

BỘ KẾ HOẠCH VÀ ĐẦU TƯ BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO
VIỆN NGHIÊN CỨU QUẢN LÝ KINH TẾ TRUNG ƯƠNG

NGÔ XUÂN QUYẾT

**NGHÈO ĐA CHIỀU Ở VÙNG TRUNG DU VÀ
MIỀN NÚI PHÍA BẮC: TRƯỜNG HỢP TỈNH
LÀO CAI**

LUẬN ÁN TIẾN SĨ KINH TẾ

Hà Nội – 2021

BỘ KẾ HOẠCH VÀ ĐẦU TƯ BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO
VIỆN NGHIÊN CỨU QUẢN LÝ KINH TẾ TRUNG ƯƠNG

NGÔ XUÂN QUYẾT

**NGHÈO ĐA CHIỀU Ở VÙNG TRUNG DU VÀ
MIỀN NÚI PHÍA BẮC: TRƯỜNG HỢP TỈNH
LÀO CAI**

Ngành: Kinh tế phát triển

Mã số : 9 31 01 05

LUẬN ÁN TIẾN SĨ KINH TẾ

Người hướng dẫn khoa học:

- 1. GS. TS. Ngô Thắng Lợi**
- 2. TS. Nguyễn Thị Hoa**

Hà Nội - 2021

LỜI CẢM ƠN

Trong quá trình học tập, nghiên cứu và thực hiện luận án này, tôi đã nhận được sự giúp đỡ tận tình của gia đình, đồng nghiệp, quý thầy cô và Ban lãnh đạo Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương; Trung tâm tư vấn, đào tạo và thông tin tư liệu.

Trước hết, NCS trân trọng cảm ơn GS. TS Ngô Thắng Lợi, TS Nguyễn Thị Hoa, là những thầy, cô đã trực tiếp hướng dẫn và giúp đỡ tôi trong suốt quá trình nghiên cứu và thực hiện hoàn thành luận án. Đồng thời, tác giả trân trọng cảm ơn các nhà khoa học tại Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương, Bộ môn Kinh tế Phát triển và các cán bộ Trung tâm tư vấn, đào tạo và thông tin tư liệu đã tạo một môi trường nghiên cứu đầy tính khoa học và thuận lợi để tác giả hoàn thành luận án của mình.

Hà Nội, ngày tháng năm 2021

Tác giả

Ngô Xuân Quyết

LỜI CAM ĐOAN

Tôi đã đọc và hiểu về các hành vi vi phạm sự trung thực trong học thuật. Với danh dự và trách nhiệm cá nhân, tôi cam đoan rằng đề tài luận án này là công trình nghiên cứu của riêng tôi. Tài liệu tham khảo trong luận án đã được trích dẫn rõ ràng. Các số liệu, kết quả trình bày trong luận án là hoàn toàn trung thực và chưa từng được sử dụng để bảo vệ ở bất kỳ đề tài hoặc học vị nào khác.

Hà Nội, ngày tháng năm 2021

Tác giả

Ngô Xuân Quyết

MỤC LỤC

DANH MỤC TỪ VIẾT TẮT.....	v
DANH MỤC BẢNG.....	vi
DANH MỤC BIỂU ĐỒ, HỘP.....	vii
MỞ ĐẦU.....	1
1. Lý do chọn đề tài.....	1
2. Những điểm mới của luận án.....	4
2.1. Về khoa học.....	4
2.2. Về thực tiễn.....	4
3. Kết cấu của luận án.....	4
Chương 1. TỔNG QUAN CÁC CÔNG TRÌNH VÀ HƯỚNG NGHIÊN CỨU CỦA LUẬN ÁN.....	6
1.1. TỔNG QUAN CÁC CÔNG TRÌNH NGHIÊN CỨU CÓ LIÊN QUAN ĐẾN NGHÈO ĐA CHIỀU.....	6
1.1.1. Các nghiên cứu ở nước ngoài có liên quan đến nghèo đa chiều.....	6
1.1.2. Các nghiên cứu trong nước có liên quan đến nghèo đa chiều.....	14
1.1.3. Những khoảng trống nghiên cứu.....	22
1.2. HƯỚNG NGHIÊN CỨU CỦA LUẬN ÁN.....	23
1.2.1. Mục tiêu nghiên cứu.....	23
1.2.2. Đối tượng, phạm vi và câu hỏi nghiên cứu.....	24
1.2.3. Cách tiếp cận và khung phân tích.....	24
1.2.4. Phương pháp nghiên cứu.....	28
Chương 2. CƠ SỞ LÝ LUẬN, CHỈ TIÊU ĐO LƯỜNG VÀ KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VỀ NGHÈO ĐA CHIỀU.....	33
2.1. CƠ SỞ LÝ LUẬN VỀ NGHÈO ĐA CHIỀU.....	33
2.1.1. Khái niệm về nghèo đa chiều.....	33
2.1.2. Vai trò của việc đánh giá và thúc đẩy giảm nghèo đa chiều.....	35
2.1.3. Đặc điểm của việc đánh giá và thúc đẩy giảm nghèo đa chiều.....	36

2.1.4. Nội dung phản ánh nghèo đa chiều	37
2.1.5. Các yếu tố ảnh hưởng đến nghèo đa chiều	38
2.2. CHỈ TIÊU ĐO LƯỜNG NGHÈO ĐA CHIỀU VÙNG TRUNG DU VÀ MIỀN NÚI PHÍA BẮC, TỈNH LÀO CAI.....	45
2.2.1. Một số bộ chỉ tiêu đo lường nghèo đa chiều của thế giới, Việt Nam	45
2.2.2. Đề xuất bộ chỉ tiêu đo lường nghèo đa chiều áp dụng cho vùng Trung du và miền núi phía Bắc và tỉnh Lào Cai	55
2.3. KINH NGHIỆM GIẢM NGHÈO CỦA MỘT SỐ NƯỚC	58
2.3.1. Kinh nghiệm của Trung Quốc.....	58
2.3.2. Kinh nghiệm của Hàn Quốc.....	59
2.3.3. Kinh nghiệm một số nước ASEAN	60
2.3.4. Bài học cho thực hiện giảm nghèo đa chiều ở vùng Trung du và miền núi phía Bắc và tỉnh Lào Cai	61
Chương 3. THỰC TRẠNG NGHÈO ĐA CHIỀU Ở VÙNG TRUNG DU VÀ MIỀN NÚI PHÍA BẮC: TRƯỜNG HỢP TỈNH LÀO CAI.....	63
3.1. ĐẶC ĐIỂM VÙNG TRUNG DU VÀ MIỀN NÚI PHÍA BẮC VÀ TỈNH LÀO CAI.....	63
3.1.1. Đặc điểm tự nhiên	63
3.1.2. Đặc điểm kinh tế - xã hội	65
3.2. THỰC TRẠNG NGHÈO ĐA CHIỀU Ở VÙNG TRUNG DU VÀ MIỀN NÚI PHÍA BẮC: TRƯỜNG HỢP TỈNH LÀO CAI.....	68
3.2.1. Thực trạng chỉ số nghèo đa chiều ở vùng Trung du và miền núi phía Bắc và tỉnh Lào Cai	68
3.2.2. Thực trạng chỉ số nghèo từng chiều vùng Trung du và miền núi phía Bắc và tỉnh Lào Cai	71
3.3. CÁC YẾU TỐ ẢNH HƯỞNG ĐẾN NGHÈO ĐA CHIỀU Ở KHU VỰC TRUNG DU VÀ MIỀN NÚI PHÍA BẮC: TRƯỜNG HỢP TỈNH LÀO CAI.....	83
3.3.1. Đặc điểm vị trí địa lý.....	83
3.3.2. Điều kiện tự nhiên	84

3.3.3. Tiềm năng kinh tế.....	87
3.3.4. Đặc điểm của hộ gia đình.....	92
3.3.5. Cơ chế, chính sách	95
3.4. ĐÁNH GIÁ CHUNG VỀ NGHÈO ĐA CHIỀU Ở VÙNG TRUNG DU VÀ MIỀN NÚI PHÍA BẮC: TRƯỜNG HỢP TỈNH LÀO CAI.....	101
3.4.1. Những kết quả đạt được	101
3.4.2. Những tồn tại, hạn chế	103
3.4.3. Nguyên nhân của những tồn tại, hạn chế	107
Chương 4. GIẢI PHÁP GIẢM NGHÈO ĐA CHIỀU VÙNG TRUNG DU VÀ MIỀN NÚI PHÍA BẮC: TRƯỜNG HỢP TỈNH LÀO CAI.....	113
4.1. BỐI CẢNH CÓ LIÊN QUAN ĐẾN NGHÈO ĐA CHIỀU Ở VÙNG TRUNG DU VÀ MIỀN NÚI PHÍA BẮC, TỈNH LÀO CAI GIAI ĐOẠN 2021 - 2030.....	113
4.1.1. Bối cảnh quốc tế.....	113
4.1.2. Bối cảnh trong nước.....	116
4.2. QUAN ĐIỂM VÀ ĐỊNH HƯỚNG GIẢM NGHÈO ĐA CHIỀU VÙNG TRUNG DU VÀ MIỀN NÚI PHÍA BẮC, TỈNH LÀO CAI GIAI ĐOẠN 2021 - 2030.....	120
4.2.1. Quan điểm giảm nghèo đa chiều.....	120
4.2.2. Định hướng về đo lường nghèo đa chiều và thực hiện giảm nghèo đa chiều.....	122
4.3. GIẢI PHÁP THỨC ĐẨY GIẢM NGHÈO ĐA CHIỀU VÙNG TRUNG DU VÀ MIỀN NÚI PHÍA BẮC VÀ TỈNH LÀO CAI	128
4.3.1. Hoàn thiện thước đo nghèo đa chiều.....	128
4.3.2. Hoàn thiện hệ thống chính sách giảm nghèo đa chiều.....	133
4.3.3. Hoàn thiện hệ thống dữ liệu phục vụ giám sát và đánh giá chương trình/chính sách giảm nghèo	137
4.3.4. Tăng cường hiệu lực quản lý nhà nước giảm nghèo đa chiều	142
4.3.5. Cải thiện môi trường kinh tế và hạ tầng phục vụ sản xuất cho vùng nghèo, người nghèo.....	143

4.3.6. Tăng cường công tác tuyên truyền nâng cao nhận thức của nhóm đối tượng nghèo	146
KẾT LUẬN VÀ KIẾN NGHỊ	149
1. Kết luận	149
2. Một số hạn chế của luận án	150
3. Kiến nghị hướng nghiên cứu tiếp theo	150
CÔNG TRÌNH CÔNG BỐ CỦA TÁC GIẢ LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI LUẬN ÁN.....	152
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO	153
CÁC PHỤ LỤC	162

DANH MỤC TỪ VIẾT TẮT

Từ viết tắt	Nghĩa tiếng Việt
BHYT	: Bảo hiểm y tế
BHXH	: Bảo hiểm xã hội
BTXH	: Bảo trợ xã hội
Bộ LĐTBXH	: Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội
CSHT	: Cơ sở hạ tầng
DTTS	: Dân tộc thiểu số
HPI	: Chỉ số nghèo khổ con người
HDI	: Chỉ số phát triển con người
MPI	: Bộ chỉ số nghèo đa chiều
MDG	: Mục tiêu thiên niên kỷ
MIS	: Hệ thống thông tin quản lý trợ giúp xã hội
NĐC	: Nghèo đa chiều
OPHI	: Tổ chức sáng kiến phát triển con người và nghèo
UBND	: Ủy ban nhân dân
UNDP	: Chương trình phát triển liên hiệp quốc
UNICEF	: Quỹ Nhi đồng liên hiệp quốc
XĐGN	: Xóa đói giảm nghèo
VHLSS	: Điều tra mức sống hộ gia đình
WB	: Ngân hàng Thế giới

DANH MỤC BẢNG

Bảng 1. 1: Đối tượng điều tra.....	30
Bảng 1. 2: Bộ chỉ tiêu đo lường	31
Bảng 2. 1: Chỉ tiêu và ngưỡng thiếu hụt	53
Bảng 2. 2: Chỉ tiêu áp dụng cho Lào Cai	56
Bảng 3. 1: Dân số và Lao động Lào Cai	66
Bảng 3. 2: Các chỉ số MPI Lào Cai	70
Bảng 3. 3: Thiếu hụt tiếp cận dịch vụ y tế	72
Bảng 3. 4: Thiếu hụt bảo hiểm y tế.....	73
Bảng 3. 5: Thiếu hụt giáo dục trẻ em.....	74
Bảng 3. 6: Thiếu hụt giáo dục người lớn	75
Bảng 3. 7: Thiếu hụt chất lượng nhà.....	76
Bảng 3. 8: Thiếu hụt diện tích nhà.....	77
Bảng 3. 9: Thiếu hụt nước sinh hoạt	77
Bảng 3. 10: Thiếu hụt hố xí/nhà tiêu.....	79
Bảng 3. 11: Thiếu hụt dịch vụ viễn thông.....	79
Bảng 3. 12: Thiếu hụt tiếp cận thông tin.....	80
Bảng 3. 13: Thiếu hụt thu nhập.....	81
Bảng 3. 14: Thiếu hụt bảo hiểm xã hội	82
Bảng 4. 2: Các chiều, chỉ số 2021-2025	130
Bảng 4. 3: Các chiều, chỉ số 2026-2030	131

DANH MỤC BIỂU ĐỒ, HỘP

Biểu đồ 3. 1: Đóng góp vào MPI	71
Biểu đồ 3. 2: Tháp tuổi dân số Lào Cai	92
Biểu đồ 3. 3: Mức độ yếu tố tác động nghèo	99
Biểu đồ 3. 4: Mức độ hiệu quả chính sách.....	100
Biểu đồ 3. 5: Đánh giá cơ sở dữ liệu nghèo	100
Biểu đồ 4. 1: Nhóm chính sách kinh tế	135
Biểu đồ 4. 2: Nhóm chính sách xã hội	136
Biểu đồ 4. 3: Nhóm chính sách mục tiêu	136
Biểu đồ 4. 4: Nhóm chính sách phổ cập	137
Hộp 3. 1: Xây dựng các công trình cấp nước	78
Hộp 3. 2: Các mô hình giảm nghèo	82
Hộp 3. 3: Ảnh hưởng của thiên tai.....	85
Hộp 3. 4: Lỗi nghèo của tỉnh Lào Cai	93
Hộp 4. 1: Thiết kế hệ thống chính sách.....	121

MỞ ĐẦU

1. Lý do chọn đề tài

Giảm nghèo ở Việt Nam đã đạt được thành tựu đáng kể và được quốc tế ghi nhận: tỷ lệ nghèo trên đầu người (tính theo chi tiêu tiền tệ) đã giảm mạnh từ 57% năm 1990 xuống còn 13.5% năm 2014 (theo kết quả rà soát hộ nghèo năm 2014 của Bộ Lao động – Thương binh và Xã hội). Nhận thức được chất lượng cuộc sống của con người liên quan đến nhiều khía cạnh khác ngoài thu nhập, năm 2015, Chính phủ Việt Nam đã ban hành chuẩn nghèo đa chiều (NĐC) áp dụng cho giai đoạn 2016 - 2020, đánh dấu bước quan trọng trong quá trình chuyển đổi của Việt Nam từ đo lường nghèo theo thu nhập sang đo lường đa chiều. Là một trong số những nước đi đầu ở khu vực châu Á – Thái Bình Dương trong áp dụng phương pháp đo lường NĐC để giảm nghèo ở tất cả các chiều cạnh, trong Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2016 - 2020, Việt Nam đã đặt mục tiêu giảm tỷ lệ hộ NĐC bình quân cả nước là 1% - 1.5%/năm và riêng các huyện nghèo, các xã đặc biệt khó khăn giảm bình quân 4%/năm. Đo lường nghèo theo cách tiếp cận đa chiều, bao gồm cả thu nhập và các chiều phi tiền tệ như giáo dục, y tế, nhà ở, tiếp cận nước sạch và vệ sinh, thông tin đã được sử dụng trong thiết kế Chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo bền vững giai đoạn 2016 - 2020 và trong quá trình rà soát hộ nghèo để xác định đối tượng hưởng lợi của Chương trình, cũng như chính sách giảm nghèo và trợ giúp xã hội.

Tuy nhiên, thành quả giảm nghèo không chỉ cộng đồng quốc tế mà bản thân Chính phủ Việt Nam cũng thừa nhận là chưa bền vững. Nguy cơ tái nghèo cao, đói nghèo và bất bình đẳng địa phương vẫn còn tồn tại. Nghèo, bao gồm nghèo cùng cực, vẫn còn phổ biến trong các nhóm dân tộc thiểu số (DTTS) và các vùng DTTS cư trú. Chiếm 15% tổng dân số, người DTTS chiếm đến 47% tổng số hộ nghèo trong cả nước (theo kết quả rà soát hộ nghèo năm 2014 của Bộ Lao động – Thương binh và Xã hội). Ngoài tỷ lệ rất cao đối với nghèo về mức thu nhập, còn thấy vấn đề nghèo tương tự ở những lĩnh vực khác như y tế, giáo dục, nhà ở, nước sạch và vệ sinh. Các nhóm

DTTS luôn tụt hậu khá xa so với mức trung bình của cả nước. Bên cạnh đó, các hình thức mới của nghèo đô thị đã xuất hiện ở nhóm những người nhập cư và người lao động khu vực phi chính thức với hệ quả là làm chậm mức tăng trưởng kinh tế và ổn định xã hội.

Như vậy, có thể nói bức tranh về nghèo Việt Nam khá phức tạp. Một bộ phận dân cư (tập trung chủ yếu vào nhóm đồng bào DTTS) vẫn đang trong tình trạng nghèo cùng cực và rất khó can thiệp. Trong khi đó, vùng nông thôn đồng bằng, đặc biệt ở thành thị tính chất nghèo thay đổi, về cơ bản nghèo thu nhập (hay nghèo vật chất) đã được giải quyết. Thực tế đặt ra cho Chính phủ Việt Nam cần thay đổi cách tiếp cận trong tấn công nghèo. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy, nếu tiếp tục hành động như hiện nay, việc đối mặt với giảm nghèo thiếu bền vững là tất yếu. Sự lựa chọn phù hợp nhất cho Chính phủ Việt Nam thời điểm này, chính là thay đổi cách tiếp cận giảm nghèo theo phương pháp đơn chiều sang giảm nghèo theo phương pháp đa chiều. Sự chuyển đổi cách tiếp cận từ nghèo đơn chiều (nghèo vật chất) sang NĐC (nghèo khổ con người) là phản ánh sự thay đổi tư duy cũng như cách nhìn nhận nghèo phù hợp với xu hướng phát triển kinh tế - xã hội. Khi trình độ phát triển của con người cao hơn, nhu cầu tối thiểu của con người cũng có sự thay đổi, theo đó, không chỉ còn là nhu cầu vật chất, mà đã vươn tới các nhu cầu phi vật chất liên quan đến sự phát triển toàn diện con người. Tuy nhiên khi chuyển đổi sang cách tiếp cận NĐC đã dẫn đến một loạt các câu hỏi phức tạp cả về phương diện lý luận cũng như thực tiễn: (1) Nội hàm của NĐC cũng như các tiêu chí đánh giá là không cố định và làm thế nào để xác định phạm vi phù hợp với nhu cầu phát triển toàn diện con người; (2) Ngưỡng phù hợp cho việc xác định chuẩn NĐC; (3) Làm thế nào để nhận diện được NĐC trên thực tế khi đã xác định được chuẩn NĐC; (4) Và điều ý nghĩa lớn hơn là xây dựng hệ thống chính sách đáp ứng bản chất đa chiều của nghèo.

Vùng Trung du và miền núi phía Bắc (TDMNPB) là nơi tập trung sinh sống của nhiều nhóm đồng bào DTTS. Nhờ có chính sách riêng biệt trong phát triển kinh tế cũng như giảm nghèo, cuộc sống của đồng bào có nhiều chuyển biến tích cực. Tuy nhiên, một bộ phận không nhỏ đồng bào DTTS

đang hàng ngày phải đối mặt với cuộc sống khó khăn không chỉ vì mặt vật chất mà còn cả về tinh thần. Đặc biệt, sự cách biệt về địa lý (tuy đã được cải thiện nhiều so với trước đây nhờ chính sách đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng) vẫn tồn tại khiến cho cơ hội tiếp cận với thị trường, dịch vụ y tế, giáo dục hạn chế. Theo kết quả rà soát hộ nghèo năm 2020 của Bộ Lao động – Thương binh và Xã hội, tỷ lệ hộ nghèo của TDMNPB chiếm 42,3% so với tổng số hộ nghèo cả nước, trong đó hộ nghèo đồng bào DTTS chiếm 88,33% tổng số hộ nghèo DTTS của vùng và chiếm 60,96% tổng số hộ nghèo DTTS cả nước; và hộ nghèo thiếu hụt chỉ số về hố xí, nhà tiêu hợp vệ sinh ở mức 62,21%; thiếu hụt chỉ số tài sản phục vụ tiếp cận thông tin là 30,24%; thiếu hụt chỉ số diện tích nhà ở là 30,08%; thiếu hụt trình độ giáo dục người lớn là 13,95%... Do đó, muốn giảm nghèo bền vững ở vùng này cần xây dựng chiến lược tấn công nghèo theo hướng tiếp cận đa chiều. Để thực hiện được điều đó, tiến hành đánh giá NĐC là cần thiết. Tuy nhiên, trong điều kiện nguồn lực có hạn, việc đánh giá NĐC trên diện rộng là không khả thi. Vì vậy, cần chọn một địa phương vừa có đặc trưng nghèo hiện nay vừa có đặc trưng nghèo của vùng (nghèo về thu nhập giảm đáng kể) sau 5 năm, 10 năm nữa.

Trong số các tỉnh thuộc vùng TDMNPB, Lào Cai là tỉnh đáp ứng được các tiêu chí đó. Tỉnh Lào Cai nằm trong vùng TDMNPB nên có một tỷ lệ không nhỏ nhóm DTTS trong tình trạng nghèo vật chất. Tuy nhiên, so với các tỉnh khác, tỉnh Lào Cai có một số lợi thế vượt trội như điều kiện kinh tế phát triển hơn nên có một bộ phận tuy đã thoát nghèo thu nhập nhưng lại đang nghèo ở các khía cạnh khác. Nếu tiến hành đánh giá NĐC ở tỉnh Lào Cai thì kết quả nghiên cứu phù hợp để khuyến nghị Chính phủ giải quyết NĐC ở vùng đồng bào DTTS.

Xuất phát từ những lý do trên, việc lựa chọn thực hiện đề tài ***“Nghèo đa chiều ở vùng Trung du và miền núi phía Bắc: trường hợp tỉnh Lào Cai”*** là có ý nghĩa và cần thiết.

2. Những điểm mới của luận án

2.1. Về khoa học

Đề tài đã xây dựng được bộ chỉ tiêu mới để đo lường nghèo đa chiều phù hợp vùng miền núi. Bộ chỉ tiêu này được đo lường dưới 5 chiều với 12 chỉ tiêu thành phần. Cụ thể: (1) Chiều y tế gồm tiếp cận dịch vụ y tế và bảo hiểm y tế; (2) Chiều giáo dục gồm trình độ đi học của trẻ em và trình độ giáo dục của người lớn; (3) Chiều điều kiện sống gồm chất lượng nhà ở, diện tích nhà ở bình quân đầu người, nguồn nước sinh hoạt, nhà tiêu hợp vệ sinh, sử dụng dịch vụ viễn thông và tài sản phục vụ tiếp cận thông tin; (4) Chiều thu nhập với chỉ tiêu thành phần là thu nhập bình quân đầu người/tháng và (5) Chiều tiếp cận an sinh xã hội với chỉ tiêu thành phần là bảo hiểm xã hội.

2.2. Về thực tiễn

- Đây là Đề tài đầu tiên sử dụng bộ số liệu điều tra mức sống hộ gia đình mới nhất (VHLSS năm 2016 và VHLSS năm 2018), luận án cung cấp được bức tranh mang tính cập nhật nhất, toàn cảnh nhất về nghèo đa chiều ở vùng Trung du và miền núi phía Bắc, trọng tâm là ở tỉnh Lào Cai.

- Một số giải pháp giảm nghèo được đề xuất cho vùng Trung du và miền núi phía Bắc, trọng tâm là ở tỉnh Lào Cai được đặt trong bối cảnh giảm nghèo quốc gia nhưng có tính đến đặc thù của vùng, có thể làm cơ sở tham khảo cho các nhà quản lý, nhà hoạch định chính sách về giảm nghèo trong giai đoạn tới.

3. Kết cấu của luận án

Luận án ngoài lời mở đầu, kết luận và tài liệu tham khảo, Phụ lục, nội dung luận án bao gồm 4 chương, cụ thể như sau:

- Chương 1, trình bày về tổng quan các công trình nghiên cứu trong và ngoài nước, từ đó phát hiện khoảng trống cần nghiên cứu và đề xuất hướng nghiên cứu của luận án.

- Chương 2, trình bày về sự thay đổi quan niệm và đo lường nghèo đa chiều trên thế giới, đặc biệt nghiên cứu kinh nghiệm của các quốc gia trong

xây dựng chỉ số nghèo đa chiều; đồng thời, cũng nghiên cứu về đo lường nghèo đa chiều ở Việt Nam, trong đó tập trung vào chuẩn nghèo đa chiều áp dụng cho giai đoạn 2016 - 2020 của Chính phủ Việt Nam và chuẩn nghèo đa chiều các tổ chức hỗ trợ địa phương trong đánh giá nghèo. Từ đó, đã đề xuất chuẩn nghèo đa chiều giai đoạn 2016 - 2020 phục vụ cho việc phân tích và đánh giá thực trạng nghèo đa chiều vùng Trung du và miền núi phía Bắc, tỉnh Lào Cai.

- Chương 3, trình bày về khai thác nguồn số liệu cập nhật nhất hiện nay (bộ số liệu VHLSS năm 2016 và VHLSS năm 2018) vào phân tích và đánh giá thực trạng nghèo đa chiều vùng Trung du và miền núi phía Bắc, tỉnh Lào Cai theo chuẩn nghèo mới đề xuất cho nghiên cứu.

- Chương 4, trình bày về quan điểm, định hướng và giải pháp giảm nghèo đa chiều vùng Trung du và miền núi phía Bắc; trong đó đề cập đến 3 quan điểm là: giảm nghèo của vùng đặt trong bối cảnh giảm nghèo quốc gia nhưng có tính đến đặc thù của vùng; giảm nghèo bền vững trên mọi khía cạnh và đảm bảo tiếp cận đến nhóm yếu thế trong xã hội; công tác giám sát và đánh giá được hoàn thiện đáp ứng yêu cầu tiến bộ trong giảm nghèo.

Chương 1

TỔNG QUAN CÁC CÔNG TRÌNH

VÀ HƯỚNG NGHIÊN CỨU CỦA LUẬN ÁN

1.1. TỔNG QUAN CÁC CÔNG TRÌNH NGHIÊN CỨU CÓ LIÊN QUAN ĐẾN NGHÈO ĐA CHIỀU

1.1.1. Các nghiên cứu ở nước ngoài có liên quan đến nghèo đa chiều

1.1.1.1. *Nghiên cứu về nội dung nghèo đa chiều*

“Đánh giá tình trạng nghèo trên thế giới” của Ngân hàng Thế giới (1995) được xem là một trong các nghiên cứu sớm nhất có tính toàn diện và hệ thống về vấn đề nghèo. Trong báo cáo tình hình phát triển thế giới, nhóm tác giả bắt đầu nghiên cứu bằng việc dẫn chứng các câu trả lời của người dân khi được hỏi khái niệm như thế nào về nghèo. Trên cơ sở đó, báo cáo đã đi đến kết luận “Một người được gọi là nghèo khi không có việc làm, không có đủ tiền để mua lương thực thực phẩm để có thể duy trì được cuộc sống của mình, không có tiền để cho con đi học và cũng không đủ tiền để chữa bệnh khi ốm đau”. Bên cạnh đó, báo cáo này cũng đề cập đến các thước đo về nghèo (chủ yếu là thước đo nghèo về thu nhập), cũng như cách tính các thước đo đó. Điểm nổi bật trong báo cáo này, đó chính là việc phát hiện và tổng kết các nguyên nhân của nghèo. Trong đó, nguyên nhân dẫn đến tình trạng một cá nhân hay hộ gia đình bị rơi vào nghèo được nhắc đến nhiều nhất đó là sự hạn chế trong tiếp cận với các nguồn lực (đặc biệt là vốn, đất đai) để sản xuất kinh doanh. Do đó, theo nhóm nghiên cứu, để giải quyết nghèo, Chính phủ các quốc gia cần chú trọng đến các chính sách tăng khả năng tiếp cận các nguồn lực sản xuất cho người dân. Nếu có thể tìm cách tăng được thu nhập cho người nghèo sẽ giúp họ tăng khả năng tiếp cận với giáo dục và y tế, có vậy mới thoát khỏi vòng luẩn quẩn của nghèo.

Mặc dù trong nghiên cứu trên, nhóm tác giả đã khuyến nghị Chính phủ các quốc gia nên hành động như thế nào để có thể giải quyết vấn đề nghèo.

Tuy nhiên, khung lý thuyết về giải quyết nghèo mà nghiên cứu đưa ra chưa toàn diện, chưa cụ thể vì không phản ánh được bản chất của nghèo.

Chính vì vậy, trong “Conceptual Framework for Poverty Measurement and Poverty Alleviation Policies”, Louis – Marie Asselin Anyck Dauphin (1999) đã hệ thống các khái niệm khác nhau về nghèo cũng như thước đo nghèo, trên cơ sở đó đề xuất cách giải quyết nghèo cho các Chính phủ. Theo nhóm tác giả, có rất nhiều nghiên cứu về nghèo nên dẫn đến có nhiều khái niệm khác nhau về thuật ngữ này. Tuy nhiên, vẫn có điểm chung là “... đều xem nghèo là tình trạng một nhóm người trong xã hội không có khả năng được hưởng một “cái gì đó” ở mức tối thiểu cần thiết”. Sự khác nhau về “cái gì đó” đã được đề cập đến ở ba lý thuyết chủ yếu đó là lý thuyết của trường phái Phúc lợi, trường phái Nhu cầu cơ bản và trường phái Khả năng.

Trong đó, theo trường phái Phúc lợi, xem một xã hội có hiện tượng nghèo khi một hay nhiều cá nhân trong xã hội đó không có được một mức phúc lợi kinh tế (thường được sử dụng đồng nhất với mức sống) được coi là cần thiết để đảm bảo một cuộc sống tối thiểu hợp lý theo tiêu chuẩn của xã hội đó. Khi đó, tăng thu nhập được xem là điều quan trọng nhất để nâng cao mức sống. Theo cách hiểu này, các chính sách xóa đói giảm nghèo (XĐGN) sẽ phải tập trung vào việc tăng năng suất, tạo việc làm... qua đó nâng cao thu nhập cho người dân để họ có thể có được mức phúc lợi kinh tế cần thiết như xã hội mong muốn.

Không phủ nhận hoàn toàn khái niệm nghèo của trường phái Phúc lợi, trường phái Nhu cầu cơ bản, coi “cái gì đó” mà người nghèo thiếu là một tập hợp những hàng hoá và dịch vụ được xác định cụ thể mà việc thoả mãn chúng là điều kiện tiên quyết để đảm bảo chất lượng cuộc sống. Những nhu cầu cơ bản đó bao gồm lương thực, thực phẩm, nước, điều kiện vệ sinh, nhà ở, quần áo, giáo dục và y tế cơ sở, và giao thông công cộng. Theo trường phái này, để XĐGN cần có chính sách cụ thể đối với từng loại nhu cầu cơ bản, chứ không chỉ tập trung vào mỗi việc tăng thu nhập cho cá nhân.

Vì nhu cầu cơ bản cũng thay đổi tùy theo tuổi tác, giới tính... và các đặc điểm nhân khẩu khác, cũng như mức độ tham gia các hoạt động của từng cá nhân. Do đó, theo trường phái thứ ba - trường phái Năng lực, giá trị cuộc sống của con người không chỉ phụ thuộc duy nhất vào độ thoả dụng hay thoả mãn các nhu cầu cơ bản, mà đó là khả năng mà một con người có được, là quyền tự do đáng kể mà họ được hưởng, để vươn tới một cuộc sống mà họ mong muốn. Theo cách hiểu này, điều mà các chính sách XĐGN cần làm là phải tạo điều kiện để người nghèo có được năng lực thực hiện các chức năng cần thiết, đi từ những thứ rất cơ bản như đủ dinh dưỡng, có sức khoẻ tốt, tránh được nguy cơ tử vong sớm... đến những nhu cầu cao hơn như được tôn trọng, được tham gia vào đời sống xã hội, có tiếng nói và tiếng nói này phải đảm bảo được xã hội thừa nhận và tôn trọng. Như vậy, trường phái này khác cơ bản so với các trường phái trên ở chỗ chú trọng đến việc tạo cơ hội cho người nghèo để họ có thể phát huy năng lực theo cách mà họ tự chọn.

Thừa hưởng kết quả nghiên cứu trên, Báo cáo phát triển Con người của Cơ quan phát triển liên hiệp quốc (UNDP), (1997), đã đề cập đến khái niệm nghèo khổ dựa trên cơ sở quan điểm về phát triển con người, gọi là nghèo khổ tổng hợp hay nghèo khổ con người. Khác với khái niệm nghèo khổ từ thu nhập, nghèo khổ tổng hợp đề cập đến sự phủ nhận các cơ hội và sự lựa chọn để đảm bảo một cuộc sống cơ bản nhất hoặc “có thể chấp nhận được”. Theo đó, nghèo khổ được tính đến điều kiện khó khăn trong phát triển con người cơ bản, ví dụ như cuộc đời ngắn ngủi (tuổi thọ), thiếu giáo dục cơ bản và thiếu sự tiếp cận đến các nguồn lực tư nhân và của xã hội. Khái niệm trên cho thấy, xoá nghèo cũng là một khía cạnh của phát triển con người - một khái niệm được định nghĩa là “quá trình tăng thêm sự lựa chọn của con người”.

Năm 2000, Ngân hàng Thế giới (WB) thực hiện lần thứ hai một nghiên cứu khác về nghèo trên phạm vi toàn cầu “Báo cáo tình hình phát triển thế giới: tấn công nghèo”, (2000). Trong đó, WB khẳng định bản chất của nghèo là đa chiều, cụ thể gồm những khía cạnh cơ bản như sau: (1) Trước tiên và trên hết là sự khốn cùng về vật chất, được đo lường theo một tiêu chí thích hợp về thu nhập hoặc tiêu dùng hay nói cách khác khía cạnh đầu tiên của

nghèo là nghèo theo thu nhập; (2) Đi kèm với sự khốn cùng về vật chất là sự hưởng thụ thiếu thốn về y tế và giáo dục; (3) Tiếp đến là nguy cơ dễ bị tổn thương và dễ gặp rủi ro, tức là khả năng một hộ gia đình hay cá nhân bị rơi vào cảnh nghèo về thu nhập hoặc về sức khỏe; (4) Cuối cùng là tình trạng không có tiếng nói và quyền lực của người nghèo.

Trong báo cáo gần đây nhất của Liên hiệp quốc về tình hình thực hiện mục tiêu thiên niên kỷ (2003) đã nhấn mạnh sự cần thiết đưa phương pháp tiếp cận "nghèo khổ" trên cơ sở “quyền lợi” cơ bản của con người (bao gồm quyền về kinh tế, xã hội, văn hoá, chính trị và dân sinh). Trong đó, có quyền tự do: Con người có quyền có một cuộc sống không bị đói khổ và bị đe dọa do bạo lực, chống đối và bị thương tổn; Quyền bình đẳng: Mọi người có quyền tham gia, hưởng thụ và chia sẻ thành quả phát triển của xã hội; Sự khoan dung: Mọi người cần phải được tôn trọng bao gồm cả niềm tin, văn hoá và ngôn ngữ. Điều này có nghĩa là, các chính sách phát triển kinh tế cần hướng về người nghèo. Tăng trưởng kinh tế là cần thiết, song lợi ích từ tăng trưởng không tự động chuyển đến cho các hộ nghèo. Người nghèo cần trở thành mục tiêu trong việc hoạch định và đánh giá tác động của các chính sách phát triển. Cách tiếp cận mới này đã tập trung vào các chương trình cho phép người nghèo được sử dụng nguồn lực, giải pháp và sự sáng tạo của họ bằng cách tạo dựng một môi trường đảm bảo cũng như các nguồn lực quan trọng sẵn có bên ngoài. Đảm bảo quyền cho người nghèo được nhìn nhận là yếu tố thiết yếu của thành công trong XĐGN.

Với việc ngày càng hoàn thiện khái niệm về NĐC, WB đề xuất chiến lược tấn công nghèo với ba trụ cột chính đó là tạo cơ hội, trao quyền và thiết lập mạng lưới an sinh xã hội. Cụ thể khuyến nghị đối với Chính phủ các quốc gia, đó là: (1) Các quốc gia cần có chính sách cụ thể để hỗ trợ người nghèo có được các nguồn lực cần thiết như đất đai, vốn để tiến hành hoạt động sản xuất kinh doanh, tạo thu nhập để thoát khỏi tình trạng đói nghèo về vật chất; (2) Để thoát khỏi vòng luẩn quẩn của đói nghèo, sự trợ giúp đặc biệt từ Chính phủ đối với giáo dục, y tế, tiếp đến là nhà ở, nước sạch cho người nghèo là không thể thiếu được trong xây dựng chiến lược tấn công nghèo; (3) Cuối

cùng, cần phát triển mạng lưới an sinh xã hội để giúp người nghèo chống đỡ với những rủi ro, giảm thiểu tổn thương và cần tạo cơ hội nhiều hơn để người nghèo tham gia hiệu quả vào các hoạt động ở địa phương.

“Nghèo đói đa chiều và rủi ro từ COVID - 19” do tập thể các tác giả Sabina Alkire, Jakob Dirksen, Ricardo Nogales và Christian Oldiges thực hiện năm 2020 là một nghiên cứu về NĐC trong mối quan hệ tác động của đại dịch COVID - 19. Theo các tác giả, khi đại dịch COVID - 19 chuẩn bị lây lan sang các khu vực đang phát triển, và các ứng phó khẩn cấp đặc biệt hiện đang được phát triển và áp dụng theo cách nhanh chóng. Các chương trình này thường liên quan đến các chương trình thực phẩm hoặc tiền mặt có mục tiêu hướng đến những người nghèo nhất và những người dễ bị tổn thương nhất. Tuy nhiên, một trở ngại lớn mà nhiều Chính phủ phải đối mặt hiện nay là làm thế nào để xác định được những người nghèo nhất. Nghiên cứu cũng chỉ ra rằng, trong số mười chỉ số NĐC (MPI - Multidimensional Poverty Index) toàn cầu, dinh dưỡng, nước và nhiên liệu nấu ăn có liên quan đặc biệt trong bối cảnh đại dịch đang diễn ra. Nước uống không an toàn và thiếu dinh dưỡng có liên quan chặt chẽ đến hệ thống miễn dịch suy yếu và bệnh tật - có nghĩa là tăng nguy cơ mắc các bệnh nặng hoặc tử vong. Việc cạn kiệt nhiên liệu nấu ăn sạch có liên quan đến ô nhiễm không khí trong nhà và nhiễm trùng đường hô hấp cấp tính - có nghĩa là tăng nguy cơ từ COVID - 19. Do đó, cơ sở dữ liệu toàn cầu của MPI cung cấp một nguồn thông tin tin cậy và được sử dụng rộng rãi để đưa ra các giải pháp ứng phó kịp thời. Như vậy, dựa vào dữ liệu của MPI trong mỗi quốc gia và toàn cầu, các Chính phủ, các cơ quan của Liên hiệp quốc, khu vực tư nhân và các tổ chức xã hội cũng được khuyến khích sử dụng các dữ liệu sẵn có để bảo vệ những người có nguy cơ cao nhất trong đại dịch đang bùng phát.

1.1.1.2. Nghiên cứu về chỉ số đo lường nghèo đa chiều

Mặc dù bản chất nghèo được thừa nhận là đa chiều nhưng trên thực tế hành động của các quốc gia thời kỳ đầu tấn công nghèo lại tiếp cận theo phương pháp nghèo đơn chiều. Điều này chỉ được giải quyết khi xuất hiện

Chỉ số Nghèo khổ Con người (HPI - Human Poverty Index) trong "Human Development Report 1997" của UNDP (1997). Đây là một chỉ số tập hợp các đặc tính khác nhau về khía cạnh chất lượng cuộc sống con người cho phép đánh giá tổng hợp về mức độ nghèo khổ của cộng đồng. HPI tập trung phản ánh sự bần cùng về ba khía cạnh thiết yếu của cuộc sống con người đã được đề cập đến trong Chỉ số phát triển con người (HDI), đó là: sức khỏe, giáo dục và mức sống. Giá trị HPI của một nước nói lên rằng sự nghèo khổ của con người ảnh hưởng lên bao nhiêu phần dân số của nước đó. Tuy nhiên, trong các chỉ báo hợp phần của HPI, ta không thấy sự hiện diện các chỉ báo trên lĩnh vực kinh tế. Bởi vậy, HPI không phải là thước đo để đo lường NĐC.

Chính vì vậy, bên cạnh sử dụng thước đo nghèo tổng hợp HPI hầu hết các quốc gia đều đồng thời sử dụng thước đo NĐC. Bắt đầu là phương pháp đo lường nghèo của Alkire và Foster được phát triển từ phương pháp đo lường nghèo đơn chiều của Foster, Greer và Thorbecke (FGT). Với quan điểm, nhận diện người nghèo là vô cùng quan trọng nên trong nghiên cứu "Counting and multidimensional poverty measurement" của Sabina Alkire và James Foster (2011) đã tập trung vào diễn giải cách thức đo lường NĐC của phương pháp này và khả năng ứng dụng của nó. Thêm vào đó, các tác giả còn lưu ý một số sai lầm có thể mắc phải đối với các quốc gia khi sử dụng phương pháp này trong "Understanding and misunderstanding of multidimensional poverty measurement", (2011).

Ngày sau khi xuất hiện, phương pháp đo lường nghèo của Alkire và Foster đã được ứng dụng rất rộng rãi trong đánh giá nghèo và đề xuất chính sách tấn công nghèo ở các quốc gia. Năm 2008, trong "Multidimensional poverty measurement in Bhutan: Estimates and policy implications" của nhóm tác giả Maria Emma Santos và Karma Ura và "Measuring multidimensional poverty in India: a new proposal" của Sabina Alkire và Suman Seth (2008) nghiên cứu tình trạng nghèo của hai quốc gia trên khía cạnh đa chiều. Tuy việc ứng dụng gặp nhiều khó khăn do thiếu dữ liệu nhưng các phát hiện về tình trạng nghèo đã giúp rất nhiều cho việc khuyến nghị Chính phủ các quốc gia này trong hoạch định chính sách tấn công nghèo. Đặc

biệt trong “Multidimensional measurement of poverty in Sub-Sahara Africa” của Yele Batana (2008), tác giả nhận định việc đánh giá NĐC hoàn toàn có thể thực hiện được và nó cần thiết phải được thực hiện vì như vậy mới đảm bảo nhận diện được đầy đủ bản chất của nghèo. Điều này có ý nghĩa quan trọng khi đề xuất các định hướng giải quyết nghèo ở vùng này.

Mặc dù phương pháp đo lường NĐC của Alkire và Foster được đánh giá cao nhưng trên phương diện phát triển con người thì phương pháp này chưa cho phép đánh giá được đầy đủ các khía cạnh của nghèo. Chính vì vậy, để khắc phục điều này, một thước đo nghèo tổng hợp mới đã được xây dựng đó là chỉ số NĐC (MPI - Multidimensional Poverty Index) được đề xuất trong “Human Development Report 2010: The Real Wealth of Nations: Pathways to Human Development ” của UNDP (2010) để thay thế cho HPI. Chỉ số này bổ sung cho cách đo lường dựa trên tiền tệ qua việc xem xét nhiều sự thiếu thốn mà con người có thể phải chịu đựng và sự chồng chéo giữa chúng. Cũng giống như HPI, MPI phản ánh mức độ thiếu hụt của mỗi cá nhân theo ba khía cạnh: sức khỏe; giáo dục và mức sống, đồng thời thể hiện số lượng người nghèo (phải chịu đựng một lượng thiếu thốn nhất định) và mức độ thiếu thốn mà các hộ gia đình thường phải chịu đựng. Tuy cùng đo lường nghèo trên ba khía cạnh như HPI nhưng các chỉ báo trong mỗi khía cạnh của MPI nhiều hơn và được dùng chung cho các quốc gia trên thế giới.

Sự ra đời của MPI có ý nghĩa quan trọng đối với các nước phát triển – nơi mà theo cách tiếp cận trước đó nghèo không còn là vấn đề cần được ưu tiên giải quyết. Điều này được Sabina Alkire và Maria Emma Santos chứng minh trong “Acute multidimensional poverty: a new index for development countries”, (2011). Các tác giả cho rằng MPI được sử dụng không chỉ nhằm mục tiêu vào những người nghèo nhất, mà còn dùng để theo dõi các mục tiêu phát triển Thiên niên kỷ. Tuy thời gian thử nghiệm MPI chưa lâu nhưng Bangladesh đã áp dụng vào xây dựng chương trình giảm nghèo quốc gia với mong muốn thiết lập được một khuôn khổ tấn công NĐC, quá trình này được Virginia Robano và Stephan C.Smith mô tả trong “Multidimensional targeting

and evaluation: A general framework with an application to a poverty program in Bangladesh”, (2014).

Theo “Which are the dimensions and indicators most commonly used to measure multidimensional poverty around the world?”, (2020), Jakob Dirksen đã giải thích cách các Chính phủ đo lường nhiều khía cạnh của nghèo đói ở quốc gia của họ. Khía cạnh nghèo ở các quốc gia có thể khác nhau nhưng đều có chiều nghèo về y tế, giáo dục và mức sống. Ngoài ba khía cạnh cốt lõi này, hầu hết MPI của các quốc gia đều xem xét ít nhất một khía cạnh liên quan đến việc làm và bảo trợ xã hội, qua đó xác định được những thiếu hụt quan trọng của việc làm và mạng lưới an sinh xã hội. Ngoài ra, MPI xem xét đến các khía cạnh như chất lượng môi trường, các cú sốc về sinh kế hoặc sự gắn kết xã hội. Ở mỗi khía cạnh nghèo đều xác định các chỉ số chính:

(1) Giáo dục để nắm bắt tình trạng thiếu thốn về giáo dục, hầu hết MPI của các quốc gia đều xem xét việc đi học và ít nhất một chỉ số về trình độ học vấn như số năm đi học của các thành viên là người lớn trong hộ gia đình hoặc kết quả học tập như tình trạng biết chữ. Các chỉ số thường được sử dụng khác bao gồm chăm sóc trẻ và tình trạng nghỉ học sớm, một chỉ số quan trọng về sự phát triển nhận thức, ảnh hưởng đến trẻ cả đời.

(2) Nước và vệ sinh, tất cả MPI của các quốc gia đều có việc tước đoạt nguồn nước uống được cải thiện, việc tước quyền tiếp cận với điều kiện vệ sinh được cải thiện. Chúng thường được đưa vào các khía cạnh liên quan đến mức sống. Nhưng vì chúng cũng cung cấp thông tin có giá trị về các nguy cơ sức khỏe liên quan, ví dụ như do nước bị ô nhiễm hoặc thiếu vệ sinh đầy đủ, ở một số quốc gia, các chỉ số này đã được đưa vào các khía cạnh sức khỏe.

(3) Sức khỏe, ngoài nước và vệ sinh, hai trong số các chỉ số sức khỏe được sử dụng thường xuyên là dinh dưỡng và an ninh lương thực. Các chỉ số sức khỏe thông thường khác là khả năng tiếp cận dịch vụ chăm sóc sức khỏe, ví dụ: khoảng cách đến cơ sở y tế; bảo hiểm y tế; và tỷ lệ tử vong ở trẻ em.

(4) Nhà ở, dịch vụ công cộng cơ bản và cơ sở hạ tầng, MPI của mỗi quốc gia đều xem xét ít nhất một, và phổ biến nhất là hai hoặc ba chỉ số về vật

liệu nhà ở - vật liệu sàn, vật liệu mái và vật liệu tường (ngoại thất). Các chỉ số khác liên quan đến nhà ở và cơ sở hạ tầng được sử dụng thường xuyên bao gồm: điện; chất đốt; tài sản; đất hoặc gia súc; và xử lý rác. Nhiên liệu nấu ăn cũng là một chỉ số quan trọng liên quan đến sức khỏe, vì việc sử dụng than, phân hoặc nhiên liệu pha chì trong nhà có liên quan đến bệnh tật.

(5) Việc làm và bảo trợ xã hội, hầu hết MPI của các quốc gia đều xem xét ít nhất một chỉ số liên quan đến việc làm, chẳng hạn như thất nghiệp, công việc phi chính thức hoặc công việc bấp bênh, ví dụ như trả lương không đầy đủ hoặc việc làm thêm hoặc việc làm không đủ. MPI của một số quốc gia đưa chỉ số lao động trẻ em. Cùng với các chỉ số liên quan đến công việc, MPI của một số quốc gia xem xét chỉ số liên quan đến bảo trợ xã hội, chẳng hạn như trợ cấp xã hội, lương hưu hoặc các hình thức an sinh xã hội khác.

(6) Môi trường và an ninh cá nhân, hơn nữa, MPI của một số quốc gia bao gồm các chỉ số về điều kiện môi trường và liên quan chặt chẽ đến an ninh cá nhân - từ mức độ tiếp xúc với các mối nguy hiểm và gần các khu vực ô nhiễm thông qua an ninh thân thể và tội phạm trong khu vực lân cận, đến an ninh cá nhân trước các hình thức bạo lực khác nhau hoặc kết hợp.

1.1.2. Các nghiên cứu trong nước có liên quan đến nghèo đa chiều

1.1.2.1. Nghiên cứu về nội dung nghèo đa chiều

Ngân hàng thế giới là tổ chức tiên phong nghiên cứu về nghèo ở Việt Nam trên qui mô và phạm vi lớn. Một bức tranh về nghèo lần đầu được tái hiện khá sắc nét trong “Đánh giá nghèo và chiến lược” của WB (1995). Tâm điểm của nghiên cứu này, đó là đi vào xác định ai là người nghèo ở Việt Nam? Vì sao họ nghèo? Với mong muốn tìm câu trả lời để giúp Chính phủ Việt Nam xây dựng một chiến lược tấn công nghèo. Cùng với WB, một nghiên cứu của Cơ quan phát triển liên hiệp quốc cũng đã được tiến hành đồng thời đó là “Xóa đói giảm nghèo ở Việt Nam”, (1995). Điểm nổi bật trong nghiên cứu này đó là đã làm rõ được nguyên nhân gây ra nghèo ở Việt Nam và phân tích tác động của các nhóm giải pháp được thực hiện tương ứng với các nguyên nhân.

Sau khi triển khai chương trình XDGN (giai đoạn 1998 - 2000), với hệ thống các chính sách trực tiếp tác động đến người nghèo, một loạt các nghiên cứu của các tổ chức phi chính phủ được thực hiện với mục tiêu tiếp tục hỗ trợ Chính phủ Việt Nam xây dựng chương trình XDGN giai đoạn tiếp theo. Trong số đó, báo cáo đánh giá nghèo Việt Nam “Tấn công nghèo” của WB (2000) một lần nữa xác định rõ nét hơn ai là người nghèo ở Việt Nam. Đặc biệt trong nghiên cứu này lần đầu tiên đánh giá tác động của hệ thống chính sách XDGN trên phạm vi cả nước. Kết quả đánh giá (tuy mục đích báo cáo không phải trọng tâm vào chính sách XDGN) có ý nghĩa lớn vì đã chỉ ra những tác động tích cực của các chính sách cũng như những điểm bất cập trong mỗi chính sách. Đồng thời được coi là một kênh thông tin quan trọng phục vụ cho công tác hoạch định chính sách trong chương trình XDGN giai đoạn 2001 - 2005.

Để đánh giá chương trình XDGN giai đoạn 2001 - 2005, một loạt các nghiên cứu do các tổ chức phi chính phủ tại Việt Nam thực hiện vào năm 2002. Bên cạnh các nghiên cứu theo phạm vi hẹp, WB đã tiến hành một nghiên cứu trên phạm vi cả nước, đó là “Nghèo” trong báo cáo đánh giá nghèo Việt Nam (2003). Nghiên cứu đã chỉ ra một bức tranh nghèo ở Việt Nam khá sắc nét. Đặc biệt, đánh giá tác động của các chính sách giảm nghèo đến kết quả giảm nghèo đã được ưu tiên phân tích. Các kết luận trong nghiên cứu là cơ sở nền tảng để Chính phủ Việt Nam điều chỉnh một số chính sách hỗ trợ cho người nghèo các dịch vụ cơ bản như giáo dục, y tế. Quan trọng hơn nó giúp Chính phủ định hình rõ hơn về hoạch định chính sách giảm nghèo giai đoạn 2016 - 2020.

Để có một cái nhìn toàn diện về thành quả công cuộc giảm nghèo ở Việt Nam, “Giảm nghèo ở Việt Nam: Thành tựu và thách thức” của Viện Hàn lâm Khoa học Xã hội Việt Nam (2011) thực hiện đã tổng kết được những thành tựu giảm nghèo được cộng đồng quốc tế đánh giá cao. Tuy nhiên, một phần lớn của nghiên cứu chỉ ra những thách thức trong công cuộc tấn công nghèo ở Việt Nam: giảm nghèo chậm hơn, phân hóa giàu nghèo rõ hơn giữa vùng phát triển và nông thôn, miền núi, đặc biệt giảm nghèo DTTS rất chậm.

Thành công và thách thức trong giảm nghèo một lần nữa lại được đề cập đến trong một nghiên cứu được thực hiện sau đó một năm “Khởi đầu tốt nhưng chưa phải đã hoàn thành: Thành tựu ấn tượng của Việt Nam trong giảm nghèo và những thách thức mới” của WB (2012) trong Báo cáo đánh giá nghèo Việt Nam 2012. Trong báo cáo này, WB đã khuyến nghị Chính phủ Việt Nam cần lưu ý cách tiếp cận giải quyết nghèo. Cụ thể, khuyến nghị Chính phủ Việt Nam muốn giảm nghèo bền vững cần nghĩ đến thay đổi cách tiếp cận nghèo đơn chiều như hiện nay sang tiếp cận NĐC; đó là sửa đổi hệ thống theo dõi nghèo của Việt Nam – thông qua sử dụng dữ liệu tốt hơn, sử dụng các chỉ số tổng hợp về phúc lợi cập nhật, và sử dụng chuẩn nghèo mới – nhằm đảm bảo những dữ liệu và chỉ số đó phù hợp hơn với điều kiện kinh tế - xã hội mới của Việt Nam; đồng thời, cũng nêu các thách thức chính trong công tác giảm nghèo trong thập kỷ tiếp theo, gồm những hình thái giàu nghèo theo vùng đang thay đổi, tỷ lệ nghèo cao, và tình trạng nghèo dai dẳng của các nhóm DTTS, và sự bất bình đẳng ngày càng tăng trong hưởng thành quả phát triển và tiếp cận cơ hội.

Nhằm lý giải khó khăn trong giảm nghèo ở đồng bào DTTS, “Báo cáo nghiên cứu rà soát chính sách dân tộc và đề xuất xây dựng hệ thống chính sách DTTS đến năm 2020” được Đặng Kim Sơn và các cộng sự thực hiện (2012). Trong nghiên cứu của mình, các tác giả đã cố gắng đưa ra các nhận định chính xác về hệ thống chính sách hiện hành áp dụng cho nhóm đối tượng đặc biệt này. Một số kết luận quan trọng đã được phát hiện như: chính sách nhiều nhưng chồng chéo, đặc biệt chồng chéo về nội dung và đối tượng. Điều này dẫn đến hiệu quả và hiệu lực của chính sách thấp. Khuyến nghị để giải quyết tình trạng đó, trong tương lai chính sách cần được thiết kế thành hai nhóm là chính sách chung và chính sách đặc thù mới đảm bảo giảm nghèo bền vững cho DTTS.

Ở loạt nghiên cứu khác do Oxfam và ActionAid tài trợ được thực hiện, đó là “Mô hình giảm nghèo tại một số cộng đồng DTTS điển hình ở Việt Nam” và “Vai trò của thiết chế thôn bản trong giảm nghèo tại một số cộng đồng DTTS điển hình ở Việt Nam”, (2013) với mong muốn tìm ra được

hướng đi phù hợp trong giải quyết nghèo ở đồng bào DTTS. Hai báo cáo đưa ra một số khuyến nghị về định hướng chính sách giảm nghèo như: (1) Xây dựng các chương trình giảm nghèo ở các địa bàn DTTS với nguồn lực lớn hơn, lấy thôn, bản làm trung tâm; (2) Thiết kế một chương trình đồng bộ về cải thiện quản trị địa phương tại các cộng đồng DTTS dựa trên tăng quyền năng và tiếng nói của người dân và các thiết chế thôn, bản; (3) Tạo cơ sở pháp lý rõ ràng và thúc đẩy vai trò của cộng đồng dân cư trong việc quản lý, sử dụng các nguồn lực tự nhiên theo tập quán truyền thống; (4) Tìm kiếm các nhân tố tiên phong trong giảm nghèo; (5) Nâng cao vai trò của các cơ quan chuyên môn. Đồng thời, các báo cáo cũng đưa ra một số khuyến nghị phục vụ cho thảo luận chính sách nhằm giảm nghèo bền vững như: (1) Phát triển các thiết chế thôn, bản cần đồng bộ với những cải cách về thể chế ở cấp xã; (2) Rà soát lại và tinh giản các thiết chế chính thức hoạt động kém hiệu quả; (3) Tăng nguồn lực và đổi mới cơ cấu đầu tư trong khuyến nông tại các cộng đồng DTTS; (4) Xây dựng chính sách khuyến khích và nhân rộng các mô hình an sinh xã hội dựa vào cộng đồng hiện có ở các thôn, bản DTTS.

