấy: Giá trị PCI chung của cả vùng tăng từ 49,3 năm 2006 đến 55,4 năm 2014 (Bảng 9). Đây là yếu tố tích cực cho sự giảm nghèo ở Tây Bắc như đã thảo luận ở trên. Kết quả phân tích tương quan Pearson giữa sự thay đổi về thứ hạng xếp bậc chỉ số năng lực cạnh tranh tỉnh và sự thay đổi tỷ lệ nghèo của tỉnh năm 2014 với năm 2010 cho thấy *nếu một tỉnh có thứ hạng chỉ số năng lực cạnh tranh càng được cải thiện thì tỷ lệ hộ nghèo của tỉnh đó càng giảm* với hệ số tương quan là -0.827%. Điều này có ý nghĩa thống kê ở mức 95,0% (Bảng 9). Như vậy, chỉ số năng lực cạnh tranh tỉnh có ảnh hưởng lớn đến tốc độ giảm nghèo ở các địa phương.

Chỉ số PCI của cả vùng thấp hơn so với chỉ số PCI bình quân của cả nước (bằng 93-94%). Chỉ có 1 tỉnh (Lào Cai) luôn nằm trong nhóm 10 tỉnh có PCI cao nhất. Trong khi đó, có đến 8 tỉnh nằm trong nhóm 10 tỉnh của cả nước có PCI thấp nhất cả nước.

Lời thừa nhận/cảm ơn

Các tác giả trân trọng cảm ơn Chương trình KHCN phát triển bền vững vùng Tây Bắc đã hỗ trợ về tài chính và tổ chức để triển khai đề tài nghiên cứu cấp nhà nước mã số KHCN-TB.07X/13-18. Đây là một phần trong kết quả nghiên cứu của đề tài này.

Tài liệu tham khảo

- Bộ Chính trị Đảng cộng sản Việt Nam (2004), *Quyết định số 117-QĐ/TW về thành lập Ban Chỉ đạo Tây Bắc giúp Bộ Chính trị chỉ đạo thực hiện Nghị quyết 37-NQ/TW về phương hướng phát triển kinh tế-xã hội và bảo đảm quốc phòng, an ninh vùng trung du và miền núi phía Bắc Bộ*, ban hành ngày 24 tháng 8 năm 2004.
- Bộ Lao Động, Thương binh và Xã hội (2015), *Báo cáo Sơ kết, đánh giá 06 năm thực hiện Nghị quyết số 30a/2008/NQ-CP ngày 27 tháng 12 năm 2008 của Chính phủ về Chương trình hỗ trợ, giảm nghèo nhanh và bền vững đối với các huyện nghèo*, Hà Nội.
- Bộ Lao Động, Thương binh và Xã hội (2012), *Chuẩn nghèo và đo lường nghèo đói ở Việt Nam*, Hà Nội.
- Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (2013), *Công văn số 3749/BC-BNN-KTHT về Báo cáo thực hiện chính sách, pháp luật về giảm nghèo thuộc chức năng, nhiệm vụ của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn từ năm 2005 đến năm 2012*, ban hành ngày 18 tháng 10 năm 2013.
- Chính phủ (2015), *Quyết định số 59/QĐ-TTg về Ban hành chuẩn nghèo tiếp cận nghèo đa chiều cho giai đoạn 2016-2020*, ban ngày 19 tháng 11 năm 2015.
- Do Kim Chung, Nguyen Phuong Le & Luu Van Duy (2015), 'Implementation of Poverty Reduction Policies: An Analysis of National Targeted Program for Poverty Reduction in the Northwest Region of Vietnam', *International Journal of Business and Social Science*, 6(9-1); 76-86.

Như vậy, PCI có ảnh hưởng lớn đến hiệu lực và hiệu quả triển khai các chủ trương và chính sách giảm nghèo. Do đó, cần chú ý đến yếu tố này trong triển khai các hoạt động giảm nghèo ở các tỉnh.

