

BÀN VỀ TIÊU CHÍ THU NHẬP VÀ HỘ NGHÈO ĐỐI VỚI XÃ ĐẠT TIÊU CHUẨN NÔNG THÔN MỚI

TS. Đỗ Thiên Kinh*

Tóm tắt: Bài viết phân tích hai tiêu chí thu nhập và hộ nghèo đối với xã đạt tiêu chuẩn nông thôn mới. Đây là hai tiêu chí chủ yếu trong Bộ tiêu chí quốc gia về nông thôn mới. Trên cơ sở phân tích hai tiêu chí này, bài viết đưa ra khuyến nghị nên sửa đổi tiếp tục tiêu chí thu nhập. Nên đưa nội dung về giảm bớt bất bình đẳng giữa nông thôn và đô thị như là một bộ phận cấu thành của tiêu chí thu nhập. Đối với tiêu chí hộ nghèo, bài viết đưa ra khuyến nghị nên sử dụng thống nhất một chuẩn nghèo quốc gia, và nên bổ sung hướng dẫn thực hiện tiêu chí hộ nghèo bằng cách cập nhật chỉ số giá tiêu dùng (CPI) hàng năm để áp dụng vào Chương trình nông thôn mới.

Từ khóa: Nông thôn mới; hộ nghèo; thu nhập.

Giới thiệu

Chương trình xây dựng nông thôn mới (NTM) có tên đầy đủ là *Chương trình mục tiêu Quốc gia về xây dựng nông thôn mới giai đoạn 2010-2020*. Ngày 4/6/2010, Chính phủ đã ban hành Quyết định số 800/QĐ-TTg phê duyệt Chương trình NTM thực hiện trên địa bàn nông thôn cả nước (bao gồm 9.008 xã có đăng ký đạt tiêu chuẩn NTM) với *mục tiêu chung* và *mục tiêu cụ thể* đặt ra như sau:

“Mục tiêu chung: Xây dựng NTM nông thôn mới có kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội từng bước hiện đại; cơ cấu kinh tế và các

hình thức tổ chức sản xuất hợp lý, gắn nông nghiệp với phát triển nhanh công nghiệp, dịch vụ; gắn phát triển nông thôn với đô thị theo quy hoạch; xã hội nông thôn dân chủ, ổn định, giàu bản sắc văn hóa dân tộc; môi trường sinh thái được bảo vệ; an ninh trật tự được giữ vững; đời sống vật chất và tinh thần của người dân ngày càng được nâng cao; theo định hướng xã hội chủ nghĩa.

Mục tiêu cụ thể: 1- Đến năm 2015: 20% số xã đạt tiêu chuẩn NTM (theo Bộ tiêu chí quốc gia về NTM). 2- Đến năm 2020: 50% số xã đạt tiêu chuẩn NTM (theo Bộ tiêu chí quốc gia về NTM) - (Trích Quyết định số 800/QĐ-TTg).

* Viện Xã hội học.

Một xã đạt tiêu chuẩn NTM phải thỏa mãn tất cả 19 tiêu chí như sau:

I. Quy hoạch

- Tiêu chí số 1: *Quy hoạch và lập đề án xây dựng NTM*

II. Hạ tầng kinh tế - xã hội

- Tiêu chí số 1: *Giao thông nông thôn*

- Tiêu chí số 2: *Thủy lợi*

- Tiêu chí số 3: *Điện nông thôn*

- Tiêu chí số 4: *Trường học các cấp*

- Tiêu chí số 5: *Cơ sở vật chất văn hóa*

- Tiêu chí số 6: *Chợ nông thôn*

- Tiêu chí số 7: *Bưu điện*

- Tiêu chí số 8: *Nhà ở dân cư*

III. Kinh tế và tổ chức sản xuất

- Tiêu chí số 1: *Thu nhập*

- Tiêu chí số 2: *Hộ nghèo*

- Tiêu chí số 3: *Tỉ lệ lao động có việc làm thường xuyên*

- Tiêu chí số 4: *Hình thức tổ chức sản xuất*

IV. Văn hóa - Xã hội - Môi trường

- Tiêu chí số 1: *Giáo dục*

- Tiêu chí số 2: *Y tế*

- Tiêu chí số 3: *Văn hóa*

- Tiêu chí số 4: *Nước sạch, vệ sinh môi trường nông thôn*

V. Hệ thống chính trị

- Tiêu chí số 1: *Hệ thống tổ chức chính trị xã hội vững mạnh*

- Tiêu chí số 2: *An ninh, trật tự xã hội*

Trong số 19 tiêu chí trên đây, thu nhập (số 10) và hộ nghèo (số 11) là 02 tiêu chí chủ yếu trong Chương trình NTM. Vì vậy, bài viết đề cập đến hai tiêu chí này của Chương trình NTM nhằm góp phần tham gia phong trào thi đua “Cả nước chung sức xây dựng nông thôn mới” do Thủ tướng Chính phủ phát động từ năm 2011.

Đến tháng 5/2014, sau hơn 3 năm thực hiện Chương trình NTM ở 9008 xã đăng ký đạt chuẩn NTM, đã có:

- Số xã đạt 19 tiêu chí: 185 xã¹, chiếm tỷ lệ 2,05%;

- Số xã đạt từ 15 đến 18 tiêu chí: 622 xã, chiếm tỷ lệ 6,9%;

- Số xã đạt từ 10 đến 14 tiêu chí: 2.646 xã, chiếm tỷ lệ 29,37%;

- Số xã đạt từ 5 đến 9 tiêu chí: 4.033 xã, chiếm 44,77%;

- Số xã dưới 5 tiêu chí: 1.515 xã, chiếm 16,82%;

- Số xã chưa đạt tiêu chí tiêu chí nào: 07 xã.

(*Nguồn: Ban chỉ đạo Trung ương Chương trình NTM, 2014: 11*).

