

BÀN VỀ PHƯƠNG PHÁP TÍNH CHỈ TIÊU TỶ LỆ HỘ NGHÈO TRONG CHƯƠNG TRÌNH XÂY DỰNG XÃ NÔNG THÔN MỚI

PGS.TS. Nguyễn Sinh Cúc*

1. Đánh giá thực trạng chỉ tiêu tỷ lệ hộ nghèo

Chỉ tiêu thống kê tỷ lệ hộ nghèo hàng năm phản ánh mức độ đạt được của tiêu chí giảm tỷ lệ hộ nghèo của xã nông thôn mới (NTM). Trong bộ 19 tiêu chí về xây dựng NTM, tiêu chí hộ nghèo được đánh giá là một trong những tiêu chí rất quan trọng. Một khi đời sống người dân không ngừng nâng lên, bộ mặt nông thôn sẽ ngày thêm khởi sắc và hộ nghèo, tỷ lệ hộ nghèo sẽ giảm.

Vậy: Thế nào là hộ nghèo? Để đạt được tiêu chí xã NTM, tỷ lệ hộ nghèo là bao nhiêu?

Theo Thông tư số 54/2009/TT-BNNPTNT, ngày 21/8/2011 của Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn hướng dẫn: Hộ nghèo là hộ có thu nhập bình quân đầu người dưới chuẩn nghèo của từng thời kỳ. Ngày 30/01/2011, Thủ tướng Chính phủ đã ký Quyết định số 09/2011/QĐ-TTg về việc ban hành chuẩn hộ nghèo, hộ cận nghèo áp dụng cho giai đoạn 2011 – 2015, theo đó:

Chuẩn nghèo cho khu vực nông thôn là 400.000 đồng/người/tháng.

Đối với xã đạt chuẩn NTM chung cả nước là dưới 6%; nếu chia theo 7 vùng, chuẩn nghèo các xã NTM của từng vùng như sau:

- Trung du và miền núi phía Bắc dưới 10%.
- Đồng bằng sông Hồng dưới 3%.
- Bắc Trung bộ dưới 5%.
- Duyên hải Nam Trung bộ dưới 5%.
- Tây Nguyên dưới 7%.
- Đông Nam bộ dưới 3%
- Đồng bằng sông Cửu Long dưới 7%.

Tiêu chí này chỉ có một chỉ tiêu tương đối là tỷ lệ hộ nghèo ở nông thôn xã NTM, tính theo % so tổng số hộ trong xã. Song muốn tính được chỉ tiêu này phải điều tra tính toán được 2 chỉ tiêu liên quan là số hộ nghèo đạt chuẩn thu nhập dưới 400 nghìn đồng/khẩu/tháng và số hộ nông thôn của xã vào cùng thời điểm điều tra, thường cuối năm. Vì vậy để tìm hướng hoàn thiện, nội dung và phương pháp tính 2 chỉ tiêu này hiện nay như thế nào là vấn đề cần bàn cả về khoa học và thực tế.

* Hội Thống kê Việt Nam

Chỉ tiêu hộ nghèo: Hiện nay chỉ tiêu hộ nghèo và tỷ lệ hộ nghèo do 2 cơ quan chịu trách nhiệm thu thập, tính toán và công bố là Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội (LĐTB&XH) và Tổng cục Thống kê (Bộ Kế hoạch và Đầu tư). Quy định này dựa trên các văn bản pháp lý dưới đây:

Bộ Lao động, thương binh và xã hội: Thông tư số 04/2007/TT- BLĐTBXH ngày 29/01/2007 về hướng dẫn quy trình rà soát hộ nghèo hàng năm; Thông tư số 30/2008/TT-BLĐTBXH ngày 09/12/2008 về hướng dẫn quy trình kiểm tra, đánh giá định kỳ Chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo ở cấp địa phương.

Năm 2012, Bộ LĐTB&XH hướng dẫn quy trình điều tra, rà soát hộ nghèo, hộ cận nghèo hàng năm theo Thông tư ban hành năm 2011.

