

THỰC HIỆN MỤC TIÊU GIẢM NGHÈO VÙNG MIỀN TÂY TỈNH NGHỆ AN

Trần Việt Tiến

Trường Đại học Kinh tế Quốc dân

Email: viettienneu@gmail.com

Thái Thanh Quý

Ủy ban Nhân dân tỉnh Nghệ An

Email: thaiquy76@gmail.com

Ngày nhận: 02/7/2018

Ngày nhận bản sửa: 04/9/2018

Ngày duyệt đăng: 03/9/2018

Tóm tắt:

Bài viết này phân tích thực trạng nghèo và việc thực hiện mục tiêu giảm nghèo ở vùng núi miền Tây tỉnh Nghệ An thời gian qua. Kết quả cho thấy tỉnh đã ban hành và thực hiện khá tốt nhiều chính sách giảm nghèo phù hợp với thực tế vùng miền Tây; giảm nghèo đã nhận được sự quan tâm và phối hợp của toàn thể các cấp, các ngành. Tuy nhiên, việc tổ chức thực hiện mục tiêu giảm nghèo vùng miền Tây vẫn còn nhiều hạn chế. Trên cơ sở đó bài viết đã đề xuất một số giải pháp nhằm thực hiện tốt hơn mục tiêu giảm nghèo vùng miền Tây tỉnh Nghệ An thời gian tới.

Từ khóa: Tỉnh Nghệ An, chính sách, giảm nghèo, miền Tây.

Mã JEL: I3, I28.

Implementing the Objectives of Poverty Reduction in the Western Area of Nghe An

Abstract:

The paper analyses the poverty situation and the implementation of poverty reduction in the mountainous region in western Nghe An province in recent years. The results show that the province has issued and implemented many poverty reduction policies which were suitable with the situation of this region; the poverty reduction has got the attention and the coordination from authority and society in all levels and sectors. However, there had been many limitations in organizing the implementation of the poverty reduction objectives. Based on that, the authors proposed some solutions to improve the effectiveness of implementing the poverty reduction in the study region in the coming time.

Keywords: Nghe An province, policy, poverty reduction, the Western area.

JEL code: I3, I28.

1. Mở đầu

Vùng miền Tây tỉnh Nghệ An được xác định là vùng đặc thù, là địa bàn chiến lược đặc biệt quan trọng về kinh tế – xã hội, quốc phòng, an ninh, đối ngoại của tỉnh Nghệ An, khu vực Bắc Trung Bộ và cả nước, nhưng đây cũng là nơi tập trung tỷ lệ hộ

nghèo cao của tỉnh, đời sống nhân dân rất khó khăn.

Vùng miền Tây tỉnh Nghệ An có 10 huyện và 1 thị xã. Do điều kiện tự nhiên là rừng núi, không thuận lợi cho phát triển kinh tế cùng với những phong tục tập quán của đồng bào dân tộc thiểu số không còn phù hợp, nên tỷ lệ hộ nghèo, ở vùng miền Tây đang

chiếm tỷ lệ cao so với bình quân chung toàn tỉnh. Đời sống nhân dân, nhất là đồng bào dân tộc thiểu số, còn nhiều khó khăn, thu nhập tính trên đầu người đạt thấp, bằng 63,3% bình quân chung của cả tỉnh. Các nhu cầu thiết yếu như nhà ở, đất ở, đất sản xuất nông nghiệp, đất rừng, nước sinh hoạt chưa được giải quyết căn bản. Để đảm bảo giảm nghèo vùng miền Tây tỉnh Nghệ An, điều cần thiết đầu tiên là phải xác định và thực hiện tốt mục tiêu giảm nghèo phù hợp với điều kiện vùng núi miền Tây của tỉnh. Trong thời gian qua, các cấp chính quyền tỉnh Nghệ An đã có nhiều nỗ lực trong xác định và thực hiện mục tiêu giảm nghèo vùng miền Tây của tỉnh. Tuy nhiên, thực tế chứng minh công tác này còn nhiều hạn chế. Bài viết này phân tích thực trạng nghèo và việc thực hiện mục tiêu giảm nghèo ở vùng núi miền Tây tỉnh Nghệ An, trên cơ sở đó đề xuất những giải pháp cho thời gian tới.

2. Thực trạng nghèo ở vùng miền Tây tỉnh Nghệ An

Bảng 1 cho thấy năm 2016 số hộ giảm nghèo bình quân vùng miền Tây là 12%, năm 2017 là 15%, tức giảm 3%, cao hơn mục tiêu giảm bình quân hàng năm mà mục tiêu đề ra là 2,32%. Tuy nhiên, đến năm 2017, hộ nghèo các huyện miền Tây vẫn chiếm tỷ lệ lớn, đặc biệt có 4 huyện có tỷ lệ hộ nghèo trên 30%, như huyện Kỳ Sơn (56,03%), Tương Dương (36,34 %), Quế Phong (39,45 %), Quỳnh Châu (37,49 %). Đây là những huyện thuộc diện huyện 30a. Năm 2016, số hộ giảm nghèo bình quân vùng miền Tây là 12%, năm 2017 là 15%, tức giảm 3%, cao hơn mục tiêu giảm bình quân hàng năm mà mục tiêu đề ra là 2,32%. Điều này cũng đặt ra cho chính quyền các cấp nhiều vấn đề trong việc giảm nghèo thời gian tới.

Nghèo ở vùng miền Tây tỉnh Nghệ An bắt nguồn từ nhiều nguyên nhân. *Thứ nhất*, nguyên nhân chủ yếu là người nghèo ở vùng núi miền Tây còn thiếu các điều kiện căn bản đảm bảo cuộc sống và sinh kế bền vững như: thiếu vốn sản xuất, thiếu đất canh tác, thiếu phương tiện sản xuất, thiếu lao động, đông người ăn theo, thiếu việc làm, thiếu kỹ năng nghề, không có sức chống đỡ trước những điều kiện rủi ro của môi trường bên ngoài dẫn tới bệnh tật, ốm đau và tái nghèo. *Thứ hai*, chất lượng nguồn nhân lực, tỷ lệ lao động qua đào tạo vùng miền Tây còn thấp 32% (toàn tỉnh đạt 48%), trong đó đào tạo nghề 24% (toàn tỉnh đạt 44%). Số lao động được giải quyết việc làm chưa đáp ứng nhu cầu của người lao động.