Ưu điểm nổi bật của Chương trình xây dựng NTM đã trở thành phong trào rộng khắp trong cả nước. Dân chủ cơ sở được

¹ Thứ trưởng bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn Trần Thành Nam cho biết, đến hết năm 2014 đã có 785 xã đạt chuẩn 19 tiêu chí nông thôn mới, chiếm 8,8% tổng số xã trên cả nước (Chung Hoàng, 2014).

nâng cao hơn, bộ mặt nông thôn ở nhiều nơi được đổi mới, văn minh hơn. Cơ sở hạ tầng thiết yếu được nâng cấp, hệ thống chính trị cơ sở tiếp tục được củng cố. Thu nhập và điều kiện sống của nhân dân được cải thiện và nâng cao. Bên cạnh đó, *hạn chế chủ yếu* là: (a)- Tiến độ triển khai còn chậm so với mục tiêu đặt ra, phong trào không đồng đều. Chậm và khó khăn nhất là ở các địa phương vùng miền núi Tây Bắc, vùng bãi ngang là nơi còn xã “trắng” tiêu chí NTM. (b)- Trong thực hiện các nội dung xây dựng NTM, mới tập trung cao cho xây dựng cơ sở hạ tầng. Các nội dung về phát triển sản xuất nâng cao thu nhập, phát triển văn hóa, cải thiện môi trường...chưa được quan tâm chỉ đạo và đầu tư đúng mức nên chậm có chuyển biến rõ nét. Chưa có chính sách hỗ trợ phù hợp đối với các địa phương có điểm xuất phát thấp và điều kiện kinh tế - xã hội khó khăn (vùng núi cao, bãi ngang). (c)- Chủ yếu mới tập trung cao thực hiện các nhiệm vụ thuộc trách nhiệm của *cấp xã* (lập quy hoạch, đề án, xây dựng công trình hạ tầng công cộng). Thiếu sự quan tâm, chỉ đạo và cơ chế thực hiện các nhiệm vụ của *cấp cộng đồng* và *cấp hộ*. (Nguồn: Ban chỉ đạo Trung ương Chương trình NTM, 2014: 11, 12, 14).

Như vậy, số xã đạt được đầy đủ 19 tiêu chí NTM còn rất thấp so với mục tiêu đặt ra đến năm 2015 là 20% số xã đạt tiêu chí NTM. Giả sử trong năm 2015, tất cả 622 xã đã đạt từ 15 đến 18 tiêu chí sẽ đạt được đầy đủ 19 tiêu chí NTM, thì tổng số xã đạt 19 tiêu chí sẽ là khoảng 9%. So với mục tiêu đặt ra đến năm 2015 là 20% số xã đạt đầy đủ

19 tiêu chí NTM còn khoảng cách khá xa. Nói rõ là rất khó đạt được mục tiêu này. Tiếp theo, mục tiêu đặt ra đến năm 2020 là 50% số xã đạt tiêu chí NTM còn rất không xác định.

Câu hỏi đặt ra là tại sao tổng số xã hoàn thành đầy đủ 19 tiêu chí còn rất thấp (kể cả số xã dự kiến đạt được trong năm 2015)? Một trong những nguyên nhân là Bộ tiêu chí NTM có nội dung chưa phù hợp với thực tiễn và cần được sửa đổi tiếp tục. Sự cần thiết phải hoàn thiện tiếp tục Bộ tiêu chí NTM là dựa trên cơ sở thực tiễn hoạt động của Chương trình xây dựng NTM. Về việc cần thiết phải hoàn thiện tiếp tục Bộ tiêu chí NTM được thể hiện trong văn bản của Chính phủ như sau: “b) Các Bộ, Ngành có trách nhiệm rà soát bổ sung, sửa đổi các tiêu chí cụ thể trong Bộ tiêu chí quốc gia về NTM và hướng dẫn địa phương thực hiện phù hợp với điều kiện thực tế; làm cơ sở cho việc đánh giá, công nhận xã đạt chuẩn nông thôn mới.” (Thủ tướng Chính phủ, 2014). Dưới đây là phân tích về tiêu chí thu nhập và tiêu chí hộ nghèo. Từ đó, đề xuất khuyến nghị sửa đổi tiếp tục tiêu chí thu nhập và sửa đổi hướng dẫn thực hiện tiêu chí hộ nghèo đối với xã NTM.

1. Tiêu chí về thu nhập

1.1. Tiêu chí về thu nhập trong Chương trình NTM

Tiêu chí thu nhập (số 10) của Chương trình NTM giai đoạn 2010~2020 được Chính phủ ban hành lần đầu vào năm 2009 như quy định như dưới đây:

A. Xã nông thôn mới

Bảng 1: TIÊU CHÍ VỀ THU NHẬP TRONG CHƯƠNG TRÌNH NÔNG THÔN MỚI

Tên tiêu chí	Nội dung tiêu chí	Chỉ tiêu chung	Chỉ tiêu theo vùng						
	Thu nhập bình quân đầu người/năm so với mức bình quân chung của tỉnh		TDMN p.Bắc	ĐB sông Hồng	Bắc Tr. Bộ	D.hải Nam TB	Tây Nguyên	Đông Nam Bộ	ĐB SCLong
Thu nhập		1,4 lần	1,2 lần	1,5 lần	1,4 lần	1,4 lần	1,3 lần	1,5 lần	1,3 lần

Nguồn: Thủ tướng Chính phủ, 2009.

Theo tiêu chí thu nhập cũ trên đây, xã đăng ký NTM được công nhận đạt tiêu chí thu nhập khi có mức thu nhập bình quân đầu người/năm của xã đạt mức quy định theo con số tương đối *gấp số lần* so với với *bình quân chung của tỉnh* (bao gồm cả nông thôn và đô thị). Nhưng Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (NN&PTNT) hướng dẫn thực hiện theo hướng *giảm nhẹ tiêu chí* này xuống còn gấp số lần so với *khu vực nông thôn trong tỉnh* (Bộ NN&PTNT, 2009), tùy theo tỉnh đó thuộc về vùng KT-XH nào. Sau 2 năm (2011-2012) thực hiện Chương trình NTM, tiêu chí thu nhập đã được Chính phủ sửa đổi vào ngày 20-02-2013. Cụ thể như sau:

[...] đ) Các xã đạt chuẩn phải có tốc độ tăng thu nhập bình quân đầu người của xã không thấp hơn tốc độ tăng thu nhập bình quân đầu người tối thiểu khu vực nông thôn của vùng do Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn phối hợp cùng với Bộ Kế hoạch và Đầu tư hướng dẫn chi tiết và công bố. [...]