Thông tư hướng dẫn này đã làm rõ quy trình điều tra, rà soát xác định đối tượng hộ nghèo, hộ cận nghèo hàng năm từ cơ sở (thôn/bản, tổ dân cư; xã/phường/thị trấn) để đánh giá kết quả thực hiện mục tiêu giảm nghèo hàng năm của các địa phương và cả nước.

- **Đối tượng, phạm vi:** toàn bộ hộ gia đình hộ nghèo và cận nghèo trên phạm vi cả nước.

- **Phương pháp:** kết hợp các phương pháp nhận dạng nhanh, điều tra định lượng, phương pháp đánh giá có sự tham gia của người dân.

- **Yêu cầu:** bảo đảm tính chính xác, dân chủ, công khai, công bằng, có sự tham gia của người dân.

- **Chỉ tính thu nhập của hộ gia đình thuộc đối tượng hộ nghèo và cận nghèo trong vòng 12 tháng qua.**

Tổ chức bình xét ở thôn/bản, tổ dân cư.

Việc điều tra, rà soát hộ nghèo, cận nghèo phải được thực hiện vào thời điểm 01 tháng 10 hàng năm. Chậm nhất đến ngày 15 tháng 12 hàng năm.

Tổng cục Thống kê: Theo Chương trình điều tra thống kê Quốc gia do Thủ tướng Chính phủ ký quyết định số 803/QĐ-TTg ngày 28 tháng 6 năm 2012, mục 61, Khảo sát mức sống dân cư, trong đó có chỉ tiêu 1902, 1903, 1904 về thu nhập, chỉ tiêu của hộ nghèo. Cuộc điều tra mức sống tiến hành hàng năm, phương pháp chọn mẫu ngẫu nhiên. Phương án điều tra mức sống dân cư có nội dung và phương pháp áp dụng như sau:

- **Đối tượng khảo sát:** Hộ dân cư, các thành viên hộ và các xã có hộ được khảo sát.

- **Đơn vị khảo sát:** Hộ dân cư và xã được chọn khảo sát.

- **Phạm vi khảo sát:** 63 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương (sau đây gọi tắt là tỉnh).

- **Thời điểm, thời kỳ khảo sát:** Cuộc khảo sát được tiến hành trong 4 kỳ vào các tháng 3, 6, 9 và 12 năm 2012.

- **Thời gian khảo sát:** Thời gian thu thập thông tin tại địa bàn mỗi kỳ là 1 tháng. Nội dung điều tra bao gồm:

Thu thập các thông tin phản ánh mức sống của hộ, gồm:

- Thu nhập của hộ, gồm: mức thu nhập, thu nhập phân theo nguồn thu (tiền công, tiền lương; hoạt động sản xuất tự làm nông nghiệp, lâm nghiệp, thủy sản; hoạt động ngành nghề sản xuất kinh doanh dịch vụ phi nông nghiệp, lâm nghiệp, thủy sản của hộ; thu khác).

- Phiếu số 1A-PVH/KSMS12: Phiếu phỏng vấn hộ (thu nhập);

Khảo sát mức sống dân cư (KSMS) năm 2012 là cuộc điều tra chọn mẫu với các thông tin về mẫu khảo sát như sau:

Cỡ mẫu: Mẫu khảo sát cả nước gồm 46.995 hộ dân cư được chọn từ 3.133 địa bàn của mẫu chủ theo các bước sau: Chọn 3.133 địa bàn khảo sát (883 địa bàn thành thị và 2.250 địa bàn nông thôn), trong đó 50% được chọn lại từ các địa bàn đã được khảo sát trong năm 2010 và 50% được chọn mới từ mẫu mới. Tổng cục Thống kê chia số mẫu được phân bổ cho 4 kỳ theo phương pháp ngẫu nhiên hệ thống để tổ chức thu thập số liệu vào tháng 3, 6, 9 và 12/2012. Phiếu phỏng vấn xã được thực hiện đồng thời với thời gian thực hiện phỏng vấn hộ.

Cuộc khảo sát áp dụng phương pháp phỏng vấn trực tiếp. Điều tra viên đến gặp chủ hộ và những thành viên trong hộ có liên quan để phỏng vấn và ghi thông tin vào phiếu phỏng vấn hộ.