Thứ ba, trình độ dân trí thấp, điều kiện phát triển văn hóa, giáo dục, y tế khó khăn, còn có học sinh bỏ học ở các cấp, tỷ lệ trẻ em suy dinh dưỡng còn cao. Tập quán sản xuất, sinh hoạt của một số đồng bào dân tộc thiểu số còn lạc hậu, một số tập tục chưa được khắc phục và mang tính lâu dài. Tệ nạn xã hội còn diễn biến phức tạp, nhất là tội phạm ma túy, hoạt động truyền đạo, di dịch cư trái pháp luật qua biên giới... *Thứ tư*, tốc độ tăng trưởng kinh tế còn thấp, chưa tương xứng với tiềm năng, hiệu quả sử dụng nguồn lực, nhất là nguồn vốn đầu tư, đất đai, tài nguyên khoáng sản chưa cao.

3. Thực trạng thực hiện mục tiêu giảm nghèo vùng miền Tây tỉnh Nghệ An thời gian qua

3.1. Những kết quả đạt được

3.1.1. Ban hành các chính sách và biện pháp thực hiện mục tiêu giảm nghèo phù hợp với thực tế

Chính quyền tỉnh Nghệ An đã ban hành nhiều nghị quyết, chỉ thị, chương trình hành động chuyên đề, đề án giảm nghèo dành cho vùng miền Tây, đưa các mục tiêu giảm nghèo vào Nghị quyết phát triển kinh tế – xã hội hàng năm và xây dựng nhiều giải pháp để tổ chức thực hiện có hiệu quả các chính sách giảm nghèo đã ban hành. Cụ thể, Quyết định số 3946/QĐ-UBND của Ủy ban Nhân dân tỉnh Nghệ An (2011) phê duyệt Chương trình mục tiêu giảm nghèo tỉnh Nghệ An giai đoạn 2011-2015; Nghị quyết số 02/NQ-TU (Ban chấp hành Đảng bộ tỉnh, 2011a), Kết luận số 05/KL-TU của Ban Chấp hành Đảng bộ tỉnh (2011b) về thực hiện xóa đói giảm nghèo bền vững trên địa bàn tỉnh Nghệ An; Công văn số 2323/UBND-CN của Ủy ban Nhân dân tỉnh Nghệ An (2011b) về việc chuẩn bị nội dung các đề án, chương trình thực hiện Nghị quyết Đại hội tỉnh Đảng bộ lần thứ XVII; Chương trình hành động của Tỉnh ủy, Ủy ban Nhân dân tỉnh để thực hiện Nghị quyết số 26-NQ/TW của Ban chấp hành Trung ương (2018) và Nghị quyết Đại hội Đảng bộ tỉnh lần thứ XVIII về đẩy mạnh công tác giảm nghèo nhanh bền vững; Đề án Giảm nghèo và nâng cao mức sống cho nhân dân vùng miền Tây và vùng ven biển Nghệ An đến năm 2020.

Đánh giá về việc xây dựng chiến lược giảm nghèo bền vững cho vùng miền núi tỉnh Nghệ An, các đối tượng được hỏi là cán bộ quản lý ở Bảng 2 cho thấy đều ở mức độ trung bình. Đánh giá về sự tuân thủ đối với chiến lược, chương trình Mục tiêu quốc gia giảm nghèo bền vững của Chính phủ nhiều nhất ở mức 2 và 3; Đánh giá mức độ phù hợp với việc khai

Bảng 1: Số lượng và tỷ lệ hộ nghèo vùng miền Tây tỉnh Nghệ An

TT	Đơn vị	Năm 2015			Năm 2016			Năm 2017		
		Tổng số hộ dân cư	Hộ nghèo		Tổng số hộ dân cư	Hộ nghèo		Tổng số hộ dân cư	Hộ nghèo	
			Số hộ nghèo	Tỷ lệ (%)		Số hộ nghèo	Tỷ lệ (%)		Số hộ nghèo	Tỷ lệ (%)
1	Thị xã Thái Hoà	17.298	560	3,24	17.283	447	2,60	17.837	385	2,16
2	Huyện Thanh Chương	59.002	8.679	14,71	60.934	7.491	12,29	62.485	5.756	9,21
3	Huyện Anh Sơn	29.788	4.564	15,32	30.185	3.227	10,69	30.276	2.189	7,23
4	Huyện Tân Kỳ	34.683	5.303	15,32	36.080	4.759	13,19	40.079	4.052	10,11
5	Huyện Nghĩa Đàn	31.592	3.407	11,06	33.716	3.247	9,60	34.119	2.562	7,50
6	Huyện Quỳnh Hợp	31.240	6.536	20,92	31.833	5.734	18,01	32.096	5.058	15,76
7	Huyện Quỳnh Châu	14.219	7.187	50,55	14.375	6.341	44,11	14.463	5.422	37,49
8	Huyện Quế Phong	15.321	7.881	51,44	15.732	7.229	45,95	15.732	6.206	39,45
9	Huyện Con Cuông	17.555	5.387	30,69	17.795	4.726	26,56	17.980	4.233	23,54
10	Huyện Tương Dương	17.228	8.586	49,84	17.468	7.548	43,21	17.629	6.407	36,34
11	Huyện Kỳ Sơn	15.199	9.966	65,57	15.474	9.322	62,07	15.612	8.748	56,03
Tổng số		283.125	68.056		290.875	60.071		298.308	51.018	

Nguồn: *Sơ Lao động, Thương binh và Xã hội tỉnh Nghệ An (2017).*

thác được các lợi thế về tự nhiên, kinh tế xã hội của địa phương để giảm nghèo bền vững nhiều nhất ở mức 3 và 4; Đánh giá mức độ hợp lý của chiến lược với các phương án/giải pháp giảm nghèo bền vững vùng miền núi Nghệ An nhiều nhất ở mức 3 và 4; Đánh giá tính hiệu lực, hiệu quả và tác động lan tỏa của chiến lược giảm nghèo tới đời sống người nghèo vùng miền núi tỉnh Nghệ An nhiều nhất ở mức 3 và 4; Đánh giá tính bền vững của chiến lược giảm nghèo nhiều nhất ở mức 3 và 4.