Không tập trung vào nghiên cứu trên phạm vi cả nước, “Giải pháp XDGN nhằm phát triển kinh tế - xã hội ở các tỉnh Tây Bắc Việt Nam”, tác giả Nguyễn Thị Nhung (2012) đã tập trung nghiên cứu ở các tỉnh Tây Bắc. Tuy phạm vi nghiên cứu hẹp nhưng tác giả cũng đã rút ra được những kết luận trùng khớp với các nghiên cứu trước đó về tình trạng nghèo của DTTS, đó là: người sinh sống ở vùng cao, điều kiện kinh tế - xã hội kém phát triển, cách biệt địa lý dễ bị nghèo và thoát nghèo cũng khó hơn. Họ không chỉ nghèo về thu nhập mà còn nghèo ở các mặt khác như giáo dục, y tế... Chính vì vậy, tác giả đề xuất giải pháp không chỉ là tạo thu nhập mà cần phải thay đổi chính sách hỗ trợ để cải thiện khả năng tiếp cận giáo dục và y tế cho DTTS.

Một trong các tỉnh vùng Trung du và miền núi phía Bắc nơi tập trung đông đồng bào DTTS và tỷ lệ nghèo cao như Lào Cai đã được các tổ chức và cá nhân quan tâm nghiên cứu như “Báo cáo đánh giá nghèo có sự tham gia của cộng đồng tại tỉnh Lào Cai” do Cục phát triển quốc tế của Vương quốc Anh thực hiện (2003) và tác giả Đỗ Thùy Linh với “Xóa đói giảm nghèo ở

tỉnh Lào Cai” thực hiện (2007). Các nghiên cứu này đã cung cấp cho người đọc một bức tranh khá toàn diện về nghèo ở tỉnh Lào Cai. Tuy nhiên, điểm chung giữa hai nghiên cứu này chính là việc đánh giá đều được tiếp cận theo phương pháp đơn chiều. Do đó, các khuyến nghị Chính phủ cũng chưa được tiếp cận hướng giảm nghèo bền vững theo phương pháp đa chiều.

Tác giả Giàng Thị Dung (2014), trong nghiên cứu “Phát triển khu kinh tế cửa khẩu với XĐGN ở tỉnh Lào Cai” đặt vấn đề phát triển kinh tế cửa khẩu với XĐGN của tỉnh. Tác giả đưa ra một số nhận định quan trọng: phát triển khu kinh tế cửa khẩu thúc đẩy tăng trưởng kinh tế và chuyển dịch cơ cấu ngành kinh tế theo hướng hiện đại, góp phần XĐGN nhanh cho tỉnh Lào Cai; hoạt động thương mại, du lịch và dịch vụ phát triển ngày càng mạnh mẽ, góp phần tăng thu ngân sách và xóa đói giảm nghèo; môi trường đầu tư, kinh doanh ngày càng được cải thiện, thông thoáng, thúc đẩy quá trình đô thị hoá hình thành các khu tập trung dân cư, tạo việc làm, tăng thu nhập dân cư và củng cố quốc phòng an ninh. Kết quả nghiên cứu là một gợi ý tốt cho giải pháp giảm nghèo tỉnh Lào Cai theo hướng khai thác thế mạnh phát triển kinh tế cửa khẩu trên cơ sở khai thác tốt tiềm năng phát triển của địa phương. Một trong các giải pháp phát triển kinh tế cửa khẩu có tác động mạnh đến giảm nghèo của tỉnh Lào Cai đó là tập trung đẩy mạnh quy mô và nâng cao chất lượng hoạt động cung ứng dịch vụ và phát triển du lịch nhằm tạo được nhiều việc làm cho người lao động nghèo trong Khu kinh tế cửa khẩu, trong tỉnh.

1.1.2.2. Nghiên cứu về chỉ số đo lường nghèo đa chiều

Nhận thức tầm quan trọng của cách tiếp cận NĐC, dưới sự tài trợ của Quỹ Nhi đồng liên hiệp quốc (UNICEF), Bộ Lao động – Thương binh và Xã hội (LĐTBXH) và UNICEF Việt Nam thực hiện nghiên cứu “Trẻ em nghèo Việt Nam sống ở đâu? Xây dựng và áp dụng cách tiếp cận đa chiều về trẻ em”, (2008). Đây là nghiên cứu đầu tiên áp dụng cách tiếp cận NĐC cho một nhóm đối tượng có nguy cơ nghèo cao ở Việt Nam. Nghiên cứu này đã khẳng định Việt Nam hoàn toàn có thể tiến hành đánh giá được nghèo theo cách tiếp cận đa chiều. Tuy nhiên, nghiên cứu cũng khuyến nghị để có được những kết

luận chính xác về tình trạng NĐC cần sẵn có thông tin phản ánh các tiêu chí khác nhau của nghèo. Điều này chỉ có thể giải quyết được khi chúng ta chủ động xây dựng hệ thống lưu trữ thông tin.

Để có những kết luận chính xác hơn về tình trạng nghèo trẻ em, “Báo cáo phân tích tình hình trẻ em tại Việt Nam” của Rebeca Rios Kohn và các cộng sự (2010), đã dùng bộ tiêu chí đánh giá NĐC trẻ em mà nhiều nước trên thế giới đã sử dụng để phân tích tình hình trẻ em nghèo ở Việt Nam. Kết quả nghiên cứu đã cho thấy trẻ em Việt Nam nghèo ở cả 8 tiêu chí, trong đó có những tiêu chí phản ánh quyền cơ bản của trẻ em như học hành, chăm sóc sức khỏe nghèo ít nhất. Đồng thời với nghiên cứu trên phạm vi cả nước, cùng thời điểm này “Phân tích tình hình trẻ em tỉnh Điện Biên” đã được Ủy ban nhân dân (UBND) tỉnh Điện Biên – UNICEF Việt Nam (2017) thực hiện. Một trong những kết luận quan trọng của nghiên cứu đó là trẻ em ở vùng núi cao, trẻ em DTTS rơi vào tình trạng NĐC cao hơn trẻ em các vùng khác. Đặc biệt, so với mức chung của cả nước thì Điện Biên là tỉnh có tỷ lệ NĐC cao hơn rất nhiều. Chính vì vậy, nghiên cứu cũng khuyến nghị Chính phủ cần có những chính sách đặc thù cho nhóm người nghèo DTTS, trong đó có trẻ em.

Cùng với hai nghiên cứu trên tập trung vào nhóm trẻ em, “Báo cáo tình trạng Nghèo đa chiều tại Việt Nam” của Tổng cục Thống kê và UNICEF Việt Nam (2011) thực hiện đã tiến hành trên phạm vi cả nước. Đây cũng là nghiên cứu chính thức đầu tiên về NĐC trên phạm vi cả nước. Tuy nhiên, nghiên cứu này được thực hiện trong điều kiện chúng ta chưa thống nhất thế nào là NĐC ở Việt Nam. Ngoài ra, hệ thống dữ liệu phục vụ cho việc đánh giá NĐC trên phạm vi toàn quốc còn hạn chế nên các nhận định về tình trạng nghèo chưa thực sự thuyết phục. Với lợi thế là hai thành phố có điều kiện phát triển và có hệ thống dữ liệu tương đối đầy đủ cho đánh giá NĐC, một nghiên cứu khác giữa UNDP với UBND thành phố Hà Nội và UBND thành phố Hồ Chí Minh về “Đánh giá nghèo đô thị Hà Nội - thành phố Hồ Chí Minh”, (2010) đã thực hiện. Nghiên cứu này đã mở ra một hướng đi mới trong tấn công nghèo ở những địa phương về cơ bản đã giải quyết được nghèo về thu nhập. Tuy

nhien, các khuyến nghị chính sách không có ý nghĩa lớn cho Chính phủ trong xây dựng chiến lược giảm nghèo bền vững ở Việt Nam.

Trước khi Việt Nam chuyển đổi phương pháp đánh giá nghèo, nhóm các nhà nghiên cứu (Lê Hà, Nguyễn Cường và Phùng Tùng) của Viện nghiên cứu phát triển Mê Kông đã thực hiện nghiên cứu về NĐC trong “Multidimensional poverty: Evidence from Vietnam”, (2013). Nghiên cứu này xem xét tình trạng NĐC ở Việt Nam bằng phương pháp Alkire và Foster (2007, 2011) và Dữ liệu hộ gia đình từ khảo sát mức sống (KSMS) hộ gia đình Việt Nam 2010 và 2012. Nghèo đói được phân tích thành 5 chiều, bao gồm: y tế, giáo dục, bảo hiểm và hỗ trợ xã hội, điều kiện sống và tham gia xã hội. Các kết quả cho thấy NĐC đã giảm nhẹ trong giai đoạn 2010 - 2012. Có sự khác biệt lớn giữa NĐC và nghèo dựa trên chi tiêu/thu nhập. Trong khi vùng TDMNPB là khu vực nghèo nhất về thu nhập hoặc chi tiêu, đồng bằng sông Cửu Long là khu vực nghèo nhất về NĐC. Phân tích phân rã cho thấy nhóm DTTS chiếm tỷ lệ nhỏ dân số nhưng đóng góp phần lớn vào NĐC quốc gia. Sự thiếu hụt về chỉ tiêu bảo hiểm xã hội và trợ giúp xã hội đóng góp nhiều nhất vào nghèo chung, trong khi thiếu thốn về chiều điều kiện sống đóng góp ít nhất vào nghèo chung.

Sau khi Chính phủ Việt Nam chuyển hướng sang NĐC giai đoạn 2016 - 2020, một nghiên cứu hợp tác giữa Bộ LĐTBXH, Trung tâm Phân tích và Dự báo – Viện Hàn lâm Khoa học Xã hội Việt Nam, Tổng cục Thống kê, Viện Nghiên cứu phát triển Mê Kông và UNDP tại Việt Nam có tựa đề “Báo cáo Nghèo đa chiều ở Việt Nam - Giảm nghèo ở tất cả các chiều cạnh để đảm bảo cuộc sống có chất lượng cho mọi người”, (2017). Trong nghiên cứu này, một bức tranh tổng thể NĐC ở Việt Nam đã được phản ánh. Các kết luận quan trọng như tỷ lệ nghèo giảm đáng kể dù sử dụng bất kỳ thước đo nào. Bên cạnh đó, nghiên cứu cũng chỉ ra được mức độ thiếu hụt theo các chiều của phúc lợi, phân tích NĐC ở các nhóm dân cư và phân tích động thái nghèo. Ngoài ra, nghiên cứu cũng đã tập trung vào các nhóm yếu thế và phát hiện mức sống của các nhóm này có cải thiện đáng kể nhưng tiếp tục bị tụt hậu lại phía sau. Hai nhóm yếu thế được tập trung trong nghiên cứu đó là: nhóm đồng

bào DTTS và nhóm người khuyết tật. Nghiên cứu đã chỉ ra có chênh lệch về chi tiêu và thu nhập giữa nhóm đồng bào Kinh và các nhóm đồng bào DTTS có xu hướng gia tăng. Ngoài ra giữa nhóm đồng bào DTTS và nhóm Kinh/Hoa có sự chênh lệch đáng kể về trình độ giáo dục, chênh lệch về tiếp cận với điện và nước sinh hoạt được thu hẹp nhưng chênh lệch về tiếp cận nhà tiêu hợp vệ sinh lại tăng lên. Đồng thời cũng chỉ ra được các yếu tố ảnh hưởng đến sự chênh lệch về mức sống giữa nhóm đồng bào DTTS và nhóm Kinh/Hoa. Trong đó, sự xa xôi cách biệt về địa lý là rào cản lớn nhất đối với sự cải thiện phúc lợi của đồng bào DTTS để giúp họ bắt kịp với nhóm người Kinh/Hoa. Nghèo đa chiều ở một số nhóm DTTS cũng đã được phân tích qua bộ số liệu VHLSS 2016. Đối với nhóm khuyết tật - nhóm yếu thế thứ hai được phân tích trong nghiên cứu - được tiếp cận trên các khía cạnh như người khuyết tật trong hộ NĐC theo vùng miền, thiếu hụt từng chiều NĐC ở người khuyết tật cũng được phân tích chi tiết. Cuối cùng, nghiên cứu đã tiến hành đánh giá các chương trình và chính sách giảm nghèo ở Việt Nam. Trong đó, nghiên cứu đã nhận định mặc dù mới chuyển đổi phương pháp đo lường nghèo từ đơn chiều sang đa chiều, hệ thống chính sách giảm nghèo ở Việt Nam được đánh giá có tính chất toàn diện, tiếp cận đa chiều và đã bao phủ hầu hết các nhu cầu, thiếu hụt của người nghèo, gồm hệ thống chính sách giảm nghèo chung và các chính sách giảm nghèo đặc thù. Hầu hết các chính sách trong giai đoạn 2016 - 2020 không phải là chính sách mới mà đã được duy trì từ giai đoạn trước với những điều chỉnh phù hợp. Tuy nhiên, nghiên cứu cũng đã phát hiện ra những điểm bất cập của chính sách giảm nghèo đang triển khai ở Việt Nam đó là có sự chồng chéo và phân mảnh hay cần sử dụng hiệu quả hơn cách tiếp cận đa chiều trong thiết kế chính sách. Nghiên cứu cũng đưa ra một số các khuyến nghị về chính sách như xây dựng một khung khổ chính sách để thúc đẩy giảm nghèo dựa vào tăng trưởng bao trùm. Có thể nói “Báo cáo Nghèo đa chiều ở Việt Nam - Giảm nghèo ở tất cả các chiều cạnh để đảm bảo cuộc sống có chất lượng cho mọi người”, (2017) được đánh giá là một trong số ít các nghiên cứu về đa chiều được thực hiện sau khi Việt

Nam thay đổi phương pháp đánh giá nghèo, có giá trị tham khảo cao đối với các nhà hoạch định chính sách, các nhà nghiên cứu về vấn đề NĐC.

Lo Thi Duc (2019), trong “Multidimensional poverty in Viet Nam: sustainable poverty reduction 2016 - 2020”, đã nhận định đo lường NĐC đã được triển khai ở Việt Nam từ năm 2016 với kết quả cho thấy tính khả thi, hữu ích và hiệu quả trong việc tạo lập và thực hiện các chính sách giảm nghèo và an sinh xã hội. Khái niệm NĐC đã phổ biến rộng rãi trên toàn quốc trong những năm gần đây. Nó đã được truyền từ các nhà nghiên cứu đến các nhà hoạch định chính sách, đến chính quyền các cấp, và sau đó là các hộ gia đình. Hệ thống chính sách giai đoạn 2016 - 2020 được tiếp tục thực hiện từ giai đoạn 5 năm trước với những sửa đổi phù hợp nhằm đảm bảo tỷ lệ hộ NĐC được bao phủ toàn diện. Tỷ lệ hộ NĐC được hưởng ít nhất một trong các chương trình giảm nghèo và an sinh xã hội đã tăng từ 49,6% (năm 2016) lên 53,3% (năm 2018).

Chỉ số NĐC MPI và các chỉ số liên quan ở Việt Nam đã có dấu hiệu giảm và hiện đang ở mức rất thấp. Ngoài ra, một số chỉ số và khía cạnh quan trọng - như tình trạng dinh dưỡng, việc làm và bảo hiểm xã hội - chưa được đưa vào thước đo NĐC cho giai đoạn 2016 - 2020. Vì vậy, việc lựa chọn chỉ số đo lường NĐC ở Việt Nam cần được nghiên cứu, sửa đổi, bổ sung để thể hiện rõ hơn quyền con người và sự phát triển ổn định, bền vững của người dân Việt Nam cho giai đoạn 2021 - 2025 và sau đó.

1.1.3. Những khoảng trống nghiên cứu

Kết quả tổng quan các công trình nghiên cứu có liên quan đến nghèo đa chiều nói chung, đặc biệt là nghiên cứu về nghèo đa chiều ở vùng Trung du và miền núi phía Bắc, trọng tâm là tỉnh Lào Cai cho thấy, các nghiên cứu đã thực hiện được nhiều nội dung cả về lý luận và thực tiễn. Tuy nhiên, vẫn còn khoảng trống cơ bản sau:

- Phần lớn các nghiên cứu chủ yếu tiếp cận và đánh giá dựa vào tiêu chí nghèo đơn chiều hoặc chỉ áp dụng chuẩn nghèo đa chiều chung của quốc gia,

chưa có nhiều nghiên cứu về nghèo đa chiều theo hướng xây dựng riêng một chuẩn nghèo để đo lường, đánh giá.

- Phần lớn các nghiên cứu sử dụng kết quả đánh giá theo chuẩn nghèo do Bộ LĐTBXH công bố hoặc Tổng cục Thống kê công bố, chưa có nhiều nghiên cứu sử dụng trực tiếp nguồn số liệu từ các đợt Điều tra mức sống hộ gia đình Việt Nam (VHLSS - Vietnam Household Living Standards Survey) do Tổng cục Thống kê để phân tích, đánh giá.

- Chưa có nghiên cứu đánh giá toàn diện về nghèo đa chiều ở vùng Trung du và miền núi phía Bắc, đặc biệt tại tỉnh Lào Cai.

1.2. HƯỚNG NGHIÊN CỨU CỦA LUẬN ÁN

1.2.1. Mục tiêu nghiên cứu

1.2.1.1. Mục tiêu tổng quát

Trên cơ sở phân tích lý luận, đánh giá thực trạng để đề xuất giải pháp giảm nghèo đa chiều ở vùng Trung du và miền núi phía Bắc mà trọng tâm là cho tỉnh Lào Cai, qua đó góp phần khuyến nghị Chính phủ trong xây dựng định hướng giảm nghèo giai đoạn 2021 - 2030, cũng như hoạch định hệ thống chính sách đảm bảo giảm nghèo đa chiều theo mục tiêu đã lựa chọn.

1.2.1.2. Mục tiêu cụ thể

- Hệ thống hóa cơ sở lý luận và kinh nghiệm quốc tế về nghèo đa chiều.
- Phân tích thực trạng nghèo đa chiều ở vùng Trung du và miền núi phía Bắc thông qua nghiên cứu điển hình tại tỉnh Lào Cai.
- Phân tích các yếu tố ảnh hưởng đến nghèo đa chiều ở vùng Trung du và miền núi phía Bắc thông qua nghiên cứu điển hình tại tỉnh Lào Cai.
- Đề xuất giải pháp thực hiện giảm nghèo đa chiều ở vùng Trung du và miền núi phía Bắc, trọng tâm là cho tỉnh Lào Cai trong giai đoạn tới.

1.2.2. Đối tượng, phạm vi và câu hỏi nghiên cứu

1.2.2.1. Đối tượng nghiên cứu

Đối tượng nghiên cứu là NĐC và các vấn đề liên quan đến NĐC.

1.2.2.2. Phạm vi nghiên cứu

- Về nội dung: nghiên cứu tập trung vào xây dựng tiêu chí đo lường NĐC và sử dụng tiêu chí đo lường mới xây dựng này để đo lường thực trạng NĐC ở vùng TDMBPB, trong đó trọng tâm là tỉnh Lào Cai. Số liệu sử dụng để đo lường chủ yếu là sử dụng bộ số liệu của VHLSS các năm 2016 và 2018.

- Về mặt không gian: nghiên cứu NĐC ở vùng TDMNPB thông qua nghiên cứu điển hình tỉnh Lào Cai nhằm đưa ra các khuyến nghị giảm nghèo ở Việt Nam theo cách tiếp cận đa chiều.

- Về mặt thời gian: nghiên cứu thực trạng nghèo đa chiều giai đoạn 2011 - 2018. Đề xuất giải pháp giảm nghèo đa chiều giai đoạn 2021 - 2030.

1.2.2.3. Câu hỏi nghiên cứu

- Một là, làm thế nào để đo lường được NĐC ở Việt Nam? làm thế nào để nhận diện và đo lường NĐC ở các vùng khác nhau? những yếu tố nào tác động đến NĐC ở Việt Nam?

- Hai là, thực trạng NĐC ở Việt Nam và vùng TDMNPB như thế nào?

- Ba là, kết quả nghiên cứu NĐC ở vùng Trung du và miền núi phía Bắc: trường hợp Lào Cai, có giúp gì cho các nhà hoạch định chính sách trong xây dựng chiến lược giảm nghèo Việt Nam sau năm 2020. Đặc biệt có cần những chính sách đặc thù áp dụng cho vùng để giải quyết sự khác biệt?

1.2.3. Cách tiếp cận và khung phân tích

1.2.3.1. Cách tiếp cận

1) Cách tiếp cận từ khái quát đến thực tiễn, từ tổng thể đến cụ thể

Với cách tiếp cận này, những kiến thức tổng hợp được xem xét, phân tích. Thông qua việc hệ thống hóa cơ sở lý luận về nghèo đa chiều, bao gồm

từ những khái niệm ban đầu về nghèo đơn chiều đến việc phát triển dần lên thành nghèo đa chiều, vai trò và đặc điểm của việc đánh giá và thúc đẩy giảm nghèo đa chiều, nội dung phản ánh nghèo đa chiều và các nhân tố ảnh hưởng đến nghèo đa chiều; cách đo lường nghèo đa chiều; cho đến kinh nghiệm giảm nghèo của các nước đều được xem xét và phân tích khái quát và tổng thể trên bình diện rộng để rút ra các bài học.

Từ đó, vận dụng vào địa bàn cụ thể - ở đây là vùng Trung du và miền núi phía Bắc. Cụ thể là các điển hình của Lào Cai, một tỉnh thuộc vùng Trung du và miền núi phía Bắc. Các khái niệm, nội dung phản ánh nghèo đa chiều, cho đến các nhân tố ảnh hưởng đến nghèo đa chiều, cách đo lường nghèo đa chiều và các bài học kinh nghiệm giảm nghèo được áp dụng thực tiễn vào địa bàn tỉnh Lào Cai và vùng Trung du và miền núi phía Bắc để xem xét, phân tích chi tiết thông qua hệ thống số liệu minh chứng từ nguồn khảo sát mức sống hộ gia đình của Tổng cục Thống kê và nguồn điều tra của chính tác giả.

2) Cách tiếp cận hệ thống

Các yếu tố cụ thể về nghèo đa chiều được xem xét trong một tổng thể chung (hệ thống) về nghèo đa chiều. Việc nghiên cứu mỗi thành tố của nghèo đa chiều nhằm xây dựng nên một hệ thống chung về nghèo đa chiều, từ đó, tạo ra tính trôi hệ thống (nghèo đa chiều – chỉ số đo lường nghèo đa chiều) mà mỗi thành tố (chẳng hạn mỗi chỉ tiêu) không có được.

Nghèo đa chiều được xem xét, phân tích mang tính tổng thể, hệ thống từ khái niệm đến đo lường, từ nội dung, bản chất của nghèo đa chiều đến nhân tố ảnh hưởng đến nghèo đa chiều về đặc điểm vị trí địa lý, điều kiện tự nhiên, tiềm năng kinh tế, đặc điểm hộ gia đình và cơ chế, chính sách tác động.

Hệ thống chung về nghèo đa chiều cuối cùng được phản ánh qua bộ chỉ tiêu đo lường nghèo đa chiều, từ đó, đi sâu phân tích những mặt được, các tồn tại, hạn chế và nguyên nhân của những tồn tại, hạn chế; trên cơ sở đó đề xuất giải pháp cho giai đoạn tới phù hợp với quan điểm, định hướng và mục tiêu mong muốn đạt được.

3) *Cách tiếp cận phát triển bền vững*

Ngheo đa chiều hướng tới hiệu ứng tổng thể, đó là, sự giảm nghèo một cách bền vững cho quốc gia, vùng lãnh thổ và địa bàn (ở đây là địa bàn một tỉnh – mà Lào Cai là một đại diện). Phát triển bền vững là mục tiêu hướng đến không chỉ mong muốn của Việt Nam mà là của Toàn cầu. Mục tiêu phổ quát là nhằm chấm dứt đói nghèo, bảo vệ hành tinh và đảm bảo mọi người được hưởng hòa bình và thịnh vượng vào năm 2030.

Giảm nghèo theo mục tiêu phát triển bền vững là giảm mọi chiều cạnh của nghèo theo chuẩn nghèo đa chiều ở mọi nơi, không ai bị bỏ lại phía sau. Vì vậy, việc xem xét và phân tích nghèo phải theo hướng đa chiều từ đó xây dựng giải pháp tương ứng cho giai đoạn tiếp theo, hướng đến mục tiêu cuối cùng toàn cầu vào năm 2030 là chấm dứt mọi hình thức nghèo ở mọi nơi.

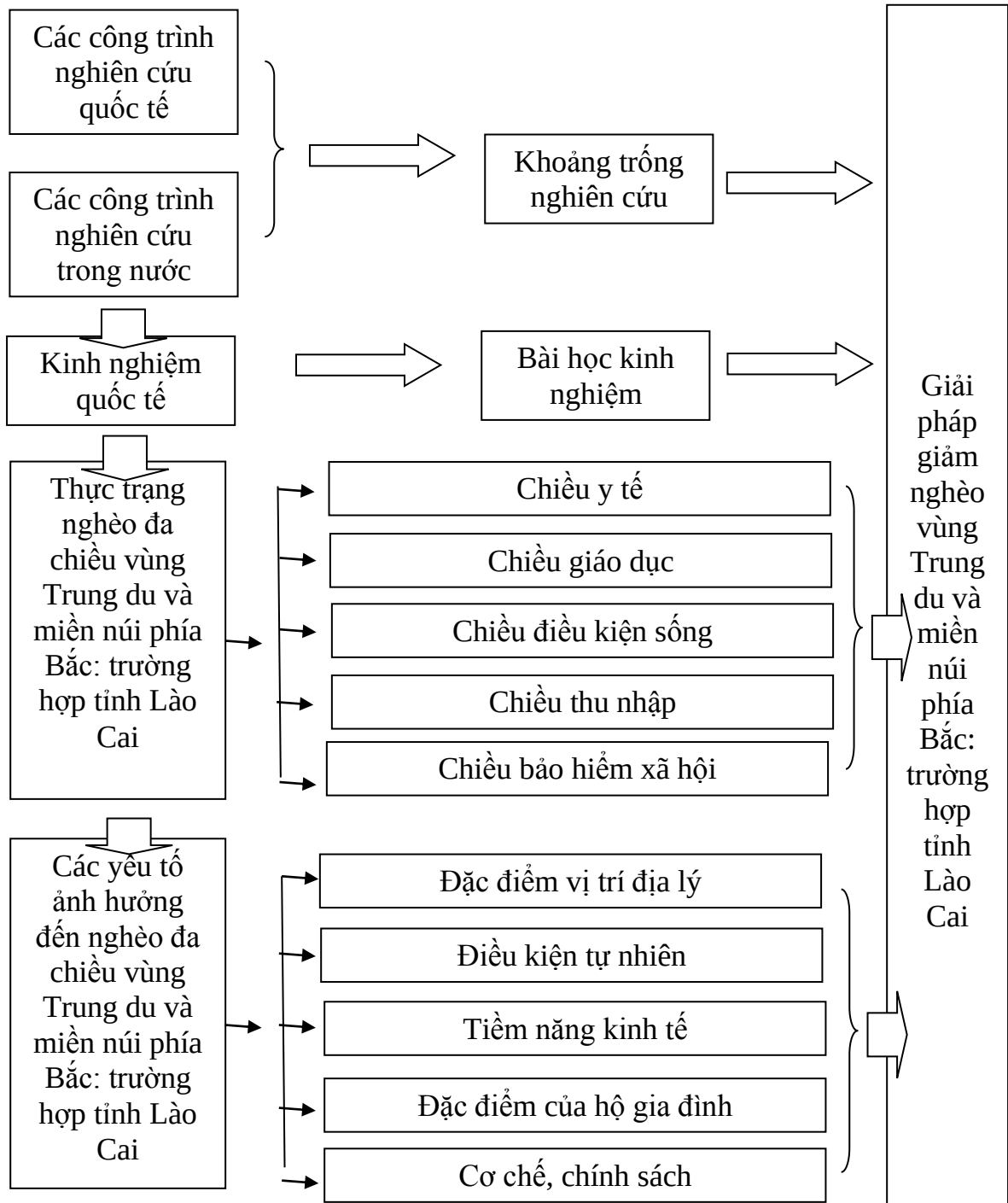
4) *Cách tiếp cận từ nhu cầu*

Cách tiếp cận từ nhu cầu là xem xét, phân tích mọi nhu cầu của con người từ thấp lên cao theo mô hình tháp nhu cầu của Maslow. Bắt đầu từ những nhu cầu cơ bản nhất của cá nhân như ăn, mặc, ở... đến các nhu cầu cao hơn là sự an toàn cho bản thân, gia đình, tài sản; mong muốn được giao lưu, tôn trọng, yêu mến trong cộng đồng và xã hội; và cuối cùng ở mức độ cao nhất là được thể hiện bản thân và được công nhận trong xã hội.

Nhu cầu ở đây chính là nhu cầu của người nghèo. Người nghèo cũng có nhu cầu chính đáng như những con người bình thường khác trong xã hội. Sự phản ánh đúng đắn và toàn diện nhất, đó chính là hướng tới sự bảo đảm thực hiện Quyền của người nghèo. Các nhu cầu này của người nghèo được đo lường thông qua các chiều cạnh của nghèo từ thu nhập, y tế, giáo dục, nhà ở, nước sạch và vệ sinh, thông tin đến các nhu cầu cao hơn về đảm bảo an sinh xã hội thông qua các chỉ số việc làm, bảo hiểm xã hội; và tiến tới các nhu cầu cao hơn được tham gia, thể hiện bản thân có tiếng nói và hành động đóng góp cho sự phát triển của cộng đồng, xã hội; hướng tới phát triển bền vững.

1.2.3.2. Khung phân tích

Xuất phát từ cách tiếp cận trên, luận án hình thành khung phân tích sau:



Biểu đồ 1.1: Khung phân tích luận án

Nguồn: tổng hợp của tác giả

1.2.4. Phương pháp nghiên cứu

1.2.4.1. Thu thập thông tin, số liệu thứ cấp

1) Thu thập từ các cuộc khảo sát mức sống dân cư Việt Nam

Nguồn thông tin thứ cấp quan trọng sử dụng để đánh giá nghèo đa chiều thuộc phạm vi luận án là nguồn số liệu từ các cuộc Điều tra mức sống hộ gia đình Việt Nam (VHLSS - Vietnam Household Living Standards Survey) do Tổng cục Thống kê thực hiện. Khảo sát này có quy mô khá lớn.

VHLSS là một cuộc điều tra chọn mẫu nhằm thu thập thông tin làm căn cứ đánh giá mức sống, đánh giá tình trạng nghèo đói và phân hoá giàu nghèo của dân cư phục vụ công tác hoạch định chính sách, xây dựng kế hoạch và các chương trình mục tiêu quốc gia nhằm nâng cao mức sống dân cư trong cả nước, các vùng và địa phương. VHLSS được Tổng cục Thống kê tiến hành điều tra qua nhiều năm bắt đầu từ năm 1993, sau đó được tiến hành trong các năm 1994, 1998, 1999. Từ năm 2002, VHLSS được tổ chức điều tra 2 năm một lần cho đến nay. Đối tượng điều tra của VHLSS là hộ dân cư, các thành viên hộ và xã có hộ được tiến hành khảo sát. VHLSS được tiến hành trên phạm vi cả nước và thu thập thông tin dựa vào phỏng vấn trực tiếp. Trong VHLSS thu thập nhiều thông tin phản ánh mức sống hộ gia đình. Mẫu dùng cho VHLSS bao gồm 46.995 hộ dân cư được chọn từ 3.133 địa bàn. Riêng mẫu tiến hành khảo sát mức sống mỗi năm của tỉnh Lào Cai bao gồm 510 hộ (trên 34 địa bàn). Mẫu của tỉnh Lào Cai được chọn nhằm đảm bảo tính toán đủ đại diện đến cấp tỉnh tại một số chỉ tiêu chủ yếu như thu nhập, tình trạng giáo dục, y tế, nhà ở, thông tin. Trong nghiên cứu này, số liệu sử dụng để phân tích, đánh giá chủ yếu được lấy từ 2 đợt điều tra vào năm 2016 và năm 2018.

2) Thu thập thông tin từ các nguồn thứ cấp khác

Cùng với nguồn số liệu từ các cuộc điều tra mức sống dân cư Việt Nam, luận án còn sử dụng nguồn thông tin thứ cấp từ các nguồn khác, gồm:

- Các báo cáo tình hình thực hiện kết quả giảm tỷ lệ nghèo, các chính sách, chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo giai đoạn 5 năm 2011 -

2015, đánh giá giữa kỳ giai đoạn 5 năm 2016 - 2020 và hàng năm, chương trình 135, chương trình hỗ trợ các huyện nghèo của các tỉnh gửi về Bộ LĐTBXH, Ủy ban Dân tộc, Bộ Kế hoạch và Đầu tư.

- Các bài viết, tham luận hội thảo, báo cáo chuyên đề liên quan đến nghèo đa chiều như các thời điểm tổng kết 5 năm giai đoạn 2011 - 2015, sơ kết giữa kỳ giai đoạn 2016 - 2020 vào năm 2018, xây dựng chuẩn nghèo đa chiều quốc gia, báo cáo nghèo đa chiều trẻ em, báo cáo nghèo đô thị, báo cáo nghèo vùng dân tộc thiểu số...

- Các báo cáo tình hình thực hiện kết quả giảm tỷ lệ nghèo, các chính sách, chương trình mục tiêu giảm nghèo giai đoạn 5 năm giai đoạn 2011 - 2015, sơ kết giữa kỳ giai đoạn 2016 - 2020 và hàng năm của tỉnh Lào Cai.

1.2.4.2. Phương pháp thu thập thông tin, số liệu sơ cấp

1) Đối tượng điều tra

Cùng với nguồn thông tin từ các đợt khảo sát VHLSS năm 2016 và năm 2018, để có thêm thông tin, bằng chứng cho kết quả nghiên cứu, luận án đã tổ chức điều tra 60 người (Bảng 1), thuộc 3 nhóm đối tượng, gồm:

(1) 15 công chức, viên chức ở Trung ương có liên quan đến lĩnh vực nghiên cứu đang công tác tại một số Bộ, ngành như Bộ LĐTBXH, Ủy ban Dân tộc, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Giáo dục và Đào tạo, Bộ Y tế, Bộ Xây dựng, Bộ Thông tin và Truyền thông, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Ngân hàng Nhà nước, Ngân hàng chính sách xã hội...

(2) 35 công chức, viên chức ở tỉnh Lào Cai có liên quan đến lĩnh vực nghiên cứu đang làm việc tại một số Sở, ngành như Sở LĐTBXH, Ban Dân tộc, Sở Kế hoạch và Đầu tư, Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn...

(3) 10 nhà khoa học, chuyên gia lĩnh vực xóa đói giảm nghèo và phát triển nông thôn tại trường đại học, viện nghiên cứu như Viện Khoa học Lao động và Xã hội, Đại học Lao động - Xã hội, Đại học Quốc gia Hà Nội, Học viện Chính sách và Phát triển, Viện Chiến lược và Chính sách Tài chính.

Bảng 1. 1: Đối tượng điều tra

TT	Đối tượng điều tra	Số lượng đã điều tra (người)
1	Công chức, viên chức cấp Trung ương	15
2	Công chức, viên chức tỉnh Lào Cai	35
3	Các nhà khoa học	10
Tổng		60

Nguồn: Tổng hợp của Tác giả

2) Nội dung điều tra

Nội dung điều tra bao gồm: (1) Đánh giá các chiều/chỉ số của chuẩn nghèo đa chiều quốc gia giai đoạn 2016 – 2020; (2) Kiến nghị các chiều/chỉ số của chuẩn nghèo đa chiều giai đoạn sau năm 2020; (3) Đánh giá hệ thống chính sách giảm nghèo giai đoạn 2016 – 2020; (4) Kiến nghị hoàn thiện hệ thống chính sách giảm nghèo giai đoạn sau năm 2020; (5) Đánh giá các yếu tố ảnh hưởng đến nghèo đa chiều

(Chi tiết xem tại Bảng điều tra ở Phụ lục 1).

3) Thời gian điều tra

Xây dựng bảng hỏi và bắt đầu tiến hành điều tra từ năm 2018.

1.2.4.3. Phương pháp phân tích và xử lý số liệu

1) Phương pháp sử dụng để phân tích số liệu từ nguồn Điều tra mức sống hộ gia đình Việt Nam

Trên cơ sở các chỉ tiêu đo lường nghèo đa chiều HPI của UNDP, đo lường nghèo đa chiều MPI của Alkire và Foster, và bộ chỉ tiêu đo lường nghèo đa chiều của Việt Nam, luận án đã xây dựng bộ tiêu chí đo lường mới để sử dụng nguồn số liệu VHLSS nhằm xác định và phân tích nghèo đa chiều ở vùng Trung du và miền núi phía Bắc, trọng tâm là tỉnh Lào Cai.

Bộ tiêu chí xây dựng mới áp dụng trong luận án là bộ tiêu chí đo lường nghèo đa chiều trên 5 chiều với 12 chỉ tiêu thành phần. Nội dung, cách xây

dụng cụ thể bộ tiêu chí này được trình bày tại phần Chỉ tiêu đo lường nghèo đa chiều áp dụng cho vùng Trung du và miền núi phía Bắc và tỉnh Lào Cai (tại Mục 2.2, Chương 2). Cụ thể: (1) Chiều y tế gồm 2 chỉ tiêu là tiếp cận dịch vụ y tế và bảo hiểm y tế; (2) Chiều giáo dục gồm 2 chỉ tiêu là trình độ đi học của trẻ em và trình độ giáo dục của người lớn; (3) Chiều điều kiện sống gồm 6 tiêu chí là chất lượng nhà ở, diện tích nhà ở bình quân đầu người, nguồn nước sinh hoạt, hố xí/nhà tiêu hợp vệ sinh, sử dụng dịch vụ viễn thông và tài sản phục vụ tiếp cận thông tin; (4) Chiều thu nhập gồm 1 chỉ tiêu là thu nhập bình quân đầu người/tháng và (5) Chiều tiếp cận an sinh xã hội gồm 1 chỉ tiêu là bảo hiểm xã hội.

Bảng 1. 2: Bộ chỉ tiêu đo lường

Chiều	Chỉ tiêu thành phần
Y tế	- Tiếp cận các dịch vụ y tế - Bảo hiểm y tế
Giáo dục	- Trình độ giáo dục của người lớn - Tình trạng đi học của trẻ em
Điều kiện sống	- Chất lượng nhà ở - Diện tích nhà ở bình quân đầu người - Nguồn nước sinh hoạt - Hố xí/Nhà tiêu hợp vệ sinh - Sử dụng dịch vụ viễn thông - Tài sản phục vụ tiếp cận thông tin
Thu nhập (bổ sung mới)	Thu nhập bình quân đầu người/tháng
Tiếp cận bảo hiểm xã hội (bổ sung mới)	Bảo hiểm xã hội (bổ sung mới)

Nguồn: Đề xuất của Tác giả

2) Phân tích số liệu từ nguồn điều tra trực tiếp

Trên cơ sở thông tin điều tra cán bộ, công chức và nhà khoa học trong lĩnh vực giảm nghèo nhằm góp phần phân tích, củng cố và khẳng định các nội dung về mức độ dễ dàng thu thập thông tin, độ nhạy cảm với chính sách, mức độ phù hợp của các chỉ số trong hệ thống chiều/chỉ số của chuẩn nghèo đa chiều quốc gia giai đoạn 2016 - 2020, hệ thống cơ sở dữ liệu theo dõi, giám sát và đánh giá các chương trình, chính sách hỗ trợ giảm nghèo giai đoạn 2016 - 2020; đánh giá các yếu tố về điều kiện tự nhiên, đặc điểm kinh tế - xã hội, đặc điểm hộ gia đình nghèo tác động đến tình trạng nghèo của hộ gia đình; trên cơ sở đó kiến nghị các chiều/chỉ số của chuẩn nghèo đa chiều; hoàn thiện hệ thống chính sách giảm nghèo; hoàn thiện hệ thống cơ sở dữ liệu theo dõi, giám sát và đánh giá các chương trình, chính sách hỗ trợ giảm nghèo đa chiều giai đoạn sau năm 2020.

Chương 2

CƠ SỞ LÝ LUẬN, CHỈ TIÊU ĐO LƯỜNG VÀ KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VỀ NGHÈO ĐA CHIỀU

2.1. CƠ SỞ LÝ LUẬN VỀ NGHÈO ĐA CHIỀU

2.1.1. Khái niệm về nghèo đa chiều

Theo trường phái Phúc lợi, “Conceptual Framework for Poverty Measurement and Poverty Alleviation Policies”, Louis – Marie Asselin Anyck Dauphin (1999), nghèo được quan niệm là khi một hay nhiều cá nhân trong xã hội không có được một mức phúc lợi kinh tế cần thiết để đảm bảo một cuộc sống tối thiểu hợp lý theo tiêu chuẩn của xã hội đó. Mức phúc lợi này được hiểu là độ thỏa dụng cá nhân hay chính là mức sống, khi thu nhập tăng thì mức sống hay độ thỏa dụng cá nhân sẽ tăng. Theo trường phái này, nghèo được phản ánh qua thu nhập và vấn đề được chú trọng là việc tăng năng suất, tạo việc làm... qua đó nâng cao thu nhập cho người dân để họ có thể có được mức phúc lợi kinh tế cần thiết như xã hội mong muốn.

Theo trường phái Nhu cầu cơ bản, “Conceptual Framework for Poverty Measurement and Poverty Alleviation Policies”, Louis – Marie Asselin Anyck Dauphin (1999), nghèo khổ không chỉ được phản ánh qua thu nhập (giống như quan niệm theo trường phái Phúc lợi) mà còn được phản ánh qua các nhu cầu cơ bản của con người như: lương thực thực phẩm, nước, điều kiện vệ sinh, nhà ở, quần áo, giáo dục, y tế và giao thông công cộng. Trường phái Nhu cầu cơ bản đã đưa ra quan niệm về nghèo là tình trạng cá nhân trong xã hội không có khả năng được hưởng một tập hợp những hàng hóa và dịch vụ được xác định cụ thể mà việc thỏa mãn chúng là điều kiện tiên quyết để đảm bảo chất lượng cuộc sống; trong đó, nhu cầu về dinh dưỡng là quan trọng nhất. Trường phái này chú trọng đến việc tăng cường khả năng tiếp cận với những loại nhu cầu cơ bản của con người để đảm bảo chất lượng cuộc sống. Khác với trường phái Phúc lợi tập trung đi sâu vào xác định mức sống hay độ thỏa dụng cá nhân, trường phái này lại chú ý tới một hệ thống các hàng hóa cơ bản được coi là mọi cá nhân có quyền được hưởng. Dựa trên quan niệm

của trường phái này, Hội nghị quốc tế về vấn đề nghèo năm 1993 đã định nghĩa: nghèo là tình trạng một bộ phận dân cư không được hưởng và thỏa mãn những nhu cầu cơ bản của con người đã được xã hội thừa nhận tùy theo trình độ phát triển kinh tế - xã hội và phong tục tập quán từng địa phương.

Khác với hai trường phái trên, quan niệm về nghèo theo trường phái Năng lực, “Conceptual Framework for Poverty Measurement and Poverty Alleviation Policies”, Louis – Marie Asselin Anyck Dauphin (1999), chú trọng đến việc tạo cơ hội cho người nghèo để họ có thể phát huy năng lực theo cách mà họ lựa chọn. Theo đó, người nghèo cần được tạo cơ hội để có được năng lực thực hiện các nhu cầu cơ bản (dinh dưỡng, sức khỏe...) và các nhu cầu cao hơn (được tôn trọng, được tham gia vào đời sống xã hội, có tiếng nói và quyền lực). Trường phái Năng lực không quan tâm đến những gì thiếu để thỏa mãn độ thỏa dụng cá nhân hay nhu cầu cơ bản của con người, mà chú trọng đến khả năng hay năng lực của con người. Vào những năm 1980, các nhà nghiên cứu đã chứng minh: giá trị cuộc sống của con người không chỉ phụ thuộc duy nhất vào độ thỏa dụng hay thỏa mãn các nhu cầu cơ bản, mà đó là khả năng mà một con người có được, là quyền tự do đáng kể mà họ được hưởng, để vươn tới một cuộc sống mà họ mong muốn. Trường phái này chú trọng đến việc tạo cơ hội cho người nghèo để họ có thể phát huy năng lực theo cách mà họ chọn, cần phải tạo điều kiện để người nghèo có được năng lực thực hiện các chức năng cần thiết.

Ngân hàng thế giới, trong “Báo cáo tình hình phát triển thế giới: tấn công nghèo”, (2000), cho rằng NĐC đó là sự mất đi tình trạng ấm no, ấm no có thể được đo bằng việc sở hữu của cá nhân về thu nhập, sức khỏe, dinh dưỡng, giáo dục, tài sản, nhà ở và các quyền nhất định trong xã hội như quyền tự do ngôn luận. Nghèo đa chiều còn là sự thiếu hụt các cơ hội, thiếu quyền lực, khả năng và tình trạng dễ bị tổn thương. UNDP đã đề cập đến khái niệm về nghèo khổ tổng hợp hay nghèo khổ con người trong Báo cáo Phát triển con người (1997) đã chỉ rõ, nghèo khổ tổng hợp đề cập đến sự phủ nhận các cơ hội và sự lựa chọn để đảm bảo một cuộc sống cơ bản nhất hoặc có thể chấp nhận được. Theo đó, nghèo khổ được tính đến điều kiện khó khăn trong phát

triển con người, đó là: tuổi thọ thấp, thiếu giáo dục cơ bản, thiếu sự tiếp cận đến các nguồn lực tư nhân và xã hội. Theo Bộ Lao động, Thương binh - Xã hội (2015), trong Đề án chuyển đổi phương pháp tiếp cận đo lường nghèo từ đơn chiều dựa vào thu nhập sang đa chiều cho rằng nghèo đa chiều có thể được hiểu là tình trạng con người không được đáp ứng một hoặc một số nhu cầu cơ bản trong cuộc sống.

Qua các khái niệm theo những trường phái khác nhau, có thể thấy nghèo đa chiều là một khái niệm động theo thời gian và không gian; chúng ta không thể tìm được một khái niệm duy nhất đầy đủ về nghèo đa chiều. Tuy nhiên, trong nghiên cứu này, nghèo đa chiều được hiểu là sự thiếu hụt của con người ở nhiều khía cạnh cơ bản và nâng cao của cuộc sống phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội trong từng thời kỳ, gồm cả mức thu nhập đáp ứng ở mức sống tối thiểu, cơ hội tiếp cận các dịch vụ cơ bản của xã hội như mức tối thiểu về y tế, giáo dục, nhà ở, nước sạch, vệ sinh môi trường, thông tin và tiến tới các nhu cầu cao hơn như được tham gia vào đời sống kinh tế chính trị xã hội, có tiếng nói, được tôn trọng, được tạo cơ hội và điều kiện để có thể chống đỡ được các rủi ro có thể xảy ra và thể hiện được năng lực, mong muốn của bản thân người nghèo.

2.1.2. Vai trò của việc đánh giá và thúc đẩy giảm nghèo đa chiều

2.1.2.1. Nhận diện sâu hơn, phản ánh tốt hơn về nghèo

Nghèo đơn chiều chỉ cho thấy một khía cạnh hoặc góc nhìn nào đấy về nghèo, ví dụ như về khía cạnh thu nhập hay chi tiêu; được thể hiện thông qua đơn vị đo là xác định một mức thu nhập hay chi tiêu chuẩn để xác định nghèo. Tuy nhiên, khi đánh giá nghèo theo phương pháp đa chiều, sẽ giúp nhận diện sâu hơn và phản ánh tốt hơn về nghèo, ví dụ không chỉ phản ánh duy nhất một khía cạnh về thu nhập hay chi tiêu mà còn có thể phản ánh các khía cạnh rộng hơn về các nhu cầu cơ bản khác của nghèo như về y tế, giáo dục, nhà ở, nước sạch, vệ sinh và thông tin; hoặc có thể phản ánh được các nhu cầu cao hơn về mức độ tham gia, có tiếng nói, tạo điều kiện và cơ hội để có thể chống đỡ

được các rủi ro có thể xảy ra và thể hiện được năng lực và mong muốn của mình trong đời sống kinh tế chính trị xã hội.

2.1.2.2. Cung cấp thêm cơ sở để nhà nước ban hành các chính sách hỗ trợ

Nghèo đơn chiều nếu được phản ánh thông qua thước đo thu nhập thì thông thường các chính sách nhà nước dự kiến xây dựng và ban hành chủ yếu sẽ tập trung vào mục tiêu nâng cao thu nhập cho người nghèo. Tuy nhiên, khi đánh giá nghèo theo phương pháp đa chiều, bên cạnh khía cạnh thu nhập, các nhu cầu cơ bản của người nghèo cũng được phản ánh, và thậm chí các nhu cầu cao hơn của người nghèo cũng được thể hiện. Qua đó, chính là những căn cứ, cơ sở để nhà nước sẽ dự kiến xây dựng và ban hành các chính sách hỗ trợ tương ứng giúp người nghèo vươn lên, thoát nghèo theo mục tiêu đã đặt ra.

2.1.3. Đặc điểm của việc đánh giá và thúc đẩy giảm nghèo đa chiều

2.1.3.1. Tính bao trùm lớn

Việc đánh giá và thúc đẩy giảm nghèo đa chiều thể hiện đặc điểm mang tính bao trùm lớn hơn nhiều so với việc đánh giá và thúc đẩy giảm nghèo đơn chiều. Giảm nghèo đơn chiều chỉ phản ánh một góc nhìn hẹp theo tiêu chí đơn nhất đã xác định trước, ví dụ về thu nhập hoặc chi tiêu của người nghèo. Tuy nhiên, giảm nghèo đa chiều thì ngoài đặc điểm phản ánh từng góc nhìn hẹp của từng tiêu chí đơn nhất theo từng chiều cạnh hoặc chỉ số được sử dụng để đo lường thì có thể giúp thể hiện một tầm nhìn rộng hơn, bao quát hơn thông qua việc phân tích tổng thể tất cả các chiều cạnh, chỉ số đã thu thập được.

2.1.3.2. Thực hiện phải đồng bộ

Việc đánh giá và thúc đẩy giảm nghèo đa chiều thể hiện đặc điểm trong quá trình tổ chức triển khai là phải thực hiện đồng bộ so với việc đánh giá và thúc đẩy giảm nghèo đơn chiều. Giảm nghèo đơn chiều khi thực hiện là từng nội dung, hoạt động riêng lẻ theo tiêu chí và mục tiêu đơn nhất đã đặt ra. Tuy nhiên, giảm nghèo đa chiều khi triển khai thực hiện không chỉ quan tâm đến từng khía cạnh riêng lẻ mà phải mang tính đồng bộ thì mới đảm bảo phát huy hiệu quả và tác động tổng thể đến đối tượng người nghèo.

2.1.3.3. Thực hiện đầu tư nhiều nguồn lực

Việc đánh giá và thúc đẩy giảm nghèo đa chiều thể hiện đặc điểm trong quá trình tổ chức triển khai là phải đầu tư nhiều nguồn lực hơn so với việc đánh giá và thúc đẩy giảm nghèo đơn chiều. Giảm nghèo đơn chiều khi thực hiện chỉ tiêu tốn nguồn lực theo nội dung, hoạt động riêng lẻ với tiêu chí và mục tiêu đơn nhất đã đặt ra. Tuy nhiên, giảm nghèo đa chiều khi triển khai thực hiện cần tiêu tốn nhiều nguồn lực hơn do phải cùng lúc triển khai tất cả trên mọi chiều cạnh của nghèo qua đó có thể mong muốn đạt được tác động tổng thể lên đối tượng người nghèo nhằm đạt mục tiêu dự kiến.

2.1.3.4. Hiệu quả mang lại cao, toàn diện và bền vững

Việc đánh giá và thúc đẩy giảm nghèo đa chiều thể hiện đặc điểm đạt hiệu quả cao hơn, toàn diện và bền vững hơn so với việc đánh giá và thúc đẩy giảm nghèo đơn chiều. Giảm nghèo đơn chiều khi thực hiện chỉ mang lại hiệu quả cụ thể theo nội dung, hoạt động riêng lẻ với tiêu chí và mục tiêu đơn nhất đã đặt ra. Tuy nhiên, giảm nghèo đa chiều khi được triển khai thực hiện đồng bộ trên mọi chiều cạnh, chỉ số của nghèo nếu có hiệu quả thì sẽ thu lại kết quả tổng thể mang tính toàn diện và bền vững hơn.

2.1.4. Nội dung phản ánh nghèo đa chiều

2.1.4.1. Phản ánh về thu nhập

Nghèo đa chiều sẽ giúp phản ánh nội dung về mức thu nhập bình quân của người nghèo. Mức thu nhập này thường được so sánh với mức thu nhập đảm bảo mức sống tối thiểu của dân cư trong khoảng thời gian nhất định phù hợp với điều kiện và trình độ phát triển kinh tế - xã hội từng giai đoạn.

2.1.4.2. Phản ánh về phúc lợi

Nghèo đa chiều sẽ giúp phản ánh nội dung về phúc lợi của người nghèo. Mức phúc lợi này thường được so sánh với mức tối thiểu mà người dân cần có để đảm bảo mức tiếp cận và thụ hưởng các nhu cầu cơ bản được quy định trong từng thời kỳ, đó là các nhu cầu cơ bản về y tế, giáo dục, nhà ở, nước sạch, vệ sinh và thông tin.

2.1.4.3. Phản ánh về năng lực

Nghèo đa chiều sẽ giúp phản ánh nội dung về năng lực của người nghèo. Các mức năng lực này là những nhu cầu cao hơn so với mức tối thiểu về các nhu cầu cơ bản thông thường, đó là các nhu cầu được tạo điều kiện, cơ hội để người nghèo có thể được tham gia, có tiếng nói, có quyền lực để có thể chống đỡ được các rủi ro có thể xảy ra và thể hiện được năng lực và mong muốn của chính bản thân người nghèo trong đời sống kinh tế chính trị xã hội.

2.1.5. Các yếu tố ảnh hưởng đến nghèo đa chiều

2.1.5.1. Nhóm vị trí địa lý và điều kiện tự nhiên

1) Vị trí địa lý

(1) Vị trí địa lý theo khu vực hành chính

Có ảnh hưởng đến sự lan tỏa kinh tế từ vùng có nền kinh tế tăng trưởng cao đến vùng có nền kinh tế tăng trưởng thấp. Lan tỏa từ trung tâm kinh tế thị trấn xuống đến các vùng phát triển kém hơn như xã, thôn, bản.

(2) Vị trí địa lý có ảnh hưởng đến phát triển công nghiệp

Với việc gần vùng nguyên, nhiên liệu có thể giúp vùng đó phát triển về công nghiệp chế biến và một số ngành công nghiệp khác. Bên cạnh đó, việc gần hay xa khu trung tâm cũng ảnh hưởng đến việc tiêu thụ hàng hóa nông sản cũng như hàng hóa từ khu vực công nghiệp.

(3) Quy hoạch các cụm dân cư

Điểm dân cư có ảnh hưởng đến việc phát triển nông nghiệp cũng như phân bố các ngành công nghiệp và cụm công nghiệp với việc quy hoạch các nhà máy, xí nghiệp.

(4) Vị trí địa lý có ảnh hưởng đến việc tiếp cận giáo dục và y tế của người dân khu vực đó

Những vùng gần khu trung tâm cùng với điều kiện kết cấu hạ tầng tốt dẫn đến việc tiếp cận giáo dục và y tế tương đối dễ dàng so với những vùng

xa khu trung tâm và kết cấu hạ tầng không cho phép làm cho việc tiếp cận giáo dục và y tế khó khăn hơn.

2) Điều kiện tự nhiên

Là yếu tố tác động trực tiếp đến sự phát triển kinh tế của một vùng. Tùy thuộc vào điều kiện tự nhiên mà vùng đó có thể phát triển về nông nghiệp, công nghiệp – xây dựng và thương mại – dịch vụ. Điều kiện tự nhiên bao gồm nguồn đất, nước, khí hậu, sinh vật, khoáng sản.

(1) Đất, nước có tác động mạnh mẽ đến sự phát triển nông nghiệp

Với nguồn tài nguyên đất, nước dồi dào với chất lượng đất tốt cùng với địa hình bằng phẳng sẽ giúp phát triển ngành trồng trọt mạnh mẽ và ngược lại, nếu với địa hình không bằng phẳng cùng với chất lượng đất kém và nguồn nước không đủ đáp ứng, ngành trồng trọt sẽ kém phát triển. Những vùng ven biển hay tiếp giáp những con sông cũng có thể phát triển nền thủy sản.