Các chỉ tiêu đầu ra của hộ dân cư:

- Thu nhập bình quân đầu người 1 tháng và cơ cấu thu nhập;

- Tỷ lệ hộ nghèo tính theo thu nhập;

Chỉ tiêu thu nhập bình quân nhân khẩu và tỷ lệ hộ nghèo theo phương án điều tra của Tổng cục Thống kê chỉ được tính chung cho cả nước trên dàn mẫu chung của tỉnh, không có huyện và xã nên không thể sử dụng để đánh giá thu nhập và hộ nghèo của từng xã theo yêu cầu của Chương trình xây dựng NTM như Thông tư 54 của Bộ NN&PTNT.

Như vậy, hạn chế của chỉ tiêu hộ nghèo trong Chương trình xây dựng NTM hiện nay là có 2 nguồn

số liệu, 2 cách tính do 2 cơ quan là Bộ LĐTB&XH và Tổng cục Thống kê chỉ đạo và thực hiện. Vậy, khi xét kết quả thực hiện tiêu chí này, Ban chỉ đạo xây dựng NTM ở tất cả các cấp dựa vào số liệu của cơ quan nào mới đảm bảo độ tin cậy cần thiết?

Theo hướng dẫn thực hiện Bộ tiêu chí quốc gia về NTM, tại Thông tư 54/2009/TT-BNNPTNT:

- Mức thu nhập bình quân đầu người/năm của xã sẽ do xã tự điều tra theo mẫu điều tra thu nhập hộ gia đình của Tổng cục Thống kê. Như vậy, nếu thực hiện theo hướng dẫn này sẽ không phù hợp về:

+ Thời gian, từ năm 2012 tuy có điều tra theo 4 quý trong năm nhưng thời gian báo cáo là cả năm, rất chậm do phải xử lý bằng máy tính quy mô lớn, thời gian kéo dài khoảng 6 tháng nên có khoảng cách xa với điều tra hộ nghèo của Bộ LĐTB&XH.

+ Cỡ mẫu, vì cho đến nay KSMS dân cư do Tổng cục Thống kê thực hiện với cỡ mẫu để tính bình quân chung toàn tỉnh, và mẫu này chỉ được rải ở một số xã (năm 2010 Thái Nguyên được phân bổ 49 địa bàn, rải mẫu ở 49 thôn/xóm/tổ dân phố của 49/180 thôn, bản của địa phương cấp xã).

+ Tổ chức thực hiện, vì hệ thống chỉ tiêu điều tra thu nhập hộ gia đình có hàng ngàn chỉ tiêu với những khái niệm và phương pháp điều tra đòi hỏi điều tra viên có tính chuyên môn cao. Do vậy, nếu để xã tự thực hiện sẽ không chính xác, thiếu khách quan.

- Mức thu nhập bình quân đầu người/năm của tỉnh (khu vực nông thôn) sẽ dựa vào công bố hàng năm của Tổng cục Thống kê. Nếu thực hiện theo hướng dẫn này cũng không phù hợp về thời gian (như phân tích ở trên) và cỡ mẫu (cho đến

nay, cỡ mẫu KSMS dân cư chỉ đại diện chung toàn tỉnh, số liệu về từng khu vực nông thôn, thành thị là số bình quân chung toàn vùng, không phải là số liệu của tỉnh).

Đối với cấp huyện và cấp xã, theo Thông tư số 02/2011/TT- BKHĐT, chỉ tiêu thống kê cấp huyện mã số H0324 chỉ có số hộ dân cư nghèo, thoát nghèo và tái nghèo trong năm, do Phòng LĐTB&XH chủ trì và Chi cục Thống kê huyện phối hợp, còn cấp xã cũng chỉ tiêu tương tự do thôn, bản báo cáo. Với nguồn số liệu này không đủ căn cứ để xác định tỷ lệ hộ nghèo của xã khi xét duyệt xã NTM theo Thông tư số 54/2009/TT-BNNPTNT.