3.1.2. Thực trạng thực hiện chính sách về giảm nghèo vùng miền Tây

Thời gian qua, tỉnh đã ban hành và triển khai tốt các chính sách giảm nghèo cho vùng miền Tây. Tỉnh đã thực hiện chính sách phát triển cơ sở hạ tầng theo Chương trình 135 giai đoạn III; đẩy mạnh lồng ghép phát triển cơ sở hạ tầng vùng miền núi với các chương trình khác như dự án hạ tầng cơ sở nông thôn dựa vào cộng đồng tại nhiều xã, nhất là các xã biên giới, miền núi, bãi ngang ven biển, để nâng cao chất lượng các công trình dân sinh, phục vụ sản xuất, thúc đẩy giảm nghèo bền vững tại các huyện, xã nghèo. Trong phát triển cơ sở hạ tầng, bên cạnh nguồn vốn của ngân sách cấp phát, đẩy mạnh các hình thức huy động vốn, nhất là từ cộng đồng, doanh nghiệp, các tổ chức phi chính phủ khác như Cơ quan phát triển quốc tế Canada (CIDA) và Liên đoàn nhà ở hợp tác Canada (CHF), tổ chức trách nhiệm xã hội Mỹ, Oxfam Hồng Kông, GTV Italia, PYD Tây Ban Nha... Nhờ sự ưu tiên tập trung nguồn lực, các công trình hạ tầng cơ sở như trường học, trạm y tế, giao thông, điện... của các xã nghèo, huyện nghèo vùng miền núi tỉnh Nghệ An đã được cải thiện, đảm bảo các chỉ tiêu về tỷ lệ phòng học kiên cố và bán kiên cố, chuẩn quốc gia về y tế, tỷ lệ xã có đường giao thông vào trung tâm xã, tỷ lệ xã có điện, truyền

hình... thúc đẩy giao lưu hàng hóa và tạo sinh kế bền vững cho các hộ nghèo ở vùng miền núi.

Đối với chính sách về giáo dục và đào tạo, Tỉnh đã quy hoạch mạng lưới cơ sở giáo dục nghề nghiệp vùng miền Tây, phù hợp với quy hoạch chung của cả tỉnh. Hiện nay, toàn tỉnh có 67 cơ sở giáo dục nghề nghiệp; trong đó, khu vực miền Tây có 11 cơ sở giáo dục nghề nghiệp, gồm 2 trường trung cấp, 9 trung tâm giáo dục nghề nghiệp – giáo dục thường xuyên; quy mô đào tạo đạt 12.500 học sinh; 5 nghề thuộc 2 trường trung cấp được lựa chọn đầu tư nghề trọng điểm; trường trung cấp dân tộc nội trú được lựa chọn đầu tư thành cơ sở giáo dục nghề nghiệp chuyên biệt để đào tạo cho người dân tộc thiểu số (Ủy ban Nhân dân tỉnh Nghệ An, 2018). Tỉnh áp dụng chính sách đào tạo nghề miễn phí cho lao động nông thôn thuộc hộ nghèo, người dân tộc thiểu số. Mở các lớp tập huấn ngắn ngày, hội nghị đầu bờ cho người nghèo phải tổ chức theo hình thức “cầm tay chỉ việc”, phù hợp với điều kiện của từng huyện miền núi, ví dụ huyện miền núi cao cần tập trung vào lĩnh vực trồng rừng, chăn nuôi đại gia súc; vùng miền núi thấp tập trung vào chăn nuôi đại gia súc, cây công nghiệp...

Chương trình, giáo trình thường xuyên được cập nhật, bổ sung, đảm bảo phù hợp với thực tiễn và đáp ứng được các yêu cầu của công tác đào tạo. Các hình thức đào tạo nghề được tổ chức linh hoạt, đa dạng như: đào tạo chính quy tại cơ sở giáo dục nghề nghiệp, đào tạo lưu động tại các xã, thôn, bản, tại các doanh nghiệp đã tạo điều kiện thuận lợi cho người học; đặc biệt là lao động ở vùng sâu, vùng xa, đồng bào dân tộc thiểu số. Giai đoạn 2013-2017, đã tổ chức đào tạo cho 30.240 người. Cụ thể, trung cấp: 3.099 người; sơ cấp và đào tạo dưới 3 tháng: 27.141 người, trong đó nữ 17.540 người, dân tộc thiểu số 14.604 người; hộ nghèo: 10.662 người; đào tạo nghề

Bảng 2: Đánh giá công tác xây dựng chiến lược giảm nghèo bền vững cho vùng miền núi tỉnh Nghệ An

Tiêu chí đánh giá	Thấp nhất → Cao nhất				
	1	2	3	4	5
Sự tuân thủ chiến lược, chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo bền vững của Chính phủ	14,7	30,5	31,8	19,5	3,4
Mức độ phù hợp với việc khai thác được các lợi thế về tự nhiên, kinh tế – xã hội của địa phương để giảm nghèo bền vững	13,4	14,4	31,2	38,4	2,7
Mức độ hợp lý của chiến lược với các phương án/giải pháp giảm nghèo bền vững	15,8	25,3	26,4	31,5	1,0
Tính hiệu lực, hiệu quả và tác động lan tỏa của chiến lược giảm nghèo tới đời sống người nghèo	17,8	19,2	32,2	28,4	2,4
Tính bền vững của chiến lược giảm nghèo	15,8	21,2	29,5	31,2	2,4

Nguồn: Điều tra của tác giả.

cho lao động nông thôn theo quy định 1956 là 5.384 người. Việc phát triển đào tạo và nghề đào tạo nghề đã thiết thực giúp giải quyết việc làm cho lao động vùng miền Tây. Từ 2013-2017, vùng miền Tây đã giải quyết việc làm cho 67.769 lao động, bình quân 13.500 lao động/năm; trong đó, xuất khẩu lao động là 19.714 người (Ủy ban Nhân dân tỉnh Nghệ An, 2018). Những kết quả trên đã làm cho mục tiêu giảm nghèo từng bước được thực hiện.

