

TÁC ĐỘNG CỦA CHÍNH SÁCH HỖ TRỢ PHÁT TRIỂN NÔNG NGHIỆP ĐẾN GIẢM NGHÈO VÙNG TÂY BẮC

Nguyễn Thị Thiêm^{1*}, Nguyễn Phương Lê², Đỗ Kim Chung²

¹*NCS Học viện Nông nghiệp Việt Nam*

²*Khoa Kinh tế và PTNT, Học viện Nông nghiệp Việt Nam*

*Tác giả liên hệ: ntthien@vnua.edu.vn

Ngày nhận bài: 04.09.2019

Ngày chấp nhận đăng: 17.09.2019

TÓM TẮT

Tây Bắc là địa bàn có vị trí chiến lược quan trọng về an ninh, quốc phòng, kinh tế và môi trường. Nhiều chính sách hỗ trợ nông nghiệp được thực hiện tại Tây Bắc như hỗ trợ cơ sở hạ tầng, phát triển sản xuất, thị trường. Mặc dù vậy, tỷ lệ nghèo của vùng hiện cao nhất trên cả nước, gấp hơn 3 lần tỷ lệ bình quân chung và được coi là "lõi nghèo". Số liệu từ báo cáo của Chính phủ, 6 tỉnh vùng Tây Bắc và số liệu điều tra cho thấy các chính sách đã mang lại những cải thiện rõ rệt trong sản xuất nông - lâm nghiệp của vùng trong việc tăng năng suất cây trồng, khôi phục rừng và tăng độ che phủ rừng, tăng thu nhập của hộ nông dân, giảm nghèo, tăng GDP. Tuy nhiên, các chính sách chỉ tập trung hỗ trợ đầu vào sản xuất, chưa chú trọng đầu ra, khuyến nông, đa dạng sinh kế dựa vào rừng do vậy chưa khai thác hết lợi thế của Tây Bắc.

Từ khóa: Chính sách, giảm nghèo, nông nghiệp, tác động, Tây Bắc.

Impacts of Policy Support for Agricultural Development on Poverty Reduction in the Northwest Region

ABSTRACT

The Northwest is a region with important strategic position in terms of national security, economic development, and environmental protection. In recent years, various agricultural policies have been implemented in the region to improve infrastructure, production efficiency, and market accessibility. However, the poverty rate is currently the highest among seven economic regions, being three-fold of the country average. The information collected from government reports, six Northwestern provinces, and surveys showed that agricultural policies brought significant improvement in agricultural production such as crop yields, forest cover, GDP contribution, household's income and poverty reduction. Most of policies have focused on input subsidy, but less attention to marketing, agricultural extension, and forest-based livelihood activities, resulting in underexploited region's advantages.

Keywords: Agriculture, northwest region, policy, poverty reduction.

1. ĐẶT VẤN ĐỀ

Tây Bắc là địa bàn có vị trí chiến lược quan trọng về an ninh - quốc phòng, kinh tế và môi trường sinh thái. Trong những năm qua, Đảng và Nhà nước đã có nhiều chính sách và giải pháp hỗ trợ phát triển kinh tế - xã hội cho vùng và đã đạt được nhiều kết quả tích cực. Tuy nhiên, do điều kiện tự nhiên khó khăn nên hiện nay Tây Bắc vẫn là một trong ba vùng khó khăn nhất (cùng với Tây Nguyên và Tây Nam Bộ) với

tỷ lệ hộ nghèo cao nhất và gấp 3 lần bình quân chung của cả nước (Bộ LĐTBXH, 2017).

Nghiên cứu rà soát các chương trình dự án giảm nghèo ở Việt Nam do UNDP thực hiện chỉ ra hiện có 41 dự án và chính sách định hướng vào việc giảm nghèo. Hầu hết các chương trình, dự án này đã và đang được thực hiện ở vùng Tây Bắc. Trong các chương trình giảm nghèo thì nông nghiệp được hỗ trợ nhiều nhất. Hơn nữa, hộ nghèo ở vùng Tây Bắc có sinh kế chủ yếu dựa vào nông nghiệp, do vậy việc thúc đẩy thực thi

chính sách nông nghiệp nhằm tạo ra những tác động tích cực cho phát triển kinh tế xã hội của vùng nói chung và giảm nghèo nói riêng là rất cần thiết.

Bằng kết quả nghiên cứu từ thực tế trong vùng, bài viết phân tích tác động của chính sách phát triển nông nghiệp (PTNN) đến giảm nghèo ở vùng Tây Bắc, từ đó đưa ra những khuyến nghị nhằm nâng cao hiệu lực và hiệu quả của chính sách hỗ trợ PTNN cho giảm nghèo.

2. PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

Vùng Tây Bắc trong nghiên cứu này gồm 6 tỉnh Yên Bái, Lào Cai, Điện Biên, Lai Châu, Hòa Bình, Sơn La, nghiên cứu sâu được thực hiện ở 2 tỉnh gồm Sơn La và Lào Cai.

Thông tin thứ cấp được thu thập từ hệ thống các văn bản chính sách liên quan đến giảm nghèo, hỗ trợ phát triển nông nghiệp từ cấp trung ương, cấp tỉnh, cấp huyện, các báo cáo kết quả thực hiện chương trình giảm nghèo của các tỉnh vùng Tây Bắc, các huyện và các xã ở hai tỉnh nghiên cứu sâu là Sơn La và Lào Cai.

Thông tin sơ cấp từ số liệu điều tra 1.500 hộ, 50 trang trại, 40 doanh nghiệp, 30 hợp tác xã ở ba tỉnh năm 2015 và 240 hộ, 16 cán bộ cấp tỉnh, 12 cán bộ cấp huyện và 24 cán bộ cấp xã các cán bộ thực thi chính sách ở các cấp ở 2 tỉnh Sơn La và Lào Cai năm 2019 để chỉ ra thực trạng và những tác động của thực hiện chính sách hỗ trợ PTNN đến giảm nghèo vùng Tây Bắc khuyến nghị giải pháp thực hiện có hiệu quả chính sách.