A. Xã nông thôn mới

Như vậy, có hai nội dung quan trọng đối với tiêu chí mới này như sau: (1) Chỉ tiêu chung cho cả nước phải đạt 18 triệu đồng/người (năm 2012), 26 triệu đồng/người (năm 2015) và 44 triệu đồng/người (năm 2020); (2) Các xã đạt chuẩn phải có tốc độ tăng thu nhập bình quân đầu người của xã không thấp hơn tốc độ tăng thu nhập bình quân đầu người tối thiểu khu vực nông thôn của vùng. Nhưng, hướng dẫn thực hiện tiêu chí NTM (của Bộ NN&PTNT, 2013) *không đề cập đến nội dung số 2* (tức là điểm “đ” của tiêu chí thu nhập sửa đổi). Nội dung điểm “đ” của tiêu chí thu nhập sửa đổi là rất quan trọng, bởi vì nó đảm bảo sự thu hẹp khoảng cách bất bình đẳng giữa nông thôn và đô thị. Theo tiêu chí thu nhập sửa đổi do Chính phủ ban hành thì xã NTM phải đạt đồng thời hai nội dung là thỏa mãn *con số tuyệt đối về thu nhập* và *tốc độ tăng thu nhập* hàng năm. Nhưng Bộ NN&PTNT chỉ hướng dẫn thực hiện một nội dung, còn nội dung quan trọng thứ hai thì không đề cập. Điều này cũng hàm ý không thực hiện nội dung thứ hai này.

Bảng 2: TIÊU CHÍ THU NHẬP CỦA XÃ NTM

Tên tiêu chí	Nội dung tiêu chí		Chỉ tiêu chung	Chỉ tiêu theo vùng						
				TDMN p.Bắc	ĐB sông Hồng	Bắc Tr. bộ	D.hải Nam TB	Tây Nguyên	Đông Nam Bộ	ĐB SCLong
Thu nhập	Thu nhập TB/ người kh.vực N.thôn (triệu đ./ng.)	Năm 2012	18	13	20	13	16	16	24	20
		Đến 2015	26	18	29	18	23	23	34	29
		Đến 2020	44	35	49	35	40	40	58	49

Nguồn: Thủ tướng Chính phủ, 2013.

1.2. Phân tích và bình luận

1.2.1. Tại sao phải ban hành tiêu chí thu nhập sửa đổi? Một số điểm lý giải chưa thỏa đáng

Theo Bộ NN&PTNT, sở dĩ có sự sửa đổi tiêu chí thu nhập trên đây, bởi vì tiêu chí thu nhập cũ là chưa phù hợp và rất khó thực hiện. Do vậy, cần phải thay đổi tiêu chí thu nhập. Lý do cụ thể như sau:

“Lý giải vì sao phải điều chỉnh tiêu chí về thu nhập [...] Thực tiễn cho thấy, tiêu chí này có nhiều điểm chưa phù hợp.

Cụ thể, mục tiêu thu nhập 1,4 lần so với mức bình quân chung của tỉnh mang giá trị tương đối, thay đổi theo từng năm, dẫn tới các nhóm có mức thu nhập ban đầu thấp sẽ không có cơ hội vươn lên đạt chuẩn NTM. Người dân và cán bộ cơ sở không hình dung ra mức cụ thể phải phấn đấu là bao nhiêu. Do đó khó cho họ trong việc bàn bạc, xây dựng kế hoạch phát triển.

Mặt khác, nếu tính chuẩn thu nhập theo phương pháp tương đối, cả nước sẽ có rất nhiều mốc đạt tiêu chí về thu nhập khác nhau, sẽ xảy ra tình trạng một

số tỉnh cùng đạt NTM nhưng thu nhập có thể chênh lệch nhau tới 2 - 3 lần. Điều này cũng dẫn tới không xác định được mặt bằng chung để đánh giá thực chất kết quả xây dựng NTM trên phạm vi cả nước để có giải pháp chỉ đạo, điều chỉnh chính sách đầu tư hỗ trợ phù hợp. Và lại tiêu chí này cũng chưa phù hợp theo thống lệ chung của quốc tế và nước ta hiện nay trong tính thu nhập quốc dân và chuẩn nghèo, điều tra mức sống (đều dùng số tuyệt đối, các tiêu chí cũng thường được điều chỉnh theo từng giai đoạn để tránh trượt giá và phù hợp với từng giai đoạn phát triển). [...]

Yêu cầu đặt ra là, một xã đạt chuẩn về tiêu chí thu nhập thì nhất thiết phải có mức thu nhập bình quân đầu người cao hơn so với mức bình quân chung trên địa bàn nông thôn trên cả (Trần Mạnh - Hoàng Diên, 2012).

Từ sự giải thích của Bộ NN&PTNT trên đây, một số điểm lý giải chưa thỏa đáng về việc ban hành tiêu chí sửa đổi như sau:

a. Lập luận thứ nhất có hàm ý cho rằng tiêu chí thu nhập tuyệt đối sẽ làm cho người dân và cán bộ cơ sở dễ hình dung ra

mức thu nhập cụ thể để phân đầu. Do đó, cũng *đễ* cho họ trong việc bàn bạc và xây dựng kế hoạch phát triển. Lý lẽ này không có sức thuyết phục. Thực ra, tiêu chí thu nhập tương đối, hay là tuyệt đối cũng đều *thống nhất là một*. Từ tiêu chí nọ có thể *quy đổi* sang tiêu chí kia và ngược lại. Hơn nữa, sau khi tiêu chí sửa đổi được Chính phủ ban hành, thì tiêu chí thu nhập tuyệt đối cũng chỉ đưa ra cho các mốc thời gian là năm 2015 và 2020. Còn những năm ở giữa (ngoài 2 năm 2015, 2020), Chính phủ vẫn giao cho Bộ NN&PTNT phối hợp cùng với Bộ Kế hoạch và Đầu tư (KH&ĐT) sẽ đưa ra hướng dẫn chi tiết sau này. Vậy thì, người dân và cán bộ cơ sở đã biết những con số thu nhập tuyệt đối từng năm ở giữa các giai đoạn này đầu đề mà họ lập kế hoạch phát triển? Tóm lại, việc đề ra tiêu chí thu nhập tương đối, hay là tuyệt đối không phải là vấn đề quan trọng, không phải là lý do xác đáng có sức thuyết phục để sửa đổi tiêu chí này.