Đối với chính sách về hỗ trợ và tiếp cận vốn phát triển sản xuất cho người nghèo, Tỉnh thực hiện ưu tiên phát triển chính sách tín dụng ưu đãi hộ nghèo thông qua đảm bảo cho 100% hộ nghèo được vay vốn tại Ngân hàng Chính sách Xã hội tỉnh với điều kiện ưu đãi về lãi suất, thời hạn vay để sản xuất, kinh doanh, tạo việc làm, cải thiện đời sống. Đồng thời, phát triển các mô hình tín dụng cơ sở như “tổ vay vốn”, đảm bảo tất cả hộ nghèo đều tham gia vào các tổ vay vốn để tiếp cận đầy đủ chính sách này. Kết quả là theo thống kê của Ngân hàng Chính sách Xã hội, trong giai đoạn 2014-2017, tổng số tiền cho các hộ nghèo ở vùng miền núi Nghệ An vay đạt mức 2.532.632 triệu đồng, với tỷ lệ cho vay tăng dần theo

các năm (Sở Lao động Thương binh và Xã hội tỉnh Nghệ An, 2017). Tỷ lệ hộ nghèo được chấp nhận vay vốn cũng tăng dần theo các năm.

Đối với các chính sách an sinh xã hội cho người nghèo vùng miền Tây, tỉnh đã thực hiện hỗ trợ làm nhà ở cho các hộ nghèo, trong giai đoạn 2013-2015. Tỉnh Nghệ An đã hỗ trợ xây dựng 483 căn nhà, tổng số kinh phí hỗ trợ 6, 766 tỷ đồng, giai đoạn 2016-2017, đã hỗ trợ xây nhà ở cho 1.720 hộ. Đồng thời, tỉnh hỗ trợ tiền điện cho hộ nghèo cho 534.165 lượt hộ nghèo, kinh phí thực hiện 236,326 tỷ đồng; hỗ trợ người nghèo tiếp cận các dịch vụ trợ giúp pháp lý; hỗ trợ, trợ giúp pháp lý cho 2.443 người nghèo với tổng kinh phí thực hiện 1,502 tỷ đồng (Hoàng Phan Hải Yến & Đậu Quang Vinh, 2015).

Đánh giá về việc thực hiện chính sách giảm nghèo cho vùng miền Tây cho thấy các chính sách như vay vốn sản xuất, xây dựng cơ sở hạ tầng, hỗ trợ đất sản xuất, nhà ở, dạy nghề mức khá cao (trên 80%), còn các chính sách khác đạt ở mức độ trung bình khá. Chỉ có chính sách hỗ trợ nước sinh hoạt được đánh giá ở mức dưới trung bình.

3.1.3. Thực trạng phối hợp giữa các cấp chính

Bảng 3: Đánh giá việc thực hiện chính sách giảm nghèo ở vùng miền Tây tỉnh Nghệ An giai đoạn 2014-2017

STT	Tên chính sách	Đánh giá có hiệu quả (%)
1	Chính sách giáo dục, dạy nghề	89%
2	Chính sách vay vốn sản xuất	87%
3	Chính sách hỗ trợ nước sinh hoạt	45%
4	Chính sách xây dựng cơ sở hạ tầng	79%
5	Chính sách hỗ trợ đất sản xuất, nhà ở	80%
6	Chính sách lương thực trực tiếp	77%
7	Chính sách trợ giúp pháp lý	65%

Nguồn: Điều tra của tác giả.

quyền, các tổ chức có liên quan về thực hiện giảm nghèo

Việc thực hiện giảm nghèo vùng miền Tây đã nhận được sự quan tâm và phối hợp của toàn thể các cấp, các ngành, các đơn vị trên địa bàn. Trong tổ chức thực hiện, các cơ quan chính quyền tỉnh luôn chú ý tới tính đặc thù của từng huyện, trình độ quản lý và khả năng chuyên môn của cán bộ cơ sở, từ đó có bổ sung các cơ chế phối hợp giữa chính quyền các cấp, ngành và các tuyến thích hợp, đảm bảo thực hiện xuyên suốt các chính sách giảm nghèo bền vững vùng miền núi tỉnh Nghệ An. Ủy ban Nhân dân tỉnh và Hội đồng Nhân dân tỉnh cũng thường xuyên đốc thúc, chỉ đạo việc rà soát hiện trạng giảm nghèo tại các địa phương; từ đó, đưa ra mức độ trao quyền phù hợp với trình độ, năng lực quản lý của các xã, huyện, nhất là trong vấn đề quyết định và thực hiện các công trình, dự án giảm nghèo trên địa bàn, thúc đẩy hoạt động khuyến nông, khuyến lâm, cũng như tổ chức nhiều lớp tập huấn, đào tạo, chuyển giao kỹ thuật sản xuất phù hợp với đặc điểm sinh hoạt, sản xuất, canh tác của từng huyện miền núi. Nhìn chung các huyện vùng miền Tây đều nhận được những sự hỗ trợ cần thiết, nhất là trong quá trình hoạch định, xây dựng và triển khai chính sách giảm nghèo ở địa phương. Sự hỗ trợ đó đến nhiều nhất là từ Ban Chỉ đạo giảm nghèo của tỉnh và Sở Lao động, Thương binh và Xã hội (Bảng 4).

3.1.4. Thực hiện kiểm tra, giám sát thực hiện giảm nghèo vùng miền Tây

Gắn với quá trình triển khai, tổ chức thực hiện các chính sách, dự án hỗ trợ giảm nghèo bền vững vùng miền Tây của tỉnh, các hoạt động kiểm tra, giám sát đã được các cấp, các ngành tiến hành thường xuyên.