Để phản ánh mối liên hệ, tác động giữa chính sách hỗ trợ PTNN đối với tình trạng thoát nghèo của hộ, nghiên cứu sử dụng mô hình Binary logistic với biến phụ thuộc là tình trạng thoát nghèo hoặc không thoát nghèo của hộ, các biến độc lập (12 biến) là các hạng mục hỗ trợ nông nghiệp mà hộ nhận được. Mô hình bao gồm 17 biến độc lập như sau:

$$\log \frac{P}{1-P} = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \dots + \beta_{18} X_{17}$$

Trong đó: Biến phụ thuộc nhận giá trị 1 nếu hộ thoát nghèo và nhận giá trị 0 khi hộ không thoát nghèo. Tỷ số $P/(1-P)$ mô tả xác suất có hay

không hộ thoát nghèo. Các biến độc lập X đại diện cho các yếu tố ảnh hưởng đến việc thoát nghèo hoặc không thoát nghèo của hộ bao gồm:

X_1 là dân tộc: Dân tộc Kinh: 1, DTTS: 0

X_2 là giới tính của chủ hộ: Nam: 1, Nữ: 0

X_3 là tuổi chủ hộ: Năm

X_4 là trình độ học vấn của chủ hộ: Số năm đi học

X_5 là số thành viên của hộ: Số người

X_{6-16} là nhận khoán và chăm sóc rừng, hỗ trợ đất rừng sản xuất, hỗ trợ đất nông nghiệp, hỗ trợ giống cây trồng vật nuôi, hỗ trợ phân bón, hỗ trợ nước tưới, hỗ trợ thức ăn chăn nuôi, hỗ trợ công cụ máy móc cho sản xuất, hỗ trợ tham gia mô hình giảm nghèo, hỗ trợ tín dụng và hỗ trợ tiêu thụ sản phẩm: Có nhận được hỗ trợ: 1, Không nhận được hỗ trợ: 0

X_{17} là hỗ trợ tập huấn khuyến nông: Được tập huấn kỹ thuật: 1, Không được tập huấn kỹ thuật: 0.

Chỉ tiêu phản ánh tác động của chính sách bao gồm: Giá trị sản xuất ngành nông nghiệp, số huyện, xã, hộ nghèo, thoát nghèo, thu nhập của hộ nghèo, thay đổi cơ cấu lao động.

3. KẾT QUẢ VÀ THẢO LUẬN

3.1. Tổng quan chính sách hỗ trợ phát triển nông nghiệp triển khai tại vùng Tây Bắc

Trong giai đoạn 2012-2018, ở cấp trung ương có 48 văn bản chính sách liên quan đến giảm nghèo được ban hành để thực hiện trên cả nước nói chung và ở vùng Tây Bắc nói riêng. Trên cơ sở đó, các Bộ, cơ quan trung ương đã kịp thời ban hành các Thông tư, văn bản hướng dẫn tổ chức thực hiện.

Đối với hỗ trợ PTNN cho giảm nghèo, giai đoạn 2011-2015, các chính sách hỗ trợ PTNN được thiết kế trong nhiều chương trình giảm nghèo khác nhau như: Nghị quyết số 30a/2008/NQ-CP ngày 27/12/2008 của Chính phủ; Dự án hỗ trợ phát triển sản xuất cho hộ nghèo ở các xã, thôn bản đặc biệt khó khăn theo Quyết định số 551/QĐ-TTg ngày 4/4/2013; Hỗ trợ giống cây trồng, vật nuôi, thuốc thú y cho người

dân thuộc hộ nghèo vùng khó khăn theo Quyết định số 102/2009/QĐ-TTg ngày 7/8/2009, dự án nhân rộng mô hình giảm nghèo theo Quyết định số 1489/2012/QĐ-TTg ngày 10/9/2012 của Thủ tướng Chính phủ. Theo đó, các địa phương triển khai chính sách với 02 Thông tư hướng dẫn của Bộ NN&PTNT, bao gồm: Thông tư 52/TT-BNNPTNT ngày 29/12/2014 hướng dẫn thực hiện một số nội dung hỗ trợ phát triển sản xuất quy định theo Nghị Quyết số 30a/2008/NQ-CP ngày 27/12/2008 (hỗ trợ các huyện nghèo) và Thông tư số 46/2014/TT-BNNPTNT, ngày 5/12/2014 về hướng dẫn thực hiện một số nội dung hỗ trợ phát triển sản xuất theo Chương trình 135 (hỗ trợ các xã và thôn bản đặc biệt khó khăn).

Vì hỗ trợ nông nghiệp trong giảm nghèo được thực hiện ở nhiều chương trình, dự án khác nhau nên trong giai đoạn này có sự chông chéo về đối tượng, nội dung, địa bàn thụ hưởng, gây khó khăn cho các cấp triển khai chính sách cũng như quá trình hưởng lợi của người nghèo.

Giai đoạn 2016-2020, Chính phủ ban hành Quyết định 1722/2016/QĐ-TTg ngày 2/9/2016 về Chương trình MTQG giảm nghèo bền vững giai đoạn 2016-2020. Chính sách hỗ trợ PTNN được thực hiện ở các dự án thuộc Chương trình MTQG giảm nghèo bền vững, bao gồm: phát triển cơ sở hạ tầng, sản xuất, đa dạng hóa sinh kế, nhân rộng mô hình giảm nghèo theo Chương trình 30a, 135 và ngoài 30a, 135. Bên cạnh đó, trong giai đoạn 2009-2018, hỗ trợ PTNN cho giảm nghèo còn được thực hiện theo Quyết định 102/2009/QĐ-TTg ngày 7 tháng 8 năm 2009 về chính sách hỗ trợ trực tiếp cho người dân thuộc hộ nghèo ở vùng khó khăn với phương thức hỗ trợ trực tiếp bằng tiền hoặc hiện vật. Riêng các hỗ trợ phát triển và bảo vệ rừng được thực hiện theo Nghị định số 75/2015/NĐ-CP ngày 9/9/2015 về Cơ chế, chính sách bảo vệ và phát triển rừng gắn với chính sách giảm nghèo nhanh, bền vững và hỗ trợ đồng bào DTTS giai đoạn 2015-2020. Theo đó, các hoạt động hỗ trợ sản xuất, đa dạng hóa sinh kế và nhân rộng mô hình giảm nghèo được thực hiện theo Thông tư số 18/2017/TT-BNNPTNT ngày 27/11/2017. Thông tư này thay thế cho hai Thông tư 52 và 46 trước đó không còn hiệu lực. Dự án hỗ trợ cơ

sở hạ tầng theo Chương trình 135 được thực hiện theo Thông tư 01/2017/TT-UBDT ngày 10 tháng 05 năm 2017.