(2) Khí hậu cũng có tác động rất lớn đến phát triển nông nghiệp

Tùy thuộc vào điều kiện khí hậu mà vùng đó có thể phát triển trồng cây công nghiệp, cây nông nghiệp hoặc chăn nuôi. Bên cạnh đó có thể phát triển thâm canh, tăng vụ giúp phát triển kinh tế.

(3) Tùy thuộc vùng khí hậu mà sự đa dạng của sinh vật cũng khác nhau

Nền nông nghiệp chịu tác động mạnh mẽ từ sự đa dạng sinh vật đó. Sự đa dạng sinh vật gây ra một số bệnh dịch cho nền nông nghiệp như bệnh rầy nâu, bệnh đạo ôn, hiện tượng chuột cắn lúa và một số bệnh ở động vật.

(4) Nguồn khoáng sản có tác động mạnh mẽ đến phát triển công nghiệp, đặc biệt là công nghiệp nặng

Nơi có nhiều khoáng sản có thể phát triển một số ngành công nghiệp như công nghiệp khai khoáng, công nghiệp luyện kim.

Số lượng, chất lượng của khoáng sản ảnh hưởng đến cơ hội và sự phát triển ngành công nghiệp vùng đó.

2.1.5.2. Nhóm tiềm lực kinh tế và hạ tầng phục vụ sản xuất, đời sống

Đặc điểm kinh tế - xã hội là nhóm yếu tố quan trọng ảnh hưởng đến nghèo và khả năng giảm nghèo đa chiều ở vùng trung du và miền núi. Đặc điểm kinh tế - xã hội mà thuận lợi thì tỷ lệ nghèo đa chiều thường thấp và ngược lại. Khi điều kiện kinh tế - xã hội được cải thiện thì tỷ lệ hộ gia đình thuộc diện nghèo đa chiều sẽ giảm nhanh. Đặc điểm kinh tế - xã hội gồm các yếu tố tiềm lực kinh tế, hạ tầng phục vụ sản xuất.

1) Tiềm lực kinh tế

Tiềm lực kinh tế tác động trực tiếp đến quá trình lao động và làm việc của người dân. Tiềm lực kinh tế tốt sẽ có tác động tích cực đến tăng thu nhập và giảm nghèo cho người dân. Ngược lại tiềm lực kinh tế kém làm cho thu nhập của người dân trở nên không ổn định và không có sự tăng lên tương đối vì lạm phát và thất nghiệp. Giá của các hàng hóa tiêu dùng cao làm cho việc tiếp cận các nhu cầu xã hội cơ bản của người nghèo trở nên khó khăn hơn làm cho người nghèo khó vươn lên thoát nghèo. Đặc điểm kinh tế tại vùng cũng ảnh hưởng đến quá trình phát triển và giảm nghèo của người dân. Với một vùng phát triển kinh tế chủ yếu là thuần nông, việc tăng trưởng sẽ chậm và ảnh hưởng rất lớn đến giảm nghèo. Ngược lại, việc phát triển kinh tế chủ yếu là công nghiệp, dịch vụ làm cho tăng trưởng nhanh và việc giảm nghèo cũng trở nên hiệu quả hơn.

2) Hạ tầng phục vụ sản xuất, đời sống

Hệ thống kết cấu hạ tầng bao gồm kết cấu hạ tầng kỹ thuật và kết cấu hạ tầng xã hội. Việc phát triển hệ thống cơ sở hạ tầng tốt sẽ là một điều kiện quan trọng để thực hiện tăng trưởng một cách nhanh chóng, bền vững và giúp con người phát triển toàn diện hơn, đặc biệt là người nghèo, có thể tiếp cận với các nhu cầu xã hội cơ bản và thoát nghèo:

(1) Kết cấu hạ tầng kinh tế

Công trình hạ tầng kỹ thuật, công trình giao thông vận tải, công trình thủy lợi... là một bộ phận rất quan trọng trong hệ thống kinh tế, giúp cho nền

kinh tế phát triển nhanh, ổn định và bền vững, đồng thời tạo điều kiện cải thiện đời sống dân cư.

(2) Kết cấu hạ tầng xã hội

Nhà ở và tập hợp một số ngành có tính chất dịch vụ xã hội và sản phẩm tạo ra là dịch vụ, đảm bảo cho người dân có thể phát triển toàn diện cả về thể chất và tinh thần giúp giảm tỷ lệ nghèo.

(3) Kết cấu hạ tầng với phát triển kinh tế và giảm nghèo có sự tác động qua lại lẫn nhau

Kết cấu hạ tầng tốt sẽ giúp việc phát triển kinh tế và giảm nghèo được bền vững và hiệu quả hơn. Bên cạnh đó thì kết cấu hạ tầng cũng phản ánh được trình độ phát triển của vùng, vùng có kinh tế phát triển sẽ có kết cấu hạ tầng phát triển.

2.1.5.3. Nhóm đặc điểm hộ gia đình nghèo

Đặc điểm hộ gia đình là yếu tố chủ quan, yếu tố bên trong/nội tại của bản thân hộ gia đình/cá nhân người nghèo. Bao gồm: quy mô hộ gia đình, ngành nghề hoạt động kinh doanh chính, trình độ học vấn của trẻ em, người trong độ tuổi lao động thuộc hộ gia đình nghèo, văn hóa, phong tục tập quán.

1) Quy mô hộ gia đình

Quy mô hộ gia đình quyết định đến kinh tế hộ gia đình. Nếu quy mô hộ gia đình lớn, đồng thời có nhiều thành viên trong độ tuổi lao động và có thể tăng thu nhập cho gia đình thì đó là động lực để giảm nghèo. Nếu quy mô hộ lớn mà thành viên trong độ tuổi lao động ít với thu nhập thấp gây ảnh hưởng rất lớn đến vấn đề giảm nghèo của từng hộ đó. Các hộ gia đình đông con, có người ốm đau, thiếu lao động chính và duy trì phong tục tập quán lạc hậu là những gia đình rơi vào tình trạng nghèo không chỉ về thu nhập mà còn nghèo cả các chiều cạnh khác nữa. Do đông con nên họ không có điều kiện quan tâm nhiều đến khía cạnh giáo dục và đầu tư giáo dục cho con, đặc biệt là sức khỏe của bản thân... Ngoài ra, thiếu nguồn lực về lao động, số con còn nhỏ, các thành viên khác trong gia đình già yếu, bệnh tật dẫn đến tình trạng người làm thì

ít, người chăm sóc thì nhiều. Thiếu lao động nên nguồn thu nhập không đáp ứng được nhu cầu hàng ngày của số nhân khẩu trong gia đình nên dễ rơi vào tình trạng nghèo.

2) Ngành nghề hoạt động kinh tế chính

Nghề nghiệp chính ảnh hưởng trực tiếp đến thu nhập hộ gia đình và ảnh hưởng gián tiếp đến giảm nghèo. Những hộ gia đình có nghề nghiệp chính là nghề nông thường có mức thu nhập tương đối thấp, không đủ đáp ứng nhu cầu vật chất và nhu cầu khác, vì vậy ảnh hưởng đến quá trình giảm nghèo của hộ gia đình đó. Ngược lại, những hộ gia đình có nghề nghiệp chính trong công nghiệp thường có mức thu nhập cao và tỷ lệ nghèo gần như không còn.

3) Trình độ học vấn

Trình độ học vấn cao sẽ giúp cho quá trình tìm việc với mức thu nhập ổn định hơn giúp cho thu nhập tăng lên và có tác động tích cực đến giảm nghèo. Năng lực trình độ học vấn thấp, gây khó khăn khi tiếp cận các kiến thức mới của xã hội để áp dụng phát triển kinh tế gia đình, cơ hội kiếm được việc làm tốt có thu nhập cao của họ rất thấp và khả năng gần như không có nên mức thu nhập chỉ đảm bảo nhu cầu tối thiểu cho cuộc sống, không có tiền, không có điều kiện để tiếp cận khoa học kỹ thuật trong sản xuất, phương pháp sản xuất mới nâng cao trình độ để thoát nghèo. Trình độ học vấn thấp dẫn đến sự hạn chế về mặt nhận thức nên người nghèo khi tiếp cận với các dịch vụ sản xuất như khuyến nông, khuyến lâm, khuyến ngư, bảo vệ động thực vật... sẽ khó khăn trong việc tối đa hóa các lợi ích trong quá trình sản xuất để nâng cao đời sống gia đình. Các hộ nghèo thường không có khả năng tự giải quyết các vấn đề vướng mắc liên quan đến pháp luật, thiếu cơ hội thực hiện các phương án sản xuất mang lợi nhuận cao nên hộ khó có điều kiện tiếp cận nguồn vốn hỗ trợ.

4) Văn hóa, phong tục, tập quán

Văn hóa, phong tục, tập quán của khu vực, cộng đồng dân cư, nhóm dân tộc ảnh hưởng lớn đến suy nghĩ, nhận thức, thói quen sinh hoạt đời sống

và sản xuất của người dân và gia đình của họ. Đặc điểm văn hóa cộng đồng, lối sống, tâm lý mang tính biệt lập, khép kín, tự cung tự cấp, tư duy trực quan, cảm tính dựa vào tri thức kinh nghiệm sản xuất giản đơn, phụ thuộc trực tiếp vào thiên nhiên, khai thác và tận thu từ thiên nhiên, phong tục, tập quán lạc hậu như du canh du cư, đốt nương, làm rẫy, tín ngưỡng cúng tế nhiều lễ vật và dành nhiều thời gian cho các lễ hội, sự kiện tang ma, cưới xin, lễ khao, hôn nhân cận huyết thuyết thống, tảo hôn, sinh hoạt vệ sinh liên kề cùng các vật nuôi và nguồn nước sạch... tác động đến môi trường, hệ sinh thái xung quanh, tác động trực tiếp đến sức khỏe, điều kiện sống, thu nhập chính bản thân người dân và gia đình họ, khó có cơ hội, điều kiện vươn lên thoát nghèo.

2.1.5.4. Nhóm chính sách hỗ trợ phát triển kinh tế và giảm nghèo

Chính sách hỗ trợ của Nhà nước liên quan đến giảm nghèo được phân loại dựa trên các tiêu chí khác nhau. Có nhiều cách phân loại nhưng trong nghiên cứu này tập trung vào các tiêu chí sau:

1) Căn cứ vào phạm vi ảnh hưởng của chính sách

Chính sách hỗ trợ của Nhà nước liên quan đến giảm nghèo được chia ra làm hai loại là nhóm chính sách tác động gián tiếp và nhóm chính sách tác động trực tiếp đến giảm nghèo. Chính sách tác động gián tiếp đến giảm nghèo đó là các chính sách kinh tế - xã hội được triển khai nhằm thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, giải quyết vấn đề công bằng xã hội. Đây là những chính sách nếu triển khai không phải đạt mục tiêu chính là giảm nghèo nhưng quá trình thực hiện chúng có thể tác động đến kết quả giảm nghèo. Điều quan trọng là nếu thiếu đi các chính sách này thì công cuộc giảm nghèo sẽ gặp khó khăn hơn rất nhiều. Chính sách tác động trực tiếp đến giảm nghèo đó là các chính sách hỗ trợ trực tiếp đến đối tượng nghèo. Các chính sách này nhằm vào một đối tượng nghèo cụ thể nào đó và mỗi chính sách bao giờ cũng có một mục tiêu cụ thể liên quan đến một nguyên nhân của nghèo. Điều đặc biệt là các chính sách này có chung mục tiêu cuối cùng là giảm nghèo.

2) Căn cứ vào bản chất đa chiều của nghèo

Gồm nhóm chính sách tăng thu nhập, nhóm chính sách cải thiện khả năng tiếp cận các dịch vụ xã hội cơ bản, nhóm chính sách giảm thiểu rủi ro và nguy cơ bị tổn thương, nhóm chính sách tăng cường tiếng nói và quyền lực cho người nghèo.

Mục tiêu của các nhóm chính sách này rất cụ thể, nó liên quan trực tiếp đến một khía cạnh nào đó của nghèo. Tuy nhiên trong mỗi nhóm chính sách thì có những chính sách tác động trực tiếp hoặc gián tiếp đến giảm nghèo.

3) Căn cứ vào ba trụ cột trong khuôn khổ tấn công nghèo của Ngân hàng Thế giới

Ba trụ cột tấn công nghèo của WB gồm có nhóm chính sách tạo cơ hội, nhóm chính sách trao quyền và nhóm chính sách an sinh xã hội. Như vậy, có thể thấy chính sách Nhà nước cũng là một yếu tố hết sức quan trọng trong giảm nghèo. Với mỗi quốc gia, tùy theo từng giai đoạn cụ thể sẽ tập trung vào nhóm chính sách phù hợp.

Tuy nhiên, một số chính sách như tín dụng ưu đãi cho hộ nghèo, đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng, hỗ trợ giáo dục và y tế cho người nghèo đều được triển khai lâu dài vì nó có tác động mạnh đến kết quả giảm nghèo.

Cụ thể chính sách tín dụng ưu đãi nhằm hỗ trợ vốn cho hộ nghèo sản xuất tạo ra thu nhập góp phần cải thiện mức sống. Ngoài ra, thu nhập được tạo ra có một phần sẽ được tích lũy để dùng tới trong trường hợp có các biến cố xảy ra vì vậy chính sách này còn tạo điều kiện để người nghèo hạn chế rủi ro và giảm thiểu nguy cơ bị tổn thương. Bên cạnh đó, mức sống được cải thiện sẽ giúp họ có nhiều cơ hội hơn để học tập và chăm sóc sức khỏe khi ốm đau, đặc biệt khi không còn nghèo thì họ sẽ tự tin hơn và tham gia nhiều hơn vào các hoạt động ở địa phương. Với chính sách hỗ trợ y tế và giáo dục, chúng ta có thể thấy đây chính là hai chính sách có tác động trực tiếp đến cải thiện khả năng tiếp cận các dịch vụ cơ bản đó là giáo dục và y tế. Có trình độ cao hơn và sức khỏe tốt hơn là yếu tố quyết định tạo ra thu nhập nhiều hơn, điều đó

cũng có nghĩa hạn chế được rủi ro và giảm thiểu tổn thương cho chính họ. Cuối cùng, người nghèo sẽ dần tự tin hơn và chủ động bày tỏ quan điểm của mình khi tham gia vào các hoạt động của cộng đồng.

Với chính sách đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng có tác động trực tiếp đến cả bốn khía cạnh của nghèo. Cơ sở hạ tầng giúp người nghèo cơ hội tiếp cận với thị trường thuận lợi hơn, dịch vụ giáo dục và y tế nhiều hơn, điều đó đồng nghĩa với cơ hội tạo ra thu nhập cũng tăng lên. Khi đó khả năng chống chịu với biến cố trong cuộc sống và sản xuất kinh doanh tốt hơn góp phần giảm thiểu nguy cơ rủi ro. Một điểm khác biệt so với các chính sách khác, sự tham gia của người dân là một nội dung cơ bản khi triển khai chính sách này. Và đương nhiên lúc này năng lực của người nghèo sẽ được cải thiện đáng kể.

2.2. CHỈ TIÊU ĐO LƯỜNG NGHÈO ĐA CHIỀU VÙNG TRUNG DU VÀ MIỀN NÚI PHÍA BẮC, TỈNH LÀO CAI

2.2.1. Một số bộ chỉ tiêu đo lường nghèo đa chiều của thế giới, Việt Nam

2.2.1.1. Bộ chỉ số đo lường nghèo đa chiều của một số tổ chức quốc tế

1) Bộ chỉ số đo lường nghèo đa chiều của UNDP

Bộ chỉ số nghèo con người HPI (Human Poverty Index) được UNDP sử dụng đầu tiên để đo lường nghèo đa chiều và kết quả đo lường được thể hiện trong "Báo cáo về phát triển con người" năm 1997. HPI tập trung phản ánh sự bần cùng về ba khía cạnh thiết yếu của cuộc sống con người đã được đề cập đến trong Chỉ số phát triển con người (HDI), đó là:

(1) Chiều sức khỏe

Được biểu hiện bằng cuộc sống khỏe mạnh và lâu dài. Quốc gia sẽ bị coi là nghèo nếu có tỷ lệ chết sớm cao, nó được đo bằng chỉ báo tỷ lệ dân cư không sống đến tuổi 40.

(2) Chiều tri thức

Quốc gia sẽ bị coi là nghèo nếu có nhiều người dân không biết chữ hoặc không có khả năng đọc và viết thành thạo. Điều đó được đo lường bằng

chỉ báo tỷ lệ người lớn mù chữ và tỷ lệ người lớn trong độ tuổi 16 - 65 thiếu các kỹ năng đọc và viết thành thạo.

(3) Chiều mức sống

Thể hiện ở tình trạng không được tiếp cận đầy đủ tới những điều kiện kinh tế chung, đo bằng trung bình không trọng số của hai chỉ báo là tỷ lệ dân số không được tiếp cận bền vững tới nguồn nước hợp vệ sinh và tỷ lệ trẻ thiếu cân so với tuổi và đo bằng tỷ lệ người dân dưới chuẩn nghèo thu nhập. Giá trị HPI của một nước nói lên rằng sự nghèo khổ của con người ảnh hưởng lên bao nhiêu phần dân số của nước đó. Tuy nhiên, trong các chỉ báo hợp phần của HPI, ta không thấy sự hiện diện của các chỉ báo trên lĩnh vực kinh tế. Bởi vậy, HPI cũng không phải là thước đo để đo lường NĐC. Đây cũng chính là hạn chế lớn nhất của HPI và được khắc phục bởi một thước đo là chỉ số NĐC.

2) Bộ chỉ số đo lường nghèo đa chiều của OPHI

Bộ chỉ số nghèo đa chiều MPI (Multidimensional Poverty Index) được Tổ chức sáng kiến phát triển con người và nghèo (OPHI) trực thuộc Đại học Oxford, Anh quốc xây dựng dựa trên phương pháp Alkire&Foster (AF). Phương pháp tiếp cận này đã được bước đầu áp dụng trên gần 20 quốc gia (như Mexico, Colombia...) và đồng thời OPHI chủ trì xây dựng Chỉ số NĐC quốc tế (MPI) được tính toán dựa theo phương pháp AF. Năm 2010, UNDP đã đưa ra MPI để thay thế cho HPI.

Bộ chỉ số này bổ sung cho cách đo lường dựa trên tiền tệ qua việc xem xét nhiều sự thiếu thốn mà con người có thể phải chịu đựng và sự chồng chéo giữa chúng. MPI đo lường nghèo trên ba khía cạnh thiết yếu của cuộc sống với 10 chỉ tiêu, đó là: (1) Chiều sức khỏe: gồm 2 chỉ tiêu là tình trạng suy dinh dưỡng và chết yểu. (2) Chiều giáo dục: gồm 2 chỉ tiêu là tình trạng không học hết năm năm và trẻ em không được đến trường. (3) Chiều chất lượng cuộc sống: gồm 6 chỉ tiêu là tình trạng không được sử dụng điện, nước sạch, nhà vệ sinh, nhà cửa tồi tàn, sử dụng nguyên liệu đun nấu bẩn và không có phương tiện đi lại tối thiểu.

So với HPI, MPI hoàn thiện hơn về nội dung và cách tính toán. HPI sử dụng trung bình cả nước để phản ánh những thiếu hụt tổng hợp trong ba khía cạnh y tế, giáo dục, chất lượng sống. HPI không thể xác định thiếu hụt ở mức cụ thể một cá nhân, một hộ gia đình hoặc nhóm dân cư. MPI đã giải quyết được những thiếu sót này khi chỉ ra được số lượng người nghèo ở mỗi khía cạnh thiếu hụt và trung bình có bao nhiêu thiếu hụt mà người nghèo phải đối mặt hay cường độ NĐC tác động lên người nghèo.

Với MPI, có thể chia nhỏ kích thước của nghiên cứu để thấy các mức độ NĐC thay đổi như thế nào khi các thành tố của NĐC thay đổi hay chỉ ra cường độ tác động NĐC khác nhau giữa các vùng, các nhóm dân cư từ đó đóng góp những khuyến nghị hữu ích cho việc hoạch định chính sách giảm nghèo bền vững. Việc đưa thêm vào các chỉ tiêu mới so với HPI như điện, nước sạch, vệ sinh môi trường, nhiên liệu đun nấu... là những chỉ tiêu chưa được phản ánh cụ thể ở một chỉ số nào khác đã giúp cho MPI đánh giá rõ hơn những thiếu hụt phi tiền tệ trong đời sống con người. MPI không chỉ phản ánh tỷ lệ NĐC mà còn phản ánh mức độ thiếu hụt của người NĐC, đó chính là tỷ lệ dân số NĐC được điều chỉnh theo độ sâu của NĐC. MPI càng cao phản ánh mức độ NĐC càng lớn. Độ sâu của NĐC càng lớn phản ánh thực tế mức độ nặng nề của việc nghèo mà con người phải đối mặt.

Một phương pháp đo lường nghèo được cho là tối ưu chỉ khi nó có thể kết hợp nhiều tiêu chí khác nhau để nắm bắt được tính đa dạng và độ phức tạp của nghèo, qua đó cung cấp thông tin xây dựng những chính sách và chương trình phù hợp cho giảm nghèo. Nếu xét trên ý nghĩa này thì MPI phần nào đã cung cấp thông tin một cách đầy đủ hơn về sự nghèo khổ so với các thang đo về nghèo khổ thu nhập giản đơn trước đây. Thực sự là vậy, trong những năm trước đây nghèo thường được đo lường thông qua thu nhập hoặc chi tiêu. Chuẩn nghèo được xác định dựa trên mức chi tiêu đáp ứng những nhu cầu tối thiểu và được quy ra bằng tiền; Người nghèo hay hộ nghèo là những đối tượng có mức thu nhập hoặc chi tiêu thấp hơn chuẩn nghèo.

Cách thức đo lường này đã duy trì trong thời gian dài và bộc lộ những hạn chế: (1) Một số nhu cầu cơ bản của con người không thể quy ra tiền (như tham gia xã hội, an ninh, vị thế xã hội...) hoặc không thể mua được bằng tiền (tiếp cận giao thông, thị trường, đường sá và các loại cơ sở hạ tầng khác, an ninh, môi trường, một số dịch vụ y tế, giáo dục công,...); (2) Có những trường hợp hộ gia đình có tiền nhưng không chi tiêu vào việc đáp ứng những nhu cầu tối thiểu (do cả những lý do khách quan như không có sẵn dịch vụ hay lý do chủ quan như tập tục văn hóa địa phương hay do chính nhận thức của người dân). Vì những hạn chế này, nếu chỉ sử dụng chuẩn nghèo thu nhập hay chỉ tiêu để đo lường và xác định đối tượng nghèo sẽ dẫn đến bỏ sót đối tượng, nhận diện nghèo và phân loại đối tượng chưa chính xác, từ đó chính sách hỗ trợ mang tính cào bằng và chưa phù hợp với nhu cầu.

2.2.1.2. Bộ chỉ số đo lường nghèo đa chiều của một số nước trên thế giới

1) Mexico

Nghèo đa chiều được xác định dựa trên chuẩn nghèo kinh tế (chuẩn nghèo chung và nghèo cùng cực - nghèo lương thực thực phẩm) và 6 nhu cầu (6 chiều) của xã hội. Chuẩn nghèo kinh tế, bao gồm chuẩn nghèo lương thực thực phẩm là giá trị rổ hàng hóa cung cấp 2.220 kcal và 40 gam protein/người/ngày ở khu vực thành thị và 2.180 kcal và 37 gam protein/người/ngày ở khu vực nông thôn. Rổ hàng hóa mới nhất được xây dựng năm 2006.

Chuẩn nghèo chung gồm: chuẩn nghèo lương thực thực phẩm cộng với giá trị phân phi lương thực thực phẩm thiết yếu. Các nhu cầu (chiều) xã hội thiếu hụt, gồm có: (i) Tiếp cận an sinh xã hội: người lao động không nhận được các dịch vụ y tế như một phần của quyền lợi lao động hoặc thông qua hình thức tham gia tự nguyện và kế hoạch đầu tư khi về hưu; các thành viên hộ không được ghi danh tham gia một tổ chức cung cấp dịch vụ y tế dưới hình thức tự nguyện; không phải là đối tượng thụ hưởng chương trình lương hưu dành cho người cao tuổi; (ii) Tiếp cận các dịch vụ y tế: không được tham gia hoặc hưởng các dịch vụ y tế từ bảo hiểm y tế phổ cập, một tổ chức an sinh xã

hội của Chính phủ, một cơ sở dịch vụ y tế tư nhân; (iii) Khoảng cách giáo dục trung bình: người từ 3 - 15 tuổi không theo học ở trung tâm giáo dục chính quy; người trên 16 tuổi và sinh trước năm 1982 không có trình độ giáo dục cấp tiểu học; người trên 16 tuổi và sinh sau năm 1982 không có trình độ giáo dục cấp trung học; (iv) Chất lượng và không gian của nơi ở: mái nhà làm bằng bìa cứng hoặc vật liệu dư thừa; tường nhà làm bằng bùn, liếp trát đất, tre, cọc, bìa cứng, tấm kim loại, a-mi-ăng hoặc vật liệu dư thừa; sàn nhà là sàn đất; có hơn 2,5 người/phòng; (v) Tiếp cận các dịch vụ cơ bản tại nơi ở: nước được lấy từ giếng, sông, hồ, suối, mua từ xe đẩy; không có hệ thống thoát nước; không có điện; (vi) Tiếp cận lương thực thực phẩm: an ninh lương thực không được đảm bảo (Chi tiết tại Phụ lục 2.1).

2) *Bhutan*

Nghèo đa chiều được đánh giá từ cấp quốc gia đến cấp vùng. Các vùng được đánh giá cụ thể và được xếp hạng thông qua kết quả tính toán NĐC, kết quả này cũng cho thấy NĐC là công cụ mạnh mẽ để đánh giá nghèo của từng vùng và được khuyến nghị trở thành phương pháp đánh giá nghèo quốc gia, là công cụ để xây dựng các chính sách, tài chính hỗ trợ cho từng vùng, từng địa phương. Phương pháp này được đánh giá là mạnh ở chỗ có thể xác định được vấn đề trọng tâm, những điểm, những chiều, chỉ tiêu nghèo theo từng vùng để có các chính sách cụ thể. MPI có 5 chiều (thu nhập, giáo dục, nhà ở, điện, nước sạch) được sử dụng cho cả thành thị và nông thôn. Ngoài ra, ở nông thôn thêm hai chiều nữa, đó là khả năng tiếp cận với đường giao thông, đất đai và quyền sử hữu đất. MPI ở Bhutan được đề xuất như một công thức để đo lường nghèo quốc gia và cho phân bổ ngân sách giữa các quận, huyện và các ngành kinh tế. Chiều nghèo được chọn dựa vào 8 mục tiêu phát triển thiên niên kỷ (MDG) đã tuyên bố thực hiện và dựa vào tính sẵn có của số liệu. Trong việc lựa chọn chiều và chỉ tiêu, có những chỉ tiêu nằm trong mục tiêu thiên niên kỷ nhưng có một số chỉ tiêu Bhutan không lựa chọn do tỷ lệ hộ gia đình thiếu hụt quá ít, ví dụ như hồ xí hợp vệ sinh, chỉ có 3,6% hộ gia đình ở Bhutan không có hồ xí hợp vệ sinh, tỷ lệ rất ít nên không chọn chỉ tiêu này.

Hệ thống chỉ tiêu NĐC của Bhutan còn hạn chế: Thứ nhất, có nhiều chiều và chỉ tiêu Bhutan muốn đưa vào hệ thống đánh giá của mình (theo MDG) nhưng thực trạng số liệu không có đủ để suy rộng cho toàn bộ dân số, ví dụ như: cải thiện sức khỏe bà mẹ, phòng chống HIV/AIDS, sốt rét và các bệnh dịch... Thứ hai, ở chỉ tiêu sở hữu đất, Bhutan lấy ngưỡng cắt là hộ gia đình sở hữu ít hơn 1 ha đất được coi là thiếu hụt về đất đai sở hữu. Ở chỉ tiêu này, Bhutan lấy ngưỡng cắt là 1 ha vì diện tích này được coi là tối thiểu để có thể canh tác, trồng trọt để có được đủ lượng thực phẩm cần thiết. Tuy nhiên, trong báo cáo cũng đã nêu rõ, việc sở hữu đất của các hộ gia đình ở đây không phân chia các loại đất, hộ gia đình có thể sở hữu trên 1 ha đất không kê loại nào, chất lượng ra sao thì không thiếu hụt, nhưng các loại đất với chất lượng khác nhau thì khả năng trồng trọt là khác nhau, và có thể có những loại đất không thể trồng trọt, tuy nhiên, do hạn chế về mặt số liệu nên chất lượng, loại đất không được nêu rõ trong cách đánh giá tại chỉ tiêu sở hữu đất.

3) Colombia

Ở Colombia, NĐC được theo dõi trên toàn lãnh thổ, nhằm đánh giá các chính sách công theo ngành và đặt ra các mục tiêu giảm nghèo trong giai đoạn sau. Việc xây dựng hệ thống chỉ tiêu nghèo của Colombia dựa vào hiến pháp, mục tiêu thiên niên kỷ, nghiên cứu nguyện vọng của người nghèo và tham khảo hệ thống đánh giá của nhiều tổ chức quốc tế như UNDP hay WB. Việc xác định ngưỡng nghèo của Colombia ở một số chỉ tiêu có sự phân biệt giữa thành thị và nông thôn. Các chiều được lựa chọn dựa trên các yêu cầu đặt ra của Chính phủ từ luật và mục tiêu thiên niên kỷ. MPI của Colombia gồm 5 chiều và 15 chỉ tiêu. Quyền số bằng nhau đối với mỗi chiều và các chỉ tiêu trong cùng một chiều (Chi tiết tại Phụ lục 2.2).

4) Nam Phi

Việc lựa chọn các chiều và chỉ tiêu đánh giá của Nam Phi dựa trên các yếu tố cơ bản như: cơ sở đánh giá chuẩn NĐC chung do OPHI gợi ý, có đủ số liệu để so sánh qua các thời kỳ, tình hình thực tế về việc đánh giá thế nào là sự thiếu hụt nhu cầu cơ bản, các yếu tố được chú ý khi nói tới nghèo đói ở

Nam Phi. Từ các cơ sở chọn chiều và chỉ tiêu đó, Nam Phi đưa ra hệ thống tiêu chí đánh giá NĐC dựa trên 5 chiều cơ bản: thu nhập và tài sản, việc làm, giáo dục, y tế, và điều kiện sống sử dụng số liệu từ tổng điều tra dân số năm 2001. Đến năm 2013, Nam Phi có báo cáo về NĐC sử dụng phương pháp đánh giá Alkire và Foster. Nam Phi cũng sử dụng phương pháp đánh giá dựa theo chuẩn NĐC quốc tế do Tổ chức sáng kiến phát triển con người và nghèo đói – Đại học Oxford (OPHI) đưa ra bao gồm 3 chiều và 10 chỉ tiêu. Tuy nhiên, do tình trạng đáp ứng của số liệu và tình hình thực tế về sự đánh giá các nhu cầu cơ bản của con người, Nam Phi đưa ra hệ thống tiêu chí đánh giá NĐC riêng (Chi tiết tại Phụ lục 2.3).

5) Malaysia

Năm 2013, Malaysia đã đưa ra hệ thống tiêu chí đánh giá NĐC. Hệ thống tiêu chí đánh giá mà Malaysia đưa ra cũng khá tương đồng với OPHI về các chiều đánh giá, cũng bao gồm 3 chiều là giáo dục, y tế và điều kiện sống. Tuy nhiên, các chỉ tiêu nội hàm để đánh giá lại có sự khác biệt phù hợp với quan niệm, luật pháp, các chế định và phương hướng, mục tiêu phát triển của Malaysia (Chi tiết tại Phụ lục 2.4).

2.2.1.3. Bộ chỉ số đo lường nghèo đa chiều đang áp dụng chung ở Việt Nam

1) Tiêu chí đo lường

Ở cấp độ quốc gia, Việt Nam bắt đầu sử dụng bộ chỉ số đo lường nghèo đa chiều để đo lường nghèo từ giai đoạn 2016 - 2020 thay thế cho đo lường nghèo đơn chiều (nghèo về lương thực, thực phẩm).

Bộ tiêu chí đo lường nghèo đa chiều hiện nay Việt Nam đang sử dụng gồm 2 nhóm chỉ tiêu. Theo Quyết định số 59/2015/QĐ-TTg ngày 19/11/2015 của Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành chuẩn nghèo tiếp cận đa chiều áp dụng cho giai đoạn 2016 - 2020, các chiều và tiêu chí đo lường cụ thể:

Một là, tiêu chí về thu nhập: chỉ có một tiêu chí, đó là tiêu chí thu nhập bình quân đầu người/tháng.

Hai là, các tiêu chí mức độ thiếu hụt tiếp cận dịch vụ xã hội cơ bản: có 5 chiều (dịch vụ) với 10 chỉ số, cụ thể: (i) chiều y tế, có hai chỉ tiêu là tiếp cận các dịch vụ y tế và bảo hiểm y tế; (ii) chiều giáo dục: có hai chỉ tiêu là: trình độ giáo dục của người lớn; tình trạng đi học của trẻ em; (iii) chiều nhà ở, có hai chỉ tiêu là: chất lượng nhà ở; diện tích nhà ở bình quân đầu người; (iv) chiều điều kiện sống: có hai chỉ tiêu là: nguồn nước sinh hoạt; hố xí/nhà tiêu; (v) chiều tiếp cận thông tin, có hai chỉ tiêu: sử dụng dịch vụ viễn thông; tài sản phục vụ tiếp cận thông tin.

2) Ngưỡng thiếu hụt và chuẩn nghèo

Ngưỡng thiếu hụt của từng chỉ tiêu là mức cần thiết phải đạt được để vượt lên trên ngưỡng nghèo. Các văn bản được sử dụng để xác định ngưỡng thiếu hụt bao gồm: Luật Giáo dục; Luật bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em; Luật Khám chữa bệnh; Luật Bảo hiểm y tế; Luật Nhà ở; Luật Viễn thông; Luật Thông tin truyền thông; Nghị quyết số 15/NQ-TW một số vấn đề về chính sách xã hội giai đoạn 2012 - 2020, Nghị quyết số 41/2000/QH (bổ sung bởi Nghị định số 88/2001/NĐ-CP); Quyết định số 2127/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chiến lược phát triển nhà ở quốc gia đến năm 2020 và tầm nhìn đến năm 2030. Ngưỡng thiếu hụt từng chỉ tiêu được xác định trong bảng 2.1.

Điểm thiếu hụt phản ánh mức độ thiếu hụt. Điểm càng cao thì mức độ thiếu hụt càng nhiều và ngược lại. Các bước phân bổ điểm thiếu hụt: (1) Bước 1: Phân bổ điểm thiếu hụt cho từng chiều nghèo căn cứ vào mức độ quan trọng của nó. Đối với Việt Nam, dự kiến các chiều nghèo sẽ có điểm thiếu hụt bằng nhau thể hiện quyền được đáp ứng các nhóm nhu cầu cơ bản có vai trò quan trọng ngang bằng nhau. Mỗi chiều nghèo sẽ được cho 20 điểm, với 5 chiều nghèo thì tổng số điểm thiếu hụt sẽ là 100 điểm; (2) Bước 2: Phân bổ điểm thiếu hụt cho các chỉ tiêu thành phần trong từng chiều nghèo căn cứ vào mức độ quan trọng của nó trong từng chiều nghèo. Đối với Việt Nam, dự kiến các chỉ tiêu thành phần trong từng chiều nghèo cũng được cho điểm bằng nhau. Mỗi chiều nghèo được phân bổ 20 điểm và có 2 chỉ tiêu thành phần nên

điểm thiếu hụt của các chỉ tiêu thành phần đều bằng 10 điểm. Tức là nếu hộ gia đình bị thiếu hụt 1 chỉ tiêu thì được cho điểm 10.

Bảng 2. 1: Chỉ tiêu và ngưỡng thiếu hụt

TT	Chỉ tiêu	Ngưỡng thiếu hụt	Điểm thiếu hụt
I	Chiều thu nhập (yếu tố kết hợp)	Thu nhập bình quân đầu người/tháng: - Khu vực nông thôn: 700.000 đồng/người/tháng trở xuống; hoặc thu nhập bình quân đầu người/tháng trên 700.000 đồng đến 1.000.000 đồng và thiếu hụt từ 3 chỉ tiêu đo lường thiếu hụt tiếp cận các dịch vụ xã hội cơ bản trở lên - Khu vực thành thị: dưới 1.000.000 đồng/người/tháng trở xuống; hoặc thu nhập bình quân đầu người/tháng trên 900.000 đồng đến 1.300.000 đồng và thiếu hụt từ 3 chỉ tiêu đo lường thiếu hụt tiếp cận các dịch vụ xã hội cơ bản trở lên	
II Nhu cầu dịch vụ xã hội cơ bản			
1 Chiều y tế			
1.1	Tiếp cận các dịch vụ y tế	Hộ gia đình có người bị ốm đau (bị bệnh/chấn thương nặng đến mức phải nằm một chỗ và phải có người chăm sóc tại giường hoặc nghỉ việc/học không tham gia được các hoạt động bình thường) nhưng không đi khám chữa bệnh	10

1.2	Bảo hiểm y tế	Hộ gia đình có ít nhất 1 thành viên từ 6 tuổi trở lên hiện tại không có bảo hiểm y tế	10
2	<i>Chiều giáo dục</i>		
2.1	Trình độ giáo dục của người lớn	Hộ gia đình có ít nhất 1 thành viên đủ 15 tuổi trở lên không tốt nghiệp Trung học cơ sở và hiện không đi học	10
2.2	Tình trạng đi học của trẻ em	Hộ gia đình có ít nhất 1 trẻ em trong độ tuổi đi học (5- 14 tuổi) hiện không đi học	10
3	<i>Chiều nhà ở</i>		
3.1	Chất lượng nhà ở	Hộ gia đình đang ở trong loại nhà thiếu kiên cố hoặc nhà đơn sơ	10
3.2	Diện tích nhà ở bình quân đầu người	Diện tích nhà ở bình quân đầu người của hộ gia đình nhỏ hơn 8m ²	10
4	<i>Chiều điều kiện sống</i>		
4.1	Nguồn nước sinh hoạt	Hộ gia đình không được tiếp cận nguồn nước hợp vệ sinh	10
4.2	Hồ xí/nhà tiêu	Hộ gia đình không sử dụng hồ xí/nhà tiêu hợp vệ sinh	10
5	<i>Tiếp cận thông tin</i>		
5.1	Sử dụng dịch vụ viễn thông	Hộ gia đình không có thành viên nào sử dụng điện thoại và internet	10

5.2	Tài sản phục vụ tiếp cận thông tin	Hộ gia đình không có tài sản nào trong số các tài sản: Tivi, radio, máy tính; và không nghe được hệ thống loa đài truyền thanh xã/thôn	10
-----	------------------------------------	--	----

Nguồn: Quyết định 59/2015/QĐ-TTg ngày 19/11/2015 và văn bản liên quan

Kết hợp tiêu chí nghèo theo thu nhập và tiêu chí mức thiếu hụt về nhu cầu cơ bản, chuẩn nghèo áp dụng cho giai đoạn 2016 – 2020:

(1) Hộ nghèo ở khu vực nông thôn:

Là hộ đáp ứng một trong hai tiêu chí sau: có thu nhập bình quân đầu người/tháng từ đủ 700.000 đồng trở xuống; hoặc có thu nhập bình quân đầu người/tháng trên 700.000 đồng đến 1.000.000 đồng và thiếu hụt từ 3 chỉ tiêu đo lường mức độ thiếu hụt tiếp cận các dịch vụ xã hội cơ bản trở lên.

(2) Hộ nghèo ở khu vực thành thị:

Là hộ đáp ứng một trong hai tiêu chí sau: có thu nhập bình quân đầu người/tháng từ đủ 900.000 đồng trở xuống; hoặc có thu nhập bình quân đầu người/tháng trên 900.000 đồng đến 1.300.000 đồng và thiếu hụt từ 3 chỉ tiêu đo lường mức độ thiếu hụt tiếp cận các dịch vụ xã hội cơ bản trở lên

2.2.2. Đề xuất bộ chỉ tiêu đo lường nghèo đa chiều áp dụng cho vùng Trung du và miền núi phía Bắc và tỉnh Lào Cai

Bộ tiêu chí đo lường nghèo đa chiều HPI, MPI; 5 quốc gia và Bộ tiêu chí hiện áp dụng ở Việt Nam để đo lường nghèo đa chiều giai đoạn 2016 - 2020 theo Quyết định số 59/2015/QĐ-TTg ngày 19/11/2015 của Thủ tướng Chính phủ có nhiều ưu điểm, tuy nhiên, còn có những bất cập khi đo lường ở vùng Trung du và miền núi phía Bắc, đặc biệt là tỉnh Lào Cai. Những bất cập như thu nhập chưa trở thành một chiều độc lập ngang bằng với các chiều nghèo khác, tiếp cận an sinh xã hội chưa được tính toán để trở thành một chiều nghèo.

Vì vậy, khuyến nghị việc đo lường nghèo đa chiều áp dụng cho vùng Trung du và miền núi phía Bắc và tỉnh Lào Cai nên xây dựng bộ tiêu chí riêng. Cụ thể, nghèo đa chiều trong nghiên cứu sẽ được tiếp cận dần theo quan niệm nghèo của trường phái Năng lực. Trong đó: (1) Đảm bảo khả năng con người có được để vươn tới cuộc sống mong muốn. (2) Nội hàm là đảm bảo lương thực, thực phẩm; các nhu cầu cơ bản; và các nhu cầu cao hơn như: được tôn trọng, được tham gia, có tiếng nói. (3) Xây dựng chính sách tăng thu nhập; tăng mức độ tiếp cận và thụ hưởng các nhu cầu cơ bản; và tiến tới đảm bảo các nhu cầu phát triển cao hơn như tạo điều kiện để phát huy năng lực theo cách của mình, tăng cường sự tham gia hoạt động ở cộng đồng, tăng cường khả năng chống đỡ rủi ro, giảm tổn thương trước các cú sốc về kinh tế – xã hội.

Với cách tiếp cận về NĐC như trên, kết hợp với kinh nghiệm các nước, thước đo Nghèo đa chiều tiếp cận dần theo xu hướng phát triển và được xác định gồm 5 chiều là: Y tế, Giáo dục, Điều kiện sống (bao gồm các chiều nhà ở, nước sạch và vệ sinh môi trường, tiếp cận thông tin như chuẩn nghèo quốc gia giai đoạn 2016 - 2020); Thu nhập (trở thành 1 chiều độc lập, đây là điều kiện Cần nhằm đảm bảo mức sống tối thiểu, không còn là yếu tố kết hợp như chuẩn nghèo quốc gia giai đoạn 2016 - 2020); Tiếp cận an sinh xã hội (bổ sung mới vì an sinh được xem như là thành quả của sự phát triển, sử dụng chỉ số bảo hiểm xã hội). Phần đánh giá thực trạng Nghèo đa chiều giai đoạn 2016 - 2020 sẽ tính toán theo thước đo đề xuất này.

Bảng 2. 2: Chỉ tiêu áp dụng cho Lào Cai

TT	Chỉ tiêu	Ngưỡng thiếu hụt	Điểm thiếu hụt
1	Chiều y tế		20
1.1	Tiếp cận các dịch vụ y tế	Hộ gia đình có người bị ốm đau (bị bệnh/chấn thương nặng đến mức phải nằm một chỗ và phải có người chăm sóc tại	10

		giường hoặc nghỉ việc/học không tham gia được các hoạt động bình thường) nhưng không đi khám chữa bệnh	
1.2	Bảo hiểm y tế	Hộ gia đình có ít nhất 1 thành viên từ 6 tuổi trở lên hiện tại không có bảo hiểm y tế	10
2	<i>Chiều giáo dục</i>		20
2.1	Trình độ giáo dục của người lớn	Hộ gia đình có ít nhất 1 thành viên đủ 15 tuổi trở lên không tốt nghiệp Trung học cơ sở và hiện không đi học	10
2.2	Tình trạng đi học của trẻ em	Hộ gia đình có ít nhất 1 trẻ em trong độ tuổi đi học (5- 14 tuổi) hiện không đi học	10
3	<i>Chiều điều kiện sống</i>		20
3.1	Chất lượng nhà ở	Hộ gia đình đang ở trong loại nhà thiếu kiên cố hoặc nhà đơn sơ	20/6
3.2	Diện tích nhà ở bình quân	Diện tích nhà ở bình quân đầu người của hộ gia đình nhỏ hơn 8m ²	20/6
3.3	Nguồn nước sinh hoạt	Hộ gia đình không được tiếp cận nguồn nước hợp vệ sinh	20/6
3.4	Hồ xí/nhà tiêu	Hộ gia đình không sử dụng hồ xí/nhà tiêu hợp vệ sinh	20/6
3.5	Sử dụng dịch vụ viễn thông	Hộ gia đình không có thành viên nào sử dụng điện thoại và internet	20/6
3.6	Tài sản phục vụ tiếp cận thông tin	Hộ gia đình không có tài sản nào trong số các tài sản: Ti vi, radio, máy tính; và không nghe	20/6

được hệ thống loa đài truyền thanh xã/thôn			
4	<i>Thu nhập</i> <i>(bổ sung mới)</i>	Thu nhập bình quân đầu người/tháng: - Khu vực nông thôn: dưới 700.000 đồng/người/tháng trở xuống - Khu vực thành thị: dưới 1.000.000 đồng/người/tháng trở xuống	20
5	<i>Tiếp cận bảo hiểm xã hội</i> <i>(bổ sung mới)</i>	Bảo hiểm xã hội: hộ gia đình có tất cả các thành viên trong độ tuổi lao động đang làm việc không tham gia bảo hiểm xã hội (bắt buộc và tự nguyện) – (bổ sung mới)	20

Nguồn: Đề xuất của Tác giả

Thu nhập trở thành một chiều độc lập cùng với 3 chiều phản ánh về nhu cầu dịch vụ xã hội cơ bản (y tế, giáo dục và điều kiện sống), và thêm một chiều tiếp cận về bảo hiểm xã hội.

Tổng số 5 chiều nghèo sẽ có điểm thiếu hụt bằng nhau thể hiện quyền được đáp ứng các nhóm nhu cầu cơ bản có vai trò quan trọng ngang bằng nhau. Mỗi chiều nghèo sẽ được cho 20 điểm, với 5 chiều nghèo thì tổng số điểm thiếu hụt sẽ là 100 điểm; Tiếp theo, phân bổ điểm thiếu hụt cho các chỉ tiêu thành phần trong từng chiều nghèo căn cứ vào mức độ quan trọng của nó trong từng chiều nghèo. Các chỉ tiêu thành phần trong từng chiều nghèo cũng được cho điểm bằng nhau. Mỗi chiều nghèo được phân bổ 20 điểm.

Như vậy, hộ nghèo được xác định là hộ có điểm thiếu hụt từ 1/3 tổng điểm đo lường mức độ thiếu hụt tiếp cận các chiều trở lên.

2.3. KINH NGHIỆM GIẢM NGHÈO CỦA MỘT SỐ NƯỚC

2.3.1. Kinh nghiệm của Trung Quốc

Trung Quốc là một quốc gia lớn, các thành tựu mà Trung Quốc đã đạt được kể từ khi cải cách, mở cửa cho đến nay đã trở thành một trong những

mô hình mẫu để các nước tham khảo, học tập. Việt Nam cũng có nhiều điểm tương đồng về văn hóa, xã hội, thể chế chính trị với Trung Quốc, nên việc lựa chọn Trung Quốc để nghiên cứu, học hỏi kinh nghiệm là vô cùng quý.

Tỷ lệ nghèo đếm đầu của Trung Quốc đạt khoảng 21% (với chuẩn nghèo 1,9 USD/người/ngày theo giá so sánh năm 2011) đã giảm 94% từ năm 1980 so với năm 2015, với con số giúp 800 triệu người thoát nghèo. Một trong những nhân tố thành công của Trung Quốc là tập trung đầu tư phát triển nông nghiệp phù hợp với đặc điểm người nghèo Trung Quốc tập trung ở khu vực nông thôn. Các biện pháp được triển khai là đầu tư cho việc cải thiện điều kiện sản xuất nông nghiệp, nhất là cải tạo cơ sở hạ tầng, xây dựng các dự án phục vụ phát triển nông nghiệp từ cấp cơ sở.

Bên cạnh đầu tư phát triển nông nghiệp thì các giải pháp nhằm phát triển khu vực nông thôn cũng được chú trọng. Trong đó có các biện pháp phát triển xí nghiệp ở các thị trấn thúc đẩy phát triển tiểu thủ công nghiệp, tạo thêm việc làm ở khu vực nông thôn; thúc đẩy liên kết, hợp tác giữa khu vực miền Đông và miền Tây nhằm góp phần giảm nghèo ở khu vực nông thôn.

2.3.2. Kinh nghiệm của Hàn Quốc

Bên cạnh Trung Quốc thì Hàn Quốc cũng là một mô hình mẫu để Việt Nam cũng cần nghiên cứu, học hỏi kinh nghiệm. Hàn Quốc cũng là một quốc gia ở khu vực Châu Á và đã có sự phát triển thần kỳ sau nội chiến, từ một quốc gia nghèo và bị chiến tranh tàn phá nặng đã vươn lên trở thành cường quốc về kinh tế trên thế giới, quá trình phát triển kinh tế này được mệnh danh là “Kỳ tích sông Hàn”.

Trong tiến trình phát triển này, có sự phát triển thành công về đổi mới nông thôn và giảm nghèo, trong đó, có yếu tố quan trọng là việc hỗ trợ tài chính cho các vùng nông thôn nghèo để phát triển cơ sở hạ tầng và thúc đẩy sinh kế cho nông dân, nhất là người nghèo, theo cơ chế khuyến khích và có điều kiện. Sự khuyến khích đó thể hiện ở việc vùng nông thôn nào thực hiện tốt, có hiệu quả, năm sau sẽ được tăng nguồn vốn hỗ trợ so với năm trước, ngược lại, nơi nào thực hiện kém hiệu quả, năm sau sẽ giảm vốn hỗ trợ. Điều

kiện thực hiện là phải có kế hoạch hàng năm và 5 năm phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế - xã hội ở địa phương. Để hấp thu nguồn lực đầu tư cho khu vực nông thôn và giảm nghèo, Hàn Quốc đã chú trọng nâng cao năng lực đội ngũ cán bộ cấp cơ sở, thông qua việc tổ chức các khóa đào tạo cơ bản về kiến thức quản lý kinh tế, hành chính, kỹ năng xây dựng, thực hiện và quản lý các chương trình, dự án. Và để góp phần quyết định đến sự thành công này, đó chính là thực hiện việc trao quyền tự chủ cho cơ sở và người dân, làm gì, làm như thế nào sẽ do người dân và chính quyền cấp cơ sở tự quyết định. Nhà nước và các cấp chính quyền cấp trên cơ sở chỉ đóng vai trò định hướng hoạt động phát triển nông thôn và giảm nghèo, không can thiệp cụ thể vào công việc của chính quyền cơ sở và người dân.

2.3.3. Kinh nghiệm một số nước ASEAN

Trong hỗ trợ giảm nghèo, các nước ASEAN coi trọng phát triển nông nghiệp, thông qua hệ thống chính sách được ban hành, nhất là chính sách về đất đai, vốn... Thứ nhất, về ruộng đất, trên nguyên tắc ruộng đất phải được sử dụng, quản lý theo hướng tự do phát triển sản xuất, kinh doanh của hộ nông dân, Chính phủ các nước trong khu vực đều chủ trương nông dân có quyền sở hữu ruộng đất tương đối. Nông dân có quyền mua, bán ruộng đất. Thị trường ruộng đất được xác lập và được pháp luật bảo hộ. Thái Lan, Malaixia, Philippin đều thực hiện cải cách ruộng đất, chia đất cho nông dân (bằng các biện pháp chia đất công, Nhà nước trưng mua đất của điền chủ nhiều đất rồi bán cho nông dân với giá rẻ và áp dụng phương thức trả dần). Chính sách ruộng đất nêu trên có tác dụng thúc đẩy nông nghiệp phát triển nhanh. Kinh tế trang trại cũng được khuyến khích trong các nước ASEAN, đó là chính quyền công nhận quyền tích tụ ruộng đất (đến một quy mô nhất định, tùy từng nước) để phát triển sản xuất hàng hoá; thông qua phát triển kinh tế trang trại đã thu hút nhiều lao động là người nghèo vào làm việc và góp phần ổn định cuộc sống của các gia đình nghèo. Thứ hai, hỗ trợ đầu vào cho nông dân phát triển sản xuất thông qua chính sách tín dụng, cho vay vốn. khuyến khích, lôi cuốn tư nhân tham gia các chương trình khuyến nông, tập trung kinh phí nghiên cứu cho các cây lương thực quan trọng (lúa, ngô, sắn), nhờ vậy mà Thái Lan đã

đạt nhiều thành tựu có ý nghĩa nhờ thực hiện chính sách này như phát triển nhiều giống lúa thơm chất lượng cao, giá xuất khẩu cao gấp hai lần giống lúa thường. Thứ ba, hỗ trợ đầu ra cho các sản phẩm nông sản. Indonesia quy định giá sàn nông sản có lợi cho nông dân. Khi giá thị trường thấp hơn giá sàn, Nhà nước bỏ tiền ra mua nông sản cho nông dân. Thái Lan, Malaysia, Indonesia đều khuyến khích xuất khẩu bằng chính sách hỗ trợ kinh tế và được bảo vệ bằng luật pháp. Chính phủ Thái Lan rất tích cực tìm kiếm thị trường, chú trọng phát triển hình thức hợp đồng "Chính phủ với Chính phủ". Thứ tư, về cơ sở hạ tầng nông thôn, Thái Lan, Malaysia, Indonesia đều coi chức năng lớn nhất của Nhà nước là đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng, kể cả cơ sở hạ tầng "mềm" (tức là nhân lực, kỹ thuật, tri thức kinh doanh).

2.3.4. Bài học cho thực hiện giảm nghèo đa chiều ở vùng Trung du và miền núi phía Bắc và tỉnh Lào Cai

1) Phải xác định chỉ số đo lường phù hợp

Việc xác định các chỉ số đo lường phải dựa trên cơ sở bối cảnh điều kiện về trình độ phát triển kinh tế - xã hội thực tế trên địa bàn. Các chỉ số phải phản ánh nhu cầu phát triển ngày càng cao hơn, trước hết là những nhu cầu về lương thực, thực phẩm; tiếp đến là tiếp cận các nhu cầu dịch vụ xã hội cơ bản như y tế, giáo dục và các điều kiện sống khác như nhà ở, nước sạch, vệ sinh, thông tin...; cho đến các nhu cầu ở mức độ cao hơn để chống đỡ các rủi ro có thể xảy ra, đảm bảo cuộc sống an toàn trong sản xuất và sinh hoạt trước các biến cố về thiên tai, dịch họa, dịch bệnh, khủng hoảng kinh tế...; và tiến tới đủ điều kiện, khả năng để thể hiện tiếng nói, sự tham gia, được tôn trọng của chính bản thân người nghèo trong cộng đồng, xã hội, cũng như các hoạt động kinh tế - chính trị thường ngày.

2) Thiết kế hệ thống cơ sở dữ liệu quốc gia phục vụ giám sát, đánh giá hiệu quả, sát thực tiễn

Dữ liệu phục vụ hoạt động theo dõi, giám sát, đánh giá liên quan đến nghèo phải được xây dựng mang tính hệ thống, đảm bảo đo đếm, phản ánh được thực tế triển khai các cơ chế, chính sách, chương trình, dự án phục vụ

mục tiêu giảm nghèo, cũng như sự di biến động của người nghèo, hộ nghèo, vùng nghèo trong từng thời kỳ.

3) Xây dựng hệ thống chính sách đáp ứng nhu cầu thực tiễn đặt ra

Các cơ chế, chính sách được xây dựng và ban hành cần gắn chặt với nhu cầu thực tiễn người dân, ở đây chính là đáp ứng đúng thực tiễn cho đối tượng nghèo. Thực tiễn đó gồm 2 khía cạnh, thứ nhất là phản ánh đúng nhu cầu mà người nghèo đang cần, đó là giải quyết nhu cầu sinh kế, bảo đảm cuộc sống ấm no cho người nghèo và các nhu cầu thiết yếu của họ; thứ hai là hạn chế tính ỷ lại từ người nghèo, thông qua việc thiết kế các chính sách đi kèm cùng là điều kiện để thực hiện nhằm đảm bảo tính đối ứng, chủ động xuất phát từ chính bản thân người nghèo để nâng cao hiệu quả thực thi chính sách.

4) Xác định đúng vai trò và hỗ trợ đủ năng lực cho các bên tham gia

Việc xác định đúng vai trò của các bên tham gia trong việc hỗ trợ thoát nghèo hết sức quan trọng. Cụ thể, Nhà nước phải giữ vai trò chủ đạo trong mục tiêu giảm nghèo, thông qua ưu tiên tập trung nguồn lực, xây dựng cơ chế, chính sách, chương trình định hướng lớn; Người nghèo giữ vai trò chủ động, quyết định trong việc tham gia thực hiện các dự án, hoạt động có sự hỗ trợ của Nhà nước để vươn lên thoát nghèo. Để thực hiện có hiệu quả các cơ chế, chính sách, chương trình, dự án, hoạt động thì bản thân các cán bộ cơ quan nhà nước, người nghèo và các bên hỗ trợ khác phải được tăng cường năng lực, kiến thức thông qua việc tập huấn, đào tạo, hướng dẫn cách làm cụ thể.