4. Kết luận

Công tác hoạch định chính sách, năng lực tổ chức triển khai chính sách, điều kiện kinh tế- tự nhiên và công cuộc cải cách hành chính có ảnh hưởng lớn đến giảm nghèo ở vùng Tây Bắc. Để nâng cao hiệu quả giảm nghèo cần thiết phải: 1) đổi mới cách tiếp cận trong hoạch định chính sách, giảm sự chồng chéo, cân đối giữa mục tiêu và nguồn lực, trao quyền chủ động nhiều hơn cho địa phương, tách cứu trợ và hỗ trợ, thực hiện đánh giá theo tiêu chí nghèo đa chiều; Thực hiện phối hợp, lồng ghép các nguồn lực cho giảm nghèo; 2) Đổi mới hệ thống tổ chức thực thi chính sách theo hướng nâng cao năng lực tổ chức, phối hợp kết hợp, quản lý sự thay đổi, xây dựng, quản lý, giám sát và đánh giá dự án giảm nghèo và phân cấp; 3) Ưu tiên đầu tư cho các vùng khó khăn, bố trí, sắp xếp lại dân cư ở những vùng thưa thớt để tăng hiệu quả đầu tư; 4) Tiếp tục thực hiện cải cách hành chính, nâng cao chất lượng điều hành kinh tế và xây dựng môi trường kinh doanh thuận lợi cho các doanh nghiệp và dân doanh có điều kiện phát triển. □

Lê Khả Đẩu (2015), *Đổi mới Chính sách xóa đói giảm nghèo, tạo tiền đề phát triển bền vững trên địa bàn vùng cao Tây Bắc*, Kỷ yếu hội thảo Chính sách và triển đổi mới và hội nhập, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia, trang 87-110.

Tổng cục thống kê (2014), *Niên giám thống kê năm 2015*, Hà Nội.

Quốc Hội (2015), *Nghị quyết số 100/2015/QH13 về phê duyệt chủ trương đầu tư các chương trình mục tiêu quốc gia giai đoạn 2016-2020*, ban hành ngày 12 tháng 11 năm 2015.

Thông tin nhóm tác giả:

***Đỗ Kim Chung**, Giáo sư, tiến sĩ

- Tổ chức tác giả công tác: Học Viện Nông nghiệp Việt Nam
- Lĩnh vực nghiên cứu chính: Kinh tế và chính sách phát triển nông nghiệp, nông thôn
- Một số tạp chí tác giả đã đăng tải công trình nghiên cứu: *Kinh tế và phát triển, Nghiên cứu kinh tế, Phát triển kinh tế, Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Khoa học và Phát triển (trường đại học nông nghiệp Hà Nội), International Journal of Business and Social Science (USA)*.
- Địa chỉ Email: dokimchung.hua@gmail.com

**** Kim Thị Dung**, Phó giáo sư, tiến sĩ

- Tổ chức tác giả công tác: Học Viện Nông nghiệp Việt Nam
- Lĩnh vực nghiên cứu chính: Tài chính và phát triển
- Một số tạp chí tác giả đã đăng tải công trình nghiên cứu: *Kinh tế và phát triển, Nghiên cứu kinh tế, Phát triển kinh tế, Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Khoa học và Phát triển (trường đại học Nông nghiệp Hà Nội), International Journal of Business and Social Science (USA)*.

*****Lư Văn Duy**, Thạc sĩ

- Tổ chức tác giả công tác: Học Viện Nông nghiệp Việt Nam
- Lĩnh vực nghiên cứu chính: Kinh tế và chính sách phát triển nông nghiệp, nông thôn
- Một số tạp chí tác giả đã đăng tải công trình nghiên cứu: *Kinh tế và phát triển, Nông nghiệp và Phát triển nông thôn*,

****** Lê Thị Thu Hương**, Thạc sĩ

- Tổ chức tác giả công tác: Học Viện Nông nghiệp Việt Nam
- Lĩnh vực nghiên cứu chính: Tài chính và phát triển
- Một số tạp chí tác giả đã đăng tải công trình nghiên cứu: *Kinh tế và phát triển, Nông nghiệp và Phát triển nông thôn*