Bên cạnh các chính sách hỗ trợ PTNN thực hiện bởi các cơ quan nhà nước, tại các tỉnh vùng Tây Bắc nhận được hỗ trợ của các cơ quan, doanh nghiệp trong nước và quốc tế. Giai đoạn 2012-2018 có tổng số 24 dự án của các tổ chức quốc tế với tổng số kinh phí 5.208.615,14 triệu đồng được thực hiện tại các tỉnh vùng Tây Bắc, trong đó thực hiện nhiều nhất ở hai tỉnh Sơn La và Lào Cai (Chính phủ, 2019).

Về nội dung hỗ trợ PTNN cho giảm nghèo bao gồm hỗ trợ phát triển cơ sở hạ tầng như giao thông nội đồng, thủy lợi, hỗ trợ PTSX, công cụ, máy móc, đất sản xuất, bảo vệ và phát triển rừng và xúc tiến thị trường. Nội dung hỗ trợ cơ sở hạ tầng có sự khác nhau giữa hai giai đoạn, hỗ trợ xây dựng các trung tâm dịch vụ nông nghiệp (theo Chương trình 30a) không còn được thực hiện ở giai đoạn 2016-2020.

Về hình thức, phương thức hỗ trợ có sự khác nhau căn bản giữa hai giai đoạn 2011-2015 và 2016-2020. Giai đoạn trước, hỗ trợ chủ yếu trực tiếp đến từng hộ nghèo, giai đoạn hiện hành, hỗ trợ chuyển sang thực hiện theo các dự án và theo nhóm hộ, theo cộng đồng. Vì vậy, cách thức triển khai có sự khác biệt ở hai giai đoạn.

Về đối tượng hưởng lợi, giai đoạn 2011-2015 đối tượng hưởng lợi chủ yếu là các hộ nghèo, hộ cận nghèo và các doanh nghiệp, HTX, trang trại, thôn bản, xã đặc biệt khó khăn và các huyện nghèo nhưng giai đoạn hiện hành có thêm đối tượng là những hộ mới thoát nghèo. Vì vậy, phần nào đã tránh được thực trạng không muốn thoát nghèo của hộ để nhận hỗ trợ.

3.2. Kết quả thực hiện chính sách hỗ trợ phát triển nông nghiệp cho giảm nghèo

3.2.1. Mức hỗ trợ ngành nông nghiệp

Chính sách hỗ trợ PTNN có thể được đánh giá qua những thay đổi về mức độ hỗ trợ tính bằng% PSE (Ước tính hỗ trợ người sản xuất như một phần của tổng doanh thu của nông dân) và% TSE (Ước tính tổng mức hỗ trợ như một phần của GDP).

Bảng 1. Ước tính hỗ trợ phát triển nông nghiệp vùng Tây Bắc và cả nước

Chỉ tiêu	ĐVT	2000-2002	2016-2018	2016	2017	2018
Cả nước						
Tổng giá trị sản xuất (giá công trại) nông nghiệp	Tỷ đồng	128.552,8	977.405,8	926.062,6	975.579,3	1.031.670
Trong đó, tỷ lệ hàng hóa MPS	%	82,3	66,6	69,5	65,9	64,4
Ước tính hỗ trợ sản xuất (PSE)	Tỷ đồng	7.770,2	-58.160,8	-46.207	-9.858,5	-119.375,4
Tỷ lệ PSE (%)	%	5,9	-5,9	-4,9	-1,0	-11,5
Tổng ước tính hỗ trợ (TSE)	Tỷ đồng	10.860,3	-44.222,2	-31.065,6	3.589,1	-106.206,1
Tỷ lệ TSE (% of GDP)	%	2,0	-0,9	-0,7	-0,1	-2,2

Nguồn: OECD, 2019.

Bảng 2. Kết quả hỗ trợ theo nội dung của các dự án (2016-2018)

Chỉ tiêu	ĐVT	Sơn La		Lào Cai	
		Số lượng	Kinh phí (Triệu đồng)	Số lượng	Kinh phí (Triệu đồng)
Hỗ trợ hạ tầng	Công trình	721	754.373	270	53.462
Phát triển sản xuất, đa dạng hóa sinh kế	Lượt hộ	21.127	243.825,4	109.621	181.360
Dự án nhân rộng mô hình giảm nghèo	Hộ	-	-	1.126	1.741,89

Nguồn: Sổ Lao động Thương binh và Xã hội tỉnh Sơn La và Lào Cai, 2017; 2018; 2019.

Trong giai đoạn 2000-2002, tính chung trên cả nước mức hỗ trợ là khá biến động mà không có bất kỳ định hướng dài hạn rõ ràng nào. Mức độ hỗ trợ người sản xuất được tính theo % PSE trung bình đạt -5,9% trong giai đoạn 2016-2018; chưa bằng một nửa của Trung Quốc và Indonesia, thấp hơn đáng kể mức trung bình của OECD là 18%.