Ở cấp tỉnh, Tỉnh Nghệ An đã thành lập nhiều đoàn kiểm tra do các cơ quan chức năng như Ủy ban Kiểm tra Tỉnh ủy, Hội đồng Nhân dân tỉnh, Ban chỉ đạo cấp tỉnh; các sở như Lao động – Thương binh và Xã hội, Tài chính, Kế hoạch và Đầu tư, Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn... hàng năm tiến hành các chương trình kiểm tra, giám sát đối với các huyện, các xã vùng miền núi trong quá trình thực hiện. Ủy ban Nhân dân tỉnh và Ban chỉ đạo giảm nghèo tỉnh cũng đã ra quy chế về việc thông tin, báo cáo kết quả giảm nghèo bền vững ở các huyện vùng miền núi theo định kỳ (hàng quý, nửa năm, hàng năm, tổng kết, sơ kết giai đoạn...). Nhờ đó mà có thể đánh giá chính xác những kết quả đạt được, những hạn chế qua đó rút ra bài học kinh nghiệm, khắc phục những tồn tại để tập trung chỉ đạo thực hiện Chương trình hiệu quả.

Theo đánh giá của các cán bộ cơ sở, việc kiểm tra giám sát này vẫn chưa được thực hiện thường xuyên (nhất là các hoạt động kiểm tra giám sát của chính quyền cấp trên; ví dụ như Hội đồng Nhân dân, Ủy ban Nhân dân; của Mặt trận Tổ quốc và các đơn vị thành viên hay các đối tượng khác như các nhà nghiên cứu, các tổ chức phi chính phủ, cộng đồng các doanh nghiệp...) (Bảng 5).

Qua thực tế kiểm tra, đánh giá, giám sát tại vùng miền núi tỉnh Nghệ An thời gian qua, các đoàn kiểm tra của tỉnh đã phát hiện ra nhiều hạn chế, yếu kém trong quá trình tổ chức triển khai thực hiện chính sách giảm nghèo ở các huyện, đồng thời cũng đã nắm bắt được tình hình, tâm tư nguyện vọng của người dân, nhất là các hộ nghèo trong vùng, từ đó có những xử lý kịp thời hoặc kịp thời đề xuất một số kiến nghị lên cấp trên đối với những phát hiện

Bảng 4: Đánh giá về sự phối hợp giữa các cấp chính quyền về giảm nghèo vùng miền Tây tỉnh Nghệ An giai đoạn 2014-2017

TT	Tiêu chí đánh giá	Tỷ lệ (%)
1	Được hỗ trợ cần thiết trong quá trình xây dựng, triển khai chính sách giảm nghèo	78%
2	Sự hỗ trợ nhiều nhất là từ:	100%
2.1	Sở Lao động, Thương binh và Xã hội	16%
2.2	Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn	11%
2.3	Sở Tài chính	10%
2.4	Sở Kế hoạch - Đầu tư	8%
2.5	Ban Chỉ đạo giảm nghèo của tỉnh	19%
2.6	Ban Chỉ đạo giảm nghèo của huyện	12%
2.7	Trung tâm Khuyến nông tỉnh	10%
2.8	Trung tâm Khuyến nông huyện	14%

Nguồn: Điều tra của tác giả.

sai phạm trong quá trình thực hiện chính sách giảm nghèo của chính quyền cơ sở.

3.2. Những hạn chế

Thứ nhất, trong công tác hoạch định chiến lược và kế hoạch giảm nghèo bền vững thực tế vẫn bộc lộ một số điểm chưa thực sự phù hợp với điều kiện vùng miền núi tỉnh Nghệ An do chưa sát với điều kiện kinh tế – xã hội của vùng miền núi. Do chiến lược và kế hoạch chưa thật sự phù hợp nên tác dụng kích thích ý thức vươn lên tự giảm nghèo của người nghèo trong địa phương còn hạn chế, chưa tạo nên cú huyếch đột phá để giảm nghèo nhanh và bền vững. Một bộ phận người dân vẫn còn có tâm lý ỷ lại, trông chờ vào sự hỗ trợ hiện vật từ chính quyền, trong khi một số hộ có ý chí thoát nghèo lại nhận được sự hỗ trợ chưa kịp thời, chưa đủ. Trong xây dựng kế hoạch giảm nghèo bền vững cho vùng miền núi của tỉnh, chưa tính đến yếu tố đặc thù của từng huyện, từng đối tượng, nguyên tắc cào bằng vẫn là phổ biến. Việc đề xuất các giải pháp giảm nghèo trong xây dựng mục tiêu và kế hoạch giảm nghèo chưa sát với nhu cầu của người nghèo trên địa bàn, thiếu sự tham gia đóng góp ý kiến của các bên liên quan, do vậy, gây khó khăn trong quá trình triển khai sau này, dẫn tới tình trạng đầu tư dàn trải, kém hiệu quả.

Thứ hai, việc ban hành chính sách về thực hiện giảm nghèo bền vững còn nhiều hạn chế. Một là, các chính sách ban hành thiếu sự đồng bộ, phối kết hợp và liên thông trong xây dựng, ban hành, triển khai, đặc biệt là thiếu các phương án khả thi trong liên kết nguồn tài trợ, vốn đối ứng cho các chương trình, dự án cụ thể. Quy trình ban hành chính sách giảm nghèo còn thiếu sự phối hợp, tham gia của các bên liên quan, nhất là người nghèo, các tổ chức chính trị xã hội – nghề nghiệp, nhằm tăng cường sự phong phú, tính thực tiễn cho các chính sách. Bên cạnh đó, chính quyền tỉnh chưa ban hành được quy trình tổ chức hoặc sở tay hướng dẫn triển khai chính sách

giảm nghèo nói chung, chính sách giảm nghèo đặc thù dành cho vùng miền núi nói riêng, dẫn tới việc vùng miền núi thường tỏ ra lúng túng khi tổ chức thực hiện, xuất hiện hiện tượng cùng một chính sách nhưng các địa phương lại thực hiện khác nhau về quy trình, quá coi trọng vấn đề này mà bỏ qua những vấn đề khác trong thực hiện giảm nghèo vùng miền núi tỉnh Nghệ An. Cụ thể:

- Trong xây dựng và ban hành chính sách phát triển hạ tầng vùng miền núi còn tập trung quá nhiều vào các dự án lớn, trong lĩnh vực giao thông, mà thiếu sự ưu tiên đầu tư vào các công trình nhỏ, nhưng lại có ảnh hưởng lớn tới đời sống sản xuất, sinh hoạt của người nghèo vùng miền núi (ví dụ như các công trình thủy lợi) khiến việc đầu tư vẫn còn mang tính dàn trải, kém hiệu quả.