Theo quy định của Trung ương, tỷ lệ hộ nghèo quy định cho 7 vùng kinh tế là còn quá chung chung, chưa phù hợp trong việc đánh giá xây dựng nông thôn mới đối với cấp xã. Thực tế là mỗi vùng lại có nhiều tỉnh, nhiều huyện, nhiều xã, có cả đồng bằng, ven đô thị, miền núi, vùng cao vùng dân tộc thiểu số rất khác nhau về điều kiện tự nhiên kinh tế, xã hội nên số hộ nghèo và tỷ lệ hộ nghèo của các xã trong 1 vùng cũng rất khác nhau, thậm chí chênh lệch đến chục lần. Điều không hợp lý là tất cả các sự khác nhau đó không được tính đến khi xét duyệt công nhận xã NTM về tỷ lệ hộ nghèo nên nếu muốn đạt tiêu chí NTM phải chịu cùng một mức như nhau là không thực tế.

Theo kết quả điều tra, rà soát hộ nghèo, hộ cận nghèo năm 2012 vừa được Bộ LĐTB&XH công bố, kết quả năm 2012 so 2011(%) như sau: miền núi Tây Bắc có tỷ lệ hộ nghèo cao nhất với 28,55%/33,02%; miền núi Đông Bắc 17,39%/21,01%; Tây Nguyên 15%/18,62%; Khu 4 cũ 13,04%/18,28%; Duyên hải Miền Trung

12,2%/14,49%; Đồng bằng sông Cửu Long 9,24%/11,39%; Đồng bằng Sông Hồng 4,89%/6,5% và Đông Nam Bộ 1,27%/1,7%.

Số liệu trên cho thấy, sự chênh lệch về tỷ lệ hộ nghèo năm 2012 giữa 2 vùng Đông Bắc và Tây Bắc là rất lớn Tây Bắc có tỷ lệ hộ nghèo cao nhất với 33,02%; tiếp đến là miền núi Đông Bắc 21,01%. Trong khi đó chỉ tiêu tỷ lệ hộ nghèo chung của vùng Trung du và miền núi phía Bắc (gồm cả Đông bắc và Tây Bắc) là 10% là không hợp lý. Ngay cả tỷ lệ này ở vùng Đông bắc cũng vẫn còn 21% vậy làm sao đến năm 2015 đạt dưới 10%? Tình hình tương tự cũng diễn ra giữa các tỉnh trong vùng như Điện Biên là 38,25% và Quảng Ninh là 3,52%, chênh nhau hơn 10 lần. Vậy, khi xét xã NTM về chuẩn nghèo thì các xã vùng Tây Bắc khó có thể đạt mức dưới 10% dù đến năm 2020, trong khi đó các xã vùng Đông Bắc như Phú Thọ, Bắc Giang, Quảng Ninh lại hoàn toàn có thể đạt mức này vào năm 2015. Thí dụ tiêu chí tỷ lệ hộ nghèo xã vùng cao Lai Châu, Cao Bằng cũng phải chịu mức 10% như xã vùng biển Quảng Ninh hay Bắc Giang là không hợp lý. Ngay Bộ LĐTB&XH trong báo cáo kết quả điều tra hộ nghèo năm 2012 cũng chia cả nước thành 8 vùng, trong đó có Đông Bắc và Tây Bắc riêng biệt. Việc ghép vùng Tây Bắc với vùng Đông bắc không chỉ làm tăng thêm sự bất hợp lý trong xây dựng, công nhận xã NTM giữa các tỉnh trong vùng này mà còn làm mất đi khả năng so sánh với các nguồn số liệu tình hình kinh tế - xã hội, đời sống hiện có của 8 vùng theo niên giám thống kê và các nguồn số liệu của các Bộ ngành khác.

Đó là nhược điểm lớn, không chỉ với chỉ tiêu hộ nghèo mà còn cả các chỉ tiêu khác như thu nhập

binh quân nhân khẩu, chưa được sửa đổi trong Quyết định số 342/QĐ-TTg ngày 20/02/2013 của Thủ tướng Chính phủ về sửa đổi một số tiêu chí quốc gia về xây dựng NTM.