Việt Nam là một trong số các nước có mức hỗ trợ ngành nông nghiệp thấp nhất trong số 51 nước được tính bởi OECD ở cả hai giai đoạn. Năm 2017, TSE của Việt Nam bằng 1,5 tỷ USD, chiếm khoảng 0,7% GDP. Trong khi đó, mức hỗ trợ của Trung Quốc chiếm 2,0% GDP, Nhật Bản chiếm 1,1% GDP, Hàn Quốc chiếm 1,8% GDP, Philippine 3,0% (OECD, 2019). Mức hỗ trợ PSE của Việt Nam, đặc biệt là đối với các vùng nghèo như Tây Bắc, chủ yếu là các chính sách hỗ trợ về giá đầu vào và đầu ra như chính sách giữ đất lúa (hỗ trợ đầu vào), chính sách đảm bảo lợi nhuận người trồng lúa đạt 30% chi phí sản xuất (hỗ trợ giá đầu ra). Việt Nam là một trong số các nước có mức hỗ trợ người sản xuất thấp nhất, nhưng tăng lên trong vòng 3 năm qua.

Nghiên cứu của OECD gợi ý các quốc gia nên áp dụng các chính sách theo hướng cắt giảm mức hỗ trợ cho nông nghiệp nào không hiệu quả, đặc biệt là hỗ trợ giá, hỗ trợ chi trả trực tiếp cho các sản phẩm đầu vào và đầu ra, tăng cường hỗ trợ các dịch vụ chung, đặc biệt cho sự đổi mới sáng tạo nhằm tăng năng suất bền vững trong bối cảnh có nhiều loại rủi ro bao gồm cả biến đổi khí hậu.

3.2.2. Kết quả thực hiện chính sách hỗ trợ nông nghiệp trong các chương trình giảm nghèo ở vùng Tây Bắc

Nội dung hỗ trợ PTSX nông nghiệp được thể hiện ở tất cả các dự án giảm nghèo, đặc biệt là các dự án thuộc chương trình 30a và 135. Chương trình 30a hỗ trợ nhiều hơn cho sản xuất nông. Ví dụ, hỗ trợ nông nghiệp như tạo ruộng bậc thang, xây dựng mô hình giảm nghèo và phát triển cơ sở hạ tầng, nhất là công trình thủy lợi phục vụ sản xuất.

Chính sách hỗ trợ phát triển cơ sở hạ tầng nông nghiệp đã đẩy mạnh phân cấp cho các xã làm chủ đầu tư và tổ nhóm cộng đồng thôn bản

thực hiện công tác duy tu bảo dưỡng. Tuy nhiên, vốn đầu tư vào thủy lợi chiếm tỷ lệ nhỏ, chủ yếu là các công trình giao thông nông thôn, giao thông liên xã, liên huyện. Giao thông nội đồng và đường lên nương rẫy chưa được đầu tư, dẫn đến việc thu hoạch và vận chuyển sản phẩm gặp khó khăn, chi phí cao, khó tiêu thụ sản phẩm hoặc tiêu thụ với giá bán thấp.

Hoạt động hỗ trợ trực tiếp đầu vào cho sản xuất nông nghiệp là phổ biến nhất. Hỗ trợ đối với phát triển bảo vệ rừng, hỗ trợ đất sản xuất, khuyến nông và tìm kiếm kết nối thị trường ở mức rất thấp (Bảng 3). Nội dung hỗ trợ chưa có sự khác biệt so với các giai đoạn trước đây. Chính sách PTNN cho giảm nghèo vẫn đang đẩy mạnh việc tăng năng suất, đầu ra cho sản phẩm mà chưa tính đến hiệu quả kinh tế mang lại, chưa gắn với thị trường. Ví dụ như chanh leo, táo mèo của hộ ở Sơn La có năng suất cao và chất lượng quả tốt nhưng giá bán thấp và thậm chí gặp khó khăn trong tiêu thụ vì chưa có được đầu ra. Các hoạt động hỗ trợ đầu ra

đơn lẻ như hỗ trợ liên kết, hỗ trợ tư vấn xây dựng thương hiệu sản phẩm chưa mang lại tác động cho PTNN.

Lĩnh vực hỗ trợ chủ yếu là trồng trọt và chăn nuôi ở cả hai tỉnh nghiên cứu sâu. Tuy nhiên, hình thức hỗ trợ chủ yếu là các loại giống cây trồng vật nuôi và các loại vật tư phân bón, thức ăn chăn nuôi. Hỗ trợ về thủy sản chiếm tỷ lệ nhỏ trong cơ cấu hỗ trợ. Hỗ trợ về phát triển và bảo vệ rừng theo Nghị định 75 cũng ở mức nhỏ lẻ (Bảng 4). Vùng Tây Bắc là vùng có tỷ lệ diện tích rừng cao nhất trên cả nước, tuy nhiên, các dự án giảm nghèo chưa thiết kế được các phương thức sinh kế dựa vào rừng.

Theo nhận định của hộ, chính sách hỗ trợ về thủy lợi, khuyến nông, vốn là có tác động nhiều nhất, đa dạng hóa sinh kế và hỗ trợ tìm đầu ra có tác động ít. Theo lĩnh vực hỗ trợ trồng trọt và chăn nuôi có tác động mạnh trong khi phát triển rừng tác động ít (Bảng 5). Nhận định của hộ trùng hợp với kết quả của các chương trình hỗ trợ như trên.

Bảng 3. Kết quả hỗ trợ đầu vào/đầu ra cho sản xuất nông nghiệp (2016-2018)

Chỉ tiêu	ĐVT	Sơn La		Lào Cai	
		Số lượng	Kinh phí (Triệu đồng)	Số lượng	Kinh phí (Triệu đồng)
Đầu vào, vật tư sản xuất	Lượt người	21.302	229.868,2	103.918	169.019
Hỗ trợ vay vốn tín dụng	Hộ	34.842	2.163.231	28.246	2.043.475
Phát triển và bảo vệ rừng	Ha	87.399	13.674	15.227	10.543
Hỗ trợ đất sản xuất	Ha	338,5	4.821,2	-	-
Khuyến nông, nâng cao năng lực	Lượt người	8.189	30.902	7.946	1.059
Đầu ra, quảng bá sản phẩm, thương hiệu	Hộ	-	500	570	1.470

Nguồn: Sở Lao động Thương binh và Xã hội tỉnh Sơn La và Lào Cai, 2017; 2018; 2019.