b. Từ lập luận thứ hai, xin hỏi lại rằng đối với tiêu chí thu nhập sửa đổi cũng rơi vào tình trạng cả nước có tới 7 vùng KT-XH phải đạt 7 mốc thu nhập tuyệt đối khác nhau. Điều này liệu có xác định được mặt bằng thu nhập chung của cả nước “để đánh giá thực chất kết quả xây dựng NTM trên phạm vi cả nước” hay không? Tóm lại, lập luận này cũng không có sức thuyết phục như trên, bởi vì đều cùng dựa trên cơ sở là thu nhập tương đối, hay là tuyệt đối (mà về *thực chất*, hai hình thức tiêu chí này đều là một và có thể *quy đổi* cho nhau).

c. Lập luận thứ ba là *hoàn toàn hợp lý*. Bởi vì, con số thống kê thu nhập trung

bình của cư dân một xã thường là cao hơn, hoặc thấp hơn mức thu nhập trung bình của khu vực nông thôn trong cả nước (hoặc là của mỗi vùng KT-XH tương ứng với xã đó). Đương nhiên là, chỉ những xã nào có mức thu nhập trung bình *cao hơn mặt bằng chung* thì mới nên công nhận là xã NTM. Trong Chương trình xây dựng NTM, sẽ có những xã vượt lên mặt bằng chung về thu nhập trung bình và có những xã ở dưới mức trung bình (do quy luật phát triển kinh tế không đều được thể hiện qua con số thống kê là như vậy). Vậy nhưng, xin hỏi lại rằng sau khi tiêu chí thu nhập sửa đổi được Chính phủ ban hành, thì chỉ có 3 vùng ĐBSH, Đông Nam Bộ và ĐBSCL là đặt ra mức thu nhập cao hơn tiêu chí trung bình của khu vực nông thôn cả nước, 4 vùng còn lại đều thấp hơn tiêu chí trung bình của nông thôn cả nước. Như thế, tiêu chí thu nhập sửa đổi liệu có thỏa mãn yêu cầu đặt ra này của Bộ NN&PTNT hay không?

1.2.2. *Căn cứ cơ bản để sửa đổi tiếp tục như thế nào?*

Từ những lý giải chưa thỏa đáng của Bộ NN&PTNT trên đây, câu hỏi tiếp theo đặt ra ở mức căn bản hơn là căn cứ vào đâu lại đặt ra tiêu chí thu nhập cũ và tiêu chí sửa đổi như vậy? Câu trả lời được xuất phát từ mục tiêu chung của Chương trình NTM là *nhằm nâng cao đời sống vật chất và tinh thần của cư dân nông thôn* (Thủ tướng Chính phủ, 2010). Như vậy, ở mức căn bản hơn, tiêu chí thu nhập phải thể hiện sự thu hẹp khoảng cách phát triển giữa nông thôn và thành thị (tức là giảm bớt bất bình đẳng). Đồng thời, tiêu chí này cũng phải

thể hiện được sự nâng cao đời sống vật chất, tinh thần của dân cư nông thôn. Đây là **yêu cầu mang tính nguyên tắc** cho việc sửa đổi tiếp tục tiêu chí thu nhập. Do vậy, yêu cầu này về thu nhập bình quân đầu người/năm của xã NTM có *hai nội dung căn bản* như sau:

(1) Phải *cao hơn* mức thu nhập trung bình của khu vực nông thôn ở mỗi vùng kinh tế – xã hội (KT-XH) tương ứng với xã đó.

(2) Tốc độ tăng thu nhập bình quân *nhANH hơn* so với khu vực thành thị ở mỗi vùng KT-XH tương ứng với xã đó. Điều này sẽ dẫn tới đảm bảo thu hẹp khoảng cách giữa nông thôn và thành thị (tức là giảm bớt sự bất bình đẳng).

Đối chiếu hai nội dung căn bản của yêu cầu mang tính nguyên tắc trên đây với tiêu chí thu nhập sửa đổi của Chính phủ và hướng dẫn thực hiện tiêu chí này của Bộ NN&PTNT, ta thấy:

(1) Liệu rằng Chính phủ ban hành tiêu chí thu nhập sửa đổi có thỏa mãn được nội dung thứ (1) của yêu cầu mang tính nguyên tắc trên đây hay không? Rất có thể trên thực tế, các xã đăng ký NTM sẽ đạt mức thấp hơn, hoặc cao hơn tiêu chí thu nhập sửa đổi theo con số *tuyệt đối* này. Có lẽ, thường là các xã sẽ đạt mức thấp hơn? Điều này gây khó khăn cho các xã phấn đấu đạt tiêu chí thu nhập sửa đổi, bởi vì tiêu chí đặt ra cao. Do vậy, khuyến nghị nên sửa đổi tiếp tục đối với các xã NTM phải đạt thu nhập bình quân đầu người/năm *chỉ cần cao hơn* (gấp trên 1 lần là được - tức là con số *tương đối*) mức thu nhập trung bình của

khu vực nông thôn ở mỗi vùng KT-XH tương ứng với xã đó. Như thế, khuyến nghị này đưa ra tiêu chí thu nhập ở mức thấp hơn so với tiêu chí thu nhập đưa ra lúc ban đầu (16/4/2009) và linh hoạt hơn so với tiêu chí thu nhập sửa đổi (20/2/2013).