5) Trong bối cảnh nguồn lực có hạn phải tập trung vào những nội dung chủ yếu, trọng tâm, trọng điểm; ngoài ra, cần phải biết huy động nguồn lực ngoài nhà nước cùng tham gia

Nguồn lực công chủ yếu tập trung vào đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng, cung cấp các dịch vụ xã hội cơ bản thiết yếu. Đồng thời, biết huy động, sử dụng nguồn lực từ doanh nghiệp, tổ chức, cá nhân, cộng đồng cùng tham gia hỗ trợ người nghèo, hộ nghèo, vùng khó khăn.

Chương 3

THỰC TRẠNG NGHÈO ĐA CHIỀU Ở VÙNG TRUNG DU VÀ MIỀN NÚI PHÍA BẮC: TRƯỜNG HỢP TỈNH LÀO CAI

3.1. ĐẶC ĐIỂM VÙNG TRUNG DU VÀ MIỀN NÚI PHÍA BẮC VÀ TỈNH LÀO CAI

3.1.1. Đặc điểm tự nhiên

3.1.1.1. Vị trí địa lý

Trung du và miền núi phía Bắc là một trong 6 vùng ở Việt Nam, gồm: vùng đồng bằng sông Hồng, vùng Bắc Trung Bộ và Duyên hải miền Trung, vùng Tây Nguyên, vùng Đông Nam Bộ, vùng đồng bằng sông Cửu Long.

Đặc trưng về vị trí địa lý là địa bàn chiến lược đặc biệt quan trọng về kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh, đối ngoại của cả nước; có vai trò quyết định với môi trường sinh thái cả vùng Bắc Bộ; phía Bắc giáp Cộng hoà nhân dân Trung Hoa hơn 1.500 km đường biên giới với Quảng Tây và Vân Nam là khu vực đang phát triển khá năng động của Trung Quốc; phía Tây và Tây Nam giáp Cộng hoà dân chủ nhân dân Lào với khoảng 560 km, giáp 2 tỉnh khó khăn nhất của Lào là Phong Sa Ly và Hủa Phan; Phía Nam và phía Đông giáp đồng bằng sông Hồng là nơi trung tâm văn hoá chính trị miền Bắc.

Lào Cai là 1 trong 14 tỉnh thuộc vùng Trung du và miền núi phía Bắc (TDMNPB); gồm: Hà Giang, Cao Bằng, Bắc Kạn, Tuyên Quang, Yên Bái, Thái Nguyên, Lạng Sơn, Bắc Giang, Phú Thọ, Điện Biên, Lai Châu, Sơn La, Hoà Bình. Lào Cai là tỉnh miền núi, vùng cao biên giới thuộc vùng TDMNPB, cách thủ đô Hà Nội 296 km theo đường sắt và 264 km theo đường bộ, phía Đông giáp tỉnh Hà Giang, phía Nam giáp tỉnh Yên Bái, phía Tây giáp tỉnh Lai Châu, phía Bắc giáp tỉnh Vân Nam, Trung Quốc, với 187 km đường biên giới.

3.1.1.2. Khí hậu

Vùng TDMNPB, trong đó có Lào Cai mang màu sắc của khí hậu nhiệt đới gió mùa, song do nằm sâu trong lục địa bị chi phối bởi yếu tố địa hình phức tạp nên diễn biến thời tiết có phần thay đổi, khác biệt theo thời gian và

không gian. Đột biến về nhiệt độ thường xuất hiện ở dạng nhiệt độ chênh lệch trong ngày lên cao hoặc xuống thấp quá (vùng Sa Pa có nhiều ngày nhiệt độ xuống dưới 0°C và có băng hoặc tuyết rơi).

Đặc điểm khí hậu của tỉnh Lào Cai cũng chính là đặc điểm kiểu khí hậu vùng TDMNPB là quanh năm có nhiệt độ tương đối cao và ẩm, khí hậu chịu ảnh hưởng từ lục địa Trung Hoa chuyển qua và mang tính chất khí hậu lục địa. Trên toàn vùng có khí hậu nhiệt đới gió mùa quanh năm với 4 mùa rõ rệt: xuân, hạ, thu, đông. Đồng thời hàng năm chịu ảnh hưởng của gió mùa Đông Bắc và gió mùa Đông Nam.

3.1.1.3. Đất đai, nguồn nước, sinh vật, khoáng sản

- Đất: Lào Cai có diện tích tự nhiên rộng 6.383,88 km², độ phì nhiêu cao, rất màu mỡ, đa dạng. Trong đó: đất sản xuất nông nghiệp có 135.527,45 ha, đất lâm nghiệp 358.747,69 ha, đất chuyên dùng 17.975,66 ha, đất ở 4.888,66 ha.

- Nước: Lào Cai có hệ thống sông suối dày đặc được phân bố khá đều trên địa bàn tỉnh với 2 con sông lớn chảy qua là sông Hồng và sông Chảy bắt nguồn từ Trung Quốc và hàng nghìn sông, suối lớn nhỏ.

- Rừng: Lào Cai có trữ lượng tài nguyên rừng, thực vật, động vật phong phú cả về số lượng loài và tính điển hình.

- Khoáng sản: Lào Cai là một trong những tỉnh giàu tài nguyên khoáng sản nhất Việt Nam, trong đó có nhiều loại khoáng sản có trữ lượng lớn nhất cả nước và khu vực. Một số mỏ có trữ lượng lớn để khai thác, dễ vận chuyển.

- Đặc điểm về tài nguyên đất, nước, rừng và khoáng sản của tỉnh Lào Cai cũng đại diện tiêu biểu cho vùng TDMNPB, cụ thể: (1) Là vùng có 12 nhóm đất chính. Loại đất phổ biến là nhóm đất đỏ vàng (chiếm gần 65% diện tích tự nhiên), mùn vàng đỏ trên núi (chiếm gần 20% diện tích tự nhiên) và đất mùn trên núi cao. Một số nhóm đất khác tuy chiếm tỷ trọng không cao trong cơ cấu diện tích nhưng có ý nghĩa lớn về hiệu ích sử dụng trong sản xuất nông nghiệp ở miền núi như: nhóm đất phù sa, nhóm đất thung lũng...

(2) Là nơi bắt nguồn của nhiều con sông lớn như sông Đà, sông Mã... Sông suối ở đây có độ dốc lớn, trắc diện hẹp nên tiềm năng thủy điện dồi dào. Trên địa bàn có nhiều công trình thủy điện lớn đã hoàn thành đưa vào khai thác như công trình thủy điện Hòa Bình, Sơn La. Ngoài ra, lưu lượng nước tương đối lớn nên hầu hết các tỉnh đều có tiềm năng về vận tải thủy và nuôi trồng thủy sản. Bên cạnh đó, nguồn nước ngầm chứa trong các kẽ nứt đá như nước ngầm kas - tơ cũng là một nguồn nước quan trọng cung cấp nước cho sản xuất và sinh hoạt. Nguồn tài nguyên nước ở vùng TDMNPB rất dồi dào và phong phú. (3) Khu vực có nguồn tài nguyên rừng với thảm thực vật và hệ động vật khá phong phú, là nơi hội tụ 3 luồng thực vật: luồng thực vật Bắc Việt Nam - Nam Trung Hoa, luồng thực vật Ấn Độ - Malaysia và luồng thực vật Vân Nam - Hymalaysia. Trong đó có những loài cây gỗ quý hiếm như: pơ mu, lim xanh, lát hoa, lát da đồng, thông, sếu mật, nghiến, dổi... Cây dược liệu quý như: hồi, quế, sa nhân, ba kích, hoàng tinh, sinh địa, thảo quả, đỗ trọng... Vùng có nhiều kiểu rừng như rừng kín nhiệt đới, rừng á nhiệt đới, rừng cận nhiệt đới, rừng lá rộng hỗn giao lá kim trên núi cao, rừng thứ sinh sau nương rẫy, rừng tre nứa hỗn giao cây gỗ và cây bụi, các kiểu rừng trên núi đá vôi. (4) Và là vùng có cấu trúc địa tầng phức tạp và được đánh giá là có tiềm năng về khoáng sản lớn nhất cả nước với nhiều loại khác nhau như: than, sắt, mangan, apatit, thiếc, đồng, chì, vàng, kẽm, đá vôi, cao lanh, sét... Trong đó vàng, đất hiếm, sắt là những loại có trữ lượng lớn và giá trị kinh tế cao không chỉ với bản thân vùng mà còn so với cả nước. Các khoáng sản phân bố không đều trên các tỉnh. Những tỉnh có khoáng sản phong phú và đa dạng hơn là: Thái Nguyên, Cao Bằng, Lào Cai, Yên Bái, Lai Châu, Phú Thọ.

3.1.2. Đặc điểm kinh tế - xã hội

3.1.2.1. Dân số và lao động

Đặc điểm về dân số của Lào Cai nói riêng và vùng TDMNPB có động năng dân số khá lớn (cả dân số cơ học và dân số tự nhiên), mấy thế kỷ gần đây, nhất là nửa cuối thế kỷ XX, do dân số tăng mạnh nên đã phá vỡ cân bằng giữa con người và đất đai dẫn đến tình trạng rừng bị phá hoại nghiêm trọng,

độ che phủ rừng vùng này ở mức thấp so với các vùng khác trong cả nước, tạo nên những tác động tiêu cực về môi trường, ảnh hưởng không chỉ đến đời sống kinh tế mà cả văn hoá và xã hội.

Các nhóm DTTS ở Lào Cai và vùng TDMNPB thường sống tập trung thành làng bản và sống xen kẽ nhiều dân tộc trong một khu vực. Những dân tộc có số dân đông hơn gồm dân tộc Tày, dân tộc Thái, dân tộc Mường, dân tộc Mông, dân tộc Nùng... Các dân tộc luôn sống đoàn kết, giúp đỡ lẫn nhau trong cuộc sống, mặc dù mỗi dân tộc có cách sống riêng, có khuôn mẫu và nền văn hóa dân tộc riêng; mỗi DTTS đều có phong tục, tập quán riêng.

Bảng 3. 1: Dân số và Lao động Lào Cai

TT	Chỉ tiêu	2016	2018
1	Nhân khẩu (người)		
	- Tỉnh Lào Cai	674.530	705.628
	- Vùng TDMNPB	12.061.100	12.404.900
2	Hộ gia đình (hộ)		
	- Tỉnh Lào Cai	159.951	168.326
	- Vùng TDMNPB	3.325.382	3.427.295
3	Lao động (người)		
	- Tỉnh Lào Cai	526.628	439.045
	- Vùng TDMNPB	7.562.800	7.684.400

Nguồn: Tổng cục Thống kê, Niên giám thống kê năm 2018

3.1.2.2. Tiềm năng kinh tế

Tiềm năng kinh tế của Lào Cai cũng mang những nét đặc trưng của vùng TDMNPB, cụ thể được phản ánh trên những khía cạnh sau:

(1) Về sản xuất nông nghiệp

Là hoạt động kinh tế chủ yếu của vùng. Nhìn chung, mặc dù nền kinh tế thị trường đã phổ biến ở đồng bằng và một số khu vực miền núi nhưng về cơ bản, ở đây vẫn duy trì các phương thức sản xuất truyền thống. Nông nghiệp và nông thôn phát triển trong tình hình không ổn định, thiếu quy hoạch phát triển ngành nông nghiệp hoặc nếu có thì bị thay đổi do thiếu nguồn lực triển khai. Sản xuất nông nghiệp phát triển chênh lệch nhiều so với các vùng miền khác trong nước, sản phẩm có sức cạnh tranh thấp. Tuy vậy, những năm vừa qua, bức tranh kinh tế vùng TDMNPB nhìn chung đã có những khởi sắc mới. Nhiều địa phương đã chú trọng biện pháp thâm canh, tăng vụ, tăng cường các biện pháp kỹ thuật nâng cao hiệu quả sản xuất. Cơ cấu nội bộ ngành đang chuyển dần sang chăn nuôi và trồng cây công nghiệp nhằm tăng hiệu quả sản xuất trên một đơn vị diện tích. Lợi thế về chăn nuôi đại gia súc đã bắt đầu được phát huy, song tốc độ tăng trưởng còn chậm. Đã hình thành nhiều vùng sản xuất chuyên canh các cây hàng hoá như vùng chè Thái Nguyên, Lương Sơn (Hoà Bình), Phong Thổ (Lai Châu), Bắc Quang, Vị Xuyên, Hoàng Su Phì (Hà Giang); vùng chè - cây ăn quả Mộc Châu (Sơn La); vùng ngô - bông Mai Sơn (Sơn La)... Một số mặt hàng nông sản của vùng đã chiếm được vị trí quan trọng trên thị trường trong nước và bước đầu đã thâm nhập được thị trường quốc tế như chè, gạo, trâu, bò...

(2) Về sản xuất công nghiệp – tiểu thủ công nghiệp

Những năm gần đây, công nghiệp ngày càng được quan tâm và từng bước phát triển các ngành, sản phẩm có lợi thế của vùng: Ngành công nghiệp khai thác - chế biến khoáng sản; Công nghiệp chế biến nông, lâm sản; Công nghiệp sản xuất vật liệu xây dựng, luyện kim; Công nghiệp hóa chất, cơ khí, dệt da may, thủy điện vừa và nhỏ.

(3) Về hoạt động thương mại – dịch vụ

Hoạt động thương mại nội địa của vùng không lớn, nhưng hoạt động thương mại biên giới của vùng tăng rất mạnh 10 năm qua. Vùng có 3 cửa khẩu quốc tế (Hữu Nghị, Đồng Đăng, Lào Cai), 10 cửa khẩu quốc gia và 14

cửa khẩu địa phương và nhiều cặp chợ biên giới đã có bước phát triển sôi động trong những năm qua. Ưu thế về cảnh quan thiên nhiên, di tích lịch sử, văn hóa nổi tiếng của vùng là điều kiện thuận lợi cho ngành du lịch phát triển như du lịch bản mường, du lịch lòng hồ sông Đà, bản Lác, Mai Châu (Hòa Bình), Sa Pa, Hồ Ba Bể, Đền Hùng; các di tích lịch sử cách mạng Tuyên Quang, Thái Nguyên, Bắc Cạn, Cao Bằng, Lạng Sơn; khu di tích lịch sử Điện Biên Phủ...

(4) Về sản xuất ngành nghề thủ công truyền thống và trao đổi hàng hóa

Cho đến nay các DTTS sống ở vùng TDMNPB vẫn duy trì một số nghề thủ công gia đình như dệt vải, đan lát, làm mộc, làm rèn, chế tác kim loại làm trang sức, làm giấy dó... Tuy nhiên, mỗi DTTS lại có những nghề nổi trội, ví dụ người Thái, người Lào, người Mường rất nổi tiếng với nghề trồng bông, dệt vải thổ cẩm, người Hmông nổi tiếng với nghề rèn chế tác công cụ sản xuất và trồng lanh dệt vải lanh. Các công việc thủ công này thường do người phụ nữ đảm nhiệm, riêng nghề đan lát đồ gia dụng nổi tiếng của nhóm Môn - khơ me như: Khơ mu, Xinh Mun, Kháng lại chủ yếu do người đàn ông đảm nhiệm. Về trao đổi hàng hoá: trao đổi hàng hoá là nhu cầu thiết yếu đã có từ lâu đời của các DTTS ở vùng TDMNPB, họ thường cùng nhau họp chợ tại trung tâm xã, huyện hoặc ngay ven đường cái. Do các nhóm DTTS đều cư trú ở vùng sâu vùng xa nên họ chỉ họp chợ 5 ngày/lần hoặc 1 tuần/lần.

3.2. THỰC TRẠNG NGHÈO ĐA CHIỀU Ở VÙNG TRUNG DU VÀ MIỀN NÚI PHÍA BẮC: TRƯỜNG HỢP TỈNH LÀO CAI

3.2.1. Thực trạng chỉ số nghèo đa chiều ở vùng Trung du và miền núi phía Bắc và tỉnh Lào Cai

3.2.1.1. Thực trạng chỉ số tỷ lệ nghèo đa chiều

Xét trong giai đoạn 2016 – 2018, chỉ số tỷ lệ nghèo đa chiều (H) của tỉnh Lào Cai giảm từ 0,181 năm 2016 (chi tiết tại phụ lục 3.13 và phụ lục 3.14) xuống 0,112 năm 2018 hay tỷ lệ NĐC của tỉnh Lào Cai năm 2018 là

11,2% năm, cao hơn mức NĐC chung của vùng TDMNPB (8,6%) và gấp 2,4 lần mức NĐC chung của cả nước (4,6%).

So với các tỉnh trong vùng TDMNPB thì tỉnh Lào Cai có mức độ nghiêm trọng về độ rộng của NĐC đứng thứ 6/14 tỉnh, ở mức trung bình. Tuy đứng ở mức trung bình nhưng so sánh tỷ lệ nghèo của tỉnh Lào Cai với các tỉnh có mức độ nghiêm trọng ít hơn thì còn khoảng cách lớn, nói cách khác để tỉnh Lào Cai cải thiện thứ bậc của mình trong vùng hiện tại là khó khăn.

Đối với vùng TDMNPB thì chỉ số H là 0,086 hay tỷ lệ NĐC của vùng TDMNPB là 8,6% cao thứ 2 cả nước (sau mỗi Tây Nguyên) và cao hơn mức NĐC chung của cả nước. Như vậy có thể thấy để giảm NĐC trong thời gian tới đối với vùng TDMNPB là một thách thức vì trong một thời gian dài triển khai rất nhiều chính sách hỗ trợ đối với vùng nhưng do điều kiện địa lý và đặc điểm kinh tế - xã hội còn nhiều khó khăn nên vẫn tồn tại một khoảng cách lớn so với các vùng khác và cả nước.

3.2.1.2. Thực trạng chỉ số mức độ tập trung của nghèo đa chiều

Chỉ số mức độ tập trung của nghèo đa chiều (A) hay điểm bình quân thiếu hụt của các hộ NĐC ở tỉnh Lào Cai là 0,435 (chi tiết tại phụ lục 3.13), cao hơn mức thiếu hụt chung của vùng TDMNPB (0,431) và mức thiếu hụt chung của cả nước (0,412). Như vậy, tỷ lệ NĐC của tỉnh Lào Cai và mức độ nghiêm trọng cao hơn mức chung của vùng.

So sánh với các tỉnh trong vùng thì mức độ thiếu hụt của tỉnh Lào Cai vẫn ở mức trung bình, xếp thứ 6/14.

Đối với vùng TDMNPB thì chỉ số A hay điểm bình quân thiếu hụt của các hộ NĐC là 0,431 cao nhất cả nước. Điều này cho thấy, tình trạng NĐC ở vùng TDMNPB vừa diễn ra trên diện rộng và ở mức độ nghiêm trọng cao.

3.2.1.3. Thực trạng mức nghèo đa chiều

Kết hợp đánh giá NĐC của tỉnh Lào Cai về cả chiều rộng và chiều sâu thì chỉ số nghèo đa chiều (MPI) của tỉnh Lào Cai là 0,076 (chi tiết tại phụ lục 3.13 và phụ lục 3.14), cao hơn nhiều so với cả nước (0,019) và vẫn cao hơn

mức chung của vùng (0,059). So sánh với các tỉnh trong vùng TDMNPB thì cũng giống như kết quả khi so sánh theo H và A, tỉnh Lào Cai cũng xếp ở mức trung bình, thứ 7/14 trong toàn vùng. Như vậy thực trạng NĐC ở tỉnh Lào Cai ở mức trung bình của vùng nhưng vẫn nghiêm trọng hơn so với cả nước. Tuy nhiên, về độ sâu của nghèo thì tỉnh Lào Cai không quá khác biệt so với các tỉnh trong vùng, nhưng số lượng hộ nghèo lại lớn nên chỉ số MPI cao.

Đối với vùng TDMNPB khi kết hợp đánh giá NĐC cả chiều rộng và chiều sâu thì chỉ số MPI là 0,037 và thấp hơn Tây Nguyên, cao hơn nhiều so với cả nước (0,019).

Bảng 3. 2: Các chỉ số MPI Lào Cai

Đơn vị tính: %

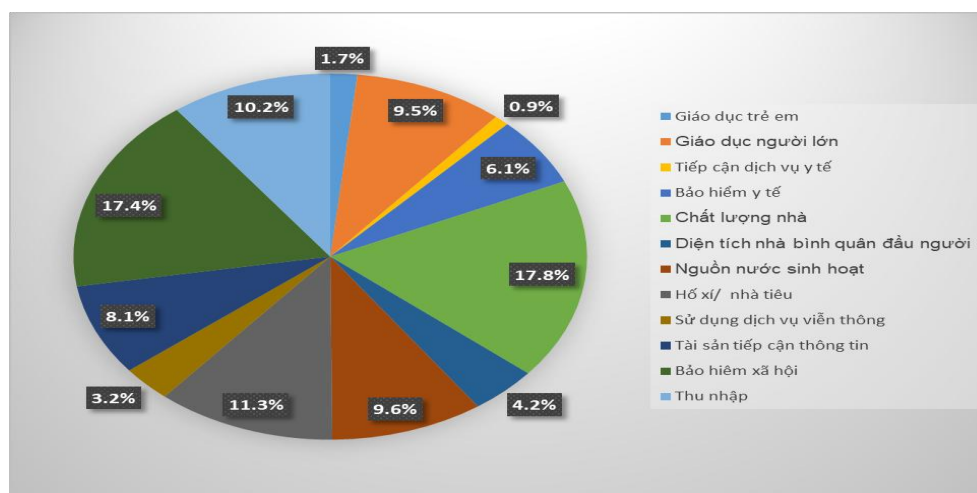
	H	Số thứ tự (H)	A	Số thứ tự (A)	MPI	Số thứ tự (MPI)
Chung	0,046	-	0,412	-	0,019	-
Trung du MN phía Bắc	0,086	-	0,431	-	0,059	-
Lào Cai	0,112	6	0,435	6	0,076	7

Nguồn: Tính toán từ kết quả VHLSS 2018

Từ thực trạng trên đây, câu hỏi đặt ra sự đóng góp của các chiều hay chỉ tiêu vào NĐC của tỉnh Lào Cai như thế nào? Theo biểu đồ 3 phía dưới đây cho ta thấy, mức độ đóng góp của từng chỉ tiêu vào thực trạng NĐC tỉnh Lào Cai.

Nhìn chung mức độ đóng góp lớn nhất tập trung vào 3 chỉ tiêu với mức tương tự nhau, đó là chỉ tiêu chất lượng nhà, BHXH và hồ xí/nhà tiêu (mức đóng góp lần lượt là 17,8%, 17,4%, 11,3%). Đây đều là những chỉ tiêu liên quan đến điều kiện sống của các hộ gia đình và an sinh xã hội. Các chỉ tiêu còn lại có mức độ đóng góp khá đồng đều nhau.

Một điểm cần lưu ý ở đây là tiếp cận dịch vụ y tế của Lào Cai đóng góp ít nhất (0,9%) do thực tế nhiều hộ gia đình của tỉnh Lào Cai được Nhà nước hỗ trợ mua bảo hiểm y tế, nếu không tính toán các hỗ trợ này thì tỷ lệ thiếu hụt còn cao hơn rất nhiều và làm tăng tỷ lệ NĐC của tỉnh Lào Cai, đây cũng là một vấn đề trong việc khuyến nghị chính sách.



Biểu đồ 3. 1: Đóng góp vào MPI

Nguồn: Tính toán từ kết quả VHLSS 2018

3.2.2. Thực trạng chỉ số nghèo từng chiều vùng Trung du và miền núi phía Bắc và tỉnh Lào Cai

3.2.2.1. Chiều y tế

3.2.2.1.1. Tiếp cận dịch vụ y tế

Cách hiểu về tiếp cận dịch vụ y tế giai đoạn 2016 - 2018 đã thay đổi so với giai đoạn trước đó. Theo VHLSS 2016, mức độ thiếu hụt chỉ tiêu tiếp cận dịch vụ y tế của tỉnh Lào Cai rất thấp (0,4%), thấp hơn nhiều so với mức độ thiếu hụt chung cả nước (1,4%) và mức độ thiếu hụt của vùng (0,9%).

So với các tỉnh trong vùng TDMNPB thì tỉnh Lào Cai cũng có kết quả rất khả quan, mức độ nghiêm trọng chỉ đứng thứ 12/14 tỉnh trong vùng (chi tiết tại phụ lục 3.1). Tuy nhiên, đến năm 2018 đã có một sự thay đổi quá lớn về tỷ lệ thiếu hụt này. Cụ thể, tỷ lệ thiếu hụt tiếp cận dịch vụ y tế tăng từ 0,4% lên 1,4% đã khiến cho tỉnh Lào Cai trở thành 2 trong số 14 tỉnh ở vùng

TDMNPB có tỷ lệ thiếu hụt tiếp cận dịch vụ y tế cao nhất trong vùng. Mặc dù trong bối cảnh chính sách BHYT toàn dân bắt đầu được triển khai mạnh điều đó có nghĩa là cơ hội tiếp cận dịch vụ y tế tăng lên nhưng trên thực tế một bộ phận người dân đã không dùng thẻ BHYT để đến các cơ sở khám chữa bệnh khi ốm. Đây là một thực trạng cần giải quyết để tránh sự lãng phí nguồn lực khi thực hiện chính sách hỗ trợ y tế.

Bảng 3. 3: Thiếu hụt tiếp cận dịch vụ y tế

Đơn vị tính: %

TT	Chỉ tiêu	Năm 2016	Năm 2018	So sánh 2016 - 2018
1	Tỉnh Lào Cai	0,4	1,4	-0,6
2	Vùng TDMNPB	0,9	1	-0.1
3	Cả nước	1,4	1,9	-0,5

Nguồn: Tính toán từ kết quả VHLSS 2016, 2018

3.2.2.1.2. Bảo hiểm y tế

Theo số liệu VHLSS 2016 và 2018, tỷ lệ thiếu hụt chỉ tiêu BHYT khá thấp năm 2016 (thứ tự thiếu hụt là 10/14 tỉnh) và mức trung bình năm 2018 (thứ tự thiếu hụt là 7/14 tỉnh), thấp hơn mức độ thiếu hụt chung của cả nước và vùng TDMNPB (chi tiết tại phụ lục 3.2).

Tuy nhiên, khi nhìn sâu về BHYT thì tỷ lệ thiếu hụt BHYT của tỉnh Lào Cai nói riêng hay vùng TDMNPB thấp như vậy có một phần do chính sách phát thẻ BHYT miễn phí cho hộ nghèo và hỗ trợ kinh phí mua thẻ BHYT cho hộ cận nghèo, một số vùng, đặc biệt, đồng bào các DTTS cũng được cấp phát thẻ BHYT miễn phí nên tỷ lệ thiếu hụt BHYT ở tỉnh Lào Cai tương đối thấp. Chính vì lý do đó nên nghiên cứu xem xét thêm mức độ thiếu hụt chỉ tiêu này mà không tính thẻ BHYT cho hộ nghèo, cận nghèo hay những hộ có thẻ BHYT hộ nghèo, cận nghèo vẫn coi là thiếu hụt.

Khi không tính thẻ BHYT hộ nghèo và cận nghèo thì mức độ thiếu hụt chỉ tiêu này có sự thay đổi đáng kể, mức độ thiếu hụt của vùng TDMNPB tăng từ 24,3% lên đến 42,9% (năm 2016) và từ 12,3% lên đến 27,56% (năm 2018), với tỉnh Lào Cai nói riêng thì tỷ lệ thiếu hụt tăng gần gấp 3 lần từ 14,1% lên 37,4% (năm 2016) và gấp hơn 3,5 lần từ 9,1% lên 32,89% (năm 2018). Do hạn chế về số liệu nên nghiên cứu chưa tách được một số loại BHYT miễn phí cho người DTTS, vùng đặc biệt được quy định, nếu tách được các loại BHYT này thì tỷ lệ thiếu hụt của tỉnh Lào Cai sẽ được nhìn ở góc độ sâu hơn, tuy nhiên, chỉ với việc tách thẻ BHYT hộ nghèo và cận nghèo chúng ta cũng có thể thấy tỉnh Lào Cai từ tỉnh có mức độ thiếu hụt thấp hơn nhiều so với vùng và với chung cả nước thì sau khi tách BHYT hộ nghèo, cận nghèo tỷ lệ thiếu hụt của tỉnh Lào Cai gần hơn so với vùng và chung cả nước. Điều này cho thấy tỷ lệ hộ gia đình được cấp thẻ BHYT ở vùng TDMNPB nói chung và tỉnh Lào Cai nói riêng là khá lớn, vì vậy, trong giai đoạn hiện nay Việt Nam đang chuyển đổi từ đánh giá nghèo đơn chiều (nghèo theo thu nhập) sang NĐC thì một số chính sách đang được áp dụng với nhóm hộ nghèo đơn chiều trước đây cần được xem xét áp dụng chính sách mới khi chuyển sang đánh giá đa chiều như vấn đề BHYT trình bày ở trên.

Bảng 3. 4: Thiếu hụt bảo hiểm y tế

Đơn vị tính: %

TT	Chỉ tiêu	Năm 2016	Năm 2018	So sánh 2016 - 2018
1	Tỉnh Lào Cai	14,1	9,1	0,5
2	Vùng TDMNPB	24,3	12,3	12
3	Cả nước	40,64	23,5	17,14

Nguồn: Tính toán từ kết quả VHLSS 2016, 2018

3.2.2.2. *Chiều giáo dục*

3.2.2.2.1. *Trình độ đi học của trẻ em*

Tỷ lệ thiếu hụt chung cả nước của chiều giáo dục trẻ em năm 2016 là 3,2% tức là cứ 100 hộ thì có hơn 3 hộ có trẻ em trong độ tuổi đi học không được đi học, đối với tỉnh Lào Cai tỷ lệ thiếu hụt chỉ tiêu này là 5,6%, cao hơn nhiều so với mức chung cả nước (chi tiết tại phụ lục 3.3).

Bảng 3. 5: Thiếu hụt giáo dục trẻ em

Đơn vị tính: %

TT	Chỉ tiêu	Năm 2016	Năm 2018	So sánh 2016 - 2018
1	Tỉnh Lào Cai	5,6	3,8	2,0
2	Vùng TDMNPB	3,2	2,1	1,1
3	Cả nước	3,2	2,4	0,8

Nguồn: Tính toán từ kết quả VHLSS 2016, 2018

So với các tỉnh trong vùng TDMNPB thì tỉnh Lào Cai vẫn là tỉnh có mức độ thiếu hụt cao về chỉ tiêu này, mức độ thiếu hụt đứng thứ 5/14 trong vùng. Theo kết quả số liệu VHLSS 2018, mặc dù tỷ lệ thiếu hụt giáo dục trẻ em cá nhân của tỉnh Lào Cai cao hơn tỷ lệ thiếu hụt chung cả nước và vùng nhưng đã có sự cải thiện về thứ bậc mức độ thiếu hụt (thứ bậc mức độ thiếu hụt năm 2018 là 3/14 tỉnh). Tuy nhiên, tỉnh Lào Cai có tỷ lệ thu nhập bình quân đầu người khá cao so với các tỉnh trong vùng (đứng thứ 5 theo VHLSS 2018) nhưng mức độ thiếu hụt về giáo dục trẻ em lại lớn, điều đó cho thấy vấn đề giáo dục trẻ em ở tỉnh Lào Cai chưa được quan tâm thỏa đáng.

Đánh giá ở mức độ cá nhân tỷ lệ thiếu hụt của tỉnh Lào Cai giảm theo xu hướng chung của vùng và cả nước. Theo VHLSS 2018, ở tỉnh Lào Cai mức độ thiếu hụt này là 3,7%, vẫn cao hơn nhiều so với mức độ thiếu hụt của vùng TDMNPB (2,1%) và cả nước (2,4%).

3.2.2.2.2. Trình độ giáo dục của người lớn

Theo VHLSS 2016 – 2018, tỷ lệ thiếu hụt chỉ tiêu giáo dục người lớn ở tỉnh Lào Cai dao động trong khoảng 23%, tức là cứ 100 người từ 15 tuổi trở lên ở tỉnh Lào Cai thì có 23 người không có bằng tốt nghiệp trung học cơ sở và hiện tại không còn đi học, tỷ lệ thiếu hụt này gấp đôi so với chung cả nước và cao hơn nhiều so với mức thiếu hụt chung của cả vùng (chi tiết tại phụ lục 3.4). Có một vấn đề đáng nói đến ở đây là so sánh với mức độ thiếu hụt chỉ tiêu giáo dục trẻ em thì tình hình giáo dục người lớn ở tỉnh Lào Cai khá nghiêm trọng, với chỉ tiêu giáo dục trẻ em thì mức độ thiếu hụt ở tỉnh Lào Cai cao hơn so với mức độ chung của cả nước hay của vùng nhưng không quá khác biệt như đã phân tích ở trên. Nhưng mức độ thiếu hụt chỉ tiêu giáo dục người lớn ở tỉnh Lào Cai lại có mức độ thiếu hụt cao hơn rất nhiều so với chung cả nước và vùng, điều đó không chỉ cho thấy ở độ tuổi càng cao thì giáo dục ở tỉnh Lào Cai càng ít được quan tâm mà còn cho thấy ở lứa tuổi từ 15 trở lên thì giáo dục thực sự chưa được quan tâm đúng mức.

So sánh với các tỉnh trong vùng TDMNPB thì mức độ nghiêm trọng của thiếu hụt giáo dục người lớn tỉnh Lào Cai xếp vị trí khá cao (thứ 5/14 năm 2016 và 6/14 năm 2018) trong khi điều kiện phát triển kinh tế khá phát triển.

Bảng 3. 6: Thiếu hụt giáo dục người lớn

Đơn vị tính: %

TT	Chỉ tiêu	Năm 2016	Năm 2018	So sánh 2016 - 2018
1	Tỉnh Lào Cai	23	21	2
2	Vùng TDMNPB	15,3	15,1	0,2
3	Cả nước	11,6	11,5	0,1

Nguồn: Tính toán từ kết quả VHLSS 2016, 2018

Xem xét sâu hơn ở mức cá nhân thì tỷ lệ thiếu hụt ở tỉnh Lào Cai là 23,7% năm 2018, tức là gần 1/4 số người trong độ tuổi đánh giá của tỉnh thiếu

hụt chỉ tiêu giáo dục người lớn. Nguồn nhân lực là điều kiện hết sức quan trọng cho sự phát triển của tỉnh trong cả ngắn hạn và dài hạn, tỉnh Lào Cai được đánh giá là phát triển kinh tế rất nhanh và có nhiều thành tựu lớn, chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh năm 2018 của tỉnh Lào Cai đứng thứ 12 cả nước (thuộc nhóm tỉnh có năng lực cạnh tranh tốt), nhưng lại có thiếu hụt lớn về vấn đề giáo dục người lớn.

3.2.2.3. Chiều điều kiện sống

3.2.2.3.1. Chất lượng nhà ở

Với chỉ tiêu chất lượng nhà ở thì tỉnh Lào Cai có tỷ lệ thiếu hụt khá cao (32,2% năm 2016 và 26,3% năm 2018), gấp đôi so với tỷ lệ thiếu hụt chung vùng TDMNPB, gấp 4 lần so với tỷ lệ thiếu hụt chung cả nước. Như vậy, khoảng 1/4 đến 1/3 hộ gia đình ở tỉnh Lào Cai sống trong nhà thiếu kiên cố, nhà tạm, nhà đơn sơ. Theo kết quả từ điều tra Khảo sát mức sống dân cư năm 2018, mức độ thiếu hụt chỉ tiêu chất lượng nhà ở của tỉnh Lào Cai lại đứng thứ 3/14 của vùng (chi tiết tại phụ lục 3.5).

Bảng 3. 7: Thiếu hụt chất lượng nhà

Đơn vị tính: %

TT	Chỉ tiêu	Năm 2016	Năm 2018	So sánh 2016 - 2018
1	Tỉnh Lào Cai	32,2	26,3	5,9
2	Vùng TDMNPB	16,7	13,9	2,8
3	Cả nước	7,9	6,1	1,8

Nguồn: Tính toán từ kết quả VHLSS 2016, 2018

3.2.2.3.2. Diện tích nhà bình quân đầu người

Tỷ lệ thiếu hụt chỉ tiêu diện tích nhà ở bình quân đầu người của tỉnh Lào Cai không cao (6,5%), cứ 100 hộ dân thì có hơn 6 hộ sống trong nhà mà diện tích bình quân đầu người nhỏ hơn 8m², mức độ này bằng với mức độ cả

nước và cao hơn một chút so với mức độ thiếu hụt chung của vùng TDMNPB (chi tiết tại phụ lục 3.6).

Tỷ lệ thiếu hụt ở mức thấp là do tỉnh Lào Cai vốn là tỉnh có mật độ dân cư thấp. Tuy nhiên, cũng theo số liệu VHLSS năm 2018, tỷ lệ thiếu hụt diện tích nhà ở bình quân đầu người cao hơn mức thiếu hụt chung của cả nước và vùng TDMNPB. Đây là một thực trạng cần phân tích để xem nguyên nhân thực sự của sự thay đổi này.

Bảng 3. 8: Thiếu hụt diện tích nhà

Đơn vị tính: %

TT	Chỉ tiêu	Năm 2016	Năm 2018	So sánh 2016 - 2018
1	Tỉnh Lào Cai	6,5	6,3	0,2
2	Vùng TDMNPB	5,6	4,3	1,3
3	Cả nước	6,5	5,2	1,3

Nguồn: Tính toán từ kết quả VHLSS 2016, 2018

3.2.2.3.3. Nguồn nước sinh hoạt

Tỷ lệ thiếu hụt chỉ tiêu nguồn nước sinh hoạt Lào Cai khá cao (23,7%), có gần 1/4 hộ gia đình ở tỉnh Lào Cai hiện tại sử dụng nguồn nước sinh hoạt không hợp vệ sinh vào năm 2016. Đến năm 2018, tỷ lệ thiếu hụt này đã giảm xuống còn 14,2% đã giúp cải thiện thứ tự mức độ thiếu hụt từ 6/14 tỉnh có tỷ lệ thiếu hụt chỉ tiêu nước sinh hoạt cao xuống thứ tự 8/14. Tình trạng của tỉnh Lào Cai là tình trạng chung của các tỉnh vùng TDMNPB, tỷ lệ thiếu hụt đều cao hơn nhiều so với tỷ lệ thiếu hụt chung cả nước (chi tiết tại phụ lục 3.7).

Bảng 3. 9: Thiếu hụt nước sinh hoạt

Đơn vị tính: %

TT	Chỉ tiêu	Năm 2016	Năm 2018	So sánh 2016 - 2018
1	Tỉnh Lào Cai	23,7	14,2	9,5

2	Vùng TDMNPB	18,7	13,2	5,5
3	Cả nước	6,6	4,3	2,3

Nguồn: Tính toán từ kết quả VHLSS 2016, 2018

Tình hình thiếu hụt chỉ tiêu nguồn nước sinh hoạt của Lào Cai đã được cải thiện thông qua nhiều giải pháp từ tuyên truyền nâng cao nhận thức đến hỗ trợ đầu tư cơ sở hạ tầng như xây dựng các công trình cấp nước sinh hoạt tập trung.

Hộp 3. 1: Xây dựng các công trình cấp nước

Tính riêng nội dung hoạt động đầu tư cơ sở hạ tầng của dự án 135 và dự án huyện nghèo thuộc Chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo bền vững giai đoạn 2016 - 2020 đã xây dựng được hơn 100 công trình cấp nước sinh hoạt tập trung, góp phần đưa tổng số lũy kế toàn tỉnh có khoảng 1.042 công trình cấp nước sinh hoạt (tất cả đều là hệ thống cấp nước tự chảy) và hơn 50.000 công trình cấp nước nhỏ lẻ (mạch lằn, giếng đào...).

Nguồn: Báo cáo kết quả chương trình mục tiêu quốc gia 2016 – 2020 Lào Cai

3.2.2.3.4. Hộ xí/nhà tiêu

Năm 2016, tỷ lệ thiếu hụt chỉ tiêu hộ xí/nhà tiêu của tỉnh Lào Cai là 29,7%, hay có gần 1/3 hộ dân cư ở tỉnh Lào Cai sử dụng hộ xí không hợp vệ sinh, tỷ lệ này cao hơn nhiều so với cả nước (16,2%) và gần bằng mức của vùng TDMNPB (30,4%). Đến năm 2018, tỷ lệ thiếu hụt chỉ tiêu này đã giảm xuống còn 16,7%, tuy nhiên, nếu so với cả nước và vùng thì mức thiếu hụt của tỉnh Lào Cai vẫn cao hơn. So sánh với các tỉnh trong vùng thì tỉnh Lào Cai có mức độ thiếu hụt khá thấp (đứng thứ 10/14) năm 2016 nhưng lại đứng thứ 7/14 năm 2018 (chi tiết tại phụ lục 3.8). Trong thời gian tới cần chú trọng duy trì giải pháp đã sử dụng tác động đến mức độ thiếu hụt thấp về chỉ tiêu hộ xí hợp vệ sinh của tỉnh Lào Cai.

Bảng 3. 10: Thiếu hụt hồ xí/nhà tiêu*Đơn vị tính: %*

TT	Chỉ tiêu	Năm 2016	Năm 2018	So sánh 2016 - 2018
1	Tỉnh Lào Cai	29,7	16,7	13
2	Vùng TDMNPB	30,4	15,8	14,6
3	Cả nước	16,2	9,7	6,5

*Nguồn: Tính toán từ kết quả VHLSS 2016, 2018***3.2.2.3.5. Sử dụng dịch vụ viễn thông**

Tỷ lệ thiếu hụt chỉ tiêu sử dụng dịch vụ viễn thông tỉnh Lào Cai năm 2016 là 8,3% hay cứ 100 hộ dân thì có khoảng hơn 8 hộ không có thành viên có thuê bao điện thoại hoặc sử dụng internet, đến năm 2018 đã có sự cải thiện đáng kể chỉ còn 4,7% (chi tiết tại phụ lục 3.9). Mức độ thiếu hụt của tỉnh Lào Cai năm 2016 cao hơn với cả nước (6,2%) và cao hơn cả mức thiếu hụt chung cả vùng TDMNPB (5,9%) và đến năm 2018, mức thiếu hụt của tỉnh Lào Cai bằng mức chung cả nước nhưng vẫn cao hơn mức thiếu hụt chung của cả vùng TDMNPB. So sánh mức độ thiếu hụt với các tỉnh thì tỉnh Lào Cai có mức độ thiếu hụt khá cao thứ 4/14 tỉnh (năm 2016) và 5/14 tỉnh (năm 2018).

Bảng 3. 11: Thiếu hụt dịch vụ viễn thông*Đơn vị tính: %*

TT	Chỉ tiêu	Năm 2016	Năm 2018	So sánh 2016 - 2018
1	Tỉnh Lào Cai	8,3	4,7	3,6
2	Vùng TDMNPB	5,9	3,7	2,2
3	Cả nước	6,2	4,7	1,5

Nguồn: Tính toán từ kết quả VHLSS 2016, 2018

3.2.2.3.6. Tài sản phục vụ tiếp cận thông tin

Năm 2018, tỷ lệ thiếu hụt chỉ tiêu tài sản tiếp cận thông tin của tỉnh Lào Cai là 12%, hay cứ 100 hộ có 12 hộ không có bất kỳ tài sản nào để tiếp cận thông tin như tivi, radio, máy tính hay không được nghe đài truyền thanh xã, thôn (chi tiết tại phụ lục 3.10). Nếu năm 2016, tỷ lệ thiếu hụt của tỉnh Lào Cai cao hơn nhiều so với tỷ lệ thiếu hụt chung cả nước (3%), và thấp hơn tỷ lệ thiếu hụt chung của vùng TDMNPB (8,6%) thì năm 2018 tỷ lệ thiếu hụt này đều cao hơn mức chung cả nước và vùng, trong đó đứng thứ 6/14 trong vùng về mức độ thiếu hụt. Việc thiếu hụt tài sản tiếp cận thông tin có mối quan hệ tỷ lệ nghịch với thu nhập, do đó, khi tỷ lệ thiếu hụt này tăng lên cho thấy có một tỷ lệ dân cư có mức thu nhập không đảm bảo để mua sắm tài sản tiếp cận thông tin. Điều này có ảnh hưởng không nhỏ đến cải thiện tình trạng NĐC của tỉnh Lào Cai.

Bảng 3. 12: Thiếu hụt tiếp cận thông tin

Đơn vị tính: %

TT	Chỉ tiêu	Năm 2016	Năm 2018	So sánh 2016 - 2018
1	Tỉnh Lào Cai	7,6	12	-4,4
2	Vùng TDMNPB	8,6	9,1	-0,5
3	Cả nước	3	3,4	-0,4

Nguồn: Tính toán từ kết quả VHLSS 2016, 2018

3.2.2.4. Chiều thu nhập

Tỷ lệ thiếu hụt chỉ tiêu thu nhập của tỉnh Lào Cai giảm từ 20,1% năm 2016 xuống 15,1% năm 2018. Mức độ thiếu hụt này cao gần gấp 3 lần năm 2016 và hơn 3 lần năm 2018 so với mức độ thiếu hụt chung cả nước (chi tiết tại phụ lục 3.11). So với mức thiếu hụt chung của vùng TDMNPB, năm 2016 và 2018 mức thiếu hụt chỉ tiêu thu nhập của tỉnh Lào Cai đều cao hơn. Tuy nhiên, so với các tỉnh lân cận thì tỉnh Lào Cai có tỷ lệ thiếu hụt thấp hơn tỉnh Hà Giang và tỉnh Lai Châu nhưng cao hơn tỉnh Yên Bái. Xét trên toàn vùng

TDMNPB thì tỉnh Lào Cai có mức độ thiếu hụt ở mức trung bình 7/14 tỉnh vào năm 2016 và có cải thiện nâng lên hai bậc thứ hạng (9/14 tỉnh) năm 2018.

Bảng 3. 13: Thiếu hụt thu nhập

Đơn vị tính: %

TT	Chỉ tiêu	Năm 2016	Năm 2018	So sánh 2016 - 2018
1	Tỉnh Lào Cai	20,1	15,1	5
2	Vùng TDMNPB	18,2	14	4,2
3	Cả nước	7,3	4,3	3,0

Nguồn: Tính toán từ kết quả VHLSS 2016, 2018

Tình hình thu nhập của người nghèo được nâng cao thông qua hoạt động hỗ trợ phát triển sản xuất, đa dạng hóa sinh kế và nhận rộng mô hình giảm nghèo trên địa bàn bằng hình thức triển khai các dự án, từ đó đã có những tác động lớn đến đời sống của đồng bào dân tộc vùng cao, dự án đã từng bước thay đổi tập quán sản xuất, cách nghĩ, cách làm trong lĩnh vực sản xuất nông, lâm nghiệp.

Nhiều mô hình giống cây trồng, vật nuôi được đưa vào sản xuất mang tính chất hàng hoá, có tính chuyên canh áp dụng khoa học kỹ thuật như: rau, hoa, cây dược liệu, cây ăn quả ôn đới; trong chăn nuôi đã phát huy lợi thế để phát triển các sản phẩm bản địa, đặc thù của các địa phương đem lại giá trị kinh tế cao như phát triển đàn lợn đen, ngựa, dê...

Hộp 3. 2: Các mô hình giảm nghèo

Tiêu biểu như các Mô hình: trồng Bưởi da xanh và Mít siêu sớm tại xã Lương, chăn nuôi dê sinh sản tại xã Long Phúc; liên kết sản xuất giống khoai tây vụ xuân tại xã Hòa Mạc; nhân rộng mô hình liên kết sản xuất gắn với tiêu thụ Tỏi tại xã Hòa Mạc, xã Phú Nhuận; nhân rộng mô hình liên kết sản xuất tiêu thụ Nấm tại các huyện Bảo Yên, Bảo Thắng; Mô hình trồng lạc N14 tại xã Gia Phú huyện Bảo Thắng; Phát triển trồng dâu nuôi tằm tại xã Việt Tiến,...; Thông qua thực hiện mô hình giảm nghèo đã thúc đẩy phát triển sản xuất, tạo việc làm, tăng thu nhập, cải thiện đời sống cho hộ nghèo, hộ cận nghèo và hộ mới thoát nghèo, tăng cường mối liên kết hiệu quả giữa nhà nước, doanh nghiệp, cộng đồng và người dân trong sản xuất, bảo quản, chế biến, tiêu thụ sản phẩm, góp phần giảm nghèo, phát triển kinh tế xã hội; đẩy mạnh chuyển đổi cơ cấu cây trồng, vật nuôi; chuyển giao khoa học kỹ thuật, áp dụng công nghệ mới vào sản xuất; phát triển quy mô sản xuất từ hộ gia đình thành hợp tác xã, liên kết hợp tác sản xuất, phát triển vùng nguyên liệu gắn với sản xuất, từng bước hình thành và phát triển sản phẩm mang tính hàng hoá; góp phần nâng cao thu nhập, phát triển kinh tế, giảm nghèo.

Nguồn: Báo cáo kết quả chương trình mục tiêu quốc gia 2016 – 2020 Lào Cai

3.2.2.5. Chiều tiếp cận bảo hiểm xã hội

Chiều tiếp cận bảo hiểm xã hội giai đoạn 2016 - 2020 được xem xét về tình hình BHXH của tất cả những người lao động đang làm việc, tuy nhiên do hạn chế về mặt số liệu nên những số liệu tính toán và trình bày dưới đây chỉ áp dụng với những người đang làm công làm thuê (chi tiết tại phụ lục 3.12).

Bảng 3. 14: Thiếu hụt bảo hiểm xã hội

Đơn vị tính: %

TT	Chỉ tiêu	Năm 2016	Năm 2018	So sánh 2016 - 2018
1	Tỉnh Lào Cai	21	25,8	-4,8

2	Vùng TDMNPB	21,4	22,8	-1,4
3	Cả nước	28	27,5	0,5

Nguồn: Tính toán từ kết quả VHLSS 2016, 2018

Theo số liệu VHLSS, tỷ lệ thiếu hụt chỉ tiêu bảo hiểm xã hội của tỉnh Lào Cai đã tăng từ 21% (năm 2016) lên 25,8% (năm 2018). Tỷ lệ thiếu hụt này tăng nhưng thấp so với mức thiếu chung của cả nước và cao hơn mức thiếu hụt chung của vùng TDMNPB năm 2018 (22,8%). Tuy nhiên, xét về thứ hạng thì tỉnh Lào Cai đã giảm từ thứ 7 trong số 14 tỉnh xuống thứ 5. Xét đối với tất cả các chỉ tiêu thì đây là một trong những chỉ tiêu có mức độ thiếu hụt lớn, mức độ thiếu hụt chỉ ít hơn chỉ tiêu BHYT, đây không chỉ là vấn đề của riêng tỉnh Lào Cai mà với chung cả nước cũng có xu hướng như vậy.

3.3. CÁC YẾU TỐ ẢNH HƯỞNG ĐẾN NGHÈO ĐA CHIỀU Ở KHU VỰC TRUNG DU VÀ MIỀN NÚI PHÁ BẮC: TRƯỜNG HỢP TỈNH LÀO CAI

3.3.1. Đặc điểm vị trí địa lý

Tỉnh Lào Cai là tỉnh miền núi, vùng cao biên giới thuộc vùng TDMNPB của Việt Nam, cách thủ đô Hà Nội 296 km theo đường sắt và 264 km theo đường bộ, phía Đông giáp tỉnh Hà Giang, phía Nam giáp tỉnh Yên Bái, phía Tây giáp tỉnh Lai Châu, phía Bắc giáp tỉnh Vân Nam, Trung Quốc, với 187 km đường biên giới. Diện tích tự nhiên của tỉnh 638.389,59 ha, chiếm 1,93% cả nước, đứng thứ 19 trong 63 tỉnh, thành phố cả nước về diện tích.

Vị trí địa lý xa cách so với trung tâm phát triển năng động (thủ đô Hà Nội) nên khó tiếp cận thông tin thị trường, khoa học công nghệ, vận chuyển sản phẩm tươi sống có chất lượng đến tay người tiêu dùng ở khu vực thành thị/thủ đô. Đây chính là một trong những hạn chế tác động đến người nghèo trong việc hỗ trợ nâng cao năng lực, tạo điều kiện tiếp cận các loại thị trường nhằm cải thiện thu nhập giúp vươn lên thoát nghèo.

Vấn kiện chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo bền vững giai đoạn 2012 - 2015 đã có đánh giá, nhận định cụ thể về các yếu tố, bao gồm điều kiện tự nhiên, kinh tế, xã hội không thuận lợi ở một số vùng miền, địa phương như địa hình chia cắt, giao thông đi lại khó khăn, khí hậu khắc nghiệt, mùa đông thì rét đậm, rét hại và khô hạn; mùa hè thì mưa lũ, bão lụt, hạn hán; cơ sở hạ tầng chậm phát triển; kinh tế - xã hội chậm phát triển so với các vùng miền khác trong cả nước là những nguyên nhân khách quan dẫn đến tình trạng nghèo đói của Việt Nam xuất hiện từ lâu và ở mức cao trong nhiều thập kỷ.

Hệ quả của các tác động tiêu cực này vẫn còn hiện hữu trong Báo cáo của Ủy ban các vấn đề xã hội của Quốc hội khóa 14 về thẩm tra sơ bộ báo cáo của Chính phủ đối với kết quả 6 năm (2015 - 2020) thực hiện Nghị quyết số 76/2014/QH13 của Quốc hội về đẩy mạnh thực hiện mục tiêu giảm nghèo bền vững đến năm 2020, cụ thể: kết quả giảm nghèo chưa bền vững, tỷ lệ hộ nghèo trong đồng bào dân tộc thiểu số, vùng sâu, vùng xa, vùng có điều kiện kinh tế - xã hội khó khăn và đặc biệt khó khăn còn cao với 50% huyện nghèo có tỷ lệ hộ nghèo trên 30%, khoảng cách giàu nghèo có xu hướng gia tăng.

3.3.2. Điều kiện tự nhiên

Đặc điểm địa hình, khí hậu phân thành 2 vùng tự nhiên

Vùng cao: có độ cao trên 700 m, được hình thành do 2 dãy núi chính là dãy Hoàng Liên Sơn và dãy Con Voi. Độ dốc địa hình khá lớn, chủ yếu từ 150 m đến 200 m. Vùng này có 7 kiểu và 12 loại sinh khí hậu, phân thành 10 kiểu sinh khí hậu và 43 khoảng vi khí hậu. Nhiệt độ trung bình từ 15⁰C đến 20⁰C, lượng mưa trung bình từ 1.800 mm đến 2.000 mm;

Vùng thấp: có độ cao từ 700 m trở xuống, chủ yếu là thung lũng dọc ven sông, ven suối lớn, địa hình máng trũng có bề mặt dạng đồi. Ngoài ra còn có các thung lũng nhỏ hẹp, bị bao bọc bởi các sơn nguyên, dãy núi. Nhiệt độ trung bình từ 23⁰C đến 29⁰C, lượng mưa trung bình 1.400 mm - 1.700 mm.

Tỉnh Lào Cai mang khí hậu nhiệt đới gió mùa

Mùa khô bắt đầu từ tháng 10 đến tháng 3 năm sau; mùa mưa bắt đầu từ tháng 4 đến tháng 9; mưa, bão tập trung tháng 4 và tháng 9. Tỉnh có địa hình phức tạp và chia cắt nên tạo ra các tiểu vùng khí hậu khác nhau và có khi khắc nghiệt, đặc biệt xuất hiện hiện tượng sương mù trên toàn tỉnh, có nơi xuất hiện mức độ dày. Trong những đợt rét đậm tại vùng núi cao và thung lũng kín gió còn xuất hiện hiện tượng sương muối. Đặc điểm này gây khó khăn cho sản xuất và đời sống của đồng bào vùng cao tỉnh Lào Cai. Đây cũng là một trong những lý do chính khiến cho nhiều hộ gia đình đã bị rơi vào tình trạng nghèo thu nhập khi hoạt động sản xuất bị ảnh hưởng mạnh của yếu tố khí hậu.

Hộp 3. 3: Ảnh hưởng của thiên tai

Trong nhiều năm trở lại đây, trên địa bàn tỉnh Lào Cai xảy ra nhiều đợt giông lốc, mưa đá, lũ quét, sạt lở làm thiệt hại rất nhiều tài sản và hoa màu của người dân. Cụ thể: trong vòng 10 năm, từ 2008 - 2018, thiên tai đã làm chết 217 người, mất tích 8 người, bị thương 227 người; đồng thời làm 40.000 nhà bị đổ, sập hư hỏng, 2.300 hạ tầng khác bị hư hỏng, ước thiệt hại khoảng 4.624 tỷ đồng, làm ảnh hưởng đến sinh hoạt và gây thiệt hại nghiêm trọng về người và tài sản của người dân.

Nguồn: Ban Chỉ huy Phòng, chống thiên tai, tìm kiếm cứu nạn Lào Cai

Đặc điểm về đất đai

Có 10 nhóm đất chính, được chia làm 30 loại đất. 10 nhóm đất là: đất phù sa, đất lầy, đất đen, đất đỏ vàng, đất mùn vàng đỏ, đất mùn alit trên núi, đất mùn thô trên núi, đất đỏ vàng bị biến đổi do trồng lúa, đất xói mòn mạnh trơ sỏi đá và đất dốc tụ.