Bảng 4. Kết quả hỗ trợ theo lĩnh vực sản xuất nông nghiệp

Chỉ tiêu	ĐVT	Sơn La		Lào Cai	
		Số lượng	Kinh phí (Triệu đồng)	Số lượng	Kinh phí (Triệu đồng)
Trồng trọt	Lượt hộ	14.912	99.079	71.471	90.684
Chăn nuôi	Lượt hộ	7.660	95.434,9	15.112	59.546
Rừng	Ha	87.399	13.674	15.227	10.543
Thủy sản	Hộ	-	-	277	621

Nguồn: Sở Lao động Thương binh và Xã hội tỉnh Sơn La và Lào Cai, 2017; 2018; 2019.

Bảng 5. Nhận định của hộ về sự tác động của các chính sách hỗ trợ PTNN đến hộ (%)

Nội dung	Tác động rất nhiều	Tác động nhiều	Bình thường	Tác động ít
Theo hoạt động				
Hỗ trợ xây dựng cơ sở hạ tầng (thủy lợi, giao thông)	12,2	45,6	21,8	20,4
Hỗ trợ đầu vào sản xuất/vật tư sản xuất	1,4	34,5	24,6	39,4
Hỗ trợ vốn, tín dụng	11,8	49,3	10,4	28,5
Khuyến nông, tập huấn kỹ thuật	0,0	57,7	27,5	14,8
Đa dạng hóa sinh kế, việc làm	1,6	19,4	33,3	45,7
Hỗ trợ đầu ra, thị trường tiêu thụ	0,0	16,4	17,2	66,4
Theo lĩnh vực				
Trồng trọt	7,9	61,9	26,6	3,6
Chăn nuôi	6,5	43,1	36,6	13,8
Phát triển rừng	0,0	10,6	11,8	77,6

Nguồn: *Phỏng vấn cán bộ và điều tra hộ tại Sơn La và Lào Cai, 2019.*

3.3. Tác động của chính sách hỗ trợ phát triển nông nghiệp đến giảm nghèo vùng Tây Bắc

3.3.1. Tác động đến năng suất/sản lượng cây trồng

Nhờ những hỗ trợ chuyển đổi cơ cấu cây trồng, diện tích và sản lượng cây trồng chính là lúa và ngô vùng Tây Bắc tăng qua các năm, trong đó Sơn La là tỉnh có tốc độ tăng và sản lượng lớn nhất.

Năng suất cây trồng được nhận định tăng lên và tăng lên nhiều, có thể dễ nhìn thấy nhờ các chính sách hỗ trợ PTNN. Tuy nhiên, thu nhập về nông nghiệp có sự thay đổi nhưng không rõ nét. Điều này chứng tỏ, giá trị sản xuất chưa được cải thiện nhiều trong các chính sách hỗ trợ PTNN, cụ thể những chính sách hỗ trợ về đầu ra và thị trường chưa có tác động nhiều đến tăng thu nhập và giảm nghèo.

3.3.2. Tác động đến an ninh lương thực

Sản lượng lương thực bình quân đầu người/năm tăng từ 442,4 kg giai đoạn 2006-2010 tới 462,87 kg vào giai đoạn 2016-2018 (hay 1,05 lần). Tuy nhiên, vẫn ở mức thấp hơn trung bình của cả nước là hơn 50 kg. Sơn La là tỉnh có sản lượng lương thực bình quân đầu người cao nhất vùng Tây Bắc. Sự tăng lên về sản lượng

lương thực trên đầu người này chủ yếu là do tăng năng suất cây trồng nhờ tác động của việc đưa giống lúa, ngô có năng suất cao vào sản xuất. Đây là thành tựu nổi bật, giúp cho Tây Bắc nói chung, các hộ nghèo nói riêng có đủ lương thực, đảm bảo an ninh lương thực ở các vùng nghèo.

3.3.3. Tác động đến diện tích rừng che phủ

Trong những năm vừa qua, dưới tác động của chính sách giao đất, giao rừng, diện tích rừng của Tây Bắc tăng từ 2.320,1 nghìn hecta năm 2010 tới 2.529,5 nghìn hecta năm 2018 (chiếm gần 20% diện tích rừng của cả nước). Sơn La, Lai Châu, Yên Bái là các tỉnh có diện tích rừng cao nhất cả nước với tỷ lệ diện tích tự nhiên lớn.

Nhờ vậy, tỷ lệ che phủ rừng của các tỉnh trong vùng Tây Bắc đã tăng từ 42% năm 2010 tới 44,57% vào năm 2018, cao hơn so với mức bình quân cả nước khoảng gần 3%.

Kết quả phân tích ở tương quan cho thấy nếu tỷ lệ che phủ rừng càng cao thì tỷ lệ hộ nghèo càng giảm ở hệ số tương quan là -0,552 và có ý nghĩa thống kê (Đỗ Kim Chung, 2015). Tuy nhiên, các chính sách hỗ trợ PTNN thời gian qua chưa có những quan tâm thỏa đáng tới những giải pháp sinh kế dựa vào rừng phát huy lợi thế của vùng. Vì vậy, tác động từ hỗ trợ về

rừng cho giảm nghèo được đánh giá ở mức rất thấp (Bảng 5). Trong thời gian tới, cần đa dạng các hoạt động sinh kế dựa vào rừng để khai thác lợi thế về rừng và giảm nghèo bền vững.

3.3.4. Tác động đến thu nhập

GDP nông nghiệp các vùng Tây Bắc cao hơn mức chung của cả nước, trong đó, Hòa Bình, Yên Bái và Sơn La chênh lệch so với mức cả nước từ

7% đến 8%. Tuy nhiên, thu nhập bình quân đầu người của vùng Tây Bắc thấp hơn mức chung của cả nước, trong khi tỷ lệ lao động nông nghiệp ở mức cao xấp xỉ 50% (Bảng 9). Điều này chứng tỏ, tình hình phát triển kinh tế xã hội của vùng có đóng góp lớn từ nông nghiệp, từ đó, PTNN có liên quan đến thu nhập và giảm nghèo của vùng. Muốn giảm nghèo ở vùng Tây Bắc cần có những cải thiện, nỗ lực về phát triển nông nghiệp.