(2) Hướng dẫn của Bộ NN&PTNT *chưa đề cập* nội dung (đ) của tiêu chí thu nhập sửa đổi (có hàm ý “lờ” đi nội dung này). Điều đó có nghĩa là *chưa thỏa mãn* nội dung thứ (2) của yêu cầu mang tính nguyên tắc trên đây là đảm bảo thu hẹp khoảng cách giữa nông thôn và thành thị (tức là giảm bớt sự bất bình đẳng). Do vậy, khuyến nghị Bộ NN&PTNT nên tiếp tục hướng dẫn thực hiện nội dung (đ). Đồng thời, nên sửa đổi tiếp tục nội dung “đ” của tiêu chí thu nhập đối với các xã NTM phải đạt tốc độ tăng thu nhập bình quân *nhANH hơn* so với khu vực *thành thị* ở mỗi vùng KT-XH tương ứng với xã đó (chứ không phải là so với khu vực *nông thôn* như tiêu chí thu nhập sửa đổi). Sở dĩ như vậy, bởi vì: “Trong giai đoạn này (2004-2010), bất bình đẳng về thu nhập và chi tiêu do chênh lệch thu nhập giữa khu vực nông thôn và thành thị đã giảm. Điều này phản ánh tốc độ tăng trưởng bình quân tại khu vực nông thôn tăng nhanh hơn so với khu vực thành thị, dẫn đến kết quả là thu nhập và chi tiêu trung bình tại khu vực nông thôn đang dần đuổi kịp thành thị.” (Ngân hàng Thế giới tại Việt Nam, 2012, tr.153). Như vậy, khuyến nghị này đưa ra ở mức độ thấp hơn nội dung “đ” so với tiêu chí thu nhập sửa đổi (20/2/2013).

1.3. Khuyến nghị sửa đổi tiếp tục tiêu chí thu nhập

Dựa vào cơ sở trình bày trên đây, đặc biệt là hai nội dung của yêu cầu có tính nguyên tắc, cho nên cần thiết phải sửa đổi tiếp tục tiêu chí thu nhập. Từ đây, nên thay đổi lại tiêu chí thu nhập bằng cách quy định các xã NTM phải đạt thu nhập bình quân đầu người/năm **cao hơn** mức thu nhập trung bình của khu vực nông thôn ở mỗi vùng KT-XH tương ứng với xã đó (chứ không phải là cao hơn so với mức bình quân chung của nông thôn cả nước). Như

vậy, đề xuất này sẽ đưa ra tiêu chí thu nhập ở mức độ thấp hơn trước, và nó cũng thỏa mãn yêu cầu đặt ra (lập luận thứ ba) của Bộ NN&PTNT. Con số thu nhập trung bình ở mỗi vùng KT-XH do Tổng cục Thống kê công bố hàng năm để làm căn cứ xem xét, công nhận các xã có đạt tiêu chí về thu nhập hay không. Đồng thời, tiêu chí thu nhập cũng phải thể hiện sao cho thu hẹp được khoảng cách phát triển giữa nông thôn và thành thị. Đề xuất sửa đổi dưới dạng văn bản cụ thể như sau:

A. Xã nông thôn mới

Bảng 3: ĐỀ XUẤT TIÊU CHÍ THU NHẬP TƯƠNG ĐỐI

	Nội dung tiêu chí (áp dụng cho tất cả các vùng, hoặc các tỉnh)	Chi tiêu chung
Thu nhập	(1) Thu nhập bình quân đầu người/năm so với mức bình quân chung của khu vực nông thôn ở mỗi vùng KT-XH	> 1 lần
	(2) Tốc độ tăng thu nhập bình quân nhanh hơn so với khu vực thành thị ở mỗi vùng KT-XH	

Nguồn: Tiêu chí thu nhập do tác giả khuyến nghị, 2013.

Đề xuất tiêu chí thu nhập tương đối ở bảng trên được cụ thể hóa và chuyển đổi thành con số tuyệt đối bằng cách: Dưới sự hướng dẫn thống nhất và phối hợp của Tổng cục Thống kê, các Cục Thống kê tỉnh sẽ công bố con số **thu nhập** và **tốc độ** tăng thu nhập trung bình hàng năm (ở cả 2 khu vực nông thôn và đô thị trong tỉnh), hoặc ở các vùng KT-XH để làm căn cứ xem xét, công nhận các xã có đạt tiêu chí về thu nhập hay không. Đề xuất sửa đổi trên đây có những ưu điểm sau:

-*Tính khả thi cao*, bởi vì đưa ra tiêu chí thu nhập ở mức độ thấp hơn trước.

-Đảm bảo cho người dân ở các xã đạt tiêu chuẩn NTM ở các vùng KT-XH (hoặc tỉnh)

đều có mức thu nhập **cao hơn** so với bình quân chung của khu vực nông thôn ở mỗi vùng KT-XH (hoặc tỉnh) tương ứng với xã đó.

-Đảm bảo **thu hẹp khoảng cách phát triển** giữa nông thôn và thành thị (tức là tiếp tục duy trì xu hướng giảm bớt bất bình đẳng từ năm 2004-2010 đến tận nay).

-Đây là tiêu chí tương đối, có tính linh hoạt (mức đạt chuẩn tính theo giá trị đồng tiền thay đổi theo từng năm), cho nên không phải thay đổi tiếp tục sau này và không bị tác động bởi yếu tố lạm phát, giá cả. Do vậy, hạn chế tối đa việc sửa đổi lại các nội dung của tiêu chí, tạo điều kiện

thuận lợi cho cơ sở trong quá trình triển khai thực hiện.

2. Tiêu chí về hộ nghèo

2.1. Tiêu chí về hộ nghèo trong Chương trình NTM

Tiêu chí hộ nghèo (số 11) của Chương trình NTM giai đoạn 2010-2020 được Chính phủ ban hành vào năm 2009 như quy định như dưới đây:

A. Xã nông thôn mới

Bảng 4: TIÊU CHÍ VỀ HỘ NGHÈO TRONG CHƯƠNG TRÌNH NTM

Tên tiêu chí	Nội dung tiêu chí	Chỉ tiêu chung	Chỉ tiêu theo vùng						
			TDMN phía Bắc	ĐB sông Hồng	Bắc Trung Bộ	D.hải Nam TB	Tây Nguyên	Đông Nam Bộ	ĐB sông C.Long
Hộ nghèo	Tỷ lệ hộ nghèo	<6%	10%	3%	5%	5%	7%	3%	7%

Nguồn: Thủ tướng Chính phủ, 2009.