Đặc điểm về sông suối

Tỉnh Lào Cai có hệ thống sông suối dày đặc được phân bố khá đều trên địa bàn tỉnh với hai con sông lớn chảy qua là sông Hồng (130 km chiều dài chảy qua tỉnh) và sông Chảy bắt nguồn từ Vân Nam (Trung Quốc) có chiều dài đoạn chảy qua tỉnh là 124 km. Ngoài hai con sông lớn, trên địa bàn tỉnh

còn có hàng nghìn sông, suối lớn nhỏ (trong đó có 107 sông, suối dài từ 10 km trở lên). Đây là điều kiện thuận lợi cho tỉnh Lào Cai phát triển các công trình thủy điện vừa và nhỏ. Bên cạnh đó, nguồn nước ước tính có trữ lượng xấp xỉ 30 triệu m³, trữ lượng động khoảng 4.448 triệu m³ với chất lượng khá tốt, ít bị nhiễm vi khuẩn. Theo các tài liệu điều tra, trên địa bàn tỉnh có bốn nguồn nước khoáng, nước nóng có nhiệt độ khoảng 40⁰C và nguồn nước siêu nhạt ở huyện Sa Pa, hiện chưa được khai thác, sử dụng.

Đặc điểm về rừng

Có 307.573 ha, trong đó có 249.434 ha rừng tự nhiên và 58.139 ha rừng trồng. Thực vật rừng: rất phong phú cả về số lượng loài và tính điển hình của thực vật. Riêng tại khu bảo tồn thiên nhiên Hoàng Liên Sơn đã phát hiện được 847 loài thực vật thuộc 164 họ, 5 ngành, trong đó có nhiều loại quý hiếm như: Lát Hoa, Thiết Sam, Đinh, Nghiến... Động vật rừng: theo các tài liệu nghiên cứu, tỉnh Lào Cai có 442 loài chim, thú, bò sát, ếch nhái. Trong đó thú có 84 loài thuộc 28 họ, 9 bộ; chim có 251 loài thuộc 41 họ, 14 bộ; bò sát có 73 loài thuộc 12 họ...

Đặc điểm về khoáng sản

Tới nay phát hiện được 150 mỏ và điểm mỏ với trên 30 loại khoáng sản, trong đó có mỏ khoáng sản đã được thăm dò, đánh giá trữ lượng, chất lượng thuộc loại quy mô lớn nhất nước và khu vực như: A Pa Tit Cam Đường với trữ lượng 2,5 tỷ tấn, sắt Quý Sa trữ lượng 124 triệu tấn, đồng Sin Quyền trữ lượng 53 triệu tấn, mỏ Molipden Ô Quy Hồ trữ lượng 15,4 nghìn tấn.

Đặc điểm về dân tộc

Với hơn 20 nhóm dân tộc cùng sinh sống, tỉnh Lào Cai trở thành mảnh đất phong phú về bản sắc văn hoá, về truyền thống lịch sử, di sản văn hoá... Theo kết quả điều tra, hiện dân tộc Thái còn lưu trữ hơn 100 bộ sách bằng chữ Pali ra đời từ thế kỉ XIII; dân tộc Tày, Dao, Giáy có hàng nghìn bản sách cổ bằng chữ Nôm. Đặc biệt tại huyện Sa Pa có bãi đá cổ được chạm khắc hoa văn thể hiện các hình tượng, bản đồ, chữ ký, ký hiệu... Hơn nữa, những biến

động trong lịch sử đã để lại cho tỉnh Lào Cai nhiều di tích nổi tiếng như đền Bảo Hà, đền Thượng, kiến trúc nhà Hoàng A Tưởng...

Đặc điểm về tài nguyên, khoáng sản

Nguồn tài nguyên khoáng sản và tài nguyên nhân văn tạo điều kiện phát triển công nghiệp (ngành công nghiệp khai thác và chế biến khoáng sản) và dịch vụ (du lịch).

Tuy nhiên, sự phát triển ngành công nghiệp nhưng không phải ai cũng được hưởng lợi trực tiếp như được tuyển dụng vào lao động tại các khu công nghiệp. Hoặc nguồn tài nguyên nhân văn tuy được khai thác dưới hình thức phát triển các loại hình du lịch, đặc biệt loại du lịch cộng đồng nhưng cũng mới chỉ tập trung ở một số địa phương như Sa Pa hay Bắc Hà. Còn các địa phương khác chưa khai thác được hết tiềm năng nên người dân ở các địa phương này chưa có được nguồn thu nhập từ hoạt động phát triển du lịch.

3.3.3. Tiềm năng kinh tế

(1) Với đặc điểm điều kiện tự nhiên như trên, tỉnh Lào Cai có tiềm năng phát triển kinh tế theo các lĩnh vực về công nghiệp, nông - lâm nghiệp

Tỉnh Lào Cai là tỉnh giàu tài nguyên khoáng sản, có trên 35 loại khoáng sản khác nhau, với 150 điểm mỏ có giá trị, trong đó có nhiều loại chất lượng cao, trữ lượng lớn, điển hình: Apatit (2,1- 2,5 tỷ tấn), sắt (137 triệu tấn), đồng, vàng gốc, graphít, đất hiếm, fenpat, nguyên liệu gốm, sứ thủy tinh... Nhiều loại khoáng sản đang được khai thác phục vụ chế biến sâu tại tỉnh Lào Cai như tuyển quặng apatít, đồng.

Tỉnh Lào Cai có địa hình khá phong phú, phân tầng độ cao thấp rõ rệt, khí hậu nhiệt đới gió mùa, chia làm hai vùng: Vùng cao, nhiệt độ trung bình từ 15⁰C – 20⁰C, với đặc điểm khí hậu á nhiệt đới, mát mẻ về mùa hè, lạnh giá về mùa đông rất phù hợp với các loại cây trồng ôn đới như táo, lê, đào, mận, hoa hồng, hoa ly, địa lan, cây dược liệu, rau trái vụ, nuôi cá nước lạnh như cá hồi, cá tầm, các sản phẩm của vùng này đều mang tính đặc sản mà các tỉnh vùng thấp không có được, đây chính là một tiềm năng, thế mạnh riêng của

tỉnh Lào Cai; Vùng thấp nhiệt độ trung bình từ 23⁰C – 29⁰C gồm các xã nằm dọc theo sông Hồng và một phần sông Chảy mang đặc trưng của khí hậu nhiệt đới nóng ẩm, phù hợp với phát triển các loại cây ăn quả nhiệt đới như dưa, chuối, cam, quýt.... đặc biệt là phát triển vùng nguyên liệu chế biến chè, thuốc lá... Đồng thời phát triển chăn nuôi gia súc, gia cầm, thủy sản nước ấm (cá chiên, cá lăng chấm, tôm càng xanh...). Tỉnh Lào Cai còn có tiềm năng về phát triển lâm nghiệp, diện tích đất rừng sản xuất chiếm 45% đất nông nghiệp.

(2) Tiềm năng thương mại – kinh tế cửa khẩu

Tỉnh Lào Cai có cặp cửa khẩu Quốc tế Lào Cai – Hà Khẩu (đường sắt và đường bộ) với 3 điểm thông quan: Ga quốc tế Lào Cai, cầu đường bộ qua sông Nậm Thi, cầu đường bộ qua sông Hồng (là điểm nối giữa đường cao tốc Hà Nội - Lào Cai (Việt Nam) với đường cao tốc Hà Khẩu - Côn Minh (Trung Quốc) là cầu nối quan trọng trên tuyến Hành lang kinh tế Côn Minh – Lào Cai - Hà Nội - Hải Phòng;

Là cửa ngõ của Việt Nam và các nước ASEAN. Trung tâm của Hành lang Bắc Nam trong hợp tác các nước tiểu vùng sông Mê Kông mở rộng (GMS) với thị trường Tây Nam – Trung Quốc. Cửa khẩu quốc tế Lào Cai là cửa khẩu duy nhất ở phía Bắc Việt Nam nằm trong lòng một thành phố trực thuộc tỉnh, có đầy đủ hệ thống dịch vụ của đô thị loại III cũng như các dịch vụ thương mại vận tải, kho bãi, logistics, giám định hàng hóa, cảng ICD...

(3) Tiềm năng du lịch

Tỉnh Lào Cai là tỉnh có nguồn tài nguyên du lịch phong phú, đa dạng, mang những nét đặc trưng độc đáo như: có đỉnh Phan xi păng cao nhất Đông Dương; một số nơi khí hậu quanh năm mát mẻ như Bắc Hà, Sa Pa; có bãi đá cổ huyền bí; có các di tích lịch sử được xếp hạng; có 25 dân tộc anh em cùng sinh sống với những nét văn hóa đặc trưng từ chữ viết, trang phục, kiểu dáng nhà ở, văn hóa ẩm thực, tâm linh... Tỉnh Lào Cai có vai trò là một trung tâm du lịch tiểu vùng miền núi Tây Bắc và cũng là tỉnh biên giới cửa ngõ, tiếp giáp với tỉnh Vân Nam – một tỉnh du lịch đầy tiềm năng của Trung Quốc, đây là một trong những điều kiện thuận lợi để tỉnh Lào Cai phát triển kinh tế du

lịch. Từ những lợi thế về địa lý, tài nguyên du lịch đã giúp cho tỉnh Lào Cai phát triển nhiều loại hình du lịch như: du lịch văn hóa, du lịch nghỉ dưỡng, du lịch sinh thái, du lịch tham quan, du lịch thể thao, du lịch nghiên cứu khoa học. Với các tiềm năng kinh tế như trên, nếu Lào Cai biết cách phát huy và khai thác hiệu quả sẽ giúp góp phần phát triển kinh tế - xã hội trên địa bàn của tỉnh, quả đó, thúc đẩy tạo việc làm có chất lượng và bền vững, từ đó nâng cao thu nhập cho người dân, vươn lên thoát nghèo.

(4) Tiềm năng giao thông

Mạng lưới giao thông vận tải trên địa bàn tỉnh Lào Cai chủ yếu là đường bộ. Có 4 tuyến quốc lộ chạy qua địa bàn tỉnh (4D, 4E, 279, 70) với tổng chiều dài trên 400 km; 8 tuyến tỉnh lộ gần 300 km; gần 1.000 km đường liên xã, liên thôn. Mạng lưới giao thông giữa các huyện, thị khá thuận lợi. Lào Cai có đường ô tô đến trung tâm các xã, phường trên địa bàn toàn tỉnh.

Đường sông gồm 2 tuyến sông Hồng và sông Chảy chạy dọc tỉnh. Tuy nhiên, do có nhiều ghềnh thác nên khả năng vận tải còn hạn chế. Tuyến đường cao tốc Hà Nội - Lào Cai đã đi vào khai thác mở ra một cơ hội mới cho phát triển kinh tế và du lịch của Lào Cai. Tuyến đường sắt Hà Nội - Lào Cai dài 296 km, đoạn qua địa phận Lào Cai dài 62 km được nối với đường sắt Trung Quốc. Ngoài ra còn có đường sắt nối từ Phố Lu vào mỏ Apatít Cam Đường và một nhánh từ Xuân Giao đi Nhà máy Tuyển quặng Tầng Loỏng, với tổng chiều dài 58 km, theo thiết kế có 50 đôi tàu/ngày đêm. Hệ thống đường giao thông phát triển đã tạo điều kiện thuận lợi cho phát triển kinh tế, đẩy mạnh giao thương hàng hóa. Điều này có ảnh hưởng rất lớn đến cải thiện thu nhập của người dân. Tuy nhiên, đây là các trục đường chính nên các hộ gia đình ở xã vùng cao vùng sâu vùng xa cũng chưa được tiếp cận và hưởng lợi nhiều.

(5) Tiềm năng hạ tầng điện, nước

Tất cả 164 xã, phường, thị trấn của tỉnh Lào Cai đều có điện lưới quốc gia. Tuy nhiên, còn gần 5,4% số hộ dân nông thôn năm 2010 không được sử dụng điện sinh hoạt. Con số này giảm còn 4,4% năm 2018 (Niên giám thống

kê Lào Cai 2018). Số hộ chưa được sử dụng điện lưới sống ở 453 thôn/bản thuộc 100 xã ở tất cả 8 huyện. Hiện tại có hệ thống cấp nước sạch tại thành phố Lào Cai và hầu hết các trung tâm huyện. Tỷ lệ hộ gia đình được sử dụng nguồn nước hợp vệ sinh của Lào Cai đạt khá cao, khoảng 86%, trong đó thành thị hơn 90% và nông thôn khoảng 84% (Niên giám thống kê Lào Cai 2018). Tuy nhiên nước sinh hoạt cho vùng cao vùng sâu vùng xa, nhất là trong mùa khô còn rất thiếu. Đây chính là nguyên nhân của tỷ lệ hộ gia đình được sử dụng nước sinh hoạt vệ sinh thấp ở các xã xa xôi hẻo lánh thuộc các huyện nghèo của tỉnh Lào Cai.

(6) Tiềm năng hạ tầng thông tin liên lạc và công nghệ thông tin

Số thuê bao điện thoại trên 100 người dân tăng từ 77 thuê bao lên 84 thuê bao, tăng 109%, trong đó thuê bao điện thoại di động tăng nhanh hơn điện thoại cố định, từ 59 thuê bao năm 2010 lên 78 thuê bao năm 2018, tăng 134%. Số thuê bao internet cũng tăng từ 3 thuê bao trên 100 dân năm 2010 lên 9 thuê bao năm 2018, tăng 236% (Niên giám thống kê tỉnh Lào Cai 2018). Số thuê bao điện thoại di động tăng nhanh trong những năm qua đã giúp ngành giáo dục tỉnh Lào Cai sử dụng làm phương tiện liên lạc giữa nhà trường và gia đình học sinh để thông báo kết quả học tập và tăng tỷ lệ chuyên cần. Hạ tầng công nghệ thông tin được phát triển ổn định. Dự án mạng LAN đô thị với quy mô và công nghệ hiện đại đảm bảo tỉnh Lào Cai có một hạ tầng truyền dẫn đáp ứng được nhu cầu đến 2020 và có khả năng mở rộng cho các giai đoạn tiếp theo. Việc phát triển hạ tầng Công nghệ thông tin tại các sở, ban, ngành được đầu tư, kết nối internet phục vụ công tác quản lý, điều hành. Cổng giao tiếp điện tử ở địa chỉ: <http://www.laocai.gov.vn/> là kênh thông tin chính thức của tỉnh Lào Cai trên môi trường mạng. Sự phát triển nhanh hạ tầng thông tin liên lạc và công nghệ thông tin đã thực sự tác động mạnh đến cơ hội tiếp cận thị trường của người dân, đặc biệt các hộ gia đình ở các xã vùng cao vùng sâu vùng xa. Tuy nhiên, do điều kiện địa hình phức tạp nên đã ảnh hưởng đến sử dụng dịch vụ viễn thông của các hộ gia đình ở các khu vực đặc biệt khó khăn, xa xôi hẻo lánh này. Chính vì vậy, xét về mức độ thiếu hụt

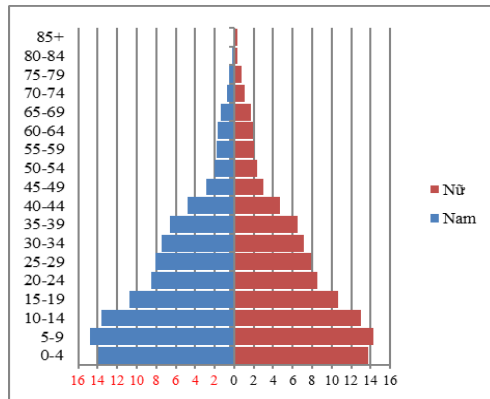
về sử dụng dịch vụ viễn thông của tỉnh Lào Cai đều cao hơn mức thiếu hụt chung của cả nước và vùng TDMNPB.

(7) Tiềm năng cơ sở hạ tầng du lịch

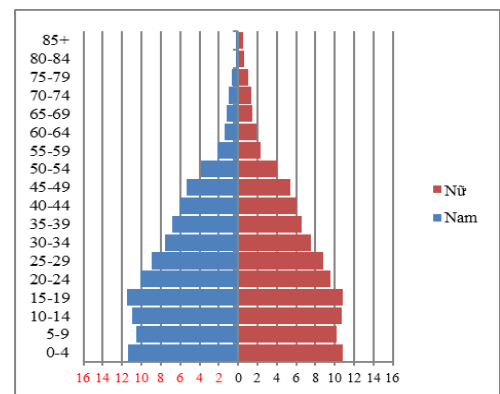
Trong những năm qua, tỉnh Lào Cai phát triển được mạng lưới đường bộ nhằm phát triển du lịch tại một số vùng trọng điểm của tỉnh như đường từ thị trấn Sa Pa - Cát Cát, Sa Pa - San Sả Hồ; đường Thôn San II - Lao Chải đi Tả Van; đường Phéc Bùng - Cốc Ly (Bắc Hà), tuyến đường du lịch nội tỉnh lộ 153 đến thôn Trung Đô, xã Bảo Nhai (Bắc Hà), tuyến đường du lịch Núi Ba Mẹ Con (Bắc Hà). Toàn tỉnh cũng đã phát triển được một hệ thống vận tải và dịch vụ du lịch đa dạng, phong phú và ngày càng chuyên nghiệp phục vụ khách du lịch cả nước. Gần đây, với nhu cầu du lịch lên Sa Pa tăng mạnh sau khi thông đường cao tốc Nội Bài - Lào Cai, tỉnh đã xây dựng chiến lược, quy hoạch phát triển đô thị du lịch Sa Pa, thành phố Lào Cai và các điểm du lịch khác trên địa bàn tỉnh; đầu tư, khai thác tuyến du lịch chuyên đề qua ba miền di sản ruộng bậc thang: Mù Căng Chải (Yên Bái) - Sa Pa - Bát Xát (Lào Cai) - Nguyên Dương (Vân Nam - Trung Quốc). Phát triển mạnh mẽ du lịch sẽ góp phần phát triển kinh tế và nâng cao thu nhập cho người dân, nhưng cũng sẽ kéo theo nhiều hệ lụy có thể ảnh hưởng đến bản sắc và cảnh sắc vốn có của địa phương, gây ra những vấn đề xã hội và trẻ em như lao động sớm ở trẻ em, tạo vòng luẩn quẩn trong công cuộc thực hiện mục tiêu giảm nghèo.

(8) Tiềm năng dân số và lao động

Tổng số dân của tỉnh Lào Cai vào thời điểm 0 giờ ngày 01 tháng 4 năm 2019 là 730.420 người, trong đó, dân số nam là 371.306 người, chiếm 50,8% và dân số nữ là 359.114 người, chiếm 49,2%. Theo kết quả Tổng điều tra dân số năm 2019, tỉnh Lào Cai có 88,1% dân số trong độ tuổi đi học phổ thông đang đi học. Dân số tỉnh Lào Cai đã có sự biến đổi cơ bản về quy mô và cơ cấu dân số. Tháp dân số năm 2009 có cơ cấu dân số trẻ, thể hiện qua sự nở rộ của ba thanh ở đáy tháp gồm nhóm dân số từ 0 - 14 tuổi. Đến năm 2019 tháp dân số chuyển đổi cơ bản, với tỷ trọng dân số trẻ giảm và tỷ trọng người trong tuổi lao động tăng thông qua sự thu hẹp của ba thanh ở đáy tháp.



Năm 2009



Năm 2019

Biểu đồ 3. 2: Tháp tuổi dân số Lào Cai

Nguồn: Niên giám thống kê, Cục Thống kê tỉnh Lào Cai, năm 2019

Tháp dân số 2019 cho thấy lực lượng lao động đông, số trẻ sinh ra thấp, số người cao tuổi ở mức trung bình. Đây là giai đoạn dân số tốt nhất nhưng nếu vấn đề giáo dục của người lớn mà không được đầu tư thỏa đáng thì sẽ dẫn đến tình trạng trình độ giáo dục của nhóm này sẽ thấp, ảnh hưởng đến chất lượng nguồn lao động trong tương lai, kéo theo hệ lụy khó gia nhập thị trường lao động trình độ cao, ảnh hưởng trực tiếp đến nguồn thu nhập cho bản thân và hộ gia đình người lao động để vươn lên thoát nghèo và tiến tới khá giả.

3.3.4. Đặc điểm của hộ gia đình

1) Quy mô hộ gia đình

Theo Điều tra mức sống hộ gia đình năm 2018 quy mô hộ gia đình của tỉnh Lào Cai giảm từ 4,9 người trên một hộ năm 2014 xuống còn 4,2 người năm 2018. Tuy nhiên, quy mô hộ gia đình của tỉnh Lào Cai trong các năm đều cao hơn quy mô hộ gia đình của vùng TDMNPB và cao hơn mức trung bình của cả nước. Ở cấp quốc gia, cấp vùng hay tỉnh Lào Cai thì các hộ nghèo nhất đều có quy mô hộ lớn hơn các hộ giàu nhất. Với mỗi nhóm dân tộc, điều này đều đúng. Tuy nhiên, với dân tộc Kinh chênh lệch quy mô này không lớn

bằng các nhóm DTTS khác (KSMS 2018); đồng thời quy mô hộ của dân tộc Kinh cũng nhỏ hơn các dân tộc khác.

Đây cũng là một nguyên nhân gây nên tình trạng nghèo hơn ở đa số nhóm DTTS. Đặc biệt, công tác giảm nghèo sẽ đối mặt với nhiều khó khăn khi đa số hộ nghèo trên địa bàn tỉnh Lào Cai là hộ đồng bào dân tộc thiểu số.

Quy mô hộ gia đình lớn, chủ yếu là hộ đồng bào dân tộc thiểu số gắn liền với phong tục tập quán lạc hậu, trong điều kiện sinh hoạt và sản xuất phụ thuộc vào tự nhiên với điều kiện không thuận lợi, tất cả những yếu tố này cộng hưởng tạo nên những cản trở lớn đối với người nghèo và chính bản thân hộ nghèo trong tiến trình vươn lên để thoát nghèo.

Hộp 3. 4: Lỗi nghèo của tỉnh Lào Cai

Theo Giám đốc Sở Lao động – Thương binh và Xã hội tỉnh Lào Cai: tính đến năm 2019, trên 95% hộ nghèo trên địa bàn tỉnh Lào Cai là hộ đồng bào dân tộc thiểu số, vì vậy, việc thoát nghèo gặp rất nhiều khó khăn, trong đó còn 43 xã, phường, thị trấn có tỷ lệ hộ nghèo trên 40%, đây được coi là vùng “lỗi nghèo” của tỉnh.

Nguồn: Tổng hợp của Tác giả từ kết quả phỏng vấn sâu

2) Trình độ học vấn

Theo số liệu điều tra dân số năm 2019, trình độ học vấn của chủ hộ tại các huyện được điều tra rất đa dạng, trong đó trình độ học vấn cao nhất của chủ hộ là ở trình độ đại học, và thấp nhất là học hết chương trình tiểu học tức lớp 5. Trung bình toàn tỉnh, đại đa số các chủ hộ có trình độ học vấn hết lớp 9 (chiếm 34% tổng số liệu điều tra toàn tỉnh). Trong đó, thành phố Lào Cai có trình độ dân trí cao nhất toàn tỉnh với 17% chủ hộ có trình độ đại học, huyện Văn Bàn có trình độ dân trí thấp nhất với trên 70% chủ hộ chưa học hết lớp 12. Kết quả điều tra dân số năm 2019 cũng cho thấy trình độ chuyên môn kỹ thuật của dân số từ 15 tuổi trở lên của tỉnh Lào Cai có bằng từ cao đẳng đến sơ cấp nghề đều thấp hơn mức chung của vùng TDMNPB.

Trình độ học vấn thấp, cộng với trình độ chuyên môn kỹ thuật thấp sẽ ảnh hưởng đến việc tiếp thu các kiến thức, tiến bộ khoa học kỹ thuật công nghệ khi tham gia vào thị trường lao động chung, hệ lụy trực tiếp là ảnh hưởng đến thu nhập của người nghèo thấp, khó có khả năng vươn lên thoát nghèo và ngày càng tụt hậu xa hơn so với các lao động có trình độ chuyên môn kỹ thuật cao hơn.

3) Nghề nghiệp chính

Tỉnh Lào Cai là tỉnh có tỷ lệ đồng bào DTTS cao và đặc thù hiện nay chủ yếu vẫn là sản xuất nông, lâm nghiệp. Tỷ lệ các nhóm DTTS có việc làm trong lĩnh vực công nghiệp, xây dựng và dịch vụ rất thấp, chưa khai thác được tiềm năng trong lĩnh vực du lịch, dịch vụ của khu vực.

Sản xuất nông, lâm nghiệp có đặc điểm phụ thuộc nhiều vào điều kiện tự nhiên và có thu nhập thấp so với các ngành nghề khác; trong khi điều kiện tự nhiên không thuận sẽ ảnh hưởng trực tiếp đến sản lượng và chất lượng sản phẩm thu hoạch, kéo theo nguy cơ cao làm giảm nguồn thu nhập của người nghèo và hộ gia đình, dễ rơi vào diện tái nghèo, khó thoát nghèo bền vững.

4) Văn hóa, phong tục tập quán

Do đặc điểm có nhiều cộng đồng dân tộc thiểu số sinh sống với những yếu tố về văn hóa, phong tục, tập quán, thói quen lạc hậu còn tồn tại, theo kết quả điều tra, thu thập thông tin về thực trạng kinh tế - xã hội của 53 dân tộc thiểu số năm 2019 cho biết về tình trạng kết hôn cận huyết thống (tỷ lệ này của vùng Trung du và miền núi phía Bắc là 0,57%, ở mức cao và chỉ xếp vị trí sau 2 vùng: đồng bằng sông Cửu Long và Tây Nguyên); tình trạng tảo hôn (tỷ lệ này của vùng Trung du và miền núi phía Bắc là 28,78%, ở mức cao và chỉ xếp vị trí sau vùng Tây Nguyên); di cư tự do (số người di cư tự do trong năm 2018 của vùng Trung du và miền núi phía Bắc là 753 người, trong đó của tỉnh Lào Cai là 24 người); tình trạng sử dụng nhiên liệu chính bằng củi để nấu ăn của người dân tộc thiểu số chiếm tỷ lệ cao, ở mức 50,6%... đã tác động đến sức khỏe kém, cơ hội được giáo dục – dạy nghề bị hạn chế, điều kiện sinh sống – sản xuất thiếu ổn định, tác động xấu đến môi trường sinh thái; từ đó

góp phần cộng hưởng làm ảnh hưởng tiêu cực đến việc giảm nghèo của tỉnh Lào Cai nói riêng và của vùng Trung du và miền núi phía Bắc nói chung.

3.3.5. Cơ chế, chính sách

Hệ thống chính sách giảm nghèo được xây dựng và ban hành tương đối đầy đủ: Hệ thống chính sách tấn công nghèo của Việt Nam được hình thành và hoàn thiện theo hướng giải quyết NĐC. Những năm đầu tiên của công cuộc giảm nghèo, lần đầu Việt Nam có chiến lược giảm nghèo với ba yếu tố cơ bản: duy trì tốc độ tăng trưởng kinh tế cao; cung cấp đầy đủ các dịch vụ xã hội chủ yếu - đặc biệt là giáo dục tiểu học, y tế cơ sở, kế hoạch hoá gia đình và dinh dưỡng; các bộ phận dân cư cần phải được bảo vệ thông qua một hệ thống có mục tiêu rõ ràng và hệ thống bảo trợ xã hội. Chiến lược này là cơ sở cho sự xuất hiện hệ thống chính sách XĐGN.

Cùng với đầu tư phát triển nông nghiệp và nông thôn, Chính phủ đã phê duyệt chương trình mục tiêu quốc gia XĐGN (Quyết định số 133/1998/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ) bao gồm 9 dự án với các nội dung chính đó là: Đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng (CSHT) và sắp xếp lại dân cư; Định canh định cư, di dân và kinh tế mới; Hỗ trợ vùng đồng bào dân tộc đặc biệt khó khăn; Hướng dẫn cách làm ăn cho người nghèo. Bên cạnh đó, chương trình phát triển kinh tế, xã hội các xã đặc biệt khó khăn miền núi, vùng sâu, vùng xa (Quyết định số 135/1998/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ) cũng được ra đời với mục tiêu hỗ trợ cho các xã đặc biệt khó khăn phát triển kinh tế xã hội, chú trọng đầu tư xây dựng CSHT. Trong giai đoạn này có thể thấy, chính sách chủ yếu tập trung vào tạo điều kiện thuận lợi để người nghèo có nhiều cơ hội cải thiện điều kiện sản xuất và tăng thu nhập. Ngoài ra, hỗ trợ người nghèo tiếp cận với giáo dục, y tế cũng đã được ưu tiên quan tâm.

Tuy nhiên, vì chưa có kinh nghiệm cũng như thiếu các đánh giá về thực trạng nghèo của Việt Nam nên chiến lược này còn sơ khai. Do đó, trong một thời gian ngắn thực hiện, Việt Nam đã rút ra bài học và với sự hỗ trợ của các tổ chức quốc tế, Chính phủ đã xây dựng chiến lược giảm nghèo khá bài bản với một hệ thống các chính sách tương đối bao phủ. Đó là chiến lược XĐGN

2001 - 2010. Với mục đích đầu tư hỗ trợ, tạo điều kiện cho người nghèo có tư liệu và phương tiện để sản xuất, dịch vụ, nâng cao thu nhập; tiếp cận các dịch vụ xã hội, nhất là các dịch vụ xã hội cơ bản và mạng lưới an sinh xã hội, bảo đảm XDGN bền vững. Để các chính sách thực sự phát huy tác dụng hiệu quả nhất, chiến lược XDGN này đã được thiết kế thành hai giai đoạn.

Các chương trình mục tiêu quốc gia: Giai đoạn 2001 - 2005, với chương trình mục tiêu quốc gia XDGN và việc làm, liên quan trực tiếp đến XDGN gồm có 6 chính sách và 4 nhóm dự án. So với giai đoạn trước, chính sách trong giai đoạn này được bổ sung rất nhiều. Cụ thể chính sách nhằm hạn chế rủi ro của người nghèo bước đầu đã được triển khai thực hiện như chính sách an sinh xã hội, bảo vệ những người yếu thế. Ngoài ra, nếu là chính sách hỗ trợ thì sự hỗ trợ này cũng cụ thể hơn như hỗ trợ về nhà ở hay hỗ trợ về cách thức làm ăn thông qua các dự án hướng dẫn người nghèo cách làm ăn. Đặc biệt, từ kết quả phân tích thực trạng nghèo cho biết đồng bào DTTS là nhóm người nghèo nhất và cũng có nguy cơ gặp rủi ro cao nên các chính sách riêng cho đối tượng này cũng được quan tâm thỏa đáng.

Năm 2000, trong báo cáo Tán công nghèo của Việt Nam, chúng ta đã đồng ý với quan điểm đa chiều của nghèo do WB đưa ra nhưng trên thực tế giai đoạn này chưa có chính sách cụ thể nào về nâng cao năng lực cho người nghèo được triển khai một cách chính thức. Ngoài trừ trường hợp thực hiện Nghị định của Chính phủ về quy chế dân chủ ở cấp cơ sở nhưng không phải là chỉ dành riêng cho XDGN. Cụ thể: Chương trình mục tiêu quốc gia xóa đói giảm nghèo và việc làm giai đoạn 2001 – 2005 được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt tại Quyết định số 143/2001/QĐ-TTg ngày 27 tháng 9 năm 2001, trong đó, nội dung về lĩnh vực xóa đói giảm nghèo chỉ gồm 2 nhóm chính sách và dự án là: (1) nhóm chính sách: hỗ trợ về y tế, về giáo dục, chính sách an sinh, miễn thuế sử dụng đất nông nghiệp, trợ giúp đối tượng nghèo về nhà ở, công cụ lao động và sản xuất; (2) nhóm dự án: dự án tín dụng cho hộ nghèo vay vốn để phát triển sản xuất, kinh doanh; dự án hướng dẫn người nghèo cách làm ăn, khuyến nông, khuyến lâm, khuyến ngư; dự án xây dựng mô hình xóa đói giảm nghèo ở các vùng đặc thù (bãi ngang ven biển, vùng cao, biên

giới, hải đảo, vùng ATK, vùng sâu, đồng bằng sông Cửu Long); nhóm các dự án xóa đói giảm nghèo cho các xã nghèo (có 25% hộ nghèo trở lên và chưa đủ cơ sở hạ tầng thiết yếu) không thuộc Chương trình 135.

Giai đoạn 2006 - 2010, với chương mục tiêu quốc gia về giảm nghèo, tiếp tục thực hiện các chính sách giai đoạn 2001 - 2005, nhưng có sửa đổi bổ sung cho phù hợp. Trong đó các chính sách, dự án thuộc chương trình giảm nghèo giai đoạn 2006 - 2010. Bên cạnh chương trình giảm nghèo quốc gia, chương trình 135 tiếp tục triển khai giai đoạn II trên cơ sở điều chỉnh chương 135 giai đoạn I với mục đích tiếp tục hỗ trợ các xã đặc biệt khó khăn. Thêm vào đó, sau một thời gian khá dài thực hiện các chính sách giảm nghèo đặc biệt có chính sách riêng biệt cho các đối tượng đặc biệt như DTTS, tình trạng nghèo được cải thiện chưa đáng kể, vì vậy, năm 2008, Chính phủ Việt Nam đã thể hiện quyết tâm cao trong công cuộc giảm nghèo bằng việc tập trung giải quyết những nơi được gọi là nghèo nhất của Việt Nam đó chính là các huyện nghèo nhất trên cả nước thông qua chương trình “hỗ trợ giảm nghèo nhanh và bền vững đối với 61 huyện nghèo”. Trong đó tập trung vào chính sách hỗ trợ nhà ở cho người nghèo, hỗ trợ sản xuất, phát triển CSHT và đào tạo dạy nghề. Những năm qua, việc tập trung thực hiện thành công Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội và các chương trình giảm nghèo đã tạo điều kiện để người nghèo tiếp cận tốt hơn các dịch vụ xã hội cơ bản; cơ sở hạ tầng của các huyện, xã nghèo được tăng cường; đời sống người nghèo được cải thiện rõ rệt, tỷ lệ hộ nghèo cả nước đã giảm. Thành tựu giảm nghèo của nước ta thời gian qua được cộng đồng quốc tế ghi nhận và đánh giá cao. Tuy nhiên, kết quả giảm nghèo chưa thực sự bền vững, số hộ đã thoát nghèo nhưng mức thu nhập nằm sát chuẩn nghèo còn lớn, tỷ lệ hộ tái nghèo hàng năm còn cao; chênh lệch giàu - nghèo giữa các vùng, nhóm dân cư vẫn còn khoảng cách lớn, đời sống người nghèo gặp nhiều khó khăn, nhất là ở khu vực miền núi, vùng cao, vùng đồng bào DTTS.

Công tác giảm nghèo giai đoạn 2011 - 2020 là gắn các mục tiêu giảm nghèo với tiêu chí xây dựng nông thôn mới, với các chính sách an sinh xã hội và chương trình đào tạo nghề cho lao động nông thôn. Đồng thời tập trung

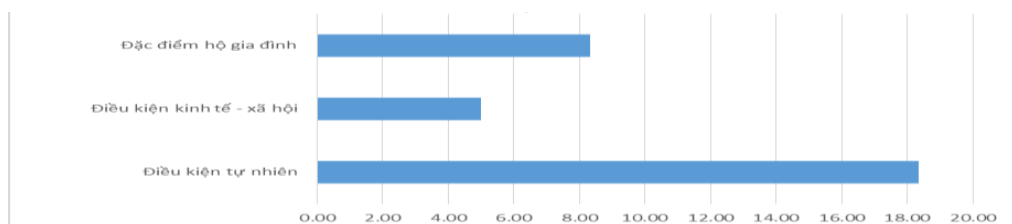
nguồn lực và giải pháp hỗ trợ cho các địa bàn khó khăn nhất, mà trọng tâm là các huyện nghèo theo Nghị quyết số 30a/2008/NQ-CP ngày 27 tháng 12 năm 2008 của Chính phủ. Trong Nghị quyết đã khẳng định: Giảm nghèo bền vững là một trọng tâm của Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2011 - 2020 nhằm cải thiện và từng bước nâng cao điều kiện sống của người nghèo, trước hết là ở khu vực miền núi, vùng đồng bào DTTS; tạo sự chuyển biến mạnh mẽ, toàn diện ở các vùng nghèo; thu hẹp khoảng cách chênh lệch giữa thành thị và nông thôn, giữa các vùng, các dân tộc và các nhóm dân cư. Đối tượng bao gồm người nghèo, hộ nghèo trên phạm vi cả nước; ưu tiên người nghèo là người DTTS, người cao tuổi, người khuyết tật, phụ nữ và trẻ em. Chính phủ ưu tiên tập trung đầu tư cho những địa bàn nghèo nhất của cả nước, bao gồm: các huyện nghèo; các xã đặc biệt khó khăn vùng đồng bào dân tộc và miền núi, xã đặc biệt khó khăn vùng bãi ngang ven biển và hải đảo, xã biên giới và xã an toàn khu; thôn, bản đặc biệt khó khăn vùng đồng bào dân tộc và miền núi.

Để thực hiện mục tiêu giảm nghèo bền vững, Chính phủ đã chỉ đạo tiếp tục thực hiện các chính sách giảm nghèo chung, trên cơ sở rà soát, đánh giá lại, mang tính hệ thống để tập trung ưu tiên cho mục tiêu giảm nghèo và trở thành nhiệm vụ thường xuyên của các Bộ, ngành; đồng thời tổ chức nghiên cứu, ban hành các chính sách giảm nghèo đặc thù, ưu tiên cho hộ nghèo, người nghèo sinh sống ở huyện nghèo, xã đặc biệt khó khăn và thôn, bản đặc biệt khó khăn.

Trong giai đoạn 2011 - 2015 và giai đoạn tiếp theo, hình thành một chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo bền vững để tập trung nguồn lực, ưu tiên cho các địa bàn nghèo, hạn chế tình trạng chồng chéo, phân tán. Các chính sách giảm nghèo trở thành nhiệm vụ thường xuyên của các Bộ, ngành nhằm thực hiện đúng chức năng, nhiệm vụ được giao, đồng thời giúp cho các Bộ, ngành khi thiết kế chính sách thuộc lĩnh vực được giao mang tính hệ thống hơn, chỉ có một (hoặc một số ít văn bản) ban hành chính sách thực hiện theo một cơ chế chung, áp dụng cho mọi đối tượng, trong đó ưu tiên hơn cho các nhóm đối tượng khó khăn (như người nghèo, DTTS), hạn chế tình trạng

cùng một lĩnh vực nhưng có nhiều Bộ, ngành cùng đề xuất ban hành chính sách, và giúp cho các cấp địa phương, cơ sở thực hiện thuận lợi hơn.

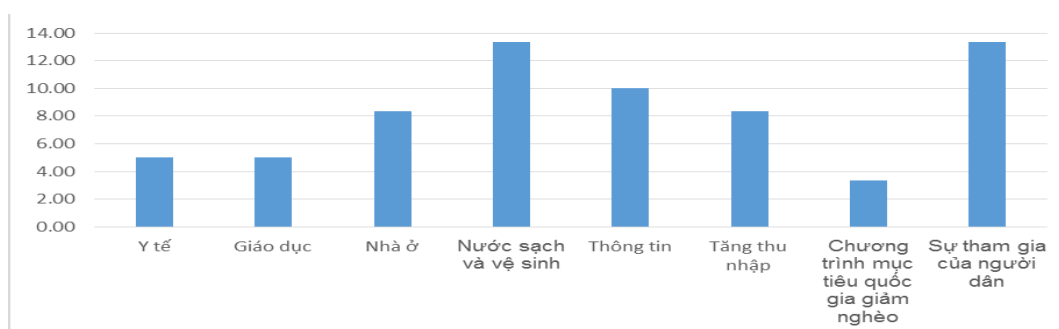
Đánh giá này cũng phù hợp với kết quả khảo sát ý kiến của các chuyên gia và lãnh đạo ở Trung ương và địa phương, trong đó tỷ lệ ý kiến cho rằng mức độ tác động mạnh của đặc điểm kinh tế - xã hội, bao gồm hệ thống cơ chế, chính sách của nhà nước là lớn nhất so với yếu tố vị trí địa lý và điều kiện tự nhiên và đặc điểm hộ gia đình nghèo, mức độ ảnh hưởng mạnh lên tới 95% đến tình trạng nghèo đa chiều của hộ gia đình.



Biểu đồ 3. 3: Mức độ yếu tố tác động nghèo

Nguồn: Điều tra của Tác giả

Riêng đối với đánh giá về mức độ hiệu quả của hệ thống chính sách hiện nay thì kết quả khảo sát ý kiến của các chuyên gia và lãnh đạo ở Trung ương và địa phương cho thấy tỷ lệ ý kiến nhận định rằng hệ thống chính sách/chương trình hỗ trợ giảm nghèo giai đoạn 2016 - 2020 có mức độ không hiệu quả chiếm trọng số cao nhất là 14% đối với chính sách nước sạch và vệ sinh, sự tham gia của người dân; mức độ không hiệu quả tiếp theo là chính sách thông tin ở mức 10%; và tiếp đến chính sách tăng thu nhập và nhà ở là mức 9%. Điều này đặt ra yêu cầu đối với cơ quan và các nhà hoạch định chính sách cần nghiên cứu để có sự điều chỉnh cho phù hợp trong giai đoạn tiếp theo nhằm nâng cao hiệu quả chính sách.

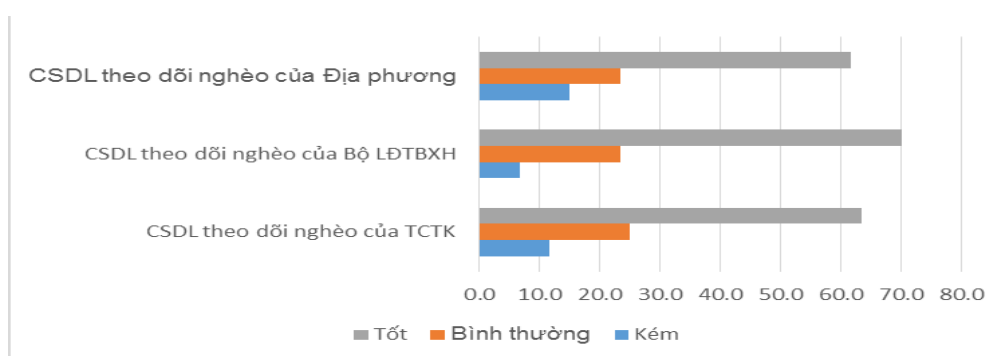


Biểu đồ 3. 4: Mức độ hiệu quả chính sách

Nguồn: Điều tra của Tác giả

Bên cạnh đó, hệ thống cơ sở dữ liệu theo dõi, giám sát và đánh giá nghèo cũng đang có những hạn chế, thách thức nhất định.

Theo kết quả khảo sát ý kiến của các chuyên gia và lãnh đạo ở Trung ương và địa phương đánh giá thì tỷ lệ ý kiến cho rằng hệ thống cơ sở dữ liệu theo dõi, giám sát và đánh giá đói nghèo ở cấp địa phương ở mức kém chiếm 15%; và tỷ lệ ý kiến đánh giá rằng hệ thống cơ sở dữ liệu theo dõi, giám sát và đánh giá đói nghèo của hệ thống Cơ quan Tổng cục Thống kê ở mức kém chiếm 10%; không có ý kiến nào đưa ra nhận định đánh giá hệ thống cơ sở dữ liệu theo dõi, giám sát, đánh giá ở mức độ rất tốt.



Biểu đồ 3. 5: Đánh giá cơ sở dữ liệu nghèo

Nguồn: Điều tra của Tác giả

3.4. ĐÁNH GIÁ CHUNG VỀ NGHÈO ĐA CHIỀU Ở VÙNG TRUNG DU VÀ MIỀN NÚI PHÍA BẮC: TRƯỜNG HỢP TỈNH LÀO CAI

3.4.1. Những kết quả đạt được

1) Tốc độ giảm tỷ lệ hộ nghèo đa chiều nhanh

Tốc độ giảm tỷ lệ hộ nghèo đa chiều của tỉnh Lào Cai nhanh hơn so với vùng Trung du và miền núi phía Bắc cũng như so với cả nước. Cụ thể sau 2 năm, tỷ lệ hộ nghèo đa chiều từ 18,1% năm 2016 đã giảm xuống còn 11,2% năm 2018, mức giảm bình quân 3,45%/năm, gấp hơn 2 lần so với mức giảm bình quân cả nước.

Đối với vùng Trung du và miền núi phía Bắc thì tỷ lệ hộ nghèo đa chiều từ 13,7% năm 2016 đã giảm xuống còn 8,6% năm 2018, mức giảm bình quân 2,05%/năm, gấp hơn 1,4 lần so với mức giảm bình quân cả nước; cụ thể tỷ lệ hộ nghèo đa chiều cả nước từ 7,5% năm 2016 đã giảm xuống còn 4,6% năm 2018, tương ứng mức giảm bình quân 1,45%/năm.

Kết quả này cũng đồng hướng với kết quả rà soát tỷ lệ hộ nghèo theo chuẩn nghèo chung quốc gia áp dụng cho giai đoạn 2016 - 2020 theo Quyết định công bố về kết quả rà soát hộ nghèo, hộ cận nghèo năm 2018 và năm 2020 của Bộ trưởng Bộ Lao động – Thương binh và Xã hội. Cụ thể: tỷ lệ hộ nghèo theo chuẩn quốc gia giai đoạn 2016 - 2020 của tỉnh Lào Cai đã giảm từ 34,3% năm 2016 xuống còn 8,2% năm 2018, bình quân giảm 5,22%/năm, xếp hạng nghèo của Lào Cai vươn lên 5 bậc, từ tỉnh có hộ nghèo cao đứng thứ 6/63 tỉnh, thành phố, đến năm 2020 tỷ lệ hộ nghèo Lào Cai xếp thứ 10/63 tỉnh, thành phố.

2) Các chỉ tiêu nghèo thành phần có xu hướng giảm tích cực

Trong tổng số 12 chỉ tiêu nghèo thành phần của tỉnh Lào Cai thì đa số có xu hướng giảm ổn định, cụ thể có 9 chỉ tiêu giảm khi so sánh số liệu năm 2018 với năm 2016, đó là các chỉ tiêu: bảo hiểm y tế, trình độ đi học của trẻ em, trình độ giáo dục của người lớn, chất lượng nhà ở, diện tích nhà ở bình

quân đầu người, nguồn nước sinh hoạt, hồ xí/nhà tiêu hợp vệ sinh, sử dụng dịch vụ viễn thông, thu nhập bình quân đầu người/tháng.

Đối với vùng Trung du và miền núi phía Bắc thì kết quả cũng tương tự, đa số các chỉ tiêu nghèo thành phần có xu hướng giảm khi so sánh dữ liệu năm 2018 với năm 2016, cụ thể gồm 9 chỉ tiêu là bảo hiểm y tế, trình độ đi học của trẻ em, trình độ giáo dục của người lớn, chất lượng nhà ở, diện tích nhà ở bình quân đầu người, nguồn nước sinh hoạt, hồ xí/nhà tiêu hợp vệ sinh, sử dụng dịch vụ viễn thông, thu nhập bình quân đầu người/tháng.

3) Cơ sở hạ tầng kinh tế - xã hội thiết yếu được ưu tiên đầu tư

Các huyện nghèo, xã, thôn, bản đặc biệt khó khăn; được ưu tiên từng bước đầu tư các công trình liên kết vùng (kết nối trong xã, liên xã, kết nối xã với trung tâm huyện, kết nối huyện với khu vực có điều kiện kinh tế - xã hội phát triển) nhằm phục vụ sản xuất, dân sinh, tiếp cận các dịch vụ xã hội cơ bản, cải thiện điều kiện sống; từng bước nỗ lực thoát khỏi tình trạng đặc biệt khó khăn, thoát nghèo, tiến tới xây dựng chuẩn nông thôn mới.

Nhận định này phù hợp với nội dung trong Báo cáo kết quả thực hiện công tác giảm nghèo năm 2017 và phương hướng nhiệm vụ năm 2018 của Ban Chỉ đạo xây dựng nông thôn mới và giảm nghèo bền vững tỉnh Lào Cai, trong đó, chỉ tính riêng kết quả năm 2017, tỉnh Lào Cai đã thực hiện đầu tư và quyết toán hoàn thành hơn 500 công trình về giao thông, thủy lợi, trường học, trạm y tế, nước sạch... trên địa bàn, gồm các huyện nghèo là 73 công trình và các xã, thôn, bản đặc biệt khó khăn là 417 công trình.

4) Thu nhập, đời sống vật chất và tinh thần của người nghèo có sự chuyển biến tích cực

Thông qua các nội dung hoạt động hỗ trợ phát triển sản xuất đa dạng hóa sinh kế, nhân rộng mô hình giảm nghèo bền vững trên địa bàn, như hỗ trợ trồng chè, phát triển cây dược liệu, cây ăn quả như bưởi da xanh, mít siêu sớm, cải tạo đàn gia súc, liên kết sản xuất, nhân rộng mô hình giảm nghèo...; chăm sóc, giao khoán bảo vệ rừng.

Từ các công việc triển khai có hiệu quả nói trên, nhiều hộ nghèo đã có điều kiện tiếp cận trực tiếp với nguồn lực hỗ trợ, tạo cơ hội tham gia, huy động thêm được nguồn lực tại chỗ. Trong quá trình thực hiện các hoạt động đã bước đầu giúp nâng cao năng lực về nhận thức, kiến thức quản lý, các kỹ năng về tổ chức thực hiện dự án và tiếp cận khoa học kỹ thuật, qua đó, góp phần nâng cao thu nhập cho hộ nghèo, kết quả đạt từ 20-30% số hộ nghèo tham gia dự án thoát nghèo theo ghi nhận tại Báo cáo kết quả thực hiện công tác giảm nghèo năm 2017 và phương hướng nhiệm vụ năm 2018 của Ban Chỉ đạo xây dựng nông thôn mới và giảm nghèo bền vững tỉnh Lào Cai.

3.4.2. Những tồn tại, hạn chế

1) Mức độ thiếu hụt của hộ nghèo đa chiều vùng Trung du và miền núi phía Bắc và tỉnh Lào Cai khá lớn

Mức độ thiếu hụt của các hộ nghèo đa chiều ở vùng là cao nhất cả nước. Điều này cho thấy, tình trạng NĐC ở vùng TDMNPB vừa diễn ra trên diện rộng và mức độ nghiêm trọng nghèo cao.

Chỉ số H của vùng TDMNPB là 0,086 hay tỷ lệ NĐC của vùng TDMNPB là 8,6% cao thứ 2 cả nước (sau mỗi Tây Nguyên) và cao hơn mức NĐC chung của cả nước. Như vậy, có thể thấy để giảm NĐC trong thời gian tới đối với vùng TDMNPB là cả một khó khăn vì trong một thời gian dài triển khai rất nhiều chính sách hỗ trợ đối với vùng nhưng do điều kiện địa lý và đặc điểm kinh tế - xã hội còn nhiều khó khăn nên vẫn tồn tại một khoảng cách lớn so với các vùng khác và cả nước. Chỉ số A hay điểm bình quân thiếu hụt của các hộ NĐC ở vùng TDMNPB là 0,431 cao nhất cả nước.

Kết hợp đánh giá NĐC vùng TDMNPB về chiều rộng và chiều sâu, chỉ số MPI là 0,037, thấp hơn Tây Nguyên, cao hơn nhiều so với cả nước (0,019).

2) Còn có nhiều chỉ tiêu trong chiều nghèo có mức thiếu hụt khá cao

Chiều giáo dục, điều kiện sống của tỉnh Lào Cai có các chỉ số phản ánh mức độ thiếu hụt cao so với mức chung của vùng.

Các chỉ tiêu trong các chiều là: (1) Tỷ lệ thiếu hụt chỉ tiêu giáo dục trẻ em cao hơn mức chung của vùng và cả nước. So với các tỉnh trong vùng TDMNPB thì có mức độ thiếu hụt khá cao. (i) Mức độ thiếu hụt chỉ tiêu giáo dục người lớn cao hơn rất nhiều so với chung cả nước và vùng. (3) Tỷ lệ thiếu hụt chỉ tiêu hố xí/nhà tiêu cao hơn nhiều so với mức thiếu hụt chung cả nước và gần bằng mức độ thiếu hụt chung của vùng TDMNPB. So sánh với các tỉnh trong vùng thì tỉnh Lào Cai có mức độ thiếu hụt khá thấp. (4) Chỉ tiêu chất lượng nhà ở thì tỉnh Lào Cai có tỷ lệ thiếu hụt khá cao gấp đôi so với tỷ lệ thiếu hụt chung của vùng TDMNPB, gấp 4 lần so với tỷ lệ thiếu hụt chung cả nước. (5) Tỷ lệ thiếu hụt chỉ tiêu nguồn nước sinh hoạt của tỉnh Lào Cai khá cao và cao hơn nhiều so với tỷ lệ thiếu hụt chung cả nước. So sánh với các tỉnh trong vùng thì tỉnh Lào Cai có mức độ thiếu hụt về nguồn nước sinh hoạt nghiêm trọng ở mức giữa của vùng. (6) Tỷ lệ thiếu hụt chỉ tiêu thu nhập của tỉnh Lào Cai cao gần gấp 3 lần so với chung cả nước và cao hơn mức thiếu hụt chung của vùng TDMNPB. Xét trên toàn vùng TDMNPB thì tỉnh Lào Cai có mức độ thiếu hụt ở mức trung bình.

Hạn chế nói trên cũng chính là tình trạng chung của các tỉnh ở vùng TDMNPB. Cụ thể mức độ thiếu hụt cao nhất của vùng TDMNPB lần lượt là hố xí, nguồn nước sinh hoạt, chất lượng nhà (điều kiện sống), giáo dục cho người lớn (chiều giáo dục) và chiều thu nhập: (1) Các chỉ tiêu hố xí, nguồn nước sinh hoạt và chất lượng nhà vùng TDMNPB, vùng Tây Nguyên và đồng bằng sông Cửu Long tiếp tục dẫn đầu cả nước về mức độ thiếu hụt. Tuy nhiên, so với Tây Nguyên và đồng bằng sông Cửu Long, mức độ thiếu hụt chỉ tiêu hố xí thấp hơn nhưng so với cả nước thì vẫn ở mức cao hơn. Vùng TDMNPB có mức độ thiếu hụt về nguồn nước sinh hoạt cao nhất cả nước. Đây là một vấn đề cần được lưu ý trong thiết kế chính sách giảm nghèo trong thời gian tới. (2) Mức độ thiếu hụt về giáo dục trẻ em của cả nước và các vùng đều ở mức thấp. Đây là kết quả của việc thực hiện chính sách hỗ trợ giáo dục và phổ cập giáo dục của Việt Nam. Vùng TDMNPB đã có sự cải thiện đáng kể về mức độ thiếu hụt về giáo dục trẻ em thể hiện thấp hơn mức thiếu hụt chung của cả nước và thấp hơn các vùng Tây Nguyên, đồng bằng

sông Cửu Long, Đông Nam bộ là những vùng đang giữ mức thiếu hụt cao nhất. (3) Tuy nhiên, mức độ thiếu hụt về trình độ giáo dục người lớn cao nhất cũng đang tập trung vào ba vùng TDMNPB, vùng Tây Nguyên và đồng bằng sông Cửu Long, trong đó vùng TDMNPB thấp hơn hai vùng còn lại nhưng cao hơn mức thiếu hụt chung của cả nước. (4) Vùng TDMNPB, vùng Tây Nguyên và Bắc Trung Bộ và Duyên hải miền Trung dẫn đầu cả nước về mức thiếu hụt thu nhập. Trong đó, vùng TDMNPB là cao nhất. Điều này cho thấy, trong hoạch định chính sách cần lưu ý đặc điểm của vùng TDMNPB nghèo ở tất cả các chiều còn đang rất nghiêm trọng.

3) Thước đo nghèo đa chiều chưa phản ánh hết các nhu cầu ngày càng cao của người nghèo

Nhu cầu của người nghèo nói riêng cũng như nhu cầu con người nói chung ngày càng phát triển tương ứng với quá trình phát triển kinh tế - xã hội hướng tới tiếp cận và đáp ứng đầy đủ, toàn diện các quyền của con người.

Thông qua việc bổ sung mới chiều thu nhập và chiều an sinh xã hội (được đo lường bởi chỉ tiêu bảo hiểm xã hội) trên nền tảng hệ thống chỉ tiêu đo lường nghèo quốc gia giai đoạn 2016-2020 đã phản ánh nhu cầu thiếu hụt của người nghèo đối với các chiều cạnh này. Cụ thể, theo số liệu VHLSS, tỷ lệ thiếu hụt chỉ tiêu bảo hiểm xã hội của tỉnh Lào Cai ở mức cao, chiếm tới 25,8% vào năm 2018, cao hơn cả mức thiếu hụt của vùng TDMNPB ở mức 22,8%. Và chỉ tiêu tỷ lệ thiếu hụt thu nhập của tỉnh Lào Cai năm 2018 là 15,1%, cao gần gấp 3 lần so với chung cả nước và cao hơn mức thiếu hụt chung của vùng TDMNPB ở mức 14%.