Bảng 6. Diện tích, sản lượng lúa và ngô của Vùng Tây Bắc (2010-2018)

Khu vực/Tỉnh	2010		2015		2018	
	Lúa	Ngô	Lúa	Ngô	Lúa	Ngô
Năng suất (tạ/ha)						
Cả nước	53,4	41,1	57,6	44,8	58,1	47,2
Lào Cai	42,6	32,7	48,9	36,2	51,5	40,3
Yên Bái	45,4	28,6	50,3	33,0	49,9	34,2
Sơn La	33,0	31,5	34,0	36,8	26,0	41,3
Điện Biên	33,4	23,2	35,4	25,7	36,1	26,6
Lai Châu	38,5	25,8	43,0	29,1	44,8	33,1
Hòa Bình	48,4	40,7	49,8	41,8	53,5	44,1
Sản lượng (nghìn tấn)						
Vùng Tây Bắc	924,1	847,2	1.038,6	1.119,1	1.101,7	1.015,8
Cả nước	40.005,6	4.625,7	45.091,0	5.287,2	43.979,2	4.905,9
Tây Bắc/cả nước (%)						
Lào Cai	2,31	18,31	2,3	21,17	2,51	20,71
Lào Cai	126,4	101,6	150,1	133,2	173,2	152,2
Yên Bái	186,1	64,7	207,7	93,0	210,0	97,5
Sơn La	147,1	417,4	177,4	588,7	182,5	469,5
Điện Biên	155,1	67,4	174,8	76,2	185,3	79,3
Lai Châu	116,7	50,1	132,8	66,0	143,7	70,1
Hòa Bình	192,7	146,0	195,8	162,0	207,0	147,2

Nguồn: Tổng cục thống kê, 2018.

Bảng 7. Sản lượng lương thực bình quân vùng Tây Bắc và cả nước (kg/người/năm)

Khu vực/Tỉnh	2006-2010	2011-2015	2016-2018
Vùng Tây Bắc	442,4	509,9	462,87
Cả nước	496,1	547,0	516,5
Tây Bắc - Cả nước	-53,7	-37,1	-53,63
Lào Cai	341	398,55	444,94
Yên Bái	306,4	360,85	380,97
Sơn La	523,45	651,6	592,2
Điện Biên	246,08	451,7	456,6
Lai Châu	397,78	454,03	477,67
Hòa Bình	410,15	438,53	424,8

Nguồn: Tổng cục Thống kê, 2010; 2018.

Bảng 8. Tỷ lệ che phủ rừng của các tỉnh vùng Tây Bắc Giai đoạn 2010-2018 (%)

Tỉnh/Vùng	2010	2012	2014	2018
Sơn La	44,1	44,7	44,6	43,5
Điện Biên	36,2	40,2	41,3	39,8
Lai Châu	41,2	41,2	45,0	49,3
Hòa Bình	50,0	49,3	48,9	51,5
Lào Cai	50,1	51,2	52,8	54,8
Yên Bái	57,7	58,8	60,4	63
Vùng Tây Bắc	42,2	44,6	43,64	44,57
Cả nước	39,5	40,7	40,4	41,7

Nguồn: Tổng hợp số liệu từ Tổng cục Thống kê từ năm 2010 đến 2018.

Bảng 9. Thu nhập từ nông nghiệp vùng Tây Bắc và cả nước 2018

Chỉ tiêu	Cả nước	Yên Bái	Lào Cai	Sơn La	Điện Biên	Lai Châu	Hòa Bình
Nông nghiệp trong GDP (%)	14,68	21,9	13,83	22,28	19,96	15,94	21,25
Thu nhập BQ/người (nghìn đồng/người/năm)	60.865	33.600	61.840	39.772	24.150	30.660	50.700
Tỷ lệ lao động nông nghiệp (%)	46,36	49,53	49,57	49,78	49,69	49,88	49,63

Nguồn: Tổng cục thống kê, 2018.

Theo báo cáo của Chính phủ (2019), thu nhập của hộ gia đình tham gia dự án hỗ trợ PTSX, đa dạng hóa sinh kế và nhân rộng mô hình giảm nghèo tăng từ 15-20% (giai đoạn 2011-2015), từ 20-25% (giai đoạn 2016-2018). Nhờ thực hiện những nỗ lực về phát triển kinh tế và các chính sách hỗ trợ PTNN, tổng thu nhập và thu nhập từ nông nghiệp của các tỉnh vùng Tây Bắc tăng lên. Thu nhập từ nông nghiệp chiếm tỷ trọng cao trong cơ cấu thu nhập của người dân, cao hơn mức trung bình cả nước từ 1,5 đến hơn 2 lần (Bảng 10). Vì vậy, chính sách hỗ trợ PTNN có đóng góp quyết định đến thu nhập của người nghèo.

3.3.5. Tác động đến giảm nghèo

Nhờ các nỗ lực trong thực hiện chính sách, số hộ thoát nghèo ở các tỉnh vùng Tây Bắc ổn định qua các năm và chiếm tỷ lệ đáng kể trong tổng số hộ nghèo. Năm 2016, theo chuẩn nghèo mới, tỷ lệ hộ thoát nghèo của vùng Tây Bắc chiếm 17,68% tổng số hộ nghèo, các năm tiếp theo duy trì mức cao hơn 5% so với cả nước (Bảng 11).

Có đến 95,6% số hộ điều tra cho rằng, lý do thoát nghèo là nhờ các giải pháp hỗ trợ nông nghiệp. Trong khi đó, 2,72% số hộ cho rằng họ thoát nghèo nhờ các hỗ trợ về công nghiệp, tiểu thủ công nghiệp, lao động việc làm. Điều này chứng tỏ nông nghiệp vẫn là sinh kế chủ yếu của các hộ nông thôn vùng Tây Bắc.