- Trong xây dựng và ban hành chính sách phát triển nhân lực, việc xây dựng nội dung của các chương trình dạy nghề, khuyến nông, khuyến lâm vẫn còn nhiều hạn chế, phương pháp tiếp cận theo năng lực của người nghèo chưa được chú trọng khiến kiến thức chuyển giao chưa mang lại hiệu quả như mong đợi trên thực tế. Đặc biệt với các mô hình chuyển giao nặng về lý thuyết, ít thực hành đã khiến người nghèo sau khi được chuyển giao kiến thức khó áp dụng trên thực tế.

- Trong xây dựng và ban hành chính sách phát triển sản xuất, việc xây dựng mô hình giảm nghèo phù hợp chưa nhiều, quy mô còn nhỏ, nguồn vốn đầu tư cho các huyện nghèo, xã nghèo vùng miền núi còn thấp, thời gian cho vay ngắn. Bên cạnh xây dựng, nhân rộng và chuyển giao mô hình, việc xây dựng quy trình sản xuất theo chuỗi giá trị chưa được chú trọng, do vậy, sản xuất hàng hóa chưa phát triển, chưa tạo động lực để người nghèo tự vươn lên giảm nghèo.

- Trong xây dựng và ban hành chính sách khoa học công nghệ chưa tạo được sự đột phá, chưa tạo ra

Bảng 5: Mức độ thường xuyên của hoạt động kiểm tra, giám sát, đánh giá thực hiện chính sách giảm nghèo bền vững vùng miền Tây tỉnh Nghệ An giai đoạn 2013-2017

TT	Cấp tiến hành hoạt động kiểm tra, giám sát	Mức độ thường xuyên
1	Chính quyền cấp trên	Không thường xuyên
2	Các đoàn của chính phủ, sở, ban, ngành tổ chức	Thường xuyên
3	Mặt trận tổ quốc và đơn vị thành viên	Không thường xuyên
4	Cộng đồng dân cư xã/huyện	Thường xuyên
5	Đối tượng khác	Rất ít khi

(Đánh giá ở 4 mức độ: Rất thường xuyên, Thường xuyên, Không thường xuyên, Rất ít khi).

Nguồn: Điều tra của tác giả.

các mô hình khoa học – công nghệ phù hợp với nhận thức của người nghèo vùng miền núi cũng như khả năng phát triển sản xuất của từng huyện ở miền núi Nghệ An. Việc liên kết giữa 4 nhà là nhà nông, nhà quản lý, nhà khoa học, nhà doanh nghiệp chưa được chú trọng đầu tư và phát triển, do vậy, quá trình triển khai các mô hình có nhiều vướng mắc nhưng việc xử lý, điều chỉnh chưa kịp thời.

- Trong xây dựng và ban hành chính sách phát triển y tế và an sinh xã hội, do nguồn lực còn hạn chế, nên việc cung cấp các dịch vụ công cộng đáp ứng các chuẩn nghèo đa chiều ở nhiều nơi, nhiều lúc còn chưa kịp thời, đầy đủ.

Thứ ba, trong tổ chức thực hiện giảm nghèo bền vững vùng miền núi vẫn còn bất cập. Cụ thể:

- Bộ máy thực hiện giảm nghèo bền vững vùng miền núi vẫn cồng kềnh, do đó hiệu quả còn hạn chế. Sự yếu kém của bộ máy thực hiện giảm nghèo bền vững vùng miền núi không thể tách rời sự yếu kém của bộ máy quản lý hành chính.

- Việc thực hiện luật pháp và chính sách giảm nghèo được tiến hành theo cơ chế từ trên xuống, dẫn tới việc triển khai chương trình trên thực tế thiếu linh hoạt, chưa sâu sát với tâm tư, nguyện vọng, nhu cầu và hoàn cảnh thực tế của người nghèo vùng miền núi, kết quả là việc triển khai chính sách không đạt được các mục tiêu thiết kế, lãng phí nguồn lực và làm giảm lòng tin của người dân vào chính sách của Đảng, Nhà nước và tỉnh.

- Cơ chế phối hợp, hỗ trợ thực hiện giảm nghèo bền vững vẫn chưa đáp ứng được yêu cầu. Việc thực hiện phân cấp, phân quyền và xây dựng cơ chế phối kết hợp giữa các đơn vị hữu quan trong giảm nghèo vùng miền núi Nghệ An chưa thực sự tốt. Nhiều nơi, nhiều thời điểm còn thiếu chế tài quản lý, giám sát việc bố trí, sử dụng nguồn lực cho giảm nghèo bền vững vùng miền núi, dẫn đến sử dụng các nguồn lực hữu hạn cứng nhắc, thiếu linh hoạt và không mang lại hiệu quả như mong đợi.

- Hiệu quả của việc kiểm tra, giám sát thực hiện giảm nghèo bền vững vùng miền núi tỉnh Nghệ An chưa thực sự cao. Công tác giám sát nặng về hình thức nên chất lượng thấp, thiếu tính liên tục, nên kịp thời nhằm phát hiện ra những vấn đề bất cập, những hạn chế của chính sách để có phương án điều chỉnh cho phù hợp với thực tiễn là việc làm cần thiết. Việc tiến hành kiểm tra, giám sát còn mang tính hành chính, thông tin thu được từ hoạt động kiểm tra,

giám sát chưa được cung cấp kịp thời, đầy đủ nhằm hoàn thiện chính sách.