Đây chính là những chỉ báo rõ ràng để làm căn cứ cho việc xây dựng định hướng và giải pháp nhằm tiếp tục hoàn thiện thước đo nghèo đa chiều trong giai đoạn tới cùng với hệ thống cơ chế, chính sách tương ứng để giải quyết ngày càng tốt hơn các nhu cầu của người nghèo.

4) Chênh lệch giàu nghèo có xu hướng gia tăng

Sự phân hóa giàu nghèo trong các tầng lớp dân cư có xu hướng gia tăng thông qua so sánh số liệu về chênh lệch thu nhập giữa nhóm 5 (20% dân số giàu nhất) và nhóm 1 (20% dân số nghèo nhất).

Cụ thể, theo kết quả khảo sát mức sống hàng năm của Tổng cục Thống kê cho biết: tỉnh Lào Cai chênh lệch giữa nhóm 5 với nhóm 1 vào năm 2008 là 7,4 lần đã tăng lên mức 8,1 lần năm 2016; và đạt mức 8,7 lần vào năm 2018. Tương tự, đối với vùng Trung du và miền núi phía Bắc thì mức chênh lệch còn nghiêm trọng hơn, với tỷ lệ chênh lệch vào năm 2008 là 7,1 lần đã lên mức 8,8 lần năm 2016 và đạt mức 9,8 lần vào năm 2018.

5) Hệ thống cơ sở dữ liệu theo dõi, giám sát, đánh giá nghèo chưa đáp ứng yêu cầu

Hiện tại, tồn tại 2 hệ thống cơ sở dữ liệu theo dõi, giám sát, đánh giá ở các cấp, ngành, đơn vị chủ trì khác nhau.

Cụ thể: có hệ thống cơ sở dữ liệu của Tổng cục Thống kê thông qua các cuộc điều tra, khảo sát hàng năm hoặc định kỳ, như khảo sát mức sống dân cư, điều tra lao động – việc làm, điều tra dân số và nhà ở... Bên cạnh đó, có hệ thống cơ sở dữ liệu của Bộ Lao động – Thương binh và Xã hội, cơ quan được Chính phủ giao nhiệm vụ thực hiện Chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo, chịu trách nhiệm hướng dẫn, tổng hợp số liệu từ các địa phương thực hiện tổng điều tra hộ nghèo giai đoạn 5 năm và tiến hành rà soát hàng năm theo chuẩn nghèo quốc gia được ban hành trong từng thời kỳ.

Việc không thống nhất Cơ quan chủ trì chính, không thống nhất mức chuẩn khi điều tra, rà soát đã dẫn tới kết quả khi công bố của mỗi cơ quan, mỗi cấp và từng đơn vị có sự sai lệch số liệu cụ thể. Điều đó đã gây ra sự lúng túng, thách thức, băn khoăn cho người dùng tin, đặc biệt là đối với các cơ quan, đơn vị sử dụng nguồn dữ liệu đầu vào này cho việc xây dựng, dự báo, hoạch định cơ chế, chính sách, chiến lược, kế hoạch, chương trình, dự án, hoạt động cụ thể.

3.4.3. Nguyên nhân của những tồn tại, hạn chế

1) *Thước đo nghèo đa chiều chưa phù hợp*

Hiện nay, việc đo lường nghèo đa chiều đang sử dụng thước đo quy định tại Quyết định số 59/2015/QĐ-TTg ngày 19 tháng 11 năm 2015 của Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành chuẩn nghèo tiếp cận đa chiều áp dụng giai đoạn 2016 - 2020. Đo theo thước đo này dẫn đến chưa phản ánh hết được nhu cầu của người nghèo nói riêng cũng như nhu cầu của con người nói chung ngày càng phát triển tương ứng với quá trình phát triển kinh tế - xã hội nhằm hướng tới việc tiếp cận và đáp ứng đầy đủ, toàn diện các quyền con người.

Cụ thể, chuẩn nghèo giai đoạn 2016 – 2020 chỉ đo 5 nhu cầu được xác định là nhu cầu dịch vụ xã hội cơ bản về y tế, giáo dục, nhà ở, nước sạch và vệ sinh, thông tin; chưa bao hàm các nhu cầu ở mức cao hơn như vấn đề việc làm, bảo hiểm xã hội, sự tham gia, có tiếng nói trong cộng đồng và xã hội.

Chuẩn nghèo về thu nhập mới đáp ứng được 70% chuẩn mức sống tối thiểu vào thời điểm năm 2015. Một số chỉ số đo lường chưa cụ thể, khó xác định khi thực hiện, chưa phân loại chính xác các nhóm hộ nghèo theo nhu cầu, đặc điểm nổi trội cần hỗ trợ để từ đó có thể làm căn cứ cho việc đề xuất, xây dựng và thực hiện chính sách hỗ trợ phù hợp nhằm thúc đẩy giảm nghèo bền vững, góp phần phát triển kinh tế - xã hội, ví dụ: nhóm hộ nghèo kinh niên thuộc đối tượng bảo trợ xã hội rất khó có thể sử dụng giải pháp về hỗ trợ sinh kế hay tạo việc làm thông thường để giúp thoát nghèo.

2) *Hệ thống chính sách liên quan đến giảm nghèo còn thiếu đồng bộ*

Hệ thống chính sách hiện nay đã góp phần cải thiện các chiều nghèo về y tế, giáo dục và thu nhập nhưng thiếu đồng bộ dẫn đến tình trạng mức thiếu hụt ở một số chiều nghèo còn cao. Có mối tương quan giữa hai, ba hoặc nhiều chiều thiếu hụt nên một chính sách liên quan đến giảm nghèo có thể tác động đến nhiều chiều nghèo cùng một lúc. Chính vì vậy, hệ thống chính sách giảm nghèo chung hay giảm nghèo đặc thù theo khu vực/đối tượng được thực hiện thời gian qua đã có tác dụng trong giảm NĐC. Tuy nhiên, vấn đề lớn nhất

hiện nay mặc dù đã được phát hiện và có giải pháp khắc phục trong giai đoạn 2016 - 2020 nhưng tình trạng thiếu/không đồng bộ trong chính sách vẫn diễn ra, thường gặp ở nhóm chính sách hỗ trợ tổng thể phát triển kinh tế - xã hội, phát triển sản xuất và nhóm chính sách cần sự kết hợp của nhiều giải pháp hay có phạm vi rộng, liên quan nhiều lĩnh vực, bộ, ngành và địa phương.

Có thể thấy cơ chế thực thi chính sách phức tạp và thiếu sự đồng bộ trước hết thể hiện ở khâu tổ chức quản lý thực hiện. Ví dụ: trùng lặp về đối tượng, nội dung, cơ quan triển khai thực hiện ở địa phương giữa Chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo, Chương trình nông thôn mới và Chương trình 135. Các chương trình này hướng tới mục đích chung là giảm nghèo và phát triển kinh tế - xã hội vùng DTTS, miền núi và vùng đặc biệt khó khăn (ĐBKK) nên mặc dù mỗi chương trình đều có trách nhiệm của từng bộ, ngành ở cấp Trung ương, thậm chí trách nhiệm cấp chính quyền địa phương nhưng hiệu quả thực sự chưa cao. Nhận định này cũng phù hợp với nội dung trong Báo cáo việc thực hiện chính sách, pháp luật về Chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo bền vững trên địa bàn vùng dân tộc thiểu số miền núi giai đoạn 2012 - 2018 của Chính phủ gửi Đoàn giám sát Ủy ban Thường vụ Quốc hội năm 2019, cụ thể: “Hệ thống cơ chế, chính sách đặc thù đối với khu vực miền núi, vùng DTTS và miền núi nhìn chung phát huy được hiệu quả, góp phần nâng cao đời sống người dân. Tuy nhiên, một số chính sách xây dựng và ban hành chưa phù hợp với đặc điểm, điều kiện từng vùng dân tộc thiểu số nên hiệu quả tác động chưa cao như chính sách hỗ trợ nhà ở mức hỗ trợ còn bình quân và thấp, chính sách đầu tư nguồn nhân lực cho người dân tộc thiểu số, chính sách cử tuyển chưa gắn với sử dụng sau đào tạo. Thiếu sự gắn kết giữa hỗ trợ đời sống, phát triển sản xuất với chuyển giao khoa học công nghệ, tiến bộ kỹ thuật, bảo vệ môi trường, thu hút đầu tư”.

3) Hiệu lực quản lý nhà nước về giảm nghèo còn hạn chế

Quản lý nhà nước, mặc dù đã có rất nhiều tiến bộ và đạt được những thành tựu nhất định. Tuy nhiên, vẫn còn rất nhiều hạn chế trong vấn đề này. Điều này thể hiện qua một số điểm:

Một là, tổ chức, cán bộ làm công tác giảm nghèo chưa được coi trọng, thường xuyên luân chuyển, thiếu ổn định, nhất là ở cấp cơ sở, mang nặng tính phong trào, làm vì lòng thương, chưa thể hiện tính trách nhiệm, chuyên nghiệp.

Hai là, một số cơ chế, chính sách được xây dựng ban hành từ cấp Trung ương, chưa lấy ý kiến từ địa phương hoặc xuất phát từ cơ sở; trong khi việc triển khai cụ thể từng hoạt động là ở cấp xã, thôn, bản và đến từng người dân, hộ gia đình nghèo nên chưa sát thực tiễn, chưa phù hợp đặc điểm vùng, miền.

Ba là, cơ chế, chính sách ban hành xuất phát từ mong muốn chủ quan theo mục tiêu, nhiệm vụ; trong khi, chưa tính toán dự báo đầy đủ về tình hình phát triển, nguồn lực cần cân đối nên việc bố trí nguồn lực manh mún, dàn trải, bị động và phụ thuộc nhiều từ nguồn vốn ngân sách Trung ương làm giảm hiệu quả, hiệu lực của cơ chế, chính sách và lòng tin của người dân.

Nhận định này cũng phù hợp với nội dung trong Báo cáo kết quả thực hiện công tác giảm nghèo năm 2017 và phương hướng nhiệm vụ năm 2018 của Ban Chỉ đạo xây dựng nông thôn mới và giảm nghèo bền vững tỉnh Lào Cai, cụ thể như sau: “Việc xây dựng đường giao thông nông thôn phải huy động nguồn lực từ người dân khá lớn trong khi người dân ở các xã vùng cao đời sống còn gặp nhiều khó khăn”.

Từ kết quả đánh giá NĐC tỉnh Lào Cai được đặt trong tương quan so sánh với NĐC vùng TDMNPB cho thấy các nhận định về tỉnh Lào Cai phản ánh được thực trạng NĐC vùng TDMNPB. Mặt khác, điều kiện tự nhiên, kinh tế - xã hội và các chính sách liên quan đến giảm nghèo tỉnh Lào Cai tương đồng và đại diện cho vùng TDMNPB. Chính vì vậy, xuất phát từ nghiên cứu điển hình tỉnh Lào Cai, để giải quyết vấn đề nghèo của tỉnh Lào Cai hay vùng TDMNPB cần xác định quan điểm và định hướng giảm NĐC đảm bảo tính đặc thù địa phương và đặt trong bối cảnh giảm NĐC chung của cả nước.

4) Đặc điểm môi trường kinh tế và cơ sở hạ tầng chưa đảm bảo

Tăng trưởng kinh tế cao nhưng chưa thực sự hiệu quả, bền vững, quy mô nền kinh tế còn nhỏ; liên kết các ngành, địa phương trong sản xuất chưa

nhieu. Trình độ công nghệ sản xuất công nghiệp thấp; công nghiệp hỗ trợ, sản xuất hàng tiêu dùng và các ngành sản xuất sử dụng nhiều lao động phát triển chậm. Sản xuất tiểu thủ công nghiệp quy mô nhỏ, phân tán. Sản xuất nông nghiệp hàng hóa, sản xuất nông nghiệp ứng dụng công nghệ cao có chất lượng với quy mô lớn chưa nhiều. Chuyển đổi cơ cấu cây trồng, vật nuôi chậm, ứng dụng tiến bộ khoa học kỹ thuật vào sản xuất còn nhiều khó khăn. Xuất nhập khẩu không ổn định, sản phẩm xuất khẩu của tỉnh chưa nhiều, số lượng nhỏ. Mặt hàng xuất khẩu chủ yếu là nguyên liệu thô giá trị gia tăng thấp. Tốc độ phát triển du lịch cao nhưng hiệu quả kinh tế chưa tương xứng với tiềm năng, lợi thế về tài nguyên du lịch của tỉnh. Sản phẩm du lịch chưa phong phú, công tác quản lý, chất lượng dịch vụ, nguồn nhân lực du lịch chưa đáp ứng yêu cầu phát triển du lịch bền vững.

Kết cấu hạ tầng kỹ thuật đô thị, giao thông, du lịch tuy được cải thiện song còn thiếu, nhất là khu vực nông thôn.

Một số dự án đầu tư chậm tiến độ: đường nối cao tốc Nội Bài - Lào Cai đi Sa Pa, đường nối cao tốc đi tỉnh Lai Châu, Cảng hàng không Sa Pa. Chưa thực hiện mục tiêu phát triển thêm khu công nghiệp; chưa thu hút sự tham gia của các thành phần kinh tế ngoài nhà nước đầu tư hạ tầng khu, cụm công nghiệp. Hạ tầng thương mại còn thiếu. Xuất nhập khẩu không ổn định, sản phẩm xuất khẩu chưa nhiều, số lượng nhỏ. Mặt hàng xuất khẩu chủ yếu là nguyên liệu thô giá trị gia tăng thấp.

Bên cạnh đó, mặc dù được quan tâm đầu tư cơ sở hạ tầng kinh tế và xã hội trong nhiều năm qua nhưng yếu tố cơ sở hạ tầng kinh tế - xã hội vẫn là một trong nguyên nhân dẫn đến tình trạng NĐC ở tỉnh Lào Cai. Cụ thể, do tác động của yếu tố khí hậu, nhiều công trình cơ sở hạ tầng kinh tế và xã hội đã bị hỏng nên đã ảnh hưởng đến hoạt động sản xuất, lưu thông hàng hóa cũng như tiếp cận dịch vụ giáo dục, y tế đối với người dân.

5) Hệ thống cơ sở dữ liệu theo dõi, giám sát, đánh giá nghèo chưa đáp ứng yêu cầu

Hiện tồn tại 2 hệ thống cơ sở dữ liệu theo dõi, giám sát, đánh giá ở các cấp, ngành, đơn vị chủ trì khác nhau. Cụ thể: có hệ thống cơ sở dữ liệu của Tổng cục Thống kê thông qua các cuộc điều tra, khảo sát hàng năm hoặc định kỳ, như khảo sát mức sống dân cư, điều tra lao động – việc làm, điều tra dân số và nhà ở.

Bên cạnh đó, có hệ thống cơ sở dữ liệu của Bộ Lao động – Thương binh và Xã hội, cơ quan được Chính phủ giao nhiệm vụ thực hiện Chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo, chịu trách nhiệm hướng dẫn, tổng hợp số liệu từ các địa phương thực hiện tổng điều tra hộ nghèo giai đoạn 5 năm và tiến hành rà soát hàng năm theo chuẩn nghèo quốc gia được ban hành trong từng thời kỳ. Việc không thống nhất cơ quan chủ trì chính, không thống nhất mức chuẩn khi điều tra, rà soát đã dẫn tới kết quả khi công bố của mỗi cơ quan, mỗi cấp và từng đơn vị có sự sai lệch số liệu cụ thể. Điều đó đã gây ra sự lúng túng, thách thức, băn khoăn cho người dùng tin, đặc biệt là đối với các cơ quan, đơn vị sử dụng nguồn dữ liệu đầu vào này cho việc xây dựng, dự báo, hoạch định cơ chế, chính sách, chiến lược, kế hoạch, chương trình, dự án, hoạt động cụ thể.

6) Đặc điểm của hộ gia đình nhiều điều không thuận lợi

Quy mô hộ gia đình, đối với những hộ gia đình có đông con, thì đa số đều là những hộ nghèo. Do quy mô hộ gia đình lớn nên nhu cầu chi tiêu cho những vấn đề thiết yếu hàng ngày cao mà tỷ lệ người tham gia lao động thấp dẫn đến việc thu nhập bình quân đầu người thấp, do đó hộ gia đình không có tích lũy nên việc thoát nghèo càng trở nên khó khăn. Trình độ người dân, trình độ lao động của người dân trong tỉnh vẫn còn ở mức trung bình, với tỷ lệ lao động qua đào tạo ở mức thấp, do đó, chưa đáp ứng được yêu cầu của thị trường lao động nên vẫn tập trung chủ yếu sản xuất nông nghiệp. Vì vậy thu nhập chính vẫn là sản xuất nông nghiệp.

Theo kết quả điều tra, thu thập thông tin về thực trạng kinh tế - xã hội của 53 dân tộc thiểu số năm 2019 cho biết tỷ lệ dân số dân tộc thiểu số so với tổng số dân số của vùng Trung du và miền núi phía Bắc chiếm tỷ lệ cao nhất so với các vùng khác của cả nước, ở mức 56,15%; riêng tỉnh Lào Cai thì còn chiếm tỷ lệ cao hơn nữa, ở mức 66,22%; cơ cấu lao động có việc làm của người dân tộc thiểu số từ 15 tuổi trở lên phân theo nhóm ngành thì đối với nhóm ngành nông nghiệp, lâm nghiệp và thủy sản chiếm tỷ lệ 72,3%; trong khi đó, theo kết quả điều tra mức sống hộ gia đình năm 2018 thì cơ cấu thu nhập bình quân nhân khẩu 1 tháng chia theo nguồn thu của tỉnh Lào Cai từ nông nghiệp, lâm nghiệp và thủy sản chỉ chiếm mức 20,3%.

Đây là nguyên nhân khiến thu nhập của đa số người lao động ở mức thấp. Nhận thức, tư duy của người dân: một số hộ nghèo có tư tưởng ỷ lại, trông chờ sự hỗ trợ của Nhà nước và cộng đồng khiến họ khó thoát được khỏi vòng luẩn quẩn của nghèo đói. Đặc biệt có nhiều hộ không có khả năng thoát nghèo (có người già yếu, cô đơn, không có con cháu, có người tàn tật...).

7) Đặc điểm vị trí địa lý và điều kiện tự nhiên không thuận lợi

Đặc điểm vị trí địa lý, điều kiện tự nhiên mang lại tiềm năng phát triển kinh tế cho tỉnh Lào Cai nhưng điều kiện địa hình, khí hậu đa dạng cũng là yếu tố ảnh hưởng nhiều đến sự phát triển kinh tế, đặc biệt ở vùng núi cao. Điều này tác động đến nghèo về thu nhập và kéo theo nghèo về điều kiện sống như thiếu hụt về chất lượng nhà ở, nhà tiêu hay chất lượng nước sinh hoạt của người dân.

Ngoài ra, với địa hình chia cắt, tác động của biến đổi khí hậu, thiên tai, bão lũ ảnh hưởng rất lớn đến vùng đồng bào DTTS và miền núi sinh sống như: tình trạng sạt lở đất, lũ ống, lũ quét ở các tỉnh Tây Bắc làm cho đời sống của đồng bào DTTS đã khó khăn lại càng khó khăn thêm, làm tăng nguy cơ bị rủi ro và tổn thương của người dân. Cuối cùng, sự xa xôi cách biệt về địa lý là rào cản lớn nhất đối với sự cải thiện phúc lợi của đồng bào DTTS.

Chương 4

GIẢI PHÁP GIẢM NGHÈO ĐA CHIỀU VÙNG TRUNG DU VÀ MIỀN NÚI PHÍA BẮC: TRƯỜNG HỢP TỈNH LÀO CAI

4.1. BỐI CẢNH CÓ LIÊN QUAN ĐẾN NGHÈO ĐA CHIỀU Ở VÙNG TRUNG DU VÀ MIỀN NÚI PHÍA BẮC, TỈNH LÀO CAI GIAI ĐOẠN 2021 - 2030

4.1.1. Bối cảnh quốc tế

Trong Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 10 năm giai đoạn 2021-2030 có đánh giá cụ thể về bối cảnh quốc tế, cụ thể như sau:

- Hòa bình, hợp tác, liên kết và phát triển vẫn là xu thế lớn nhưng cạnh tranh chiến lược giữa các nước lớn rất phức tạp, gay gắt; cục diện đa cực ngày càng rõ nét. Toàn cầu hóa và hội nhập quốc tế tiếp tục tiến triển nhưng gặp nhiều trở ngại, thách thức; chủ nghĩa dân túy, bảo hộ có xu hướng tăng lên; sự điều chỉnh chính sách, quan hệ đối ngoại của các nước lớn trong khu vực và trên thế giới diễn biến khó lường. Tăng trưởng kinh tế thế giới và thương mại, đầu tư quốc tế có xu hướng giảm; nợ công toàn cầu tăng, rủi ro trên thị trường tài chính, tiền tệ quốc tế gia tăng. Đặc biệt, đại dịch Covid-19 diễn biến phức tạp, khó kiểm soát, gây ra suy thoái trầm trọng và khủng hoảng kinh tế toàn cầu, có khả năng kéo dài sang đầu thập niên 20; làm thay đổi sâu sắc trật tự, cấu trúc kinh tế, phương thức quản trị toàn cầu, cách thức hoạt động kinh tế và tổ chức đời sống xã hội của thế giới.

- Phát triển bền vững trở thành xu thế bao trùm trên thế giới; kinh tế số, kinh tế tuần hoàn, tăng trưởng xanh đang là mô hình phát triển được nhiều quốc gia lựa chọn. Chương trình nghị sự 2030 vì sự phát triển bền vững của Liên hiệp quốc có ảnh hưởng lớn đến phương thức tăng trưởng, hợp tác kinh tế, thương mại, đầu tư trên thế giới. Chuyển dịch sang năng lượng tái tạo, năng lượng xanh sẽ là xu thế rõ nét hơn trong thời kỳ tới.

- Khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo và Cách mạng công nghiệp lần thứ tư đang diễn biến rất nhanh, đột phá, tác động sâu rộng và đa chiều

trên phạm vi toàn cầu. Khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo ngày càng trở thành nhân tố quyết định đối với năng lực cạnh tranh của mỗi quốc gia. Công nghệ số sẽ thúc đẩy phát triển kinh tế số, xã hội số, làm thay đổi phương thức quản lý nhà nước, mô hình sản xuất kinh doanh, tiêu dùng và đời sống văn hóa, xã hội.

- Xu thế đô thị hóa và phát triển đô thị thông minh ngày càng gia tăng. Cạnh tranh giữa các nước trong việc trở thành các trung tâm tài chính, đổi mới sáng tạo ngày càng lớn. Những vấn đề an ninh phi truyền thống ngày càng đa dạng, phức tạp, tác động mạnh mẽ; thiên tai, dịch bệnh, biến đổi khí hậu gia tăng, sử dụng nguồn nước xuyên biên giới, nhất là nguồn nước sông Mê Kông, đặt ra nhiều thách thức lớn chưa từng có cho phát triển bền vững.

- Khu vực châu Á - Thái Bình Dương có vị trí trọng yếu trên thế giới, tiếp tục là động lực quan trọng của kinh tế toàn cầu, song, tiềm ẩn những nhân tố gây mất ổn định do cạnh tranh chiến lược, tranh chấp lãnh thổ, tài nguyên. Tình hình Biển Đông diễn biến phức tạp, khó lường, đe dọa nghiêm trọng đến hòa bình, ổn định của khu vực và môi trường đầu tư phát triển.

Như vậy, có thể khẳng định rằng: Thế giới trong giai đoạn 2021 - 2030 và tầm nhìn 2045 có rất nhiều cơ hội và thách thức đan xen. Trước hết, cuộc cách mạng công nghiệp 4.0 là cơ hội rất lớn cho quốc gia nào nắm bắt thành công. Cuộc cách mạng công nghiệp 4.0 với ba yếu tố nền tảng dữ liệu lớn, internet vạn vật và trí khôn nhân tạo đã và đang mở ra không gian kinh tế mới (kinh tế số) song hành với không gian kinh tế thực. Nhiều cơ hội mới với những thực tiễn vật chất mới đã và đang xuất hiện: Tài chính số, công nghệ đắp dần, công nghệ chuỗi khối, thành phố thông minh, xe điện tự lái... đã và đang thay đổi phương thức và cách thức cũng như vật chất mới cho phát triển. Có thể thấy đây là cơ hội và cũng là thách thức cho các quốc gia tiến lên, bắt kịp và vượt qua những trở lực và những hạn chế cũ để trở thành quốc gia đi đầu, phát triển, thu nhập cao. Đặc biệt, cơ hội này không dành riêng cho quốc gia nào và chỉ thành công với quốc gia nào nắm bắt được cơ hội, vận dụng thành công cơ hội này. Việt Nam là một trong những quốc gia

tham gia mạnh mẽ vào công cuộc chuyển đổi số. Vấn đề là có tham gia thành công hay không.

Thứ đến, hội nhập quốc tế thể hệ mới đang tạo cơ hội cho mọi quốc gia tham gia vào cuộc chơi mới, toàn diện hơn. Các hiệp định thương mại thể hệ mới như Hiệp định đối tác toàn diện và tiến bộ xuyên Thái Bình Dương, Hiệp định đối tác kinh tế toàn diện khu vực, Cộng đồng kinh tế ASEAN, Một vành đai – một con đường đang là những yếu tố phân định lại thị trường, phân định lại quy mô, địa bàn và các liên minh kinh tế. Trong công cuộc hội nhập thể hệ mới, đi liền với những cơ hội là những thách thức. Làm thế nào để mỗi quốc gia tham gia một cách thành công vào công cuộc hội nhập thể hệ mới này mà lại thành công và xây dựng được quốc gia mình. Tuy nhiên, bên cạnh công cuộc hội nhập thể hệ mới là những xu thế quay về kinh tế trong nước, rời bỏ hội nhập (Nước Mỹ trên hết, Brexit...) lại đang xuất hiện. Hệ quả kéo theo lại thay đổi dòng chảy của vốn đầu tư. Sẽ có quốc gia thành công và quốc gia không thành công trong việc hấp thụ dòng vốn đầu tư. Việt Nam đang là quốc gia được thụ hưởng lợi ích của dòng vốn vận hành đến. Vấn đề là chúng ta có hấp thụ được hay không để công nghiệp hóa thành công nền kinh tế.

Ba là, nền kinh tế thị trường và cơ chế thị trường với nguyên tắc cơ bản là tài nguyên, nguồn lực sẽ vận hành đến nơi nào sử dụng nó hiệu quả nhất. Trong bối cảnh cạnh tranh và hợp tác kinh tế trên thế giới đan xen, vấn đề là quốc gia nào sẽ đảm bảo để cơ chế thị trường vận hành một cách thành công nhất trên quốc gia đó. Làm sao để quốc gia nằm trong vùng tăng trưởng, kinh tế - xã hội ổn định và đất nước con người muốn vươn lên thì nguồn lực sẽ vận hành đến như một hệ quả tất yếu. Việt Nam đã và đang có những biểu hiện đáp ứng tốt vấn đề này.

Bốn là, những biến đổi của khí hậu toàn cầu (trái đất nóng lên, biến đổi khí hậu toàn cầu, ngập mặn, nước biển dâng...), những dịch bệnh nằm ngoài sự kiểm soát (H5N1, COVID-19, dịch tả lợn châu Phi...) đã và đang xuất hiện ngày càng dày và gây những tác động lớn không chỉ đối với kinh

tế mà cả xã hội, con người. Loài người và thế giới đang từng ngày, từng giờ chống chọi, khắc chế và vượt qua những thảm họa này. Bên cạnh đó, những xung đột khu vực và quốc tế. Những cuộc tranh chấp kinh tế... đã và đang đe dọa sự phát triển ổn định và bền vững của thế giới. Những cuộc khủng hoảng kinh tế (nợ công, bong bóng kinh tế...). Vấn đề là quốc gia nào xử lý được những khó khăn và thách thức đó. Quốc gia nào có được sự thành công trong việc khắc phục hậu quả những hạn chế đó đem lại. Việt Nam đang là một trong những quốc gia giải quyết tốt, thành công những khó khăn thách thức này và được sự đồng thuận, đánh giá cao của cộng đồng quốc tế.

Năm là, vấn đề phát triển bền vững, phát triển toàn diện, không ai bị bỏ lại phía sau trong quá trình phát triển. Phát triển kinh tế đi liền với ổn định xã hội và bảo vệ môi trường. Phát triển đi liền với xóa đói giảm nghèo. Đây thực sự là những thách thức đối với thế giới nói chung và Việt Nam nói riêng. Việt Nam, là một trong những quốc gia tham gia mạnh mẽ vào các mục tiêu thiên niên kỷ, mục tiêu phát triển bền vững và xóa đói giảm nghèo và được đánh giá cao trên các diễn đàn quốc tế.

Có thể thấy, thế giới đang đứng trước những cơ hội và thách thức đan xen. Chỉ có thể tham gia và thành công nếu có những chủ trương, đường lối, cách thức hành động đúng. Việc đạt đến giảm nghèo đa chiều là một trong những bước đi thích hợp trong những năm tới đây.

4.1.2. Bối cảnh trong nước

Trong Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 10 năm giai đoạn 2021-2030 có đánh giá cụ thể về bối cảnh trong nước, cụ thể như sau:

- Thực hiện Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 2011 - 2020, thế và lực của nước ta đã lớn mạnh hơn nhiều; quy mô, tiềm lực, sức cạnh tranh của nền kinh tế được nâng lên; tính tự chủ của nền kinh tế được cải thiện. Kinh tế vĩ mô cơ bản ổn định, niềm tin của cộng đồng doanh nghiệp và xã hội tăng lên. Chất lượng tăng trưởng kinh tế từng bước được cải thiện, cơ cấu kinh tế bước đầu dịch chuyển sang chiều sâu, hiệu quả sử dụng các yếu tố đầu vào cho nền kinh tế được cải thiện đáng kể, tăng độ mở nền kinh tế và

thu hút đầu tư trực tiếp nước ngoài lớn. Khu vực tư nhân đóng góp ngày càng lớn và trở thành một động lực quan trọng thúc đẩy phát triển kinh tế đất nước. Chính trị, xã hội ổn định, các lĩnh vực văn hóa, xã hội, môi trường, quốc phòng, an ninh, đối ngoại được quan tâm và có sự chuyển biến tích cực; tầng lớp trung lưu gia tăng nhanh; tiếp tục tận dụng cơ hội cơ cấu dân số vàng; thành quả xây dựng nông thôn mới được củng cố, đời sống mọi mặt của người dân không ngừng được cải thiện.

- Tuy nhiên, bên cạnh kết quả đạt được, nền kinh tế nước ta vẫn còn nhiều hạn chế, yếu kém, khó khăn, thách thức và tiềm ẩn nhiều rủi ro. Năng suất, chất lượng và sức cạnh tranh của nền kinh tế chưa cao. Chất lượng nguồn nhân lực, nhất là nhân lực chất lượng cao chưa đáp ứng yêu cầu; khoa học, công nghệ và đổi mới sáng tạo chưa thực sự trở thành động lực phát triển. Hệ thống kết cấu hạ tầng chưa bảo đảm tính đồng bộ, hiệu quả; quản lý phát triển đô thị còn bất cập. Mô hình tăng trưởng chưa dựa trên nền tảng khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo; tính tự chủ của nền kinh tế còn thấp; vẫn còn phụ thuộc lớn vào bên ngoài; chưa quan tâm đúng mức đến chuỗi giá trị và cung ứng trong nước... nhằm nâng cao năng suất lao động và sức cạnh tranh của nền kinh tế.

- Quản lý phát triển xã hội còn một số hạn chế, chưa theo kịp yêu cầu phát triển. Các lĩnh vực văn hóa, xã hội, bảo vệ môi trường nhiều mặt còn yếu kém, khắc phục còn chậm. Công tác y tế, giáo dục, đào tạo và dạy nghề, chính sách tiền lương chưa đáp ứng được yêu cầu của nhân dân, người lao động. Kết quả giảm nghèo chưa bền vững, nguy cơ tái nghèo còn cao. Chênh lệch giàu - nghèo còn lớn; đời sống của một bộ phận người dân còn khó khăn, nhất là ở vùng đồng bào dân tộc thiểu số, vùng bị thiên tai; khoảng cách phát triển giữa các địa phương, vùng, miền còn khá lớn.

- Biến đổi khí hậu diễn biến ngày càng nhanh, khốc liệt và khó lường, ảnh hưởng lớn đến sản xuất và cuộc sống người dân. Già hóa dân số nhanh dẫn đến áp lực lên hệ thống an sinh xã hội và tác động đến tăng trưởng kinh tế. Các yếu tố thiên tai, dịch bệnh, biến đổi khí hậu... dự báo diễn biến khó

lường, ngày càng tác động, ảnh hưởng nặng nề đến sản xuất và đời sống. Đặc biệt, dịch bệnh Covid-19 có thể sẽ ảnh hưởng tiêu cực, kéo dài đến những năm đầu của kỳ Chiến lược.

Như vậy, có thể khẳng định rằng: Việt Nam đã có những thành tựu đáng khích lệ trong giai đoạn 2011 - 2020. Từ một quốc gia nghèo đói trở thành một quốc gia có mức thu nhập trung bình thấp. Từ một nền kinh tế nhập siêu trở thành một quốc gia xuất siêu. Từ một quốc gia đến sau trong các hội nhập quốc tế trở thành quốc gia đi đầu trong các hội nhập thế hệ mới. Việt Nam được đánh giá là một quốc gia thành công trong công cuộc xóa đói giảm nghèo.

Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 2021 - 2030 cũng đã chỉ ra các mục tiêu quan trọng cho giai đoạn 2021 - 2030. Quan điểm phát triển là phát triển nhanh và bền vững dựa chủ yếu vào khoa học công nghệ, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số. Lấy cải cách, nâng cao chất lượng thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa đầy đủ, đồng bộ, hiện đại, hội nhập và thực thi pháp luật hiệu lực, hiệu quả là điều kiện tiên quyết để thúc đẩy phát triển đất nước. Khơi dậy khát vọng phát triển đất nước, ý chí tự cường và phát huy sức mạnh của khối đại đoàn kết toàn dân tộc để xây dựng và bảo vệ Tổ quốc. Xây dựng nền kinh tế tự chủ phải trên cơ sở làm chủ công nghệ và chủ động, tích cực hội nhập, đa dạng hoá thị trường, nâng cao khả năng thích ứng của nền kinh tế. Phát huy tối đa lợi thế của các vùng, miền; phát triển hài hoà giữa kinh tế với văn hoá, xã hội, bảo vệ môi trường và thích ứng với biến đổi khí hậu; quan tâm, tạo điều kiện thuận lợi cho các đối tượng chính sách, người có công, người nghèo, người yếu thế, đồng bào dân tộc thiểu số.

Tuy nhiên, Việt Nam cũng vẫn còn đối mặt với nhiều hạn chế và thách thức. Trước hết là có vượt qua được bẫy thu nhập trung bình để trở thành quốc gia phát triển với thu nhập cao hay không. Có thể tham gia thành công cuộc cách mạng công nghiệp 4.0 hay không. Có thể hội nhập thành công hay không. Có thể phát huy được sức mạnh thời đại và sức mạnh dân

tộc để trở thành nước công nghiệp thu nhập cao vào năm 2045 hay không. Bước sang năm đầu của giai đoạn 2021 - 2030, Việt Nam cũng như nhiều nước trên thế giới đang phải đối mặt với một khó khăn rất lớn, ảnh hưởng lớn đến tăng trưởng kinh tế và giảm nghèo đó là đại dịch Covid - 19.

Theo báo cáo 6 tháng đầu năm 2020 của Bộ Lao động – Thương binh và Xã hội, chỉ tính riêng từ tháng 4/2020 đến cuối tháng 4/2021, thực hiện Nghị quyết số 42/NQ-CP ngày 9 tháng 4 năm 2020 của Chính phủ về các biện pháp hỗ trợ người dân gặp khó khăn do đại dịch Covid – 19 thì các địa phương đã thực hiện hỗ trợ cho trên 14,4 triệu lượt đối tượng bị ảnh hưởng bởi đại dịch thông qua việc chi trả trực tiếp và thực hiện các chính sách bảo hiểm xã hội, bảo hiểm thất nghiệp, cho vay vốn trả lương với tổng kinh phí khoảng 33.250 tỷ đồng, cụ thể (1) hỗ trợ trực tiếp cho 13.128.540 đối tượng với kinh phí 13.000.909 triệu đồng (49.994 người lao động làm việc theo chế độ hợp đồng lao động phải thỏa thuận tạm hoãn thực hiện hợp đồng lao động, nghỉ việc không hưởng lương: 75.675 triệu đồng; 34.824 hộ kinh doanh cá thể có doanh thu khai thuế dưới 100 triệu đồng/năm tạm ngừng kinh doanh: 43.041 triệu đồng; 140.534 người lao động bị chấm dứt hợp đồng lao động, hợp đồng làm việc nhưng không đủ điều kiện hưởng trợ cấp thất nghiệp: 144.143 triệu đồng; 1.022.464 người lao động không có giao kết hợp đồng lao động bị mất việc làm: 978.510 triệu đồng; 1024.644 người có công với cách mạng đang hưởng trợ cấp ưu đãi hàng tháng: 1.520.830 triệu đồng); 2.890.721 đối tượng bảo trợ xã hội đang hưởng trợ cấp xã hội hàng tháng: 4.283.297 triệu đồng; 7.965.359 hộ nghèo, hộ cận nghèo theo chuẩn nghèo quốc gia: 5.955.414 triệu đồng); (2) Trợ cấp thất nghiệp cho 1,105 triệu người đã có quyết định hưởng trợ cấp thất nghiệp, với tổng số tiền trợ cấp là 19.598 tỷ đồng; (3) Giải quyết tạm dừng đóng vào quỹ hưu trí, tử tuất cho 192.503 người lao động, với tổng kinh phí trên 786 tỷ đồng; (4) Cho doanh nghiệp vay để trả lương ngừng việc: 56 chi nhánh Ngân hàng Chính sách xã hội các tỉnh, thành phố đã thực hiện giải ngân với tổng dư nợ là 38,996 tỷ đồng cho 234 người sử dụng lao động để trả lương ngừng việc cho 11.276 người lao động.

Đối với vùng Trung du và miền núi phía Bắc: Phát huy các lợi thế về tài nguyên rừng, khoáng sản, các cửa khẩu, văn hoá dân tộc đặc sắc, đa dạng và tiềm năng phát triển du lịch, dịch vụ... Tập trung bảo vệ, khôi phục rừng, nhất là rừng đầu nguồn. Đẩy mạnh trồng rừng, phát triển lâm nghiệp bền vững, cây công nghiệp, cây ăn quả, cây đặc sản, cây dược liệu, chăn nuôi gia súc gắn với công nghiệp chế biến nông, lâm sản. Phát triển hiệu quả các cơ sở khai thác gắn với chế biến sâu các loại khoáng sản. Chú trọng bảo vệ môi trường sinh thái; bảo vệ và sử dụng có hiệu quả nguồn nước các hồ, đập để điều tiết nước sản xuất và sinh hoạt. Tăng cường liên kết nội vùng và với vùng đồng bằng sông Hồng, Thủ đô Hà Nội.

Đối với mục tiêu giảm nghèo: Phân đầu sớm hoàn thành các mục tiêu theo Chương trình nghị sự 2030 vì phát triển bền vững. Triển khai đồng bộ các giải pháp giảm nghèo đa chiều, bền vững, bao trùm, nhất là khu vực đồng bào dân tộc thiểu số. Tiếp tục thực hiện Chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo bền vững. Đổi mới thực chất cách tiếp cận trong giảm nghèo bằng các chính sách hỗ trợ có điều kiện, giảm hỗ trợ cho không, khơi dậy ý chí chủ động vươn lên tự thoát nghèo; hạn chế bất bình đẳng xã hội.

4.2. QUAN ĐIỂM VÀ ĐỊNH HƯỚNG GIẢM NGHÈO ĐA CHIỀU VÙNG TRUNG DU VÀ MIỀN NÚI PHÍA BẮC, TỈNH LÀO CAI GIAI ĐOẠN 2021 - 2030

4.2.1. Quan điểm giảm nghèo đa chiều

4.2.1.1. Giảm nghèo tỉnh, vùng phải đặt trong bối cảnh quốc gia

Giảm nghèo vùng Trung du và miền núi phía Bắc được đặt trong bối cảnh giảm nghèo quốc gia nhưng có tính đến đặc thù vùng. Kết quả phân tích và đánh giá NĐC trong chương 3 cho thấy vùng TDMNPB cùng với vùng Tây Nguyên và đồng bằng sông Cửu Long là “điểm nóng” trong công cuộc giảm nghèo của Việt Nam. Trong đó, điểm nổi bật với các thiếu hụt ở chiều thu nhập, chiều điều kiện sống, và một số chỉ tiêu trong chiều y tế và giáo dục. Chính sự thiếu hụt của ba vùng này nói chung và vùng TDMNPB đã đóng góp quan trọng vào tình trạng NĐC của quốc gia.

Thành tựu giảm nghèo quốc gia đạt được phụ thuộc nhiều vào thành tựu giảm nghèo ở các vùng này. Vì vậy, kế thừa những kết quả đã đạt được trong công cuộc giảm nghèo thời gian qua, giảm nghèo ở vùng TDMNPB tiếp tục được ưu tiên trong chiến lược giảm nghèo giai đoạn 2021 - 2030 của quốc gia. Nét đặc thù của vùng TDMNPB tiếp tục cần được nghiên cứu và có giải pháp riêng biệt để từng bước giảm bớt sự khác biệt này.

4.2.1.2. Giảm nghèo bền vững trên mọi khía cạnh và đảm bảo tiếp cận đến nhóm yếu thế trong xã hội.

Giảm nghèo bền vững ở mọi chiều cạnh được thể hiện trong Mục tiêu vì sự phát triển bền vững (SDG) của Liên hiệp quốc giai đoạn 2020 - 2030: cụ thể “SDG 1: đến năm 2030, giảm ít nhất một nửa tỷ lệ sống trong nghèo đói theo mọi chiều cạnh theo các định nghĩa của quốc gia”. Việt Nam trong những năm qua đã thành công trong việc tăng trưởng kinh tế mang tính bao trùm, tạo nền tảng vững chắc cho công cuộc giảm nghèo. Tuy nhiên, để đạt được mục tiêu giảm nghèo bền vững bên cạnh các giải pháp giảm nghèo, việc giám sát và đánh giá các giải pháp này cũng vô cùng quan trọng. Kết quả giám sát và đánh giá cho phép xác định: tác động của chính sách đến đúng đối tượng chưa, sự chồng chéo trong chính sách can thiệp...

Giảm nghèo bền vững không chỉ thể hiện ở đảm bảo bao phủ được các chiều nghèo mà còn đảm bảo tiếp cận đến nhóm yếu thế trong xã hội. Cũng giống như quốc gia, vùng TDMNPB với đặc điểm đa dạng điều kiện phát triển kinh tế - xã hội nên bức tranh nghèo của vùng phản ánh nét tương phản khác nhau. Cụ thể có tính trạng thiếu hụt nghiêm trọng các chiều nghèo theo qui định hiện hành, có nhóm chỉ thiếu hụt một số khía cạnh. Trong khi đó, nghèo không chỉ biểu hiện ở khía cạnh thu nhập mà còn biểu hiện ở điều kiện sống, an sinh xã hội và tham gia xã hội. Chính vì vậy, yêu cầu đặt ra cập nhật cách đo lường nghèo đảm bảo thiết kế chính sách giảm nghèo cho mọi người nhưng có tính đến các nhóm đặc thù như nhóm đồng bào DTTS, trẻ em hay nhóm người khuyết tật, đây cũng là nhóm người yếu thế có nguy cơ tổn thương và rủi ro cao.

4.2.1.3. Công tác giám sát và đánh giá được hoàn thiện đáp ứng yêu cầu đánh giá tiến bộ trong giảm nghèo

Nhận diện ai nghèo, nghèo như thế nào để qua đó đưa ra các giải pháp can thiệp là cần thiết. Tuy nhiên, các giải pháp này có đạt được mục tiêu như mong muốn hay không phụ thuộc rất nhiều vào công tác giám sát và đánh giá. Thông qua giám sát và đánh giá cho phép: (1) có cơ sở đưa ra quyết định giải pháp can thiệp dựa trên bằng chứng khách quan; (2) đảm bảo sử dụng nguồn lực hiệu quả và hiệu suất nhất; (3) đánh giá một cách khách quan giải pháp can thiệp nào đang có hay đã có kết quả mong đợi, vùng nào có hiệu quả và vùng nào cần điều chỉnh; (4) đáp ứng được việc báo cáo và các yêu cầu khác, thuyết phục các nhà tài trợ rằng đầu tư của họ xứng đáng, hoặc phải xem xét những cách tiếp cận khác; (5) cho phép xác định và/hoặc điều chỉnh các ưu tiên trong các can thiệp hướng tới giảm NĐC bền vững. Nhận thức được tầm quan trọng của giám sát và đánh giá công tác giảm nghèo, trong giai đoạn 2016 - 2020 cũng đã chú trọng tới thay đổi cách thức giám sát và đánh giá. Tuy nhiên, để phát huy tác dụng của giám sát và đánh giá phục vụ mục tiêu giảm nghèo thời kỳ tới, hoàn thiện công tác giám sát và đánh giá sẽ là nhiệm vụ quan trọng cần thực hiện.

4.2.2. Định hướng về đo lường nghèo đa chiều và thực hiện giảm nghèo đa chiều

1) Xây dựng thước đo nghèo đa chiều phản ánh được nhiều chiều cạnh càng tốt

Xét theo sự thay đổi quan niệm về nghèo, ban đầu là nghèo về vật chất, tiếp đó là nghèo do thiếu hụt nhu cầu xã hội cơ bản, cuối cùng là nghèo do không có tiếng nói trong hoạt động xã hội. Việc lựa chọn chiều nghèo sẽ thay đổi theo thời gian.

Hiện nay, nghèo ở Việt Nam nói chung và vùng TDMNPB, các chiều: nghèo về thu nhập/đáp ứng nhu cầu cơ bản đã được ưu tiên trong chiến lược giảm nghèo của quốc gia. Các thành quả trong giảm nghèo ở khía cạnh thu nhập và nhu cầu cơ bản cho thấy Việt Nam trong đó vùng TDMNPB đã đến

lúc cần bổ sung chiều/chỉ số nghèo phản ánh tình trạng tham gia của người nghèo trong xã hội. Qua đó, phản ánh được nhiều chiều của mức sống dân cư từ đó làm căn cứ cung cấp được thông tin tối đa cho phục vụ xây dựng chính sách giảm nghèo được hiệu quả.

2) Xây dựng hệ thống chính sách giảm nghèo đa chiều phải tính đến yếu tố vùng để tăng tính hiệu quả và bền vững

Sự chuyển đổi từ nghèo đơn chiều sang NĐC đòi hỏi hệ thống chính sách cũng cần điều chỉnh. Sự thay đổi về quan niệm nghèo ở Việt Nam đang theo hướng tiếp cận của thế giới, trong đó nổi bật là cách tiếp cận của WB.

Trong “Báo cáo phát triển Thế giới năm 1990” (1990), WB đã đưa ra chiến lược để XĐGN, trong đó chủ yếu tập trung vào nghèo về vật chất và hạn chế trong tiếp cận các dịch vụ cơ bản như giáo dục, y tế. Cấu phần thứ nhất của chiến lược này là thực hiện tăng trưởng hướng theo thị trường bao gồm: Ổn định kinh tế vĩ mô, mở cửa kinh tế nhiều hơn cho thương mại và đầu tư, tăng đầu tư công vào kết cấu hạ tầng, cải thiện thị trường tín dụng ... Kết hợp với nhau, các chính sách này nhằm hướng tới sự tăng trưởng có nhu cầu sử dụng lao động, điều này làm lợi cho người nghèo bởi lẽ tài sản cơ bản của người nghèo phụ thuộc chính vào sức lao động của họ. Cấu phần thứ hai của chiến lược này kêu gọi đầu tư vào con người. Đưa các dịch vụ chăm sóc y tế và giáo dục của Chính phủ đến với người nghèo sẽ làm tăng năng suất lao động của họ, và vì vậy đóng góp vào việc giảm nghèo. Cấu phần thứ ba, ít được nhấn mạnh hơn trong chiến lược này, là phát triển mạng lưới an sinh xã hội (ASXH) để hỗ trợ những người không thể tận dụng được các cơ hội thị trường. Nhóm này bao gồm những người ốm đau, người già và cả những người gặp phải những cú sốc liên tục như thiên tai, khủng hoảng kinh tế.

Năm 2000, sau một thập kỷ, WB tiếp tục đề xuất một chiến lược với ba mũi tấn công nhằm giải quyết NĐC, Báo cáo phát triển của Việt Nam năm 2000 với tiêu đề “Việt Nam – Tấn công nghèo đói” (2000). Nội dung chiến lược gồm: (1) Mở rộng cơ hội cho người nghèo: những chính sách và thể chế mà Chính phủ có thể hỗ trợ cho việc mở rộng cơ hội bao gồm (i)

khuyến khích đầu tư tư nhân có hiệu quả; (ii) mở rộng sang thị trường quốc tế để tìm kiếm cơ hội to lớn tạo công ăn việc làm và tăng thu nhập; (iii) gây dựng các tài sản con người, vật chất, tự nhiên và tài chính cho người nghèo bằng cách can thiệp trên ba lĩnh vực: một là hướng đầu tư công mạnh hơn vào việc phục vụ người nghèo, mở rộng nguồn cung ứng các dịch vụ kinh tế - xã hội cơ bản và nới lỏng các quy định hạn chế cầu; hai là đảm bảo việc cung ứng dịch vụ đạt chất lượng cao và ba là đảm bảo người nghèo và cộng đồng nghèo được tham gia vào việc lựa chọn, thực hiện và giám sát cung ứng các dịch vụ; (iv) chú trọng giải quyết bất bình đẳng về tài sản theo giới, dân tộc và vị trí trong xã hội; (v) đưa kết cấu hạ tầng và kiến thức đến các vùng nghèo ở cả thành thị và nông thôn; (2) Tăng cường quyền lực cho người nghèo: Chính phủ cần (i) xây dựng cơ sở chính trị và pháp lý cho quá trình phát triển có sự tham gia của người dân; (ii) xây dựng bộ máy công quyền vững mạnh, có tác dụng thúc đẩy tăng trưởng và đảm bảo công bằng; (iii) thúc đẩy quá trình phân cấp để phát huy dân chủ ở cấp cơ sở và đẩy mạnh phát triển cộng đồng; (iv) thúc đẩy bình đẳng giới; (v) khắc phục những rào cản xã hội đang phân biệt đối xử với người nghèo; và (vi) hỗ trợ vốn xã hội cho người nghèo; (3) Tăng cường an sinh xã hội: Chính phủ phải (i) xây dựng những phương thức mẫu để giúp người nghèo quản lý rủi ro; (ii) triển khai các chương trình quốc gia để phòng ngừa, chuẩn bị ứng phó và ứng phó với các cú sốc vĩ mô, cả về kinh tế lẫn tự nhiên; (iii) xây dựng hệ thống quốc gia để quản lý những rủi ro xã hội hỗ trợ cho tăng trưởng; giải quyết các xung đột nội bộ; và (iv) đấu tranh với nạn dịch HIV/AIDS.

Tuy nhiên, WB cũng khuyến cáo rằng, từ chiến lược đến hành động là cả một quãng đường dài, và không đâu có một khuôn mẫu giản đơn và thống nhất để thực hiện chiến lược đó. Mỗi nước cần hoạch định một hệ thống chính sách đặc thù của riêng mình để giảm nghèo, và hệ thống chính sách đó phải phản ánh được mục tiêu ưu tiên của mỗi quốc gia, đồng thời phù hợp với mục tiêu chung của quốc tế.

Năm 2018, WB ban hành báo cáo cập nhật về đói nghèo ở Việt Nam với tiêu đề “Bước tiến mới – Giảm nghèo và thịnh vượng chung ở Việt

Nam” (2018). Báo cáo đã viết tiếp câu chuyện thành công về giảm nghèo của Việt Nam, trong đó đã chỉ ra rất nhiều hộ gia đình Việt Nam đang thoát nghèo, tuy nhiên, những thách thức vẫn đang còn và trở nên khó giải quyết hơn, bao gồm: nghèo ở Việt Nam đồng nghĩa với vùng sâu vùng xa, người nghèo tập trung chủ yếu ở các vùng nông thôn và các dân tộc thiểu số, dân tộc, địa hình và nghèo đói ở Việt Nam có sự tương tác với nhau, người nghèo chủ yếu sống dựa vào nông nghiệp, nhiều người nghèo ngày nay đã có thu nhập từ lương nhưng chủ yếu là phía đầu thấp của thang lương. Nội dung chiến lược tấn công nghèo của Việt Nam vẫn giữ nguyên giá trị, bên cạnh đó, WB khuyến nghị tập trung vào các ưu tiên cho sự phát triển kinh tế - xã hội của Việt Nam, bao gồm: tăng cường năng suất lao động và đầu tư vào cơ sở hạ tầng và tăng trưởng lương mà không mất khả năng cạnh tranh; thực hiện cải cách giáo dục nhằm cân bằng cơ hội và phát triển kỹ năng của lực lượng lao động; đẩy mạnh chuyển đổi cơ cấu nông nghiệp thông qua thay đổi mô hình sử dụng đất nông nghiệp, tăng cường quyền sử dụng đất và nâng cao kỹ năng của nông dân nghèo.

3) Thực hiện giảm nghèo đa chiều phải cần đến hệ thống cơ sở dữ liệu giám sát, đánh giá phù hợp

Trong giảm nghèo, giám sát và đánh giá là quá trình mà các dữ liệu được thu thập và phân tích để cung cấp thông tin cho các nhà hoạch định chính sách giảm nghèo, những người khác trong việc thực hiện các giải pháp can thiệp giảm nghèo. Các giải pháp can thiệp này có thể là chương trình mục tiêu quốc gia cũng có thể là chính sách trong nhóm chính sách chung hay nhóm chính sách riêng biệt giảm nghèo.

Để thực hiện giám sát một chương trình/chính sách giảm nghèo cần thu thập dữ liệu định kỳ để đo lường tiến độ thực hiện chương trình/chính sách nhằm đạt được mục tiêu của chương trình/chính sách. Giám sát được sử dụng để theo dõi những thay đổi trong khi thực hiện chương trình hay chính sách. Mục đích để cho phép các bên liên quan đưa ra quyết định tùy thuộc vào tính hiệu quả của chương trình/chính sách và hiệu quả của việc sử dụng

nguồn lực. Giám sát đôi khi còn được gọi là đánh giá quá trình. Do đó, yêu cầu đặt ra đối với giám sát hệ thống giải pháp can thiệp giảm nghèo cần tập trung vào quá trình thực hiện và đặt ra các câu hỏi then chốt như (1) chương trình/chính sách giảm nghèo được triển khai tốt ở mức độ nào?; (2) có sự khác biệt nào khi triển khai chương trình/chính sách ở địa điểm này so với địa điểm khác?; (3) chương trình/chính sách có mang lại lợi ích cho đúng đối tượng không? Và với chi phí bao nhiêu? Vì vậy, giám sát phải đảm bảo: là một quá trình liên tục; đòi hỏi việc thu thập các dữ liệu tại nhiều giai đoạn, kể cả dữ liệu trước khi bắt đầu chương trình/chính sách; được sử dụng để quyết định hoạt động nào cần phải điều chỉnh để đạt kết quả mong muốn.

Đánh giá cho phép đo lường các hoạt động nào của chương trình/chính sách đã đạt được mục tiêu mong đợi hoặc thay đổi nào là kết quả của chương trình/chính sách can thiệp... Sự khác nhau về kết quả giữa có hay không có chương trình/chính sách can thiệp được gọi là “tác động”. Đo lường sự khác biệt này chính là đánh giá tác động của chương trình/chính sách giảm nghèo đến NDC. Để làm được điều đó, đánh giá cần phải: thu thập thông tin từ lúc bắt đầu chương trình/chính sách (để cung cấp những thông tin cơ sở) và vào cuối chương trình/chính sách, hơn là thu thập nhiều lần trong quá trình triển khai chương trình/chính sách; có một nhóm đối chứng để xem liệu các thay đổi này có phải do chương trình/chính sách mang lại không.

Như vậy, liên quan đến giám sát và đánh giá các giải pháp can thiệp giảm nghèo đòi hỏi xác định được nguồn dữ liệu, tiến hành thu thập và sử dụng số liệu một cách hệ thống và khoa học. Thực tiễn việc giám sát và đánh giá chương trình/chính sách giảm nghèo đã được thực hiện ở Việt Nam thời gian qua nhưng quá trình đó cũng đã bộc lộ những điểm bất cập: (1) Nguồn dữ liệu phục vụ cho giám sát và đánh giá các giải pháp can thiệp từ hai nguồn chính là Tổng cục Thống kê (khảo sát mức sống dân cư thực hiện từ năm 1993, sau đó cứ cách hai năm thực hiện điều tra một lần) và nguồn của Bộ LĐTBXH (thu thập hàng năm qua kênh báo cáo từ các địa phương lên Văn phòng giảm nghèo quốc gia và tổng điều tra 5 năm một lần); (2) cách

thức thu thập số liệu của hai nguồn này khác nhau dẫn đến có độ vênh nhất định về thông tin đã gây khó khăn cho việc đánh giá các giải pháp can thiệp. Do đó, thời gian tới việc hoàn thiện công tác giám sát và đánh giá các giải pháp can thiệp nhất là giải quyết các vấn đề bất cập về nguồn dữ liệu và cách thức thu thập số liệu cần được quan tâm giải quyết.