Thực tế trên cho thấy yêu cầu đặt ra tỷ lệ hộ nghèo xã NTM dưới 6% năm 2015 là không khả thi và phương pháp tính cũng không chuẩn. Với những vùng có điều kiện kinh tế phát triển tỷ lệ hộ nghèo xã NTM theo quy định của Thông tư 54 là quá thấp. Thí dụ vùng Đông Nam bộ, thực tế năm 2012, tỷ lệ hộ nghèo chung chỉ còn 1,27% nếu vùng nông thôn cũng chỉ dưới 3%, thì chuẩn nghèo dưới 3% của xã NTM là quá dễ thực hiện. Ngược lại với các vùng khác, như vùng Tây Nguyên, Tây Bắc, Đông bắc bộ, Bắc Trung bộ, ngay cả vùng Đồng bằng sông Hồng là những vùng nghèo nên chuẩn xã NTM như Thông tư 54 là rất khó đạt được, với những xã không nằm trong vùng qui hoạch, có điều kiện tự nhiên khó khăn, giao thông không thuận lợi... thì việc đạt tiêu chí này là không thể.

2. Đề xuất giải pháp hoàn thiện

Về chỉ tiêu hộ tỷ lệ hộ nghèo phản ánh tiêu chí 11 của xã NTM, hàng năm, trong kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội địa phương có chỉ tiêu giảm tỷ lệ hộ nghèo (với một mức giảm nào đó). Vì vậy, chúng tôi đề nghị thay đổi chỉ tiêu tỷ lệ hộ nghèo như Thông tư 54 bằng chỉ tiêu "Tốc độ giảm tỷ lệ hộ nghèo hàng năm xã NTM phải đạt thấp nhất là 3%". Mục tiêu này cao hơn tốc độ giảm nghèo 2012 so 2011 là 1,76% và mục tiêu giảm 2% năm 2013 của cả nước. Như vậy nếu xã NTM đạt mức giảm bình quân 3%/năm giai đoạn 2011-2015 là phù hợp với hầu hết các vùng nông thôn cả nước vừa có tính khả thi lại dễ tính toán.

Ưu điểm của chỉ tiêu này là:

- Về nội dung chỉ tiêu:

+ Khắc phục được các nhược điểm của Thông tư 54 như đã trình bày ở trên về cả 2 mặt: tỷ lệ hộ nghèo quy định cho từng vùng quá cao và chênh lệch giữa các tỉnh trong cùng 1 vùng quá lớn.

+ Có thể áp dụng được ở tất cả các xã thuộc các vùng khác nhau không phân biệt xã giàu hay xã nghèo, vùng giàu hay vùng nghèo.

+ Đơn giản hóa phương pháp thu thập số liệu và tính toán tỷ lệ hộ nghèo của các địa phương nhất là các xã.

Về nguồn số liệu: Với nội dung đề xuất nguồn số liệu để tính toán chỉ tiêu tỷ lệ hộ nghèo sẽ có được thông qua kết quả điều tra tính toán thu nhập của hộ gia đình (đã nêu trên), đồng thời, tham khảo và đối chiếu với chỉ tiêu "Số hộ dân cư nghèo, thoát nghèo và tái nghèo" trong danh mục hệ thống chỉ tiêu thống kê cấp xã. Từ đó, xác định tỷ lệ hộ nghèo năm nghiên cứu và năm trước đó để tính ra mức giảm tỷ lệ hộ nghèo của năm nghiên cứu. Nếu tỷ lệ hộ nghèo của xã thấp hơn bình quân khu vực nông thôn của huyện và mức giảm tỷ lệ hộ nghèo cao hơn mức giảm tỷ lệ hộ nghèo bình quân chung khu vực nông thôn toàn huyện (ở năm nghiên cứu) thì xã đó được coi là đạt về tiêu chí giảm tỷ lệ hộ nghèo.

Thực tế tại địa phương cho thấy, với nội dung và nguồn số liệu như đề xuất, chỉ tiêu tỷ lệ hộ nghèo của các xã xây dựng NTM có thể tính toán và công bố hàng năm.