4. Một số khuyến nghị nhằm thực hiện tốt hơn mục tiêu giảm nghèo vùng miền Tây tỉnh Nghệ An thời gian tới.

Thứ nhất, đẩy mạnh phát triển kinh tế – xã hội vùng miền Tây. Cần phải tiếp tục điều chỉnh, bổ sung quy hoạch phát triển các ngành, lĩnh vực trên địa bàn vùng miền Tây cho phù hợp với tiềm năng thế mạnh của vùng. Căn cứ quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế – xã hội của tỉnh, các huyện cần nhanh chóng xây dựng đề phê duyệt các loại quy hoạch còn thiếu, đồng thời điều chỉnh các loại quy hoạch không còn phù hợp; cần tiến hành cơ cấu sản xuất cây con, đặc biệt là chăn nuôi. Từ đó xây dựng các dự án đầu tư phát triển cây trồng, vật nuôi; điều chỉnh quy hoạch các khu đô thị mới, các dự án phát triển du lịch, kinh tế dịch vụ trên địa bàn mà mỗi huyện trong vùng miền Tây có lợi thế. Tăng cường cán bộ khuyến lâm, khuyến nông bằng hình thức luân chuyển cán bộ. Tỉnh cần tiếp nhận mới và đầu tư cho công tác khuyến nông, khuyến lâm; có chính sách đào tạo bồi dưỡng cán bộ quản lý và chuyên gia, cán bộ ở các doanh nghiệp và các cơ sở sản xuất, kinh doanh. Từ đó, có đủ nguồn nhân lực để giúp đỡ, hướng dẫn các hộ nghèo cách làm ăn, đẩy mạnh sản xuất kinh doanh, tạo việc làm và tăng thu nhập.

Thứ hai, nâng cao trình độ nhận thức, kỹ năng nghề nghiệp và quyết tâm vươn lên xóa đói giảm nghèo của người nghèo. Tỉnh cần phải tiếp cận các đối tượng người nghèo, hộ nghèo, nắm bắt tâm tư, nguyện vọng của họ nhằm nghiên cứu, đề ra chính sách phù hợp để nâng cao dân trí và trình độ nhận thức, hiểu biết của người nghèo. Động viên, khích lệ người nghèo từ bỏ mặc cảm tự ti, xấu hổ về thân phận nghèo nàn của mình, rời bỏ các tập quán sản xuất truyền thống lạc hậu, năng suất thấp để tham gia sinh hoạt cộng đồng, tham gia lao động sản xuất theo mô hình mới, vừa nhằm cải thiện giao tiếp của người nghèo; đồng thời, tạo cơ hội để họ nắm bắt thông tin về chính trị, văn hoá – xã hội của đất nước, của tỉnh và tại địa phương, từng bước ứng dụng các tiến bộ khoa học kỹ thuật vào sản xuất kinh doanh để tạo việc làm và tăng thu nhập.

Đối với các đối tượng người nghèo lười biếng, rơi vào tệ nạn xã hội, không chịu tham gia lao động sản xuất, thì cần tuyên truyền, vận động và nêu gương, thông qua họp tổ dân cư định kỳ, qua sinh hoạt của các tổ chức hội, đoàn thể tại cơ sở để nhắc nhở, động

viên, thuyết phục họ, làm cho họ nhận thức được lười lao động sẽ không thể thoát ra khỏi nghèo đói là điều đáng xấu hổ, không đảm bảo tương lai của con em, không cải thiện được cuộc sống của cả gia đình. Từ đó, họ có chí hướng và động lực để tham gia lao động sản xuất, có việc làm ổn định và đem lại thu nhập cho gia đình để cải thiện đời sống. Đẩy mạnh đào tạo nghề cho người nghèo cùng cố, nâng cấp các trường dạy nghề ở miền Tây để đào tạo nguồn nhân lực cho cả khu vực miền Tây. Thực hiện đa dạng hoá các hình thức đào tạo, đẩy mạnh phân luồng đào tạo ngay từ bậc trung học phổ thông, học sinh các trường trung cấp nghề để đào tạo cho miền Tây, trước hết là đào tạo đội ngũ giáo viên, cán bộ y tế, cán bộ cơ sở thôn, bản.

Thứ ba, nâng cao vai trò của chính quyền và phát huy vai trò của các tổ chức chính trị – xã hội các cấp. Chính quyền các cấp phải có biện pháp tạo điều kiện thuận lợi và bình đẳng về kinh tế để mọi người có điều kiện tham gia đầy đủ vào quá trình thực hiện các chủ trương, chính sách phát triển kinh tế – xã hội, xoá đói giảm nghèo ở địa phương. Nhà nước ban hành những cơ chế chính sách hỗ trợ đặc biệt cho các đối tượng yếu thế, vùng đồng bào dân tộc thiểu số, vùng sâu, vùng xa có điều kiện đặc khó khăn để người nghèo, hộ nghèo có điều kiện phát triển và thực sự được hưởng thụ thành quả của quá trình tăng trưởng kinh tế, xoá bỏ mặc cảm tự ti, vươn lên thoát nghèo. Phát huy vai trò của các tổ chức chính trị – xã hội các cấp (Hội Phụ nữ, Hội Cựu chiến binh, Hội Nông dân, Đoàn Thanh niên...) trong việc hỗ trợ, giúp đỡ thành viên của mình là hộ nghèo làm kinh tế, bằng việc hỗ trợ về kỹ thuật, xây dựng các mô hình trình diễn, tổ chức học tập trao đổi tại chỗ, đầu bờ để khai thác được nguồn vốn từ các chương trình dự án đầu tư vào phát triển kinh tế của huyện. Bên cạnh đó, cần quan tâm tới việc định hướng sản xuất, tạo việc làm cho các hộ gia đình. Nâng cao vai trò của Nhà nước, các tổ chức và của cộng đồng để xoá đói giảm nghèo.