Theo tiêu chí hộ nghèo trên đây, “1. Xã được công nhận đạt tiêu chí hộ nghèo khi có tỷ lệ hộ nghèo của xã ở dưới mức tối thiểu theo quy định của vùng. 2. Hộ nghèo nông thôn là hộ có mức thu nhập bình quân đầu người theo chuẩn hộ nghèo được Thủ tướng Chính phủ quy định áp dụng cho từng giai đoạn.” (Bộ NN&PTNT, 2013). Thủ tướng Chính phủ ban hành chuẩn hộ nghèo áp dụng cho giai đoạn 2011~2015 là 400.000 đồng/người/tháng (đối với khu vực nông thôn) và 500.000 đồng/người/tháng (đối với khu vực thành thị). Hộ nghèo là hộ có mức thu nhập từ chuẩn nghèo trở xuống. Xã NTM được công nhận đạt tiêu chí hộ nghèo khi có tỷ lệ hộ nghèo của xã ở dưới mức tối thiểu theo quy định ở mỗi vùng KT-XH, tùy theo xã đó thuộc về vùng nào. Lưu ý rằng, Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội (LĐ-TB&XH) thực hiện

điều tra hộ nghèo hàng năm theo chuẩn nghèo này **không** được cập nhật và điều chỉnh theo chỉ số giá tiêu dùng (CPI) thay đổi hàng năm. Tuy nhiên, khi áp dụng chuẩn nghèo của Chính phủ mà không cập nhật và điều chỉnh theo chỉ số giá tiêu dùng (CPI) hàng năm là không hợp lý trong việc theo dõi tỉ lệ giảm nghèo. Sở dĩ như vậy, bởi vì tỉ lệ nghèo sẽ tự động giảm đi khi giữ nguyên chuẩn nghèo cũ mà không điều chỉnh nó theo CPI tăng lên tương ứng. Như vậy, chính sách xóa đói giảm nghèo chưa cần tác động đến hộ nghèo thì tỉ lệ nghèo đói đã giảm do CPI tăng lên. Để đảm bảo tính khoa học, Tổng cục Thống kê đã cập nhật chỉ số CPI hàng năm đối với chuẩn nghèo của Chính phủ trên đây như sau (tuy nhiên, sự cập nhật này không được Bộ LĐ-TB&XH áp dụng):

Chuẩn nghèo của Chính phủ giai đoạn 2011-2015 được cập nhật theo chỉ số giá tiêu dùng như sau (đ.v tính = đồng)

Năm	Thành thị	Nông thôn
2010	500.000	400.000
2011	600.000	480.000
2012	660.000	530.000
2013	710.000	570.000

Nguồn: Tổng cục Thống kê, 2013: Biểu số 157; 2015: Truy cập website.

Ngoài chuẩn nghèo của Chính phủ kể trên, còn có chuẩn nghèo của Tổng cục

Thống kê (TCTK) và Ngân hàng Thế giới (NHTG) theo tiêu chuẩn quốc tế ở mức thấp dựa trên cơ sở tham khảo nhu cầu tiêu dùng một rổ hàng hóa lương thực, thực phẩm. Theo đó, chuẩn *nghèo chung* mới năm 2010 là 653.000 VND và năm 2012 là 871.000 VND (tính theo chỉ tiêu - Tổng cục Thống kê, 2014, tr. 503). Vậy, kết quả khảo sát và báo cáo của các bộ, ngành cho thấy tỉ lệ hộ nghèo trong cả nước và mỗi vùng KT-XH như thế nào? Thực trạng tỉ lệ hộ nghèo được trình bày tiếp tục dưới đây.

2.2. Kết quả điều tra, khảo sát về hộ nghèo (2010~2013)

Bảng 5: TỈ LỆ (%) HỘ NGHÈO THEO CHUẨN NGHÈO CỦA CHÍNH PHỦ GIAI ĐOẠN 2011-2015
(không cập nhật chỉ số CPI - do Bộ LĐ-TB&XH công bố)

<i>Cả nước</i>	2010	2011	2012	2013	<i>Nguồn:</i> - Bộ LĐ-TB&XH (các Quyết định: Phê duyệt kết quả điều tra, rà soát hộ nghèo, hộ cận nghèo cho các năm 2010 - 2013).
	<i>14,20</i>	<i>11,76</i>	<i>9,60</i>	<i>7,8</i>	
8 vùng KT-XH:					
Miền núi Đông Bắc	24,62	21,01	17,39	14,81	
Miền núi Tây Bắc	39,16	33,02	28,55	25,86	
Đồng bằng sông Hồng	8,30	6,50	4,89	3,63	
Khu IV cũ (Bắc Trung Bộ)	22,68	18,28	15,01	12,22	
Duyên hải miền Trung	17,26	14,49	12,20	10,15	
Tây Nguyên	22,48	18,62	15,00	12,56	
Đông Nam Bộ	2,11	1,70	1,27	0,95	
Đồng bằng sông Cửu Long	13,48	11,39	9,24	7,41	

Bảng 6. TỈ LỆ (%) HỘ NGHÈO THEO CHUẨN NGHÈO CỦA CHÍNH PHỦ GIAI ĐOẠN 2011-2015
(có cập nhật chỉ số CPI - do Tổng cục Thống kê công bố)

Cả nước	2010	2011	2012	2013	Nguồn: - Tổng cục Thống kê (2014: 501). - Tổng cục Thống kê (2013: Biểu số 157). - Tổng cục Thống kê (2015: Truy cập website).
	14,2	12,6	11,1	9,8	
Đô thị	6,9	5,1	4,3	3,7	
Nông thôn	17,4	15,9	14,1	12,7	
6 vùng KT-XH:					
ĐBSH	8,3	7,1	6,0	4,9	
Tr.đ. M.núi phía Bắc	29,4	26,7	23,8	21,9	
Bắc Tr.Bộ&Đ.hải M.Tr	20,4	18,5	16,1	14,0	
Tây Nguyên	22,2	20,3	17,8	16,2	
Đông Nam Bộ	2,3	1,7	1,3	1,1	
ĐBSCL	12,6	11,6	10,1	9,2	

So sánh giữa hai Bảng 5 và Bảng 6 ta thấy, số liệu về tỉ lệ nghèo của TCTK tính toán là cao hơn so với Bộ LĐ-TB&XH công bố (mặc dù cùng dựa trên chuẩn nghèo của Chính phủ). Điều đó cũng là dễ hiểu, bởi vì TCTK tính toán trên cơ sở cập nhật chỉ số CPI, còn Bộ LĐ-TB&XH thì không như vậy. Về đại thể, một phần chênh lệch giữa hai Bảng 5 và Bảng 6 là do chỉ số CPI gây ra. Đối chiếu tỉ lệ nghèo ở hai bảng này với tiêu chí về hộ nghèo của Chương trình NTM ta thấy rằng, về đại thể chỉ có vùng nông thôn Đông Nam Bộ có thể tạm gọi là đạt tiêu chí về hộ nghèo. Tiếp đó là vùng nông thôn Đồng bằng sông Hồng đang tiệm cận tới gần đạt tiêu chí về hộ nghèo. Các vùng khác còn lại, cũng như tình hình chung nông thôn trong cả nước đều cách xa tiêu chí về hộ nghèo của Chương trình