Phân tích mối tương quan giữa tình trạng thoát nghèo của hộ và những hỗ trợ của chính sách PTNN chỉ ra: số năm nhận khoán và chăm sóc rừng, hỗ trợ đất nông nghiệp, hỗ trợ giống cây trồng vật nuôi, hỗ trợ phân bón, hỗ trợ tập huấn khuyến nông có sig = 0,00 < 0,01. Do đó, các biến tương quan có ý nghĩa với khả năng thoát nghèo với độ tin cậy 99%. Biến quan sát hỗ trợ thức ăn chăn nuôi có sig = 0,00 < 0,05. Do đó, biến này tương quan có ý nghĩa với khả năng thoát nghèo với độ tin cậy 95%. Các hoạt động phát triển và bảo vệ rừng, hỗ trợ đất nông nghiệp, hỗ trợ cây giống con giống, hỗ trợ phân bón, hỗ trợ thức ăn chăn nuôi, hỗ trợ tập huấn khuyến nông có ảnh hưởng đến tình trạng nghèo của hộ, quyết định tính chất thoát nghèo của hộ (Bảng 13).

Bảng 10. Thu nhập bình quân/người/tháng vùng Tây Bắc (2010-2018)
(Nghìn đồng/người/tháng)

Tỉnh/Vùng	2010			2014			2018		
	Tổng thu	Thu từ NN	% thu từ NN	Tổng thu	Thu từ NN	% thu từ NN	Tổng thu	Thu từ NN	% thu từ NN
Lào Cai	819	324	39,56	1.468	411	28,00	2.324	472	20,31
Yên Bái	844	273	32,35	1.386	421	30,38	2.290	496	21,66
Điện Biên	611	306	50,08	1.200	420	35,00	1.477	420	28,44
Lai Châu	567	255	44,97	987	390	39,51	1.493	493	33,02
Sơn La	802	444	55,36	1.178	565	47,96	1.483	692	46,66
Hòa Bình	829	286	34,50	1.598	459	28,72	2.295	486	21,18
Cả Nước	1.387	279	20,12	2.637	458	17,37	3.876	516	13,31
Trung du MNPB	905	314	34,70	1.613	471	29,20	2.455	514	20,94

Nguồn: Tổng cục thống kê, 2018.

Bảng 11. Số lượng và tỷ lệ hộ thoát nghèo của vùng Tây Bắc và cả nước (2016-2018)

Khu vực/Tỉnh	2016		2017		2018	
	Số hộ thoát nghèo	Tỷ lệ so với tổng số hộ nghèo (%)	Số hộ thoát nghèo	Tỷ lệ so với tổng số hộ nghèo (%)	Số hộ thoát nghèo	Tỷ lệ so với tổng số hộ nghèo (%)
Cả nước	514.219	2,17	467.326	1,94	424.169	1,73
Vùng Tây Bắc	62.927	17,68	59.441	5,59	58.112	5,37
Tây Bắc-Cả nước (%)	12,24	15,51	12,72	3,65	13,70	3,64
Lào Cai	11.844	7,58	10.035	6,27	9.755	5,59
Yên Bái	13.014	6,41	12.523	6,09	10.657	5,10
Sơn La	16.512	6,12	15.486	5,67	16.067	5,78
Điện Biên	5.777	4,86	6.908	5,66	7.285	5,84
Lai Châu	6.449	7,22	5.839	6,30	5.766	6,09
Hòa Bình	9.331	4,46	8.650	4,11	8.582	4,03

Nguồn: Bộ LĐTBXH, 2017; 2018; 2019.

Bảng 12. Lý do thoát nghèo của hộ ở các tỉnh vùng Tây Bắc (%)

Vùng	Được hỗ trợ về nông nghiệp	Được hỗ trợ về CN-TTCN	Được hỗ trợ về TM-DV	Được hỗ trợ về LĐ, việc làm	Được hỗ trợ về VH-GD	Được hỗ trợ về y tế
Vùng Tây Bắc	95,60	1,80	0,00	0,92	0,92	0,80
Lào Cai	88,50	3,80	0,00	4,35	4,35	0,00
Sơn La	98,00	0,00	0,00	2,00	0,00	0,00
Hòa Bình	63,20	15,70	0,00	8,33	16,67	0,00

Như vậy, để thay đổi, cải thiện tình trạng nghèo ở các hộ thì cần thiết tác động vào các hoạt động phát triển và bảo vệ rừng, hỗ trợ đất nông nghiệp, hỗ trợ cây giống con giống, hỗ trợ phân bón, hỗ trợ thức ăn chăn nuôi, hỗ trợ tập huấn khuyến nông. So với các kết quả thực hiện

hỗ trợ tại các tỉnh vùng Tây Bắc, hiện nay mới chỉ đang chú trọng hỗ trợ cây giống, con giống, phân bón và tập huấn khuyến nông. Các hoạt động hỗ trợ phát triển và bảo vệ rừng, đất sản xuất, thức ăn chăn nuôi chưa được chú trọng. Trong thời gian tới cần có những giải pháp thiết

thực cho các hoạt động này. Đặc biệt là các hoạt động đa dạng sinh kế dựa vào rừng ở các tỉnh vùng Tây Bắc vốn có lợi thế về rừng và kinh tế rừng. Hoạt động hỗ trợ đất nông nghiệp có ảnh hưởng đến kết quả thoát nghèo ở hộ, trong nội dung hỗ trợ của cả hai dự án 30a và 135 đều có chính sách tạo đất sản xuất cho hộ nghèo (khai hoang, phục hóa, tạo ruộng bậc thang). Tuy nhiên, tính trên vùng miền núi, DTTS của cả nước, năm 2016, 2017 mới chỉ có hai tỉnh Yên Bái và Lào Cai thực hiện chính sách này với diện tích 750 ha đất sản xuất (Chính phủ, 2019). Như vậy, trong thời gian tới cần tập trung thực hiện chính sách này trên toàn vùng Tây Bắc.