Thứ tư, đẩy mạnh phát triển cơ sở hạ tầng kinh tế – xã hội vùng núi miền Tây. Cần quan tâm đầu tư xây dựng và mở rộng các tuyến giao thông liên xã, tạo ra mạng lưới giao thông liên hoàn trong từng huyện và giữa các huyện trong khu vực miền Tây Nghệ An để tăng cường giao lưu trao đổi hàng hóa, sản phẩm và khắc phục khó khăn cho người nghèo, cho nông dân. Song song với việc xây dựng hệ thống hạ tầng giao thông, cần quan tâm đúng mức cho các

công trình thủy lợi hiện có và xây dựng thêm một số công trình thủy lợi trọng điểm nhằm đảm bảo cung cấp nước để khai hoang, tăng vụ và chuyển diện tích đất một vụ thành đất hai vụ. Đầu tư vốn để từng bước hoàn chỉnh hệ thống dẫn nước từ kênh chính về các xã, xuống từng cánh đồng. Hoàn thiện việc lắp đặt hệ thống cống, đặc biệt là cống nhỏ nội đồng. Xử lý hệ thống tiêu nước cho những vùng đất bị úng nước mùa hè. Mở rộng chợ nông thôn, hình thành và phát triển hệ thống dịch vụ vật tư kỹ thuật, đáp ứng nhu cầu của người dân trong trao đổi hàng hóa và phát triển sản xuất. Bên cạnh đó, cần xây dựng hoàn chỉnh hệ thống điện lưới, nâng cấp và tăng cường hệ thống thông tin, đặc biệt là hệ thống phát thanh tạo điều kiện cho người dân tiếp nhận thông tin khoa học kỹ thuật, phát triển sản xuất.

Huy động mọi nguồn lực để xây dựng các công trình hạ tầng theo phương châm “Nhà nước và nhân dân cùng làm”. Khuyến khích người dân đầu tư và liên doanh đầu tư phát triển sản xuất với các tổ chức kinh doanh. Bên cạnh đó, cần chú trọng nâng cao hiệu quả sử dụng vốn đầu tư, đề cao trách nhiệm chủ đầu tư đối với chất lượng của công trình xây dựng. Xây dựng cơ cấu đầu tư hợp lý tạo ra khả năng chuyển dịch cơ cấu kinh tế nhanh. Đồng thời, tăng cường kêu gọi các dự án về bảo vệ tài nguyên môi trường và đa dạng sinh học, bảo vệ quỹ đất, nguồn tài nguyên nước, kết hợp phát triển các ngành du lịch và dịch vụ khác.

Thứ năm, tăng cường huy động và sử dụng có hiệu quả các nguồn lực để thực hiện mục tiêu giảm nghèo. Một là, cần phải nâng cao hiệu quả huy động và sử dụng nguồn lực lao động. Để làm được điều này, cần tập trung nâng cao kiến thức nói chung, kiến thức về quản lý, sản xuất kinh doanh và kỹ năng nghề nghiệp nói riêng cho người nghèo. Đây là công việc cần được thực hiện thường xuyên thông qua nhiều hình thức, như các lớp bồi dưỡng chuyên môn, tập huấn kỹ thuật, nói chuyện chuyên đề, hội nghị đầu bờ, trao đổi kinh nghiệm nuôi trồng, khuyến nông, khuyến lâm, khuyến ngư... để hướng dẫn, truyền thụ kinh nghiệm cho người nghèo, để họ nắm được cách thức, phương pháp để sử dụng nguồn lực lao động của bản thân, kết hợp với các yếu tố khác của quá trình sản xuất để tạo việc làm, tăng thu nhập. Nâng cao học vấn, kiến thức kinh tế, kỹ thuật, quản lý và pháp luật nhằm tạo nội lực cho người nghèo vươn lên thoát nghèo, hướng tới gia tăng đóng góp của họ cho gia đình, xã hội.

Tài liệu tham khảo:

- Ban Chấp hành Đảng bộ tỉnh (2011a), *Nghị quyết số 02/NQ-TU về chương trình hành động triển khai thực hiện Nghị quyết Đại hội Đảng bộ tỉnh lần thứ XVII*, ban hành ngày 22 tháng 2 năm 2011.
- Ban Chấp hành Đảng bộ tỉnh (2011b), *Kết luận số 05/KL-TU về chương trình mục tiêu giảm nghèo tỉnh Nghệ An, giai đoạn 2011-2015*, ban hành ngày 3 tháng 10 năm 2011.
- Ban Chấp hành Trung ương (2018), *Nghị quyết số 26-NQ/TW Hội nghị lần thứ bảy Ban Chấp hành Trung ương Khóa XII về tập trung xây dựng đội ngũ cán bộ các cấp, nhất là cấp chiến lược, đủ phẩm chất, năng lực và uy tín, ngang tầm nhiệm vụ*, ban hành ngày 19 tháng 5 năm 2018.
- Hoàng Phan Hải Yến & Đậu Quang Vinh (2015), ‘Một số vấn đề về công tác giảm nghèo trên địa bàn tỉnh Nghệ An’, *Tạp chí Khoa học và Công nghệ Nghệ An*, 9, 22-36.
- Sở Lao động Thương binh và Xã hội tỉnh Nghệ An (2017), *Báo cáo số liệu giảm nghèo giai đoạn 2011-2016*, Nghệ An.
- Ủy ban Nhân dân tỉnh Nghệ An (2011a), *Quyết định số 3946/QĐ-UBND về việc ban hành chương trình mục tiêu giảm nghèo tỉnh nghệ an giai đoạn 2011-2015*, ban hành ngày 26 tháng 9 năm 2011.
- Ủy ban Nhân dân tỉnh Nghệ An (2011b), *Công văn số 2323/UBND-CN về việc chuẩn bị nội dung các đề án, chương trình thực hiện Nghị quyết Đại hội tỉnh Đảng bộ lần thứ XVII*, ban hành ngày 09 tháng 5 năm 2011.
- Ủy ban Nhân dân tỉnh Nghệ An (2018), *Báo cáo sơ kết 05 năm thực hiện Quyết định 2355/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ về phát triển kinh tế – xã hội miền Tây, tỉnh Nghệ An về công tác lao động, người có công và xã hội, Nghệ An*.