NTM. Còn nếu đối chiếu tỉ lệ nghèo ở nông thôn theo tiêu chuẩn của TCTK và WB với tiêu chí về tỉ lệ hộ nghèo của Chương trình NTM theo chuẩn nghèo của Chính phủ, thì ta sẽ thấy rằng tỉ lệ nghèo trong nông thôn cả nước theo TCTK và NHTG (27,0% năm 2010 và 22,1% năm 2012 - Nguồn: Ngân hàng Thế giới, 2012: iv và Tổng cục Thống kê, 2014: 503) cách xa rất nhiều tiêu chí về tỉ lệ hộ nghèo của Chương trình NTM (<6% năm 2010-2020). Sở dĩ như vậy, bởi vì tiêu chuẩn nghèo của TCTK và NHTG là theo chuẩn quốc tế ở mức thấp dựa trên rổ hàng hóa tiêu dùng về lương thực và thực phẩm (tương đương 2230 Kcal/người/ngày). Từ thực trạng về tỉ lệ nghèo như được trình bày ở Bảng 5 và Bảng 6, ta có thể khuyến nghị đối với Chương trình NTM như trình bày tiếp tục dưới đây.

2.3. Khuyến nghị đối với tiêu chí hộ nghèo

2.3.1. Sử dụng thống nhất một chuẩn nghèo quốc gia

Trước tiên, nên sử dụng thống nhất một chuẩn nghèo quốc gia giữa Bộ LĐ-TB&XH và TCTK-NHTG để đánh giá nghèo đói ở Việt Nam nói chung. Cụ thể hơn, nên theo chuẩn nghèo của TCTK-NHTG là chuẩn quốc tế ở mức thấp dựa trên sự tham khảo rõ ràng hóa tiêu dùng về lương thực và thực phẩm (tương đương 2230 Kcal/người/ngày). Sờ dĩ như vậy, bởi vì rõ ràng hóa lương thực, thực phẩm dùng để tham khảo là nhu cầu tối thiểu về dinh dưỡng của con người trước tiên cần phải ăn uống (có thực mới vực được đạo), sau đó mới đến các nhu cầu khác. Hơn nữa, đây cũng là chuẩn nghèo ở mức thấp mà các nước trên thế giới áp dụng. Hiện nay, Việt Nam đang hội nhập với thế giới thì việc áp dụng chuẩn nghèo của TCTK-NHTG cũng là *hợp lý* và căn bản hơn nó còn là *khoa học*². Đồng thời, nếu áp dụng chuẩn nghèo của TCTK-NHTG, thì sẽ đảm bảo đo lường nghèo đói một cách nhất quán theo thời gian và không phụ thuộc những cân nhắc về ngân sách hoặc chính trị. Chuẩn này sẽ phục vụ chức năng theo dõi quan trọng.

² Thảo luận ở phiên làm việc giám nghèo tại Quốc hội, Bộ trưởng Bộ KH-ĐT Bùi Quang Vinh đã phát biểu: “Thế giới không có một chuẩn nghèo, nhưng theo thông lệ, chuẩn này không tính theo thu nhập mà tính theo dinh dưỡng, ngưỡng nghèo của thế giới là 2100-2300 Kcal/ngày đêm”. Nguồn: Báo điện tử VietNamNet <http://vietnamnet.vn/vn/ chinh-tri/179764/-ngheo-ma-luoi-lao-dong-khong-nen-duoc-ho-tro-.html> (Truy cập ngày 21/6/2014).

Tuy nhiên, nếu áp dụng chuẩn nghèo của TCTK-NHTG, thì tỉ lệ nghèo đói ở Việt Nam sẽ cao hơn hiện nay so với công bố của Bộ LĐ-TB&XH. Như vậy, nhà nước sẽ gặp khó khăn về tài chính để đầu tư vào chương trình giảm nghèo. Để giải quyết khó khăn này, thì nhà nước sẽ “liệu cơm gắp mắm” lựa chọn những hộ nghèo nhất ở mức thấp hơn chuẩn nghèo như thế nào đó để đầu tư cho họ sao cho phù hợp với nguồn tài chính hiện có. Làm như vậy thì vẫn đảm bảo sự phù hợp giữa nguồn lực tài chính được đầu tư cho những hộ nghèo nhất. Do vậy, Bộ NN&PTNT nên áp dụng chuẩn nghèo của TCTK-NHTG vào việc thực hiện Chương trình NTM thì *hợp lý* và *khoa học* hơn so với dựa vào chuẩn nghèo của chính phủ do Bộ LĐ-TB&XH đề xuất và thực hiện.

2.3.2. Cập nhật chỉ số giá tiêu dùng (CPI) hàng năm

Khi Bộ NN&PTNT không sử dụng chuẩn nghèo của TCTK-NHTG, thì cũng nên cập nhật chỉ số CPI hàng năm để áp dụng vào Chương trình NTM. Tức là, Bộ NN&PTNT nên *bổ sung hướng dẫn thực hiện điều này đối với tiêu chí hộ nghèo* trong Chương trình NTM. Nếu áp dụng chuẩn nghèo của Chính phủ mà không cập nhật và điều chỉnh theo chỉ số giá tiêu dùng (CPI) hàng năm, thì sẽ không hợp lý trong việc theo dõi và đánh giá tỉ lệ giảm nghèo ở các xã đăng ký NTM. Sờ dĩ như vậy, bởi vì như đã phân tích ở trên rằng tỉ lệ nghèo sẽ *tự động giảm đi* khi giữ nguyên chuẩn nghèo cũ mà không điều chỉnh nó theo CPI tăng lên tương ứng. Như vậy, Chương trình

NTM chưa cần tác động đến hộ nghèo thì tỉ lệ nghèo đói đã giảm do CPI tăng lên. Sự lạc hậu về chuẩn nghèo hiện nay (giai đoạn 2011~2015) của Chính phủ cũng đã được đại biểu Quốc hội đề cập.