4. Tốc độ và mức độ của giảm nghèo đa chiều về sau càng khó

Giảm nghèo nói chung và giảm nghèo đa chiều nói riêng có chung xu hướng là tốc độ và mức độ giảm càng về sau càng khó. Ban đầu triển khai thực hiện các giải pháp tác động thì hiệu quả rất cao và rất nhanh, cụ thể được phản ánh thông qua các kết quả về tỷ lệ giảm cả về số tương đối và số tuyệt đối hộ nghèo, người nghèo, huyện nghèo, xã, thôn, bản đặc biệt khó khăn đều rất cao. Tuy nhiên, cùng với thời gian thì càng khó giảm hơn hoặc giảm rất ít và thậm chí là chững lại, đó là những đối tượng nghèo, khu vực nghèo, vùng nghèo thực sự khó nhất hay còn gọi là “lõi nghèo” hoặc “nghèo kinh niên”, “nghèo thâm căn cố đế”, “nghèo truyền kiếp”.

Với thực tế như vậy, những nhóm đối tượng này phải xác định rõ về mặt nhận thức là cần có những giải pháp khác so với đối tượng thông thường, mang tính đồng bộ, đặc thù hơn và không được có tư tưởng nóng vội, triển khai nhanh chóng, có thể hoàn thành mục tiêu xóa nghèo trong một sớm một chiều.

5. Giảm nghèo đa chiều phải theo hướng bền vững nhằm hạn chế tình trạng tái nghèo

Phát triển bền vững là xu thế chính, chủ đạo của toàn thế giới hướng đến năm 2030. Việt Nam cũng đã cam kết cùng Quốc tế để thực hiện mục tiêu này. Vì thế, giảm nghèo đa chiều cũng cùng trong dòng chảy hướng đến giảm nghèo đa chiều bền vững trong thập kỷ này.

Mặt khác, có thực hiện giảm nghèo đa chiều theo hướng bền vững mới tạo điều kiện cho việc hạn chế tình trạng tái nghèo. Thông thường ranh giới giữa nghèo và thoát nghèo rất gần nhau, chỉ cần một biến cố xảy ra như

thiên tai, dịch bệnh, ốm đau, tai nạn, cú sốc bất ngờ về kinh tế - xã hội cũng dễ làm cho các hộ và người vừa thoát nghèo có thể ngay lập tức rơi lại vào vòng luẩn quẩn của nghèo đói.

4.3. GIẢI PHÁP THỨC ĐẨY GIẢM NGHÈO ĐA CHIỀU VÙNG TRUNG DU VÀ MIỀN NÚI PHÍA BẮC VÀ TỈNH LÀO CAI

4.3.1. Hoàn thiện thước đo nghèo đa chiều

4.3.1.1. Mục đích của giải pháp

Từ thực trạng sử dụng thước đo nghèo đa chiều theo quy định của Thủ tướng Chính phủ tại Quyết định số 59/2015/QĐ-TTg ngày 19 tháng 11 năm 2015 của Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành chuẩn nghèo tiếp cận đa chiều áp dụng cho giai đoạn 2016-2020 còn có những bất cập, như: chưa phản ánh hết nhu cầu của người nghèo, chưa đo lường chính xác và phân loại được đặc điểm và nhóm người nghèo theo nhu cầu...

Vì thế cần phải hoàn thiện lại thước đo nghèo đa chiều để: (1) cho phép đo lường quy mô nghèo đa chiều và mức độ nghèo đa chiều nhằm phục vụ cho việc theo dõi tiến trình giảm nghèo và đánh giá tác động của các chương trình, chính sách giảm nghèo và phát triển xã hội qua thời gian, giữa các vùng, các nhóm dân cư, đặc biệt là theo các chiều nghèo, đồng thời phục vụ cho hoạch định chương trình, chính sách giảm nghèo một cách phù hợp nhất. (2) cho phép xác định đối tượng hộ nghèo thụ hưởng chính sách, đặc biệt là những hộ nghèo nhất và các thiếu hụt của họ để đặt mục tiêu, thiết lập ưu tiên, xây dựng và thực hiện các chương trình, chính sách giảm nghèo và an sinh xã hội hiệu quả, phù hợp với các đối tượng và nhu cầu khác nhau. Việc xác định hộ nghèo và các đối tượng an sinh xã hội khác được tiến hành bởi ngành LĐTBXH phục vụ cho công tác quản lý, xác định đối tượng thụ hưởng và hoạch định chính sách cả cấp trung ương và địa phương. (3) Phục vụ tốt hơn cho công tác hoạch định và thiết kế chính sách. Thu thập thông tin về tình trạng nghèo và đối tượng nghèo kết hợp với các tiêu chí bổ sung khác sẽ giúp từng chương trình, chính sách giảm nghèo và an sinh xã hội xác định được các hỗ trợ phù hợp nhất cho các đối tượng của mình. Mỗi chính

sách phụ thuộc vào nội dung và nguồn lực cụ thể sẽ xác định đối tượng thụ hưởng tương ứng; các đối tượng thụ hưởng cũng không nhận được sự hỗ trợ như nhau mà tùy thuộc nhu cầu sẽ được phân loại hỗ trợ cho phù hợp.

4.3.1.2. Nội dung của giải pháp

Xuất phát từ mục đích xây dựng thước đo NĐC ở Việt Nam, các chiều và chỉ tiêu thành phần trong mỗi chiều được đề xuất lộ trình 2 giai đoạn.

1) Đề xuất các chiều/chỉ số thành phần đo lường nghèo đa chiều Việt Nam giai đoạn 2021 - 2025

Chuẩn nghèo giai đoạn 2016 - 2020 hiện nay đang được áp dụng kết hợp, bao gồm chuẩn nghèo thu nhập và chuẩn nghèo về các nhu cầu xã hội cơ bản. Việc áp dụng chuẩn này trong bối cảnh chuyển đổi phương pháp đo lường nghèo đơn chiều sang NĐC hoàn toàn hợp lý. Tuy nhiên, xét về lâu dài nghèo thu nhập nên được xem xét như là một chiều để xác định MPI. Điều này hoàn toàn có thể chấp nhận được cả về mặt lý luận (sự thay đổi về quan niệm nghèo của các trường phái) và về mặt thực tiễn (một số quốc gia xem nghèo thu nhập là một chiều nghèo và được đặt trọng số ngang bằng với các chiều nghèo khác, và như thành phố Hồ Chí Minh). Chính vì vậy, giai đoạn 2021 - 2025, nghèo thu nhập chính thức trở thành một chiều trong số các chiều nghèo để tính MPI.

Sự tham gia của người dân trong các hoạt động xã hội là một tiêu chí để đánh giá phát triển con người, đây là khía cạnh dễ bị thiếu hụt nhất trong NĐC. Với nền tảng là Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn đã được triển khai một thời gian dài, giai đoạn sau năm 2020 là thời điểm thích hợp đưa thêm chiều tham gia xã hội với tiêu chí không tham gia bất kỳ hoạt động xã hội nào trong khu vực sinh sống để đánh giá mức độ thiếu hụt trong đo lường nghèo.

Ngoài ra, vấn đề nhà ở phản ánh điều kiện sống nên ghép vấn đề nhà ở vào chiều điều kiện sống. Bên cạnh đó, vấn đề thu gom và xử lý rác thải đang trở thành vấn đề cấp bách không chỉ ở thành thị mà cả ở nông thôn,

đang hàng ngày hàng giờ ảnh hưởng đến điều kiện sống của con người. Chính vì vậy, giai đoạn sau năm 2020, điều kiện sống được hiểu ở đây bao gồm nhà ở, nước sinh hoạt đảm bảo hợp vệ sinh, nhà vệ sinh và xử lý rác thải, thông tin truyền thông.

Bảng 4. 1: Các chiều, chỉ số 2021 - 2025

Chiều	Chỉ tiêu
Y tế	- Tiếp cận các dịch vụ y tế - Bảo hiểm y tế
Giáo dục và đào tạo	- Giáo dục trẻ em (trẻ em 5 - 14 tuổi) - Giáo dục người lớn - Trình độ đào tạo của người trong lực lượng lao động (bổ sung mới)
Điều kiện sống (nhà ở, nước sạch, nhà ở, nước sạch, vệ sinh, xử lý rác thải, thông tin truyền thông)	- Chất lượng nhà ở, bao gồm khía cạnh phản ánh ngôi nhà an toàn (có điều chỉnh) - Diện tích nhà ở bình quân đầu người - Nguồn nước sinh hoạt - Hồ xí/nhà tiêu - Thu gom rác thải (bổ sung mới) - Sử dụng dịch vụ viễn thông - Tài sản phục vụ tiếp cận thông tin
Thu nhập (bổ sung mới)	Thu nhập bình quân đầu người một năm đảm bảo mức sống tối thiểu
Tiếp cận hệ thống an sinh xã hội (bổ sung mới)	Bảo hiểm xã hội (bổ sung mới) Việc làm (bổ sung mới)

Chiều	Chỉ tiêu
Tham gia xã hội (bổ sung mới)	Không tham gia bất kỳ hoạt động xã hội nào trong khu vực sinh sống (bổ sung mới)

Nguồn: Đề xuất của tác giả

Đối với chiều tiếp cận hệ thống an sinh xã hội, ngoài tiêu chí bảo hiểm xã hội sẽ bổ sung thêm tiêu chí việc làm. Điều này phù hợp với quan điểm của Quốc hội, Cơ quan Đảng và Nhà nước cũng như kinh nghiệm quốc tế khi xem vấn đề việc làm là một trong các yếu tố cần đảm bảo của hệ thống an sinh xã hội.

Do đó, giai đoạn 2021 - 2025, chỉ số nghèo tổng hợp được xác định trên cơ sở 6 chiều nghèo và 16 chỉ tiêu thành phần trong Bảng 4.1.

2) Đề xuất các chiều/chỉ số thành phần đo lường nghèo đa chiều Việt Nam giai đoạn 2026 – 2030

Đây là giai đoạn thành quả của phát triển kinh tế giai đoạn 2016 - 2020 và 2021 - 2025 phát huy tác dụng cũng như chính sách đầu tư vào cải thiện điều kiện sống của những hộ gia đình bị thiếu hụt chỉ tiêu nhà vệ sinh được chú trọng đẩy mạnh, nghiên cứu mạnh dạn giả định tỷ lệ hộ gia đình thiếu hụt tiêu chí này xuống rất thấp và được đưa ra khỏi điều kiện sống tối thiểu. Vấn đề an ninh xã hội được định nghĩa đó là trạng thái sống ở khu vực có nạn trộm/cướp và các tệ nạn xã hội khác từ trung bình đến nghiêm trọng sẽ được xem xét đến như một tiêu chí mới trong điều kiện sống thay cho tiêu chí nhà vệ sinh.

Bảng 4. 2: Các chiều, chỉ số 2026 - 2030

Chiều	Chỉ tiêu
Y tế	Tiếp cận các dịch vụ y tế Bảo hiểm y tế.

Chiều	Chỉ tiêu
Giáo dục và đào tạo	Giáo dục trẻ em (trẻ em 5 - 14 tuổi). Giáo dục người lớn Trình độ đào tạo của người trong lực lượng lao động (bổ sung mới)
Điều kiện sống (nhà ở, nước sạch, vệ sinh, xử lý rác thải, thông tin truyền thông, an ninh xã hội)	Chất lượng nhà ở, bao gồm khía cạnh phản ánh ngôi nhà an toàn (có điều chỉnh) Diện tích nhà ở bình quân đầu người Nguồn nước sinh hoạt. Thu gom rác thải (bổ sung mới) Sử dụng dịch vụ viễn thông Tài sản phục vụ tiếp cận thông tin An ninh xã hội (bổ sung mới)
Thu nhập (bổ sung mới)	Thu nhập bình quân đầu người một năm đảm bảo mức sống tối thiểu
Tiếp cận hệ thống an sinh xã hội (bổ sung mới)	Bảo hiểm xã hội (bổ sung mới) Việc làm (bổ sung mới)
Tham gia xã hội (bổ sung mới)	Không tham gia bất kỳ hoạt động xã hội nào trong khu vực sinh sống (bổ sung mới)

Nguồn: Đề xuất của Tác giả

4.3.2. Hoàn thiện hệ thống chính sách giảm nghèo đa chiều

4.3.2.1. Mục đích của giải pháp

Qua phân tích thực trạng khuôn khổ chính sách giảm nghèo ở khu vực vùng Trung du và miền núi phía Bắc cho thấy hệ thống chính sách liên quan đến giảm nghèo đang có một số hạn chế, đó là:

- Chính sách giảm nghèo còn tập trung chủ yếu vào các hỗ trợ trực tiếp trên nhiều lĩnh vực khác nhau cho đối tượng hộ nghèo, hộ cận nghèo. Tuy nhiên, trong thực tế, không phải tất cả hộ nghèo, hộ cận nghèo thu nhập đều có thiếu hụt khác ngoài thu nhập và ngược lại, không phải tất cả các hộ không nằm trong danh sách nghèo và cận nghèo thu nhập đều không thiếu hụt các chiều phi thu nhập.

Xuất phát từ thực tế này, mục đích đặt ra trong xây dựng khung chính sách giảm nghèo đa chiều ở Việt Nam là thiết kế các chính sách giảm nghèo có phạm vi bao phủ đến các đối tượng nghèo theo chuẩn nghèo đa chiều quốc gia tương ứng mỗi thời điểm nhất định, đặc biệt các chính sách đảm bảo bao phủ được các chiều nghèo.

- Các chính sách giảm nghèo hiện nay được thiết kế như các chính sách “đặc thù” với nguồn lực phân bổ riêng và được thực hiện như một công việc “thêm” của các ngành/đoàn thể, song song với các chính sách/chương trình phát triển kinh tế - xã hội khác. Điều này dẫn đến tình trạng các chính sách giảm nghèo và phân bổ ngân sách giảm nghèo về cơ bản là độc lập với các chính sách phát triển kinh tế - xã hội nói chung và phân bổ ngân sách thường xuyên của ngành, địa phương. Mục tiêu giảm nghèo chưa thực sự được lồng ghép vào trong việc hoạch định các chính sách phát triển và gắn với phân bổ ngân sách thường xuyên của ngành, địa phương và do vậy chưa phát huy được sức mạnh tổng hợp của các nguồn lực (trong đó nguồn lực để thực hiện các kế hoạch thường xuyên của các ngành là chính và lớn nhất).

Chính điều này đặt ra trong thời gian tới, chính sách giảm nghèo cần được đặt trong mối liên hệ với các chính sách phát triển kinh tế - xã hội và chính sách phát triển ngành/lĩnh vực.

4.3.2.2. Nội dung của giải pháp

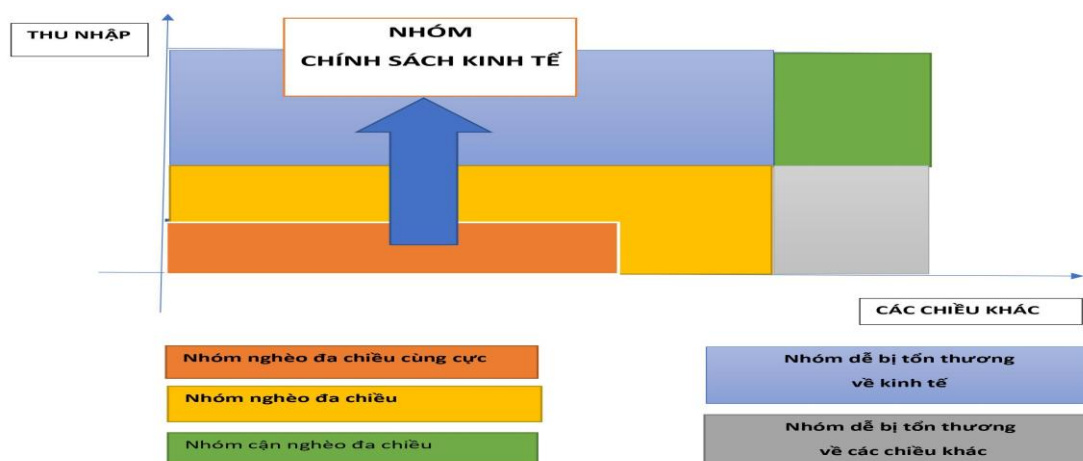
Mặc dù giai đoạn 2016 – 2020, Việt Nam chuyển từ phương pháp đo lường nghèo đơn chiều sang NĐC nhưng hệ thống chính sách giảm nghèo đã bao phủ cơ bản đến các chiều nghèo. Tuy nhiên, để hệ thống chính sách này phát huy cần phải hoàn thiện theo hướng đúng đối tượng và thiếu hụt của từng nhóm đối tượng.

Xuất phát từ căn cứ cũng như các nguyên tắc xây dựng chính sách giảm nghèo ở Việt Nam trong thời gian tới, khung chính sách giảm NĐC ở Việt Nam nên thiết kế thành bốn nhóm chính sách hướng vào các nhóm đối tượng khác nhau: (1) nhóm NĐC cùng cực: thu nhập bình quân dưới chuẩn nghèo lương thực thực phẩm và thiếu hụt ít nhất ba trong các chỉ tiêu của chiều còn lại; (2) nhóm NĐC: thu nhập bình quân đầu người dưới chuẩn nghèo chung và thiếu hụt ít nhất một trong các chỉ tiêu của sáu chiều còn lại, (3) nhóm dễ bị tổn thương về kinh tế: thu nhập bình quân nằm dưới ngưỡng nghèo chung nhưng không thiếu hụt chỉ tiêu nào trong các chỉ tiêu của các chiều còn lại; (4) nhóm dễ bị tổn thương về các nhu cầu dịch vụ xã hội cơ bản, điều kiện sống, tiếp cận thông tin, tiếp cận hệ thống an sinh xã hội, tham gia xã hội; (5) nhóm cận NĐC: có thu nhập bình quân đầu người nằm trên chuẩn nghèo và không thiếu hụt về các nhu cầu dịch vụ xã hội cơ bản, điều kiện sống, tiếp cận thông tin, tiếp cận hệ thống an sinh xã hội, tham gia xã hội.

1) Nhóm 1- nhóm chính sách kinh tế

Nhóm này bao gồm: các chính sách tăng trưởng kinh tế và chính sách tạo việc làm. Nhóm chính sách này tập trung vào ba đối tượng nghèo, đó là: (1) nhóm NĐC cùng cực; (2) nhóm NĐC; (3) nhóm dễ bị tổn thương về kinh tế. Mục tiêu của nhóm chính sách kinh tế đó là thông qua chính sách tăng trưởng kinh tế và tạo việc làm, các đối tượng này sẽ có sự cải thiện về thu

nhập qua đó sẽ từng bước cải thiện được sự thiếu hụt các chỉ tiêu trong các chiều còn lại.



Biểu đồ 4. 1: Nhóm chính sách kinh tế

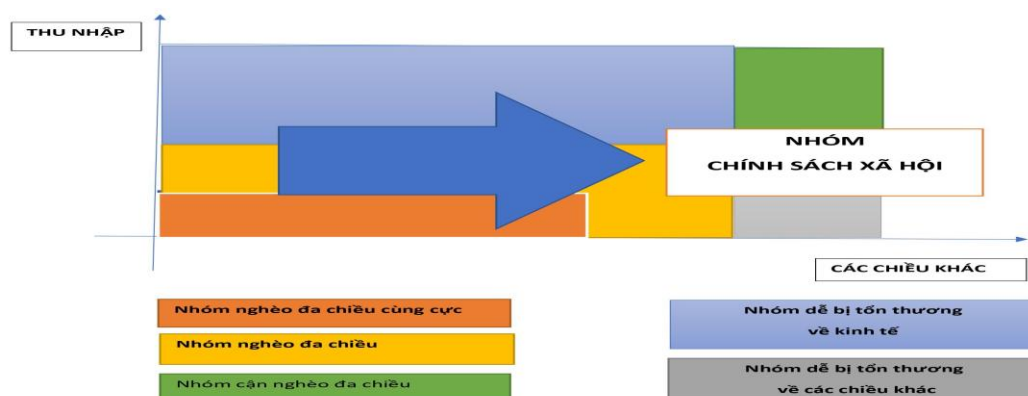
Nguồn: Tổng hợp của Tác giả

Cụ thể là tăng cường đầu tư vào các vùng nghèo, địa bàn khó khăn; xây dựng và thực hiện chính sách khuyến khích, hỗ trợ doanh nghiệp cùng đầu tư; có cơ chế để hộ giàu, hộ khá được tham gia cùng giữ vai trò đầu tàu hướng dẫn hộ nghèo cùng vươn lên; khuyến khích hỗ trợ tiếp nhận lao động nghèo vào các doanh nghiệp; hỗ trợ người nghèo tham gia chuỗi giá trị, phát huy các sản phẩm đặc trưng của địa phương;...

2) Nhóm 2- nhóm chính sách xã hội

Nhóm này bao gồm: các chính sách về y tế, giáo dục và điều kiện sống, tiếp cận thông tin, tiếp cận hệ thống an sinh xã hội, tham gia xã hội. Nhóm chính sách này tập trung vào ba đối tượng nghèo, đó là: (1) nhóm NĐC cùng cực; (2) nhóm NĐC; (3) nhóm dễ bị tổn thương về tiếp cận các dịch vụ xã hội cơ bản (giáo dục, y tế), điều kiện sống, tiếp cận thông tin, tiếp cận hệ thống an sinh xã hội, tham gia xã hội. Mục tiêu của nhóm chính sách xã hội đó là thông qua chính sách hỗ trợ giáo dục, y tế, và chính sách trợ giúp điều kiện sống, tiếp cận thông tin, tiếp cận hệ thống an sinh xã hội, tham gia xã hội các đối tượng này sẽ tiếp cận với dịch vụ xã hội cơ bản và

điều kiện sống từng bước cải thiện được sự thiếu hụt các chỉ tiêu trong các chiều ngoài chiều thu nhập.



Biểu đồ 4. 2: Nhóm chính sách xã hội

Nguồn: Tổng hợp của Tác giả

3) Nhóm 3 – nhóm chính sách mục tiêu

Nhóm này bao gồm các chương trình xã hội dành cho người nghèo. Nhóm chính sách này tập trung vào hai đối tượng nghèo, đó là: (1) nhóm NĐC cùng cực; (2) nhóm NĐC. Mục tiêu của nhóm chính sách mục tiêu đó là thông qua chương trình xã hội, các đối tượng này sẽ được cải thiện về thu nhập, đồng thời cũng đảm bảo cải thiện khả năng tiếp cận đối với dịch vụ xã hội cơ bản, điều kiện sống, tiếp cận thông tin.



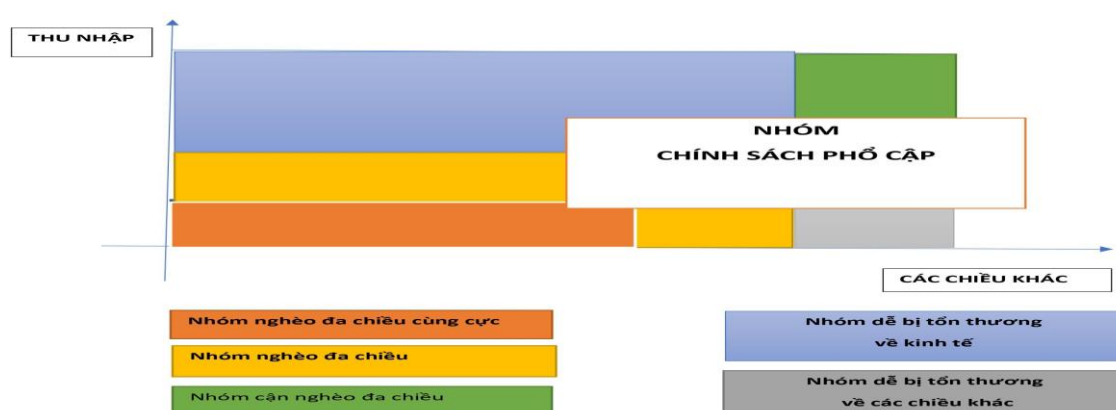
Biểu đồ 4. 3: Nhóm chính sách mục tiêu

Nguồn: Tổng hợp của Tác giả

Cụ thể cần tiếp tục xây dựng và thực hiện 2 Chương trình mục tiêu quốc gia là phát triển vùng đồng bào dân tộc thiểu số và miền núi, Chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo bền vững để tập trung giải quyết vùng “lỗi nghèo”.

4) Nhóm 4 - nhóm chính sách phổ cập

Nhóm này bao gồm: các chính sách an sinh, chính sách giáo dục cho tất cả mọi người (giáo dục phổ cập), chính sách liên quan đến dịch vụ y tế, chính sách tăng trưởng kinh tế. Nhóm chính sách này tập trung vào nhóm cận NĐC. Mục tiêu của nhóm chính sách này chính là đảm bảo để người cận nghèo chống đỡ được với rủi ro có thể khiến cho họ bị rơi vào một trong bốn nhóm đối tượng nghèo nói trên.



Biểu đồ 4. 4: Nhóm chính sách phổ cập

Nguồn: Tổng hợp của Tác giả

4.3.3. Hoàn thiện hệ thống dữ liệu phục vụ giám sát và đánh giá chương trình/chính sách giảm nghèo

4.3.3.1. Mục đích của giải pháp

Qua phân tích thực trạng hệ thống cơ sở dữ liệu phục vụ giám sát và đánh giá chương trình/chính sách giảm nghèo cho thấy có một số hạn chế về tính thiếu đồng bộ, thống nhất, chưa phân tách rõ nguyên nhân nghèo, chưa phản ánh sát mức độ tiến bộ trong giảm nghèo...

Vì thế, để giải quyết được vấn đề này cần phải hoàn thiện hệ thống cơ sở dữ liệu phục vụ giám sát và đánh giá chương trình/chính sách giảm nghèo cho vùng Trung du và miền núi phía Bắc nói riêng và cho cả nước nói chung với mục đích là:

- Hệ thống dữ liệu phải đảm bảo xác định đối tượng thụ hưởng và đối tượng ưu tiên của chương trình, chính sách giảm nghèo; các chương trình, chính sách phát triển kinh tế - xã hội nói chung, để có các giải pháp tác động phù hợp nhằm đảm bảo nâng cao thu nhập, tiếp cận đầy đủ các dịch vụ xã hội cơ bản, cải thiện điều kiện sống và tăng cường năng lực của người dân. Theo kết quả khảo sát mức sống hộ gia đình năm 2018, trong năm 2018, có 25,3% số hộ dân cư được hưởng lợi từ dự án/chính sách giảm nghèo, giảm so với các năm trước (2016 là 23,9%, 2014 là 23,2%, 2012 là 27,7%, 2011 là 26,9%, 2010 là 26,7%). Trong đó, 22,1% hộ được hỗ trợ mua thẻ bảo hiểm y tế, 2,3% hộ được miễn giảm chi phí khám chữa bệnh cho người nghèo, 0,7% hộ được hưởng tín dụng ưu đãi cho người nghèo. Tỷ lệ hộ được hưởng lợi từ dự án/chính sách giảm nghèo đạt mức cao ở các vùng Trung du và miền núi phía Bắc; Bắc Trung Bộ; duyên hải miền Trung và Tây Nguyên. Thông qua hệ thống cơ sở dữ liệu được cập nhật thường xuyên sẽ giúp các nhà hoạch định chính sách, cơ quan trực tiếp tham gia tổ chức thực hiện hoặc giám sát, đánh giá các dự án/chính sách giảm nghèo có thể sửa đổi, bổ sung cho phù hợp với nhu cầu, nguyện vọng và thực tế của người nghèo, vùng nghèo nhằm đạt được mục tiêu đã dự kiến.

- Hệ thống dữ liệu phải đảm bảo việc đo lường và giám sát mức độ thiếu hụt các chiều nghèo trên phạm vi cả nước và từng địa phương, nhằm đánh giá sự thay đổi và tiến bộ xã hội hàng năm và cả giai đoạn, trên cơ sở đó phục vụ cho việc hoạch định chính sách tác động để cải thiện thu nhập và khả năng tiếp cận các dịch vụ xã hội cơ bản của người dân. Nguyên tắc này phù hợp với kết quả khảo sát ý kiến của các chuyên gia và lãnh đạo ở Trung ương và địa phương, trong đó tỷ lệ ý kiến cho rằng hệ thống cơ sở dữ liệu theo dõi, giám sát và đánh giá các chương trình, chính sách, hộ nghèo giai đoạn 2016-2020 ở mức kém vẫn còn chiếm tỷ lệ cao, cụ thể là hơn 10%,

trong đó, đối với hệ thống dữ liệu của địa phương thì mức độ kém chiếm tỷ lệ cao nhất là 15%.

- Hệ thống dữ liệu phải đảm bảo xác định nguyên nhân nghèo theo các khía cạnh, trên cơ sở đó để thiết kế các chương trình, chính sách hỗ trợ giảm nghèo phù hợp với thực tiễn. Theo kết quả khảo sát mức sống hộ gia đình năm 2018 thì có 84,9% số hộ tự đánh giá cuộc sống của gia đình năm 2018 được cải thiện hơn so với 5 năm trước, 9,7% như cũ và 5,2% giảm sút. Những nguyên nhân cuộc sống như cũ hoặc giảm sút chủ yếu là do hộ có người ốm (29,4%), đặc biệt là ở nông thôn; do thu nhập thấp (32,7%) và do giá cả tăng cao (9,9%). Đây chính là những chỉ báo quan trọng phát hiện được thông qua nguồn hệ thống cơ sở dữ liệu của Tổng cục Thống kê triển khai hàng năm, từ đó làm cơ sở cho việc thiết kế cơ chế, chính sách, dự án, hoạt động giúp người dân thoát nghèo phù hợp với đặc điểm vùng, miền.

4.3.3.2. Nội dung của giải pháp

1) Đối với nguồn dữ liệu

Nguồn dữ liệu liên quan đến NĐC được thu thập nhiều cấp độ như quốc gia, vùng, tỉnh, huyện và xã. Tuy nhiên, ở mỗi cấp độ dữ liệu thường được chia làm nguồn dữ liệu thường qui và nguồn dữ liệu không thường qui:

(1) Nguồn dữ liệu thường qui: Cung cấp số liệu mà được thu thập thường xuyên. Mặc dù những số liệu này được thu thập thường xuyên, nhưng việc tổng hợp và báo cáo chúng thường chỉ theo chu kỳ, ví dụ: tổng hợp hàng tháng và báo cáo hàng quý. Số liệu thu thập từ nguồn thường quy rất hữu ích bởi nó có thể cung cấp thông tin một cách kịp thời. Tuy nhiên, khó thu thập số liệu một cách chính xác ở vùng quan tâm, chất lượng của số liệu có thể không tốt bởi lưu giữ thông tin sổ sách không chính xác hoặc báo cáo chưa hoàn chỉnh.

(2) Nguồn dữ liệu không thường qui: Cung cấp thông tin định kỳ hàng năm hoặc ít thường xuyên hơn. Tùy thuộc vào nguồn, dữ liệu không thường qui có thể tránh được vấn đề về ước tính sai về quần thể đích khi tính toán

các chỉ số bao phủ. Điều này đặc biệt đúng với trường hợp điều tra quần thể mẫu. Dữ liệu không thường qui có hai hạn chế chính là: thu thập thường tốn kém và việc thu thập thường được triển khai không đều đặn. Để có thể đưa ra quyết định, trong nhiều trường hợp phải dùng thông tin được thu nhập thường xuyên hơn thông tin mà nguồn dữ liệu không thường quy cung cấp.

2) Chất lượng dữ liệu thu thập

Điều quan trọng là sử dụng số liệu chất lượng cao nhất có thể thu thập được, nhưng điều này thường đòi hỏi sự đánh đổi với tính khả thi trong việc thu thập số liệu. Số liệu chất lượng cao nhất thường nhận được thông qua phương pháp kiểm tra chéo nhiều nguồn. Về lý thuyết, suốt quá trình thu thập thông tin, chất lượng của số liệu phải được giám sát và duy trì. Tuy nhiên, chất lượng số liệu có thể bị ảnh hưởng bởi những yếu tố hành vi và động cơ từ phía người thu thập và phân tích số liệu. Các loại sai số hay xảy ra khi thu thập thông tin: (1) sai số chọn mẫu: xảy ra khi chọn mẫu không phải là mẫu đại diện cho các quần thể đích; (2) sai số không do chọn mẫu: tất cả các loại đo lường sai như sai số do ưu đãi, sổ sách không hoàn chỉnh, mẫu phỏng vấn không đúng, lỗi của người phỏng vấn hoặc tỷ lệ không đáp ứng cao; (3) đo lường chủ quan: xảy ra khi số liệu bị ảnh hưởng bởi người đo. Mỗi nguồn dữ liệu đều có điểm hạn chế vì vậy chấp nhận sự tồn tại của hai nguồn dữ liệu này. Vấn đề là làm thế nào để thu thập được dữ liệu và dữ liệu đảm bảo chất lượng.

Hiện nay, nguồn dữ liệu thường qui đang được thực hiện thu thập bởi ngành LĐTBOXH theo cách tổng hợp từ cấp địa phương (xã, huyện, tỉnh) lên Trung ương (Văn phòng giảm nghèo quốc gia). Cách làm phổ biến nhất đó là theo hình thức báo cáo qua văn bản. Ngoài ra, thời gian qua đã xây dựng và triển khai hệ thống thông tin quản lý trợ giúp xã hội (MIS1) thuộc dự án "Tăng cường hệ thống trợ giúp xã hội Việt Nam". Tuy nhiên, bước đầu triển khai còn bất cập ở năng lực của cán bộ và hạ tầng nhưng thời gian tới vẫn tiếp tục để ngành LĐTBOXH thực hiện nhưng đảm bảo tích hợp được nguồn dữ liệu thường qui và không thường qui.

Trên cơ sở xây dựng cơ sở dữ liệu quốc gia về đối tượng trợ giúp xã hội (TGXH) (năm 2014) và hộ nghèo/cận nghèo ở 4 tỉnh tham gia dự án (2015), và mở rộng ra toàn quốc (2016 - 2019), có mã định danh duy nhất dùng chung cho các chính sách xã hội, đảm bảo tính minh bạch của thông tin. Sử dụng một phần mềm quản lý thống nhất từ cấp huyện, tỉnh và trung ương nhằm thu thập, lưu trữ và tạo quản lý thông tin của các nhóm dân cư dễ tổn thương nhất bao gồm hộ nghèo/cận nghèo, hộ sinh sống trong các vùng nghèo, vùng đặc biệt khó khăn và các hộ có đối tượng bảo trợ xã hội (BTXH) thông qua việc xây dựng một cơ sở dữ liệu toàn quốc về đối tượng trợ giúp xã hội và hộ nghèo/cận nghèo, hộ đồng bào DTTS có trẻ em ở vùng đặc biệt khó khăn.

Để làm được điều này, hệ thống thông tin quản lý sẽ được thiết kế là một hệ thống MIS đồng bộ và tích hợp, quản lý tập trung, dựa trên nền tảng web, có thể mở rộng quy mô và được khai thác sử dụng cho nhiều chương trình TGXH khác nhau nhằm: Quản lý đối tượng hưởng lợi: có thông tin đầy đủ và kịp thời về các đối tượng với chất lượng cao, tránh các trường hợp trùng lặp dựa trên mã định danh; Quản lý danh sách đối tượng thuộc cơ sở chăm sóc xã hội: các đối tượng bảo trợ xã hội do các cơ sở chăm sóc xã hội quản lý sẽ được thu thập vào để tổng hợp số liệu báo cáo thống nhất; Quản lý chương trình: giảm sự trùng lặp, chồng chéo trong quản lý các chương trình (bao gồm cả chi phí, cán bộ và các nguồn lực khác); Hoạch định chính sách: có thông tin đầy đủ và kịp thời về đối tượng tiềm năng để xây dựng chính sách (ước tính số đối tượng theo từng địa bàn để xây dựng phương án và lập kinh phí); Chia sẻ thông tin giữa cơ quan chủ quản và các cơ quan, tổ chức khác tham gia vào quản lý, hỗ trợ đối tượng, tạo điều kiện cho triển khai các chương trình cần có sự tham gia của nhiều đối tác.

Đối với nguồn dữ liệu không thường quy hiện nay được thực hiện bởi ngành LĐTBXH và Tổng cục Thống kê cũng gặp phải những vấn đề hạn chế mà nguồn dữ liệu không thường quy phải đối mặt. Việc tích hợp nguồn dữ liệu là cần thiết để đảm bảo tính kế thừa đồng thời hạn chế tình trạng sai lệch về số liệu ảnh hưởng đến đánh giá chương trình/chính sách giảm nghèo.

Cụ thể, giao cho Bộ Lao động – Thương binh và Xã hội là đơn vị chủ trì triển khai cơ sở dữ liệu quốc gia phục vụ cho giám sát và đánh giá đảm bảo sự liên thông từ địa phương lên Trung ương đáp ứng yêu cầu cơ sở dữ liệu kịp thời, chính xác, cập nhật dữ liệu trực tuyến đúng thực tế khách quan, không chạy theo thành tích, có sự phân công và cơ chế phối hợp cụ thể trong từng nội dung, lĩnh vực, cơ quan, đơn vị và giữa các cấp, ngành phù hợp.

4.3.4. Tăng cường hiệu lực quản lý nhà nước giảm nghèo đa chiều

4.3.4.1. Mục đích của giải pháp

Qua phân tích thực trạng nghèo đa chiều vùng TDMNPB và tỉnh Lào Cai cho thấy vấn đề hiệu lực quản lý nhà nước về giảm nghèo còn hạn chế, cụ thể: về mặt cán bộ làm công tác giảm nghèo ở cấp cơ sở chủ yếu mang tính phong trào, thường xuyên luân chuyển, thiếu tính ổn định; một số cơ chế, chính sách khi ban hành chưa xuất phát từ nhu cầu thực tiễn ở cơ sở, chưa phù hợp với đặc điểm vùng, miền, nhóm đối tượng; thậm chí có những mục tiêu mang nặng tính chủ quan, chưa dự báo hết tình huống, chưa cân đối và bố trí đủ nguồn lực khi thực hiện.

Vì thế, để giải quyết được vấn đề này cần phải tăng cường hiệu lực quản lý nhà nước về giảm nghèo với mục đích là: Nhận diện đầy đủ các nguyên nhân làm giảm hiệu lực quản lý nhà nước về giảm nghèo, từ đó mới xây dựng các giải pháp phù hợp để hạn chế các tác động tiêu cực; Nội dung đề xuất nhằm tăng cường hiệu lực quản lý nhà nước về giảm nghèo phải mang tính đồng bộ từ công tác cán bộ, tổ chức, quá trình xây dựng, thẩm định và ban hành cơ chế, chính sách, cho đến quá trình hướng dẫn, tổ chức triển khai thực hiện.

4.3.4.2. Nội dung của giải pháp

Hình thành bộ máy cơ cấu tổ chức và cán bộ làm công tác giảm nghèo ổn định, mang tính chuyên nghiệp, chuyên trách từ Trung ương tới cơ sở; đối với hoạt động ở cấp thôn, bản cần phải có đội ngũ cộng tác viên hoặc hướng

dẫn viên cộng đồng từ cấp xã; hoạt động ở cấp xã phải có đội ngũ hỗ trợ kỹ thuật có chuyên môn tăng cường từ cấp huyện.

Cán bộ làm công tác giảm nghèo phải được đào tạo, bồi dưỡng thường xuyên, đặc biệt phải có thực tiễn, kinh nghiệm công tác, trưởng thành từ cơ sở. Có chế độ đãi ngộ hợp lý do tính chất công việc gắn liền với hoạt động tại các khu vực khó khăn, vùng sâu, vùng xa, miền núi, biên giới, tiếp xúc các đối tượng yếu thế, trình độ, năng lực hạn chế; công tác vận động, hướng dẫn phải kiên trì, thường xuyên, mất nhiều thời gian, công sức mới có thể ngấm, chuyển hóa dần cho các đối tượng người nghèo, hộ nghèo; thậm chí có thể mất hàng năm hoặc tính theo thế hệ đối với những địa bàn vùng “lỗi nghèo”.

Các cơ chế, chính sách được xây dựng phải xuất phát thực tiễn cơ sở, trong quá trình đề xuất, thẩm định, hoàn thiện phải lấy ý kiến địa phương, từ chính những đối tượng trực tiếp hưởng lợi cơ chế, chính sách khi được ban hành, thậm chí, trong một số trường hợp chưa chắc chắn, chưa được khẳng định thì cần có quá trình thực hiện thí điểm, tổ chức đánh giá sau khi thực hiện thí điểm có kết quả tốt mới thực hiện nhân rộng và áp dụng rộng rãi.

Trung ương ban hành cơ chế, chính sách khung, tùy điều kiện thực tiễn và bối cảnh từng vùng, miền, các địa phương được trao quyền, cụ thể hóa để đảm bảo sát nhu cầu trên địa bàn do cấp mình quản lý.

Cơ chế, chính sách ban hành cần phải dự báo trước các điều kiện để triển khai, trong đó có việc cân đối, bố trí đủ nguồn lực để thực hiện. Đối với lĩnh vực giảm nghèo, cần nhất quán định hướng, nguồn lực nhà nước giữ vai trò chủ đạo trong cân đối và bố trí nguồn lực.

4.3.5. Cải thiện môi trường kinh tế và hạ tầng phục vụ sản xuất cho vùng nghèo, người nghèo

4.3.5.1. Mục đích của giải pháp

Qua phân tích thực trạng nghèo đa chiều vùng TDMNPB và tỉnh Lào Cai cho thấy môi trường kinh tế và hạ tầng phục vụ sản xuất nói chung và cho vùng nghèo, người nghèo nói riêng còn hạn chế, cụ thể: tăng trưởng

kinh tế cao nhưng chưa thực sự hiệu quả, bền vững, quy mô nền kinh tế còn nhỏ; liên kết các ngành, địa phương trong sản xuất chưa nhiều; kết cấu hạ tầng kỹ thuật đô thị, giao thông, du lịch tuy đã được cải thiện song vẫn còn thiếu, nhất là khu vực nông thôn; do tác động của yếu tố khí hậu, nhiều công trình cơ sở hạ tầng kinh tế và xã hội đã bị hỏng nên đã ảnh hưởng đến hoạt động sản xuất, lưu thông hàng hóa cũng như tiếp cận dịch vụ giáo dục, y tế đối với người dân. Vì thế, để giải quyết được vấn đề này cần phải cải thiện môi trường kinh tế và hạ tầng phục vụ sản xuất cho vùng nghèo, người nghèo với mục đích là:

Tạo môi trường kinh tế thuận lợi, thông thoáng, đủ hấp dẫn để thu hút các nhà đầu tư tiềm năng lớn. Đặc biệt, có cơ chế, chính sách phù hợp để khuyến khích lôi kéo các doanh nghiệp đầu tư vào địa bàn, khu vực vùng biên giới, miền núi, xã, thôn, bản đặc biệt khó khăn. Từ đó, tạo động lực thúc đẩy sự phát triển từ ngay chính vùng “lỗi nghèo” để từng bước vươn lên, thu hẹp khoảng cách và sự chênh lệch giữa các vùng, miền, địa phương.

Nâng cấp và phát triển hệ thống kết cấu hạ tầng đủ sức kết nối, lan tỏa trong nội vùng, địa phương với các vùng và địa phương phát triển.

Đây chính là hệ thống xương sống, tạo điều kiện, cơ hội cho người nghèo, hộ nghèo, vùng nghèo có thể tiếp cận nhanh hơn, dễ dàng hơn và giảm bớt chi phí, thời gian, sức lực các nhu cầu về giáo dục, y tế, giao thông, thông tin, thị trường...

4.3.5.2. Nội dung của giải pháp

Cải thiện môi trường kinh tế nói chung, trong đó có môi trường kinh tế cho vùng nghèo, người nghèo thông qua việc tăng cường thúc đẩy liên kết vùng, địa phương nhằm phát huy lợi thế so sánh của từng vùng, địa phương, đồng thời, phát huy sức mạnh tổng hợp hình thành trong quá trình liên kết; tạo nên các chuỗi giá trị, kênh liên kết hiệu quả giữa các bên có liên quan cùng chung lợi ích như nhà nước – doanh nghiệp – người lao động, các đơn vị cung cấp đầu vào – người sản xuất - đơn vị bao tiêu sản phẩm đầu ra, các đơn vị nghiên cứu – doanh nghiệp – người dân ứng dụng mô hình thí

điểm/nhân rộng sản xuất. Nhà nước giữ vai trò bà đỡ, tạo cơ chế, chính sách, môi trường thuận lợi cho doanh nghiệp và người dân hoạt động thông qua ưu đãi về thuế, đất đai, tín dụng ...

Xây dựng hệ thống kết cấu hạ tầng lớn, mang tính liên kết vùng, địa phương. Rà soát, bổ sung mới danh mục và tổ chức triển khai đầu tư các công trình lớn, mang tính kết nối. Đây là các dự án cốt lõi, tiêu tốn nhiều nguồn lực nên Nhà nước phải giữ vai trò chủ đạo, trong trường hợp thuận lợi thì kêu gọi, thu hút hợp tác đầu tư giữa Nhà nước và khu vực tư nhân thông qua cơ chế đối tác Công – Tư để cùng đầu tư, khai thác lợi ích lâu dài, bền vững. Một số công trình tiêu biểu cần tập trung đầu tư để sớm hoàn thành như cao tốc Hà Nội – Lạng Sơn, Cảng hàng không Sa Pa, Hà Nội – Lào Cai với Sa Pa, kết nối giao thông 3 tỉnh Lai Châu, Lào Cai, Yên Bái với cao tốc Nội Bài – Lào Cai.

Đối với hệ thống kết cấu hạ tầng nhỏ, ở quy mô cấp xã, liên thôn, bản thì huy động sự tham gia đóng góp của người dân phù hợp với năng lực, điều kiện của cộng đồng như nhân công, vật liệu xây dựng địa phương, hiến đất nhằm tăng tính trách nhiệm với xã hội; đồng thời, khai thác tối đa sự tham gia của người nghèo, hộ nghèo thông qua hoạt động trực tiếp nhận hợp đồng xây dựng công trình để tạo thu nhập, góp phần vươn lên thoát nghèo. Trọng tâm là các công trình trong 3 Chương trình mục tiêu quốc gia là phát triển kinh tế - xã hội vùng đồng bào dân tộc thiểu số và miền núi, giảm nghèo bền vững và xây dựng nông thôn mới giai đoạn 2021-2025. Đặc biệt là trên địa bàn các xã khu vực III, khu vực II, khu vực I thuộc vùng đồng bào dân tộc thiểu số và miền núi của vùng TDMNPB có 1.876 xã, chiếm hơn 54,6% tổng số xã khu vực III, khu vực II, khu vực I thuộc vùng đồng bào dân tộc thiểu số và miền núi của cả nước theo Quyết định số 861/QĐ-TTg ngày 4 tháng 6 năm 2021 của Thủ tướng Chính phủ về phê duyệt danh sách các xã khu vực III, khu vực II, khu vực I thuộc vùng đồng bào dân tộc thiểu số và miền núi giai đoạn 2021-2025, gồm: tỉnh Hà Giang có 192 xã, Cao Bằng có 161 xã, Bắc Kạn có 108 xã, Tuyên Quang có 121 xã, Yên Bái có 137 xã, Thái Nguyên có 110 xã, Lạng Sơn có 199 xã, Bắc Giang có 73 xã,

Phú Thọ có 58 xã, Điện Biên có 126 xã, Lai Châu có 106 xã, Sơn La có 202 xã, Hòa Bình có 145 xã và Lào Cai có 138 xã.

Thông qua việc cải thiện môi trường kinh tế, nâng cấp phát triển hệ thống kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội góp phần trực tiếp nâng cao khả năng tiếp cận các dịch vụ xã hội về giáo dục, y tế, nước sạch và vệ sinh môi trường, thông tin và tạo thu nhập cho người nghèo, hộ nghèo và vùng nghèo; từ đó, vươn lên thoát nghèo.

4.3.6. Tăng cường công tác tuyên truyền nâng cao nhận thức của nhóm đối tượng nghèo

4.3.6.1. Mục đích của giải pháp

Từ kết quả đánh giá thực trạng cho thấy, đặc điểm của những hộ nghèo trên địa bàn vùng TDMNPB, đặc biệt là tỉnh Lào Cai đang có những hạn chế về quy mô hộ gia đình lớn, trình độ học vấn cùng với trình độ chuyên môn kỹ thuật thấp, ngành nghề sản xuất chính là sản xuất nông, lâm nghiệp phụ thuộc vào tự nhiên, cộng đồng dân tộc thiểu số có văn hóa, phong tục, tập quán, thói quen lạc hậu.

Vì vậy, để giải quyết những hạn chế nêu trên cần phải tăng cường công tác tuyên truyền nâng cao nhận thức của nhóm đối tượng nghèo với mục đích là: Nâng cao nhận thức của người dân, đặc biệt là của hộ nghèo về công tác giảm nghèo nhằm xây dựng ý thức tự lực vươn lên thoát nghèo, thể hiện trách nhiệm đối với cộng đồng, xã hội; Tuyên truyền các tấm gương, sáng kiến, mô hình điển hình về giảm nghèo để phổ biến, nhân rộng và tạo sức ảnh hưởng, lan tỏa tốt trong xã hội.

4.3.6.2. Nội dung của giải pháp

- Các nội dung tuyên truyền tập trung vào nhóm vấn đề như: Hướng dẫn người nghèo, hộ nghèo có kinh nghiệm, kiến thức trong sinh hoạt đời sống và sản xuất như chế độ dinh dưỡng khoa học, cách giáo dục chăm sóc con cái, chăm sóc giữ gìn sức khỏe bản thân và gia đình, bao gồm sức khỏe về sinh sản, kiến thức về bình đẳng giới, cách xây dựng kế hoạch chi tiêu

trong gia đình, lợi ích của việc ứng dụng các tiến bộ khoa học kỹ thuật để có thể nâng cao giá trị sản phẩm, tổ chức sản xuất theo hướng hàng hóa đáp ứng yêu cầu thị trường để tăng thu nhập, hệ quả của các hủ tục, tập quán lạc hậu, lợi ích của lối sống văn hóa lành mạnh, phù hợp xu hướng hội nhập; Các cơ chế, chính sách ưu đãi nhà nước dành cho hộ nghèo, người nghèo nhằm hỗ trợ tạo điều kiện vươn lên thoát nghèo về giáo dục, y tế, nhà ở, nước sạch và vệ sinh, thông tin, việc làm, trợ giúp pháp lý; Các tấm gương điển hình, mô hình, sáng kiến hay về giảm nghèo của cá nhân, tập thể, cộng đồng để có thể học tập, chia sẻ, nhân rộng.

- Các hình thức tuyên truyền phải sinh động, hấp dẫn, phong phú, đa dạng thông qua các đơn vị báo chí, xuất bản để xây dựng các chuyên trang, chuyên mục, phóng sự, phát hành các ấn phẩm; các cơ quan, tổ chức để triển khai sự kiện, hoạt động hội thảo, hội nghị, tọa đàm, đợt vận động, các phong trào, hội thi; đặc biệt, duy trì và phát huy các phòng trào, cuộc vận động có hiệu quả thời gian vừa qua như phong trào thi đua Cả nước chung tay vì người nghèo – Không để ai bị bỏ lại phía sau; Ngày vì người nghèo 17 tháng 10 hàng năm.

- Ngôn ngữ sử dụng trong tuyên truyền phải phù hợp với đặc điểm vùng, miền, nhóm dân tộc, đặc điểm văn hóa cộng đồng thông qua việc chuyển tải bằng tiếng dân tộc, sử dụng ngôn từ của địa phương, tổ chức lồng ghép trong các lễ hội truyền thống, hoạt động sinh hoạt tín ngưỡng; sự kiện văn hóa thể thao. Tập trung ưu tiên trên địa bàn các xã khu vực III, khu vực II, khu vực I thuộc vùng đồng bào dân tộc thiểu số và miền núi của vùng TDMNPB có 1.876 xã theo Quyết định số 861/QĐ-TTg ngày 4 tháng 6 năm 2021 của Thủ tướng Chính phủ về phê duyệt danh sách các xã khu vực III, khu vực II, khu vực I thuộc vùng đồng bào dân tộc thiểu số và miền núi giai đoạn 2021 - 2025, trong đó, riêng tỉnh Lào Cai có 138 xã; và các huyện nghèo thuộc đối tượng đầu tư Chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo bền vững giai đoạn 2021 - 2025.

- Hình thành và phát triển đội ngũ tuyên truyền viên, báo cáo viên; phát huy vai trò của các già làng, trưởng bản, người có uy tín trong cộng đồng và vùng đồng bào dân tộc thiểu số và miền núi. Chú trọng trên địa bàn ưu tiên là các xã khu vực III, khu vực II, khu vực I thuộc vùng đồng bào dân tộc thiểu số và miền núi của vùng TDMNPB có 1.876 xã theo Quyết định số 861/QĐ-TTg ngày 4 tháng 6 năm 2021 của Thủ tướng Chính phủ về phê duyệt danh sách các xã khu vực III, khu vực II, khu vực I thuộc vùng đồng bào dân tộc thiểu số và miền núi giai đoạn 2021 - 2025, trong đó riêng tỉnh Lào Cai có 138 xã; và các huyện nghèo thuộc đối tượng đầu tư của Chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo bền vững giai đoạn 2021 - 2025.

Tạo cơ chế duy trì các hoạt động đối thoại chính sách giữa các cơ quan nhà nước với người nghèo, hộ nghèo; xây dựng các hình thức sinh hoạt câu lạc bộ thường kỳ, các mô hình thí điểm ngay tại cấp cơ sở, cộng đồng để lan tỏa nhanh và rộng rãi chính sách của nhà nước tới mọi người dân, trong đó có hộ nghèo, người nghèo.

KẾT LUẬN VÀ KIẾN NGHỊ

1. Kết luận

Khung lý thuyết về giảm nghèo đa chiều ở Việt Nam được xác định 5 chiều với 12 chỉ tiêu thành phần, gồm: (1) Chiều y tế gồm có tiếp cận dịch vụ y tế và bảo hiểm y tế; (2) Chiều giáo dục gồm có trình độ đi học của trẻ em và trình độ giáo dục của người lớn; (3) Chiều điều kiện sống gồm có chất lượng nhà ở, diện tích nhà ở bình quân đầu người, nguồn nước sinh hoạt, nhà tiêu hợp vệ sinh, sử dụng dịch vụ viễn thông và tài sản phục vụ tiếp cận thông tin; (4) Chiều thu nhập với chỉ tiêu thành phần là thu nhập và (5) Chiều tiếp cận bảo hiểm xã hội với chỉ tiêu thành phần là bảo hiểm xã hội.

Thực trạng nghèo đa chiều ở Lào Cai cao hơn mức NĐC chung cả nước và vùng TDMNPB. Mức độ nghiêm trọng về độ rộng của NĐC thì hiện ở mức trung bình chung của vùng, song đang có khoảng cách lớn so với các tỉnh có mức độ nghiêm trọng ít hơn; mức độ thiếu hụt (đánh giá độ sâu của NĐC) của các hộ nghèo ở tỉnh Lào Cai thấp hơn mức thiếu hụt chung của cả vùng nhưng cao hơn mức thiếu hụt chung của cả nước; kết hợp đánh giá NĐC theo chiều rộng và chiều sâu thì MPI của tỉnh Lào Cai cao hơn nhiều so với cả nước và mức chung của vùng TDMNPB, cụ thể chỉ số nghèo đa chiều của tỉnh Lào Cai ở mức 0,076, trong khi mức chung của vùng là 0,059 và cả nước là 0,019. Trong đó có chiều điều kiện sống, bảo hiểm xã hội là đóng góp cao nhất vào MPI chung của cả tỉnh, cụ thể các chỉ tiêu như chất lượng nhà, bảo hiểm xã hội, hố xí/nhà tiêu đóng góp lần lượt là 17,8%, 17,4% và 11,3%. Chiều y tế, tiếp cận thông tin có mức thiếu hụt thấp nhất.

Khó khăn trong việc thúc đẩy giảm nghèo đa chiều đó là việc thống nhất thước đo nghèo đa chiều, bao gồm số chiều/chỉ số phù hợp với đặc điểm trình độ phát triển của từng vùng, miền và địa phương; khung chính sách chưa đảm bảo mục tiêu giảm nghèo theo hướng đa chiều, bao trùm, bền vững; hệ thống dữ liệu giám sát và đánh giá ở cả Trung ương và địa phương chưa đáp ứng yêu cầu về tính kịp thời, đầy đủ, chính xác.

Giải pháp là hoàn thiện thước đo nghèo đa chiều, xây dựng khung chính sách giảm nghèo đa chiều có tính yếu tố vùng, hoàn thiện hệ thống dữ liệu phục vụ giám sát, đánh giá chương trình/chính sách giảm nghèo.

2. Một số hạn chế của luận án

Mục tiêu nghiên cứu đã đạt được, song, luận án có hạn chế đó là về cơ sở dữ liệu. Mặc dù đã xác định dùng bộ số liệu điều tra mức sống dân cư làm nguồn dữ liệu chính nhưng chính độ trễ của bộ số liệu và tính không liên tục của dữ liệu nên cuối cùng luận án vẫn phải lựa chọn bộ dữ liệu VHLSS 2016 và 2018. Tuy nhiên, trong thời gian này cũng không có nhiều biến động về phát triển kinh tế cũng như các chính sách giảm nghèo nên các phát hiện trong luận án vẫn có ý nghĩa về mặt thực tiễn.