Các điều kiện để tính chỉ tiêu này là:

Thứ nhất: Ban chỉ đạo xây dựng NTM của huyện và xã phải:

- Xác định được số lượng hộ nghèo của xã trong năm xét duyệt. Để có được số liệu này nhất thiết phải tiến hành điều tra thu nhập của các hộ thuộc 2 đối tượng hộ nghèo và hộ cận nghèo của năm trước đó với các tư liệu thực của năm hiện tại. Nguồn số liệu về số hộ nghèo và cận nghèo của xã do ngành Lao động thương binh và xã hội cung cấp theo phương án rà soát hộ nghèo hàng năm của huyện và xã. Phương pháp xác định là tiến hành điều tra thu nhập của tất cả các hộ thuộc 2 đối tượng trên theo phương án điều tra thu nhập của ngành Thống kê (điều tra trực tiếp theo danh mục các khoản thu được tính vào thu nhập của hộ nông thôn của xã). *Từ số.*

- Xác định số hộ nông thôn trên địa bàn xã năm xét duyệt. Số hộ nông thôn được xác định của xã là số trung bình của năm, không phải là số thời điểm. Nguồn số liệu: Chi cục Thống kê huyện và thống kê xã thu thập và cung cấp. *Mẫu số.*

Thứ 2: Chi cục Thống kê huyện phối hợp với Phòng LĐTB&XH huyện kiểm tra độ tin cậy của 2 nguồn số liệu trên, nếu đảm bảo độ tin cậy mới sử dụng để tính toán tỷ lệ hộ nghèo của xã NTM của năm xét duyệt. Phương pháp tính chỉ tiêu này như sau:

Tỷ lệ hộ nghèo = số hộ nghèo khu vực nông thôn của xã/ tổng số hộ nông thôn của xã năm báo cáo, đơn vị tính %.

Với điều kiện hiện nay, phương pháp tính thu nhập của các hộ nghèo và cận nghèo của xã tại địa phương do cán bộ xã tự làm tự báo cáo là khó khăn

bởi vì, trong thu nhập của hộ gia đình ở khu vực nông thôn tỷ trọng thu từ nông, lâm nghiệp, thủy sản chiếm gần 90%; còn lại là thu nhập từ tiền lương tiền công, từ hoạt động phi nông, lâm nghiệp, thủy sản, từ thu khác (được tính vào thu nhập). Hệ thống chỉ tiêu điều tra thu nhập hộ gia đình có hàng ngàn chỉ tiêu với những khái niệm và phương pháp điều tra đòi hỏi điều tra viên có tính chuyên môn cao. Do vậy, cán bộ xã, thôn không tự tính được chỉ tiêu này và nhất thiết phải có sự phối hợp chặt chẽ giữa 2 ngành Thống kê và LĐTB&XH cùng với sự tham gia của UBND và các ngành của huyện, xã, thôn và chủ hộ. Chi cục Thống kê cấp huyện phối hợp với chính quyền địa phương (xã đó) tổ chức điều tra theo đúng phương pháp của ngành Thống kê, đảm bảo mẫu chọn được phù hợp, đại diện cho xã đó. Nội dung điều tra phải ngắn, gọn đủ để tính thu nhập của hộ năm nghiên cứu và năm liền kề trước đó./.

Tài liệu tham khảo chính:

1. Quyết định số 491/QĐ-TTG ngày 16/4/2009 của Thủ tướng Chính phủ.
2. Quyết định số 800/QĐ-TTG ngày 4/6/2010 của Thủ tướng Chính phủ.
3. Thông tư số 54 /2009/TT-BNNPTNT ngày 21/8/2009 của Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn.
4. Chương trình điều tra thống kê Quốc gia do Thủ tướng Chính phủ ký quyết định số 803/QĐ-TTg ban hành ngày 28 tháng 6 năm 2012.
5. Kết quả khảo sát hộ nghèo của Bộ LĐTB&XH năm 2012.
6. Hệ thống chỉ tiêu thống kê cấp tỉnh, huyện xã. TCTK, 2012.
7. Quyết định số 342/QĐ-TTg ngày 20/02/2013 của Thủ tướng Chính phủ về sửa đổi một số tiêu chí quốc gia về xây dựng NTM.