Kết luận

Đối với tiêu chí thu nhập: nên đưa nội dung về giảm bớt sự bất bình đẳng giữa nông thôn và đô thị như là một bộ phận cấu thành của tiêu chí thu nhập. Đồng thời,

cũng nên đưa trở lại tiêu chí thu nhập tương đối (tiêu chí số 10 cũ) gấp số lần nhỏ hơn trước, hơn là con số tuyệt đối về thu nhập (tiêu chí số 10 mới).

Đối với tiêu chí hộ nghèo: nên sử dụng thống nhất một chuẩn nghèo quốc gia. Đồng thời, cũng nên bổ sung hướng dẫn thực hiện tiêu chí hộ nghèo bằng cách cập nhật chi số giá tiêu dùng (CPI) hàng năm để áp dụng vào Chương trình NTM♦

Tài liệu tham khảo:

1. Ban chỉ đạo Trung ương Chương trình mục tiêu Quốc gia xây dựng nông thôn mới (2014). *Báo cáo Kết quả thực hiện Chương trình mục tiêu Quốc gia xây dựng nông thôn mới giai đoạn 2010 - 2014 và phương hướng, nhiệm vụ đến năm 2015* (ngày 16 tháng 5 năm 2014), Hà Nội.

2. Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội (2012). Quyết định số 375/QĐ-LĐTBXH ngày 28 tháng 03 năm 2012 của Bộ LĐ-TB&XH về việc Phê duyệt kết quả điều tra, rà soát hộ nghèo, hộ cận nghèo năm 2011, Hà Nội.

3. Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội (2013). Quyết định số 749/QĐ-LĐTBXH ngày 13/5/2013 của Bộ LĐ-TB&XH về việc Phê duyệt kết quả điều tra, rà soát hộ nghèo, hộ cận nghèo năm 2012, Hà Nội.

4. Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội (2014). Quyết định số 529/QĐ-LĐTBXH ngày 06/5/2014 của Bộ LĐ-TB&XH về việc Phê duyệt kết quả điều tra, rà soát hộ nghèo, hộ cận nghèo năm 2013, Hà Nội.

5. Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (2009). Thông tư số 54/2009/TT-BNNPTNT ngày 21/8/2009 của Bộ về việc Hướng dẫn thực hiện Bộ tiêu chí quốc gia về nông thôn mới, Hà Nội.

6. Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (2013). Thông tư số 41/2013/TT - BNNPTNT ngày 04/10/2013 của Bộ NN&PTNT Hướng dẫn thực hiện Bộ tiêu chí quốc gia về nông thôn mới, Hà Nội.

7. Chung Hoàng (2014). *Ly nông không ly hương phải hút được doanh nghiệp về nông thôn*. Truy cập ngày 25-1-2015 tại <http://m.vietnamnet.vn/vn/chinh-tri/218148/-ly-nong-khong-ly-huong--phai-hut-duoc-dn-ve-nong-thon.html>

8. Ngân hàng Thế giới tại Việt Nam (2012). Khởi đầu tốt, nhưng chưa phải đã hoàn thành: Thành tựu ấn tượng của Việt Nam trong giảm nghèo và những thách thức mới. *Báo cáo đánh giá nghèo 2012*, Hà Nội.

9. Thủ tướng Chính phủ (2009). Quyết định số 491/QĐ-TTg ngày 16/4/2009 của Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành Bộ tiêu chí quốc gia về nông thôn mới, Hà Nội.

10. Thủ tướng Chính phủ (2010). Quyết định số 800/QĐ-TTg ngày 04/6/2010 của Thủ tướng Chính phủ về việc Phê duyệt Chương trình mục tiêu Quốc gia về xây dựng nông thôn mới giai đoạn 2010 – 2020, Hà Nội.

11. Thủ tướng Chính phủ (2011). Quyết định số 09/2011/QĐ-TTg ngày 30/01/2011 của Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành chuẩn hộ nghèo, hộ cận nghèo áp dụng cho giai đoạn 2011 – 2015, Hà Nội.

12. Thủ tướng Chính phủ (2011). Quyết định số 640/QĐ-LĐTBXH ngày 30/5/2011 của Bộ LĐ-TB&XH về việc Phê duyệt kết quả Tổng điều tra hộ nghèo, hộ cận nghèo theo Chi thị số 1752/CT-TTg ngày 21 tháng 9 năm 2010 của Thủ tướng Chính phủ, Hà Nội.

13. Thủ tướng Chính phủ (2013). Quyết định số 342 /QĐ-TTg ngày 20/02/2013 của Thủ tướng Chính phủ về việc Sửa đổi một số tiêu chí của Bộ tiêu chí quốc gia về nông thôn mới, Hà Nội.

14. Thủ tướng Chính phủ (2014). Quyết định số 372/QĐ-TTg ngày 14/3/2014 của Thủ tướng Chính phủ về việc xét công nhận và công bố địa phương đạt chuẩn nông thôn mới, Hà Nội.

15. Tổng cục Thống kê (2013). *Niên giám thống kê tóm tắt – 2012*. Nxb Thống kê, Hà Nội.

16. Tổng cục Thống kê (2014). *Kết quả Khảo sát Mức sống dân cư Việt Nam 2012*. Nxb Thống kê, Hà Nội.

17. Tổng cục Thống kê (2015).

<http://www.gso.gov.vn/default.aspx?tabid=395&idmid=3&ItemID=15174> (Truy cập ngày 22-2-2015).

18. Trần Mạnh - Hoàng Diên (Phóng viên Công TTĐT Chính phủ phỏng vấn ông Tăng Minh Lộc - Cục trưởng, Cục Kinh tế hợp tác và Phát triển nông thôn, Bộ NN&PTNT) (2012). Xây dựng nông thôn mới: Sửa đổi tiêu chí thu nhập, cơ cấu lao động. Truy cập ngày 30-3-2014 *Báo điện tử Chính phủ nước CHXHCN*, <http://baodientu.chinhphu.vn/Home/Sua-doi-tieu-chi-thu-nhap-co-cau-lao-dong/20128/146214.vgp>