Tóm lại, chính sách hỗ trợ PTNN có tác động đáng kể đến giảm nghèo ở vùng Tây Bắc. Nghiên cứu cho thấy những hỗ trợ về thủy lợi, tín dụng, khuyến nông, hỗ trợ đất nông nghiệp, hỗ trợ cây giống con giống, hỗ trợ phân bón, hỗ trợ thức ăn chăn nuôi, thị trường đầu ra có tác động lớn nhất đến sản xuất nông nghiệp và góp phần thay đổi tình trạng nghèo. Tuy nhiên, hiện nay các chính sách mới chỉ quan tâm chú trọng hỗ trợ về đầu vào, chưa chú trọng nhiều đến hỗ trợ đầu ra để có những cải thiện đáng kể về thu nhập. Bên cạnh đó, rừng là yếu tố ảnh hưởng đến tình trạng thoát nghèo của hộ, là lợi thế của

vùng Tây Bắc, tuy nhiên, các phương thức sinh kế dựa vào rừng chưa được quan tâm thỏa đáng cần được đẩy mạnh trong giai đoạn tiếp theo.

4. KẾT LUẬN

Cơ chế chính sách hỗ trợ PTNN cho giảm nghèo đã từng bước thay đổi về quan điểm, tư duy, từ cơ chế hỗ trợ trực tiếp cho hộ chuyển dần sang hỗ trợ cho nhóm hộ và cộng đồng, từ cho không chuyển sang mô hình cho vay hoàn toàn mang tính chủ động.

Mức hỗ trợ nông nghiệp ở Việt Nam nói chung và Tây Bắc nói riêng thấp hơn nhiều so với các nước đang phát triển theo nghiên cứu của OECD. Tuy nhiên, chính sách hỗ trợ PTNN đã có những tác động đáng kể đến nông nghiệp và giảm nghèo vùng Tây Bắc như tăng nhanh năng suất cây trồng, diện tích rừng, hạ tầng giao thông, thủy lợi và giá trị sản xuất, thu nhập từ nông nghiệp. Mô hình thống kê kinh tế Binary Logistic với 17 biến độc lập chỉ ra, các nội dung hỗ trợ phát triển và bảo vệ rừng, đất nông nghiệp, cây giống, con giống, phân bón, thức ăn chăn nuôi, tập huấn khuyến nông, tiêu thụ sản phẩm ảnh hưởng đến tình trạng nghèo của hộ, quyết định tính chất thoát nghèo của hộ với ý nghĩa thống kê từ 90% đến 99%.

Bảng 13. Mối quan hệ giữa thực hiện hỗ trợ phát triển nông nghiệp và thoát nghèo của hộ

Chỉ tiêu	Số lượng (người)	Tỷ lệ (%)	Mức ý nghĩa thống kê (%)
Hỗ trợ nhận khoán và chăm sóc rừng	701	26,4	0,000*
Hỗ trợ đất rừng sản xuất	147	5,8	0,690
Hỗ trợ đất nông nghiệp	60	2,4	0,000*
Hỗ trợ giống cây trồng vật nuôi	1.689	65,5	0,000*
Hỗ trợ phân bón	921	36,0	0,000*
Hỗ trợ nước tưới	39	1,6	0,601
Hỗ trợ thức ăn chăn nuôi	184	7,3	0,024**
Hỗ trợ công cụ máy móc cho sản xuất	44	1,8	0,267
Hỗ trợ tập huấn khuyến nông	997	38,6	0,000*
Tham gia mô hình giảm nghèo	166	6,7	0,566
Hỗ trợ tín dụng	1.872	69,0	0,327
Tiêu thụ sản phẩm	69	2,8	0,188

Ghi chú: * và ** tương quan có ý nghĩa với biến nghèo và thoát nghèo với độ tin cậy 99% và 95%

Hiện nay, các chính sách hỗ trợ PTNN cho giảm nghèo ở vùng Tây Bắc mới chỉ tập trung hỗ trợ đầu vào sản xuất, chưa chú trọng hỗ trợ khuyến nông, đất sản xuất, tiêu thụ sản phẩm và đa dạng sinh kế dựa vào rừng, lợi thế của Tây Bắc. Vì vậy, trong thời gian tới, cần tập trung đẩy mạnh các nội dung hỗ trợ này để đạt được những tác động mong muốn.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Bộ LĐTBXH (2017). Quyết định Phê duyệt Kết quả rà soát hộ nghèo, cận nghèo, 2016 theo chuẩn nghèo tiếp cận đa chiều, áp dụng cho giai đoạn 2016-2020. Số 945/QĐ-LĐTBXH, ngày 22 tháng 06 năm 2017.
- Bộ LĐTBXH (2018). Quyết định Phê duyệt Kết quả rà soát hộ nghèo, cận nghèo, 2016 theo chuẩn nghèo tiếp cận đa chiều, áp dụng cho giai đoạn 2016-2020. Số 862/QĐ-LĐTBXH, ngày 04 tháng 07 năm 2018.
- Bộ LĐTBXH (2019). Quyết định Phê duyệt Kết quả rà

soát hộ nghèo, cận nghèo, 2016 theo chuẩn nghèo tiếp cận đa chiều, áp dụng cho giai đoạn 2016-2020. Số 1052/QĐ-LĐTBXH, ngày 29 tháng 07 năm 2019.

- Chính phủ (2019). Báo cáo “Việc thực hiện chính sách, pháp luật về Chương trình MTQGGNBV trên địa bàn vùng DTTS, miền núi giai đoạn 2012-2018”. Số 255/BC-CP, ngày 12 tháng 6 năm 2019.
- OECD (2019). Báo cáo Giám sát và Đánh giá chính sách nông nghiệp năm 2018. Truy cập từ <http://www.oecd.org/tad/agricestation-polaho/monitoringand-evAssessment.html>, ngày 18/2/2019.
- Sở Lao động TBXH Sơn La (2017). Báo cáo Kết quả thực hiện Chương trình MTQG GNBV năm 2017 trên địa bàn tỉnh Sơn La. Số 528/BC-SLĐTBXH. Ngày 13 tháng 12 năm 2017.
- Tổng cục thống kê (2010). Niên giám thống kê năm 2010.
- Tổng cục thống kê (2018). Niên giám thống kê năm 2018.
- UBND tỉnh Lào Cai (2017). Báo cáo Kết quả thực hiện công tác giảm nghèo năm 2017.