Đồng thời, luận án đề xuất xây dựng khung chính sách giảm nghèo đa chiều có thiết kế thành năm nhóm chính sách hướng vào các nhóm đối tượng khác nhau, gồm: (1) nhóm NĐC cùng cực: thu nhập bình quân dưới chuẩn nghèo lương thực thực phẩm và thiếu hụt ít nhất ba trong các chỉ tiêu còn lại; (2) nhóm NĐC: thu nhập bình quân đầu người dưới chuẩn nghèo chung và thiếu hụt ít nhất một trong các chỉ tiêu còn lại; (3) nhóm dễ bị tổn thương về kinh tế: thu nhập bình quân nằm dưới ngưỡng nghèo chung nhưng không thiếu hụt chỉ tiêu nào trong các chỉ tiêu của các chiều còn lại; (4) nhóm dễ bị tổn thương về các nhu cầu dịch vụ xã hội cơ bản, điều kiện sống, tiếp cận thông tin, tiếp cận hệ thống an sinh xã hội, tham gia xã hội; (5) nhóm cận NĐC: có thu nhập bình quân đầu người nằm trên chuẩn nghèo và không thiếu hụt về các nhu cầu dịch vụ xã hội cơ bản, điều kiện sống, tiếp cận thông tin, tiếp cận hệ thống an sinh xã hội, tham gia xã hội. Tuy nhiên, việc đề xuất nội dung cụ thể trong từng nhóm chính sách để có thể khuyến nghị Chính phủ sửa đổi, bổ sung hay hoàn thiện ngay là chưa thực hiện được.

3. Kiến nghị hướng nghiên cứu tiếp theo

Thực hiện phân tích, đánh giá nghèo đa chiều vùng Trung du và miền núi phía Bắc trên cơ sở nền dữ liệu VHLSS 2020 theo khung lý thuyết mà luận án đã đề xuất; đồng thời, tính toán mở rộng ra các vùng khác, đối tượng

khác như trẻ em trong cả nước; từ đó phát hiện thêm những kết quả mới để làm cơ sở vững chắc cho việc hoàn thiện về mặt cơ sở lý luận và thực tiễn.

Thực hiện nhiều hơn các phân tích và đánh giá các nhóm chính sách theo từng nhóm đối tượng mục tiêu trên cơ sở khung chính sách giảm nghèo đa chiều đã được khuyến nghị, trên cơ sở đó chỉ ra từng nội dung chính sách cụ thể cần sửa đổi, bổ sung hay hoàn thiện nhằm đảm bảo mục tiêu giảm nghèo mang tính đa chiều, bao trùm và bền vững./.

CÔNG TRÌNH CÔNG BỐ CỦA TÁC GIẢ LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI LUẬN ÁN

1. Ngô Xuân Quyết (2019), “Hoàn thiện chỉ số Nghèo đa chiều Việt Nam”, Tạp chí Kinh tế Châu Á - Thái Bình Dương, (1), tr.48-51.
2. Ngô Xuân Quyết (2018), “Nhìn lại 3 năm thực hiện giảm Nghèo đa chiều”, Tạp chí Kinh tế và Dự báo, (35), tr.3-5.
3. Ngô Xuân Quyết (2014), “Bàn về thiết kế chính sách giảm nghèo thời gian tới”, Tạp chí Kinh tế và Dự báo, (5), tr.25-27.
4. Ngô Xuân Quyết (2014), “Định hướng hoạch định chính sách giảm nghèo giai đoạn 2016-2020”, Tạp chí Quản lý kinh tế, (59), tr.18-23.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

Tiếng Việt

1. CEMA (2019), *Đề án tổng thể đầu tư phát triển kinh tế - xã hội vùng dân tộc thiểu số, miền núi và vùng kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn giai đoạn 2021-2025, định hướng 2030*, Hà Nội.
2. CEMA (2020), *Một số chỉ tiêu chính kết quả điều tra, thu thập thông tin về thực trạng kinh tế - xã hội của 53 dân tộc thiểu số năm 2019*.
3. Đặng Kim Sơn và các cộng sự (2012), *Báo cáo nghiên cứu rà soát chính sách dân tộc và đề xuất xây dựng hệ thống chính sách dân tộc thiểu số đến năm 2020*, Hà Nội.
4. DFID (2003), *Báo cáo đánh giá nghèo có sự tham gia của cộng đồng tại tỉnh Lào Cai*, Hà Nội.
5. Đỗ Thùy Linh (2007), *Xóa đói giảm nghèo ở Lào Cai*, thư viện đại học Kinh tế Quốc dân.
6. Hồ Sĩ Cúc, Phùng Đức Tùng (2001), *Xác định một chuẩn nghèo thống nhất cho Việt Nam*, Hà Nội.
7. Lê Quốc Lý (2012), *Chính sách xóa đói giảm nghèo: thực trạng và giải pháp*, Hà Nội.
8. MOLISA (2011), *Văn kiện Chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo bền vững giai đoạn 2012-2015*, Hà Nội.
9. MOLISA (2016), *Văn kiện Chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo bền vững giai đoạn 2016-2020*, Hà Nội.
10. MOLISA (2020), *Văn kiện Chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo và an sinh xã hội bền vững giai đoạn 2021-2025*, Hà Nội.

11. MOLISA (2020), *Báo cáo tổng kết thực hiện Nghị quyết số 30a/2008/NQ-CP ngày 27/12/2008 của Chính phủ về Chương trình hỗ trợ giảm nghèo nhanh và bền vững đối với 61 huyện nghèo, Hà Nội.*
12. MOLISA (2020), *Báo cáo tổng kết Nghị quyết số 80/NQ-CP ngày 19/5/2011 của Chính phủ về định hướng giảm nghèo bền vững thời kỳ từ năm 2011 đến năm 2020, Hà Nội.*
13. MOLISA (2020), *Báo cáo tổng kết thực hiện Nghị quyết số 76/2014/QH13 về đẩy mạnh thực hiện mục tiêu giảm nghèo bền vững đến năm 2030, Hà Nội.*
14. MOLISA (2020), *Báo cáo tổng kết Chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo bền vững giai đoạn 2016-2020, Hà Nội.*
15. MPI (2010), *Báo cáo đánh giá tình hình thực hiện Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 10 năm giai đoạn 2001-2010 và dự kiến Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 10 năm giai đoạn 2010-2020, Hà Nội.*
16. MPI (2004), *Chương trình đối tác hỗ trợ các xã nghèo, phát triển kinh tế các xã nghèo: góc nhìn từ cộng đồng và viễn cảnh tương lai, Hà Nội.*
17. MPI (2005), *Báo cáo đánh giá dự án hạ tầng cơ sở nông thôn dựa vào cộng đồng và dự án giảm nghèo các tỉnh miền núi phía Bắc, Hà Nội.*
18. MPI (2015), *Báo cáo đánh giá tình hình thực hiện Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm giai đoạn 2011-2015 và dự kiến Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm giai đoạn 2016-2020, Hà Nội.*
19. MPI (2020), *Báo cáo đánh giá tình hình thực hiện Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm giai đoạn 2016-2020 và dự kiến Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm giai đoạn 2021-2025, Hà Nội.*
20. MPI (2020), *Báo cáo đánh giá tình hình thực hiện Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 10 năm giai đoạn 2001-2020 và dự kiến Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 10 năm giai đoạn 2021-2030, Hà Nội.*

21. MPI (2020), *Báo cáo kết quả thực hiện Nghị quyết 100/2015/QH14 của Quốc hội phê duyệt chủ trương đầu tư các chương trình mục tiêu quốc gia giai đoạn 2016-2020*, Hà Nội.
22. MRDP (1999), *Báo cáo khảo sát đánh giá đói nghèo có sự tham gia của người dân tỉnh ở tỉnh Lào Cai*, Hà Nội
23. MRDP (2003), *Đánh giá nghèo có sự tham gia của cộng đồng tại Lào Cai*, Hà Nội.
24. Ngân hàng Châu Á (2004), *Báo cáo phát triển Việt Nam 2004: Nghèo*, Hà Nội.
25. Ngân hàng Châu Á (2008), *Tổng quan tác động của hội nhập kinh tế tiểu vùng sông Mê Kông đến đói nghèo*, Hà Nội.
26. Ngân hàng Châu Á (2010), *Báo cáo phát triển Việt Nam 2010: quản lý tài nguyên thiên nhiên*, Hà Nội.
27. Ngân hàng Thế giới (1995), *Đánh giá tình trạng nghèo trên thế giới*, Hà Nội.
28. Ngân hàng Thế giới (1995), *Việt Nam: đánh giá nghèo đói và chiến lược*, Hà Nội.
29. Ngân hàng Thế giới (1995), *Đánh giá nghèo đói và chiến lược*, Hà Nội.
30. Ngân hàng Thế giới (2000), *Báo cáo tình hình phát triển thế giới: tấn công nghèo đói*.
31. Ngân hàng Thế giới (2000), *Việt Nam tấn công nghèo đói*, Hà Nội
32. Ngân hàng Thế giới (2003), *Báo cáo Nghèo*, Hà Nội.
33. Ngân hàng Thế giới (2006), *Báo cáo phát triển toàn cầu: Bình đẳng*, Hà Nội.
34. Ngân hàng Thế giới (2009), *Đánh giá Nghèo tại Trung Quốc*.

35. Ngân hàng Thế giới (2010), *Đánh giá và theo dõi quản trị công ở khu vực đất đai: khung đánh giá quản trị công về đất đai*.
36. Ngân hàng Thế giới (2011), *Việt Nam – Giáo dục chất lượng cao cho tất cả mọi người tới năm 2020*, Hà Nội.
37. Ngân hàng Thế giới (2012), *Báo cáo đánh giá nghèo Việt Nam 2012*, Hà Nội.
38. Ngân hàng Thế giới và MPI (2016), *Việt Nam 2035 hướng tới thịnh vượng, sáng tạo, công bằng và dân chủ*, Hà Nội.
39. Ngân hàng Thế giới (2016), *Chẩn đoán quốc tế có hệ thống về Việt Nam: đảm bảo thành công – những ưu tiên cho sự phát triển toàn diện và bền vững*, Hà Nội.
40. Ngân hàng Thế giới (2017), *Tương lai của lương thực: định hình hệ thống lương thực để cung cấp việc làm*.
41. Ngân hàng Thế giới (2018), *Báo cáo cập nhật 2018, Bước tiến mới – giảm nghèo và thịnh vượng chung ở Việt Nam*, Hà Nội.
42. Ngô Doãn Vĩnh (2005), *Bàn về phát triển kinh tế*, Hà Nội.
43. Nguyễn Bá Ân (2002), *Cơ sở khoa học phân vùng kinh tế - xã hội Việt Nam phục vụ phát triển công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước*, Hà Nội.
44. Nguyễn Đình Cung (2015), *Thay đổi tư duy và gỡ bỏ rào cản thể chế để chuyển sang một nền kinh tế thị trường đầy đủ ở Việt Nam*, CIEM, Việt Nam.
45. Nguyễn Hữu Dũng (2009), *Những nội dung quan trọng trong chiến lược và cơ chế giảm nghèo ở Việt Nam sau năm 2010*, Hà Nội.
46. Nguyễn Thị Hằng, Nguyễn Văn Thiều (1993), *Đói nghèo ở Việt Nam*, Hà Nội.

47. Nguyễn Thị Nhung (2012), *Giải pháp xóa đói giảm nghèo nhằm phát triển kinh tế xã hội ở các tỉnh Tây Bắc Việt Nam*, Thư viện đại học Kinh tế Quốc dân.
48. Nguyễn Đình Hòa (2020), *Giảm nghèo bền vững tỉnh Khánh Hòa*, Hà Nội.
49. Nguyễn Trọng Xuân (2013), *Phát triển kinh tế vùng của Việt Nam*, Hà Nội.
50. Oxfam và ActionAid (2013), *Mô hình giảm nghèo tại một số cộng đồng dân tộc thiểu số điển hình ở Việt Nam*, Hà Nội.
51. Oxfam và ActionAid (2013), *Vai trò của thiết chế thôn bản trong giảm nghèo tại một số cộng đồng dân tộc thiểu số điển hình ở Việt Nam*, Hà Nội.
52. Phạm Lan Hương, Nguyễn Thắng (2004), *Thúc đẩy tăng trưởng kinh tế nhanh, bền vững và vì người nghèo nhằm đạt mục tiêu phát triển thiên niên kỷ ở Việt Nam*.
53. Phạm Văn Vận và Vũ Cương (2011), *Giáo trình Kinh tế Công cộng*, nhà xuất bản đại học Kinh tế Quốc dân, Hà Nội.
54. Rebeca Rios Kohn và các cộng sự (2010), *Báo cáo phân tích tình hình trẻ em tại Việt Nam*, Hà Nội.
55. Tổ chức Oxfam và Action Aid (2012), *Giám sát đói nghèo có sự tham gia ở các cộng đồng nông thôn Việt Nam*, Hà Nội.
56. Tổ chức Oxfam và Action Aid (2013), *Mô hình giảm nghèo tại một số cộng đồng dân tộc thiểu số điển hình ở Việt Nam*, Hà Nội.
57. Tổng cục Thống kê (2009), *Di cư và đô thị hóa ở Việt Nam: thực trạng, xu hướng và những khác biệt*, Hà nội.

58. Tổng cục Thống kê và Unicef Việt Nam (2011), *Báo cáo tình trạng nghèo đa chiều tại Việt Nam*, Hà Nội.
59. Tổng cục Thống kê và Quỹ dân số Liên hiệp quốc (2016), *Dự báo Dân số Việt Nam 2014-2049*, Hà Nội.
60. Tổng cục Thống kê, *Niên giám thống kê hàng năm*, Hà Nội.
61. Tổng cục Thống kê, *Kết quả điều tra mức sống hộ gia đình*, Hà Nội.
62. Tổng cục Thống kê (2019), *Tăng trưởng các vùng kinh tế trọng điểm giai đoạn 2011-2017*, Hà Nội.
63. UBND tỉnh Lào Cai (2018), *Báo cáo kết quả thực hiện công tác giảm nghèo năm 2017 và phương hướng nhiệm vụ năm 2018 của Ban Chỉ đạo xây dựng nông thôn mới và giảm nghèo bền vững tỉnh Lào Cai*, Lào Cai.
64. UBND tỉnh Lào Cai (2020), *Dự thảo Báo cáo chính trị Ban chấp hành Đảng bộ tỉnh Lào Cai khóa XV trình Đại hội đại biểu Đảng bộ tỉnh khóa XVI nhiệm kỳ 2020-2025*, Lào Cai.
65. UNDP (1995), *Xoá đói giảm nghèo ở Việt Nam*, Hà Nội.
66. UNDP (2003), *Đánh giá nghèo theo vùng Miền núi phía Bắc*, Hà Nội
67. UNDP và Viện Hàn lâm khoa học xã hội Việt Nam (2006), *Phát triển con người Việt Nam 1994-2004*, Hà Nội.
68. UNDP và UBND thành phố Hà Nội và Hồ Chí Minh (2010), *Đánh giá nghèo đô thị Hà Nội- thành phố Hồ Chí Minh*.
69. UNDP và Viện Hàn lâm khoa học xã hội Việt Nam (2011), *Báo cáo quốc gia về phát triển con người năm 2011: dịch vụ xã hội phục vụ phát triển con người*, Hà Nội.

70. UNDP và Viện Hàn lâm khoa học xã hội Việt Nam (2016), *Báo cáo quốc gia về phát triển con người Việt Nam 2015 về tăng trưởng bao trùm*, Hà Nội.
71. UNICEF (2008), *Trẻ em nghèo Việt Nam sống ở đâu? Xây dựng và áp dụng cách tiếp cận đa chiều về trẻ em*, Hà Nội.
72. UNICEF Việt Nam (2008), *Phân tích tình hình trẻ em tỉnh Điện Biên*, Hà Nội.
73. Văn kiện các kỳ Đại hội Đảng Việt Nam, NXB Chính trị.
74. Văn phòng Trung ương Đảng (2006), *Về lao động, thị trường lao động và hoạt động xuất khẩu lao động*, Thông tin chuyên đề số tháng 5/2006.
75. Văn phòng Trung ương Đảng (2007), *Một số vấn đề cần lưu ý trong việc thu hồi đất để phát triển công nghiệp và đô thị từ năm 2001 đến nay*, Báo cáo số 139 tháng 6/2007.
76. Văn phòng Trung ương Đảng (2009), *Quan hệ phân phối trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa*, Thông tin chuyên đề số 30 tháng 3/2009.
77. Văn phòng Trung ương Đảng (2009), *Tăng trưởng và phát triển bền vững ở nước ta từ năm 1991 đến nay*, Thông tin chuyên đề số 34 tháng 5/2009.
78. Viện Chiến lược phát triển (2001), *Cơ sở khoa học của một số vấn đề trong chiến lược phát triển kinh tế - xã hội Việt Nam đến năm 2010 và tầm nhìn 2020*, Hà Nội.
79. Viện Chiến lược phát triển (2004), *Quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội, một số vấn đề lý luận và thực tiễn*, Hà Nội.
80. Viện Khoa học Xã hội Việt Nam (2008), *Đánh giá Nghèo có sự tham gia 2008*, Hà Nội.

81. Viện Khoa học Xã hội Việt Nam (2011), *Giảm nghèo ở Việt Nam: Thành tựu và thách thức*, Hà Nội.
82. Viện Khoa học Xã hội Việt Nam (2012), *Cơ hội cho trẻ em tại Việt Nam*, Hà Nội.
83. Võ Trí Thành (2015), *Kỳ vọng của Việt Nam trong hội nhập kinh tế khu vực*, Tạp chí kinh tế Đông Nam Á.
84. Vũ Thành Tụ Anh (2014), *Kinh tế chính trị của phát triển công nghiệp ở Việt Nam: Tác động của mối quan hệ giữa nhà nước và doanh nghiệp trong hoạt động*, Hà Nội.
85. Vũ Thành Tụ Anh, David Dapice, Nguyễn Xuân Thanh, Đỗ Thiên Anh Tuấn (2015), *Hồi ức về 30 năm phát triển ở Việt Nam*, Hà Nội.
86. Vũ Thị Ngọc Phùng (2005), *Giáo trình kinh tế phát triển*, Hà Nội.

Tiếng Anh

87. Louis – Marie Asselin Anyck Dauphin (1999), *Conceptual Framework for Poverty Measurement and Poverty Alleviation Policies*, MIMAP Training Session on Poverty Measurement and Analysis
88. Maria Emma Santos và Karma Ura (2008), *Multidimensional poverty measurement in Bhutan: Estimates and policy implications*
89. Sabina Alkire và James Foster (2011), *Counting and multidimensional poverty measurement*
90. Sabina Alkire và James Foster (2011), *Understanding and misunderstanding of multidimensional poverty measurement.*
91. Sabina Alkire và Maria Emma Santos (2011), *Acute multidimensional poverty: a new index for development countries*
92. Sabina Alkire và Suman Seth (2008), *Measuring multidimensional poverty in India: a new proposal*

93. UNCTAD (2010), *World Investment Prospects Survey 2010-2012*, UN.
94. UNDP (1997), *Human Development Report 1997*
95. UNDP (2003), *The Macroeconomics of Poverty Reduction: The case study of Indonesia*, NY.
96. UNDP (2004), *The Macroeconomics of Poverty Reduction: The case study of China*, Beijing.
97. UNDP (2008), *Strategies and Policies for Poverty Reduction*.
98. UNDP (2010), *Human Development Report 2010: the real wealth of nations: pathways to human development*
99. Virginia Robano and Stephan C. Smith (2014), *Multidimensional targeting and evaluation: A general framework with an application to a poverty program in Bangladesh*
100. Wiebke Kuklys (2005), *Amartya Sen's Capability Approach*.
101. Wu Yanrui (2009), *Growth and Investment Efficiency in China*.
102. Yele Batana (2008), *Multidimensional measurement of poverty in Sub-Saharan Africa*
103. Zhang Jun (2003), *Investment, investment efficiency, and economic growth in China*.

CÁC PHỤ LỤC

PHỤ LỤC 1:

PHIẾU KHẢO SÁT Ý KIẾN CHUYÊN GIA VÀ NHÀ QUẢN LÝ TRUNG ƯƠNG, ĐỊA PHƯƠNG

- Họ và tên:
- Chức vụ/Học vị:
- Cơ quan công tác:
- Kinh nghiệm (số năm) công tác:

Câu 1. Ông/Bà đánh giá thế nào về mức độ dễ dàng thu nhập thông tin của các chiều/chỉ số của chuẩn nghèo đa chiều quốc gia giai đoạn 2016-2020?

STT	Chiều/chỉ số	Mức độ dễ dàng (cho điểm từ 1 đến 5 tương ứng rất khó, khó, bình thường, dễ, rất dễ)				
		1	2	3	4	5
1	Y tế					
	1.1 Tiếp cận các dịch vụ y tế					
	1.2 Bảo hiểm y tế					
2	Giáo dục					
	2.1 Trình độ giáo dục của người lớn					
	2.2 Tình trạng đi học của trẻ em					
3	Nhà ở					
	3.1 Chất lượng nhà ở					
	3.2 Diện tích nhà ở bình quân đầu người					
4	Nước sạch và vệ sinh					
	4.1 Nguồn nước sinh hoạt					
	4.2 Hồ xí/nhà tiêu hợp vệ sinh					
5	Thông tin					

	5.1	Sử dụng dịch vụ viễn thông					
	5.2	Tài sản phục vụ tiếp cận thông tin					

Câu 2. Ông/Bà đánh giá thế nào về mức độ nhạy cảm với chính sách các chiều/chỉ số mới kiến nghị áp dụng cho giai đoạn 2021-2030?

STT		Chiều/chỉ số	Mức độ nhạy cảm (cho điểm từ 1 đến 5 tương ứng rất không nhạy, không nhạy, bình thường, nhạy, rất nhạy)				
			1	2	3	4	5
1		Y tế					
	1.1	Tiếp cận các dịch vụ y tế					
	1.2	Bảo hiểm y tế					
2		Giáo dục					
	2.1	Trình độ giáo dục của người lớn					
	2.2	Tình trạng đi học của trẻ em					
3		Nhà ở					
	3.1	Chất lượng nhà ở					
	3.2	Diện tích nhà ở bình quân đầu người					
4		Nước sạch và vệ sinh					
	4.1	Nguồn nước sinh hoạt					
	4.2	Hố xí/nhà tiêu hợp vệ sinh					
5		Thông tin					
	5.1	Sử dụng dịch vụ viễn thông					

	5.2	Tài sản phục vụ tiếp cận thông tin					
--	-----	------------------------------------	--	--	--	--	--

Câu 3. Ông/Bà đánh giá thế nào về mức độ phù hợp của các chiều/chỉ số trong hệ thống chính sách/chương trình hỗ trợ giảm nghèo đa chiều giai đoạn 2016-2020 như thế nào?

Stt	Chiều/chỉ số	Mức độ phù hợp (cho điểm từ 1 đến 5: rất không phù hợp, không phù hợp, bình thường, phù hợp, rất không phù hợp)				
		1	2	3	4	5
1	Y tế					
	1.1	Tiếp cận các dịch vụ y tế				
	1.2	Bảo hiểm y tế				
2	Giáo dục					
	2.1	Trình độ giáo dục của người lớn				
	2,2	Tình trạng đi học của trẻ em				
3	Nhà ở					
	3.1	Chất lượng nhà ở				
	3.2	Diện tích nhà ở bình quân đầu người				
4	Nước sạch và vệ sinh					
	4.1	Nguồn nước sinh hoạt				
	4.2	Hố xí/nhà tiêu hợp vệ sinh				

5		Thông tin					
	5.1	Sử dụng dịch vụ viễn thông					
	5.2	Tài sản phục vụ tiếp cận thông tin					

Câu 4. Ông/Bà đánh giá thế nào về mức độ phù hợp của các chiều/chỉ số mới của chuẩn nghèo đa chiều kiến nghị áp dụng giai đoạn 2021-2030?

Stt	Chiều/chỉ số	Mức độ phù hợp (cho điểm từ 1 đến 5 tương ứng rất không phù hợp, không phù hợp, bình thường, phù hợp, rất không phù hợp)				
		1	2	3	4	5
1	Thu nhập bình quân đầu người/tháng					
2	Trình độ đào tạo của người trong lực lượng lao động					
3	Thu gom rác thải					
4	An ninh xã hội					
5	Bảo hiểm xã hội					
6	Việc làm					

Câu 5. Ông/Bà đánh giá thế nào về mức độ dễ dàng thu nhập thông tin của các chiều/chỉ số mới của chuẩn nghèo đa chiều kiến nghị giai đoạn 2021-2030?

Stt	Chiều/chỉ số	Mức độ dễ dàng (cho điểm từ 1 đến 5 tương ứng rất không phù hợp, không phù hợp, bình thường, phù hợp, rất không phù hợp)
-----	--------------	--

		1	2	3	4	5
1	Thu nhập bình quân đầu người/tháng					
2	Trình độ đào tạo của người trong lực lượng lao động					
3	Thu gom rác thải					
4	An ninh xã hội					
5	Bảo hiểm xã hội					
6	Việc làm					

Câu 6. Ông/Bà đánh giá thế nào về mức độ nhạy cảm với chính sách của các chiều/chỉ số mới của chuẩn nghèo đa chiều kiến nghị giai đoạn 2021-2030?

STT	Chiều/chỉ số	Mức độ nhạy cảm (cho điểm từ 1 đến 5 tương ứng rất không nhạy, không nhạy, bình thường, nhạy, rất nhạy)				
		1	2	3	4	5
1	Thu nhập bình quân đầu người/tháng					
2	Trình độ đào tạo của người trong lực lượng lao động					
3	Thu gom rác thải					
4	An ninh xã hội					
5	Bảo hiểm xã hội					
6	Việc làm					

Câu 7. Ông/Bà đánh giá thế nào về mức độ phù hợp xu hướng quốc tế của các chiều/chỉ số mới của chuẩn nghèo đa chiều kiến nghị giai đoạn 2020-2030?

Stt	Chiều/chỉ số	Mức độ phù hợp (cho điểm từ 1 đến 5 tương ứng rất không phù hợp, không phù hợp, bình thường, phù hợp, rất không phù hợp)				
		1	2	3	4	5
1	Thu nhập bình quân đầu người/tháng					
2	Trình độ đào tạo của người trong lực lượng lao động					
3	Thu gom rác thải					
4	An ninh xã hội					
5	Bảo hiểm xã hội					
6	Việc làm					

Câu 8. Ông/Bà có kiến nghị các chiều/chỉ số mới (ngoài các chiều/chỉ số đã có ở trên) áp dụng cho giai đoạn 2021-2030?

.....

Câu 9. Ông/Bà đánh giá thế nào về mức độ hiệu quả của hệ thống chính sách/chương trình hỗ trợ giảm nghèo đa chiều giai đoạn 2016-2020 như thế nào?

STT	Chính sách/chương trình	Mức độ hiệu quả (cho điểm từ 1 đến 5 tương ứng rất không hiệu quả, không hiệu quả, bình thường, hiệu quả, rất hiệu quả)				
		1	2	3	4	5
1	Y tế					
2	Giáo dục					

3	Nhà ở					
4	Nước sạch và vệ sinh					
5	Thông tin					
6	Tăng thu nhập					
7	Chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo bền vững giai đoạn 2016-2020					
8	Sự tham gia của bản thân người nghèo					

Câu 10. Ông/Bà có kiến nghị thêm các chính sách/chương trình cụ thể cần xây dựng/ban hành nhằm hỗ trợ giảm nghèo đa chiều áp dụng cho giai đoạn 2021-2030?

.....

.....

Câu 11. Ông/Bà đánh giá hệ thống cơ sở dữ liệu theo dõi/giám sát/đánh giá các chương trình/chính sách/hộ nghèo giai đoạn 2016-2020 của các cơ quan, các cấp như thế nào?

STT	Cơ quan chủ trì	Mức độ đánh giá (cho điểm từ 1 đến 5 tương ứng rất kém, kém, bình thường, tốt, rất tốt)				
		1	2	3	4	5
A	Cấp trung ương					
1	Tổng cục Thống kê					
2	Bộ Lao động – Thương binh và Xã hội					

B	Cấp địa phương					
---	----------------	--	--	--	--	--

Câu 12. Ông/Bà có kiến nghị gì nhằm hoàn thiện hệ thống cơ sở dữ liệu theo dõi/giám sát/đánh giá các chương trình/chính sách/hộ nghèo của các cơ quan, các cấp áp dụng cho giai đoạn 2021-2030?

.....

Câu 13. Ông/Bà đánh giá thế nào về nhóm yếu tố tác động đến nghèo đa chiều ?

ST T	Nhóm yếu tố	Mức độ ảnh hưởng		
		Không tác động	Tác động ít	Tác động nhiều
1	Nhóm yếu tố điều kiện tự nhiên (vị trí địa lý, nguồn đất, nước, khí hậu, sinh vật, khoáng sản)			
2	Nhóm yếu tố đặc điểm kinh tế - xã hội (tiềm lực kinh tế, hạ tầng phục vụ sản xuất, đời sống, chính sách phát triển và hỗ trợ của nhà nước)			
3	Nhóm yếu tố đặc điểm hộ gia đình nghèo (quy mô hộ, ngành nghề hoạt động kinh tế chính, trình độ học vấn)			

Trân trọng Cảm ơn Ông/Bà đã dành thời gian cho ý kiến !

PHỤ LỤC 2. CHỈ TIÊU ĐO LƯỜNG NGHÈO ĐA CHIỀU Ở MỘT SỐ QUỐC GIA

Bảng 2.1: Các chiều và chỉ tiêu đo lường nghèo đa chiều của Mexico

Chiều nghèo	Chỉ tiêu
1. Phúc lợi kinh tế/thu nhập	- Chuẩn chung - Chuẩn tối thiểu (lương thực thực phẩm)
2. Khoảng cách giáo dục	- 3 - 15 tuổi: không học tại cơ sở giáo dục - Trước 1982: không tốt nghiệp tiểu học - Sau 1982: không tốt nghiệp trung học
3. Tiếp cận bảo an sinh xã hội	BHXXH; dịch vụ y tế; BTXH (trợ cấp người cao tuổi)
4. Tiếp cận các dịch vụ y tế	Không được tham gia hoặc nhận được các dịch vụ y tế
5. Chất lượng và không gian nơi ở	Nền, mái, tường nhà; trên 2,5 người/phòng
6. Tiếp cận các dịch vụ cơ bản tại nơi ở	Nước sạch; hệ thống thoát nước; điện;...
7. Tiếp cận lương thực thực phẩm	Số bữa ăn /ngày; lượng thực ăn

Nguồn: Đề án tổng thể chuyển đổi phương pháp tiếp cận đo lường nghèo từ đơn chiều sang đa chiều

Bảng 2.2. Chiều và chỉ tiêu đo lường nghèo đa chiều của Colombia

Chiều	Chỉ tiêu	Ngưỡng thiếu hụt
Giáo dục	Thành tích giáo dục	Trung bình số năm đi học của tất cả các thành viên hộ từ 15 tuổi trở lên ít hơn 9 năm.
	Biết chữ	Hộ gia đình có một thành viên hộ từ 15 tuổi trở lên không biết đọc và viết.
Trẻ em và trẻ vị thành niên	Đi học	Hộ gia đình có một trẻ em (từ 6 đến 16 tuổi) hiện không đi học.
	Đi học muộn	Hộ gia đình có một thành viên hộ từ 15 đến 17 tuổi đi học muộn theo chuẩn quốc gia.
	Trẻ em lao động	Hộ gia đình có một thành viên hộ từ 12 đến 17 tuổi làm việc.
	Tiếp cận dịch vụ chăm sóc trẻ em	Hộ gia đình có một thành viên hộ từ 0 đến 5 tuổi không đồng thời tiếp cận được với chương trình giáo dục, dinh dưỡng và sức khỏe.
	Thất nghiệp dài hạn	Hộ gia đình có một thành viên hộ trong độ tuổi lao động thất nghiệp trong 12 tháng qua.
Lao động	Lao động chính thức	Hộ gia đình có một thành viên hộ trong độ tuổi lao động được liên kết với quỹ hưu trí.
	Bảo hiểm y tế	Hộ gia đình có một thành viên hộ từ 5 tuổi trở lên không có thẻ BHYT cấp bởi hệ thống bảo vệ y tế xã hội.
	Y tế	Hộ gia đình có một thành viên hộ không tiếp cận được với dịch vụ y tế khi cần (bị ốm, đau, bệnh tật, tai nạn...) trong 30 ngày qua.

Chiều	Chỉ tiêu	Ngưỡng thiếu hụt
Tiếp cận các lợi ích xã hội và điều kiện nhà ở	Tiếp cận nguồn nước	Hộ gia đình ở thành thị không được tiếp cận nguồn nước sạch công cộng. Hộ gia đình ở nông thôn sử dụng nguồn nước cho nấu ăn từ nước giếng, nước mưa, nước bể công cộng, xe chở nước...
	Xóa bỏ chất thải công rắn	Hộ gia đình ở thành thị không được sử dụng hệ thống xử lý rác thải công cộng. Hộ gia đình ở nông thôn sử dụng hố xí mà không có hệ thống xử lý chất thải.
	Sàn nhà	Hộ gia đình có sàn nhà bần.
	Tường nhà	Hộ gia đình ở thành thị có tường bên ngoài được xây dựng bằng gỗ, ván, gạch hoặc các thực vật khác, kẽm, vải, bìa cứng, chất thải hoặc không có bức tường bên ngoài. Hộ gia đình ở nông thôn có tường bên ngoài được xây dựng bằng gạch hoặc các thực vật, kẽm, vải, bìa cứng, chất thải hoặc không có bức tường bên ngoài.
	Quá tải	Hộ gia đình ở thành thị bình quân trên 3 người/phòng. Hộ gia đình ở nông thôn bình quân trên 4 người /phòng.

Nguồn: *Đề án tổng thể chuyển đổi phương pháp tiếp cận đo lường nghèo từ đơn chiều sang đa chiều*

Bảng 2.3: Chiều và chỉ tiêu đo lường nghèo đa chiều của Nam Phi

Chiều	Chỉ tiêu	Ngưỡng thiếu hụt
Y tế	Trẻ tử vong	Hộ gia đình có trẻ em dưới 5 tuổi tử vong trong vòng 12 tháng qua.
Giáo dục	Năm đi học	Hộ gia đình không có bất kì thành viên hộ nào từ 15 tuổi trở lên hoàn thành lớp 5.
	Đi học trẻ em	Hộ gia đình có trẻ em trong độ tuổi đi học (7 đến 15 tuổi) đã nghỉ học.
Điều kiện sống	Nguồn thấp sáng	Hộ gia đình sử dụng paraffin/ nến để thấp sáng hoặc không thấp sáng.
	Nguồn để sưởi ấm	Hộ gia đình sử dụng paraffin/gỗ/than/rác để sưởi ấm hoặc không sưởi ấm.
	Tiếp cận nước	Hộ gia đình không sử dụng nước máy vào nhà.
	Loại nhà	Hộ gia đình sống trong lều/ bạt/ nhà truyền thống/ nhà lưu động.
	Sở hữu đồ dùng	Hộ gia đình không có bất kì một trong những loại đồ dùng sau: đài, tivi, điện thoại, tủ lạnh hoặc ô tô.
Hoạt động kinh tế	Thất nghiệp	Hộ gia đình có tất cả thành viên trưởng thành (15 đến 64 tuổi) thất nghiệp.

Nguồn: *Đề án tổng thể chuyển đổi phương pháp tiếp cận đo lường nghèo từ đơn chiều sang DC*

Bảng 2.4. Chiều và chỉ tiêu đo lường nghèo đa chiều của Malaysia

Chiều	Chỉ tiêu	Ngưỡng thiếu hụt
Y tế	Nhà vệ sinh	Hộ gia đình không có hố xí tự hoại.
	Tiếp cận nước sạch	Hộ gia đình không có nước máy vào nhà hoặc không tiếp cận được nước sạch công cộng.
Giáo dục		Hộ gia đình có tất cả các thành viên hộ từ 17 đến 60 tuổi không hoàn thành lớp 11. Với những hộ không có thành viên nào từ 17 - 60 tuổi, thì toàn bộ thành viên trên 60 tuổi của hộ không tốt nghiệp lớp 6.
	Năm đi học	
	Đi học	Hộ gia đình có bất kỳ một thành viên hộ nào từ 7 đến 16 tuổi hiện nghỉ học.
Điều kiện sống	Điều kiện nhà	Hộ gia đình sống trong nhà tạm, đồ nát
	Mật độ phòng	Hộ gia đình có mật độ phòng từ 2 người/phòng trở lên
	Thu gom rác thải	Hộ gia đình không được thu gom rác thải
	Phương tiện giao thông	Hộ gia đình không có ô tô hoặc xe máy
	Phương tiện tiếp cận cộng đồng cơ bản	Hộ gia đình không có radio hoặc tivi và không có điện thoại cố định hoặc di động, và không có máy tính/ laptop hoặc không có internet

Nguồn: Đề án tổng thể chuyển đổi phương pháp tiếp cận đo lường nghèo từ đơn chiều sang đa chiều

PHỤ LỤC 3: CÁC CHỈ SỐ THIẾU HỤT

Phụ lục 3. 1: Tỷ lệ thiếu hụt chỉ tiêu tiếp cận dịch vụ y tế

Đơn vị: %

	2016		2018	
	Tiếp cận dịch vụ	Số thứ tự mức độ thiếu hụt	Tiếp cận dịch vụ	Số thứ tự mức độ thiếu hụt
Chung	1.4	-	1.9	
TDMNPB	0.9	-	1	
Hà Giang	2.7	2	0.6	6
Cao Bằng	1.1	4	0.6	6
Bắc Kạn	1	5	0.6	6
Tuyên Quang	0.9	7	2	1
Lào Cai	0.4	12	1.4	2
Yên Bái	1.2	3	0.4	11
Thái Nguyên	0.2	13	0.2	12
Lạng Sơn	0.5	9	0.8	4
Bắc Giang	0.5	10	0.6	6
Phú Thọ	0.5	11	0	14
Điện Biên	0.2	14	0.2	12
Lai Châu	4.8	1	0.8	4
Sơn La	1	6	1.2	3
Hòa Bình	0.8	8	0.6	6

Nguồn: Tính toán từ kết quả VHLSS 2016, 2018

Bảng 3.2: Tỷ lệ thiếu hụt chỉ tiêu bảo hiểm y tế**Đơn vị: %**

	2016			2018		
	Thiếu hụt BHYT	Thiếu hụt BHYT không tính BHYT hộ nghèo, hộ cận nghèo	Số thứ tự mức độ thiếu hụt	Thiếu hụt BHYT	Thiếu hụt BHYT không tính BHYT hộ nghèo, hộ cận nghèo	Số thứ tự mức độ thiếu hụt
Chung	40.6	50.9	-	23.5	31.79	
TDMNPB	24.3	42.9	-	12.3	27.56	
Hà Giang	7.9	40.96	14 - 7	3.1	29.88	14 - 5
Cao Bằng	11.4	21.77	11 - 14	4.2	10.23	13 - 14
Bắc Kạn	14.8	26.28	9 - 13	4.8	13.93	12 - 13
Tuyên Quang	24.5	44.51	5 - 5	11.2	27.5	6 - 6
Lào Cai	14.1	37.44	10 - 10	9.1	32.89	7 - 3
Yên Bái	29.8	43.67	3 - 6	12.5	22.08	4 - 10
Thái Nguyên	21.6	28.87	7 - 12	12	19.31	5 - 11
Lạng Sơn	23.2	46	6 - 4	8.4	23.11	8 - 9
Bắc Giang	39	56.03	1 - 2	18	32.44	2 - 4
Phú Thọ	38.9 -1	53.02	2 - 3	27	34.49	1 - 2
Điện Biên	10.8	66.7	12 - 1	7.2	48.31	10 - 1
Lai Châu	8.1	39.49	13 - 9	7.8	23.79	9 - 7
Sơn La	15.1	32.52	8 - 11	5.4	23.79	11 - 7
Hòa Bình	28.6	39.54	4 - 8	12.6	17.62	3 - 12

Nguồn: Tính toán từ kết quả VHLSS 2016, 2018

Bảng 3. 3: Tỷ lệ thiếu hụt chỉ tiêu giáo dục trẻ em*Đơn vị: %*

	2016			2018		
	Tỷ lệ thiếu hụt Giáo dục trẻ em cấp hộ	Tỷ lệ thiếu hụt giáo dục trẻ em cấp cá nhân	Số thứ tự mức độ thiếu hụt	Tỷ lệ thiếu hụt Giáo dục trẻ em cấp hộ	Tỷ lệ thiếu hụt giáo dục trẻ em cấp cá nhân	Số thứ tự mức độ thiếu hụt
Chung	3.2	5.9	-	2.4	2.4	-
TDMNPB	3.2	5.1	-	2.1	2.6	-
Hà Giang	10.7	13.9	1	8.1	9.1	1
Cao Bằng	3.3	6.6	4	2.2	2.7	6
Bắc Kạn	4.9	8.7	2	2.8	1	10
Tuyên Quang	2.1	3.2	10	2	0.9	11
Lào Cai	5.6	6.5	5	3.8	3.7	3
Yên Bái	2	2.6	11	1.7	1.8	7
Thái Nguyên	3	5.8	6	0.5	0.6	12
Lạng Sơn	1.3	2	13	0.5	0.5	13
Bắc Giang	1.8	3.3	9	0.7	1	9
Phú Thọ	0.9	2.2	12	0.9	1.4	8
Điện Biên	7	7.4	3	4.1	2.7	5
Lai Châu	5.4	4.6	8	6.9	7.7	2
Sơn La	3.9	5	7	2.8	3.1	4
Hòa Bình	1.1	1.8	14	0.5	0	14

Nguồn: Tính toán từ kết quả VHLSS 2016, 2018

Bảng 3. 4: Tỷ lệ thiếu hụt chỉ tiêu giáo dục người lớn Đơn vị: %

	2016			2018		
	Tỷ lệ thiếu hụt giáo dục người lớn cấp hộ	Tỷ lệ thiếu hụt giáo dục người lớn cấp cá nhân	Số thứ tự mức độ thiếu hụt	Tỷ lệ thiếu hụt giáo dục người lớn cấp hộ	Tỷ lệ thiếu hụt giáo dục người lớn cấp cá nhân	Số thứ tự mức độ thiếu hụt
Chung	11.6	17.8	-	11.5	17.6	-
TDMNPB	15.3	21.5	-	15.1	21.3	-
Hà Giang	33.4	42.9	3	33.4	42.4	3
Cao Bằng	15.1	18.6	7	20.8	23.6	7
Bắc Kạn	11.2	15.5	8	11.7	14.9	8
Tuyên						
Quang	9.9	13.4	10	9.4	14.5	9
Lào Cai	23	26.9	5	21	23.7	6
Yên Bái	20.4	27.1	6	16.2	24.6	5
Thái						
Nguyên	6	8.1	13	4.3	6.5	14
Lạng Sơn	10.7	12.5	9	10.6	12.5	10
Bắc Giang	7.2	9.3	11	7.6	9.9	12
Phú Thọ	5.3	9.6	14	4.2	6.7	13
Điện Biên	37.6	43.9	1	37.6	42.5	2
Lai Châu	35.4	38.6	2	37.9	46.1	1
Sơn La	29.8	33.9	4	28.6	30.2	4
Hòa Bình	6.8	8.5	12	8.1	12	11

Nguồn: Tính toán từ kết quả VHLSS 2016, 2018

Bảng 3. 5: Tỷ lệ thiếu hụt chỉ tiêu chất lượng nhà

Đơn vị:%

	2016		2018	
	Tỷ lệ thiếu hụt chỉ tiêu chất lượng nhà	Số thứ tự mức độ thiếu hụt	Tỷ lệ thiếu hụt chỉ tiêu chất lượng nhà	Số thứ tự mức độ thiếu hụt
Chung	7.9	-	6.1	
TDMNPB	16.7	-	13.9	
Hà Giang	35	1	37.7	1
Cao Bằng	10.8	10	14.7	9
Bắc Kạn	21.5	7	20.7	5
Tuyên				
Quang	32.7	3	32.3	2
Lào Cai	32.2	4	26.3	3
Yên Bái	34.7	2	25.8	4
Thái				
Nguyên	6	13	3.4	12
Lạng Sơn	15.7	9	12.2	10
Bắc Giang	1.7	14	0.4	14
Phú Thọ	8.2	11	3.4	12
Điện Biên	22.3	6	16.1	8
Lai Châu	26.6	5	17	7
Sơn La	20.7	8	18.8	6
Hòa Bình	7.5	12	7.7	11

Nguồn: Tính toán từ kết quả VHLSS 2016, 2018

Bang 3. 6: Tỷ lệ thiếu hụt chỉ tiêu diện tích nhà bình quân đầu người
Đơn vị:%

	2016		2018	
	Tỷ lệ thiếu hụt chỉ tiêu diện tích nhà bình quân đầu người	Số thứ tự mức độ thiếu hụt	Tỷ lệ thiếu hụt chỉ tiêu diện tích nhà bình quân đầu người	Số thứ tự mức độ thiếu hụt
Chung	6.5	-	5.2	
TDMNPB	5.6	-	4.3	
Hà Giang	3.8	9	4.8	6
Cao Bằng	1.6	14	1.2	14
Bắc Kạn	2.3	13	2.3	10
Tuyên				
Quang	5.3	7	3.8	8
Lào Cai	6.5	6	6.3	4
Yên Bái	9.8	3	6.2	5
Thái				
Nguyên	3.3	11	1.4	13
Lạng Sơn	3.9	8	2.3	10
Bắc Giang	3.4	10	3.1	9
Phú Thọ	3.3	12	2.2	12
Điện Biên	11.4	2	9.6	2
Lai Châu	17.5	1	15.5	1
Sơn La	8.3	4	6.7	3
Hòa Bình	7.4	5	4.8	6

Nguồn: Tính toán từ kết quả VHLSS 2016, 2018

Bảng 3. 7: Tỷ lệ thiếu hụt chỉ tiêu nguồn nước sinh hoạt*Đơn vị: %*

	2016		2018	
	Tỷ lệ thiếu hụt chỉ tiêu nước sinh hoạt	Số thứ tự mức độ thiếu hụt	Tỷ lệ thiếu hụt chỉ tiêu nước sinh hoạt	Số thứ tự mức độ thiếu hụt
Chung	6.6	-	4.3	
TDMNPB	18.7	-	13.2	
Hà Giang	34.9	2	25.1	4
Cao Bằng	27.9	4	26.4	2
Bắc Kạn	22.2	9	19.9	6
Tuyên				
Quang	19.8	10	17.4	7
Lào Cai	23.7	6	14.2	8
Yên Bái	22.8	8	12.1	9
Thái				
Nguyên	6.8	13	2.4	13
Lạng Sơn	16.9	11	11.9	10
Bắc Giang	1.6	14	1.5	14
Phú Thọ	9.6	12	4.6	12
Điện Biên	39.1	1	37.9	1
Lai Châu	27.7	5	26.3	3
Sơn La	33.3	3	24.2	5
Hòa Bình	23.4	7	9.6	11

Nguồn: Tính toán từ kết quả VHLSS 2016, 2018

Bảng 3.8: Tỷ lệ thiếu hụt chỉ tiêu hố xí/nhà tiêu*Đơn vị: %*

	2016		2018	
	Tỷ lệ thiếu hụt chỉ tiêu hố xí hợp vệ sinh	Số thứ tự mức độ thiếu hụt	Tỷ lệ thiếu hụt chỉ tiêu hố xí hợp vệ sinh	Số thứ tự mức độ thiếu hụt
Chung	16.2	-	9.7	
TDMNPB	30.4	-	15.8	
Hà Giang	46.5	6	33.5	4
Cao Bằng	62	2	42.2	2
Bắc Kạn	31.9	9	11.2	11
Tuyên				
Quang	39.9	7	15.5	8
Lào Cai	29.7	10	16.7	7
Yên Bái	35.9	8	12	10
Thái				
Nguyên	10.2	12	1.4	14
Lạng Sơn	48.3	5	17.7	6
Bắc Giang	2.1	14	1.6	13
Phú Thọ	7.6	13	7.4	12
Điện Biên	66.4	1	43.3	1
Lai Châu	58.4	3	41.2	3
Sơn La	54.6	4	25.4	5
Hòa Bình	29.5	11	13.6	9

Nguồn: Tính toán từ kết quả Khảo sát mức sống 2016, 2018

Bảng 3.9: Tỷ lệ thiếu hụt về sử dụng dịch vụ viễn thông*Đơn vị: %*

	2016		2018	
	Thiếu hụt sử dụng dịch vụ viễn thông	Số thứ tự mức độ thiếu hụt	Thiếu hụt sử dụng dịch vụ viễn thông	Số thứ tự mức độ thiếu hụt
Chung	6.2	-	4.7	
TDMNPB	5.9	-	3.7	
Hà Giang	7.2	6	4.1	6
Cao Bằng	6.4	8	3.2	9
Bắc Kạn	9	3	5.3	4
Tuyên				
Quang	3.3	13	6.9	2
Lào Cai	8.3	4	4.7	5
Yên Bái	3.7	12	2.5	13
Thái				
Nguyên	2.9	14	3.2	9
Lạng Sơn	6.7	7	3.5	8
Bắc Giang	4	10	2.1	14
Phú Thọ	7.4	5	2.8	11
Điện Biên	13	1	8.1	1
Lai Châu	10.6	2	5.9	3
Sơn La	6	9	2.8	11
Hòa Bình	3.9	11	3.7	7

Nguồn: Tính toán từ kết quả VHLSS 2016, 2018

Bang 3.10: Tỷ lệ thiếu hụt chỉ tiêu tài sản tiếp cận thông tin*Đơn vị: %*

	2016		2018	
	Thiếu hụt tài sản tiếp cận thông tin	Số thứ tự mức độ thiếu hụt	Thiếu hụt tài sản tiếp cận thông tin	Số thứ tự mức độ thiếu hụt
Chung	3		3.4	
TDMNPB	8.6		9.1	
Hà Giang	27.3	1	26.0	2
Cao Bằng	18.9	4	21.2	4
Bắc Kạn	10	7	12.7	5
Tuyên				
Quang	8.1	8	11.3	7
Lào Cai	7.6	9	12.0	6
Yên Bái	6.3	10	8.8	10
Thái				
Nguyên	1.4	13	1.0	13
Lạng Sơn	10.9	6	11.0	8
Bắc Giang	0.8	14	0.3	14
Phú Thọ	2.9	12	1.5	12
Điện Biên	19.2	3	25.1	3
Lai Châu	25.8	2	26.9	1
Sơn La	12.9	5	9.1	9
Hòa Bình	4	11	6.6	11

Nguồn: Tính toán từ kết quả VHLSS 2016, 2018

Bảng 3.11: Tỷ lệ thiếu hụt chỉ tiêu thu nhập*Đơn vị: %*

	Năm 2016		Năm 2018	
	Thiếu hụt chỉ tiêu thu nhập	Số thứ tự mức độ thiếu hụt	Thiếu hụt chỉ tiêu thu nhập	Số thứ tự mức độ thiếu hụt
Chung	7.3	-	4.3	
TDMNPB	18.2	-	14	
Hà Giang	28.9	5	15.8	8
Cao Bằng	30.3	4	32.6	3
Bắc Kạn	23.4	6	21	5
Tuyên				
Quang	15	11	16.7	7
Lào Cai	20.1	7	15.1	9
Yên Bái	18.5	9	11.4	10
Thái				
Nguyên	7.4	13	0.1	14
Lạng Sơn	18.7	8	18.4	6
Bắc Giang	6.3	14	0.3	13
Phú Thọ	8.6	12	4	12
Điện Biên	43.4	1	42.5	1
Lai Châu	33.7	2	28.2	4
Sơn La	33.1	3	33.9	2
Hòa Bình	15.6	10	9.5	11

Nguồn: Tính toán từ kết quả VHLSS 2018

Bảng 3.12: Tỷ lệ thiếu hụt chỉ tiêu bảo hiểm xã hội*Đơn vị: %*

	2016		2018	
	Thiếu hụt chỉ tiêu bảo hiểm xã hội	Số thứ tự mức độ thiếu hụt	Thiếu hụt chỉ tiêu bảo hiểm xã hội	Số thứ tự mức độ thiếu hụt
Chung	28	-	27.5	
TDMNPB	21.4	-	22.8	
Hà Giang	16.2	8	17.6	11
Cao Bằng	8.6	14	10.4	14
Bắc Kạn	14.6	11	19	8
Tuyên Quang	25.8	4	30.4	3
Lào Cai	21	7	25.8	5
Yên Bái	29.1	3	32.6	2
Thái Nguyên	24.1	5	20.2	7
Lạng Sơn	15.5	9	17.8	10
Bắc Giang	23.5	6	21.7	6
Phú Thọ	30.2	2	29.9	4
Điện Biên	15.1	10	17.6	11
Lai Châu	11.9	12	19	8
Sơn La	9.3	13	10.5	13
Hòa Bình	30.7	1	39.3	1

Nguồn: Tính toán từ kết quả VHLSS 2016 và 2018

Bảng 3.13. Các chỉ số nghèo đa chiều của Lào Cai năm 2018

	H	Số thứ tự đánh giá H (theo mức độ nghiêm trọng)	A	Số thứ tự đánh giá A (theo mức độ nghiêm trọng)	MPI	Số thứ tự đánh giá MPI (theo mức độ nghiêm trọng)
Chung	0.046	-	0.41 2	-	0.019	-
Trung du MN phía Bắc	0.086	-	0.43 1	-	0.059	-
Hà Giang	0.240	3	0.42 6	8	0.148	2
Cao Bằng	0.186	4	0.44 3	3	0.084	6
Bắc Kạn	0.088	8	0.45 3	1	0.055	9
Tuyên Quang	0.110	7	0.44 4	2	0.058	8
Lào Cai	0.112	6	0.43 5	6	0.076	7
Yên Bái	0.068	9	0.39 4	13	0.084	5
Thái Nguyên	0.003	13	0.39 9	12	0.009	13
Lạng Sơn	0.039	11	0.42 3	9	0.046	10

Bắc Giang	0.003	14	0.36 1	14	0.003	14
Phú Thọ	0.018	12	0.40 1	11	0.021	12
Điện Biên	0.318	1	0.43 4	7	0.169	1
Lai Châu	0.247	2	0.43 6	5	0.143	3
Sơn La	0.140	5	0.43 9	4	0.101	4
Hòa Bình	0.044	10	0.40 9	10	0.037	11

Nguồn: Tính toán từ kết quả VHLSS 2018

Bảng 3.14. Các chỉ số nghèo đa chiều của tỉnh các tỉnh Vùng Trung du và miền núi phía Bắc năm 2016

	Số thứ tự đánh giá H (theo mức độ nghiêm trọng)		Số thứ tự đánh giá A (theo mức độ nghiêm trọng)		Số thứ tự đánh giá MPI (theo mức độ nghiêm trọng)	
	H		A		MPI	
Chung	0.075	-	0.416	-	0.031	-
TDMNPB	0.137	-	0.430	-	0.059	-
Hà Giang	0.321	3	0.46	1	0.148	2
Cao Bằng	0.196	6	0.431	5	0.084	6
Bắc Kạn	0.131	9	0.424	8	0.055	9
Tuyên Quang	0.139	8	0.421	10	0.058	8
Lào Cai	0.181	7	0.424	7	0.076	7
Yên Bái	0.201	5	0.415	11	0.084	5
Thái Nguyên	0.022	13	0.433	4	0.009	13
Lạng Sơn	0.112	10	0.409	12	0.046	10
Bắc Giang	0.008	14	0.369	14	0.003	14
Phú Thọ	0.052	12	0.397	13	0.021	12
Điện Biên	0.402	1	0.424	6	0.169	1
Lai Châu	0.325	2	0.441	3	0.143	3
Sơn La	0.229	4	0.442	2	0.101	4
Hòa Bình	0.087	11	0.421	9	0.037	11

Nguồn: Tính toán từ kết quả VHLSS 2016

Bảng 3.15: Chính sách liên quan đến giảm nghèo của tỉnh Lào Cai

TT	Chính sách HĐND ban hành	Chính sách UBND ban hành
I	Chính sách tăng cường tiếp cận dịch vụ xã hội (giáo dục, y tế)	
1	Nghị quyết số 92/2016/NQ-HĐND ngày 15/12/2016 của HĐND tỉnh Lào Cai về quy định về khoảng cách và địa bàn làm căn cứ xác định học sinh không thể đi đến trường và trở về nhà trong ngày được hỗ trợ tiền ăn, tiền nhà ở và gạo; tỷ lệ khoán kinh phí phục vụ việc nấu ăn cho học sinh tại trường theo Nghị định số 116/NĐ-CP của Chính phủ trên địa bàn tỉnh Lào Cai.	Quyết định 132/2016/QĐ-UBND ngày 20/12/2016 của UBND tỉnh Lào Cai về việc thực hiện chính sách hỗ trợ học sinh và trường phổ thông ở xã, thôn đặc biệt khó khăn trên địa bàn tỉnh Lào Cai. Quyết định số 13/2017/QĐ-UBND ngày 15/3/2017 của UBND tỉnh Lào Cai về quy định mức hỗ trợ tiền ăn; hỗ trợ cho giáo viên quản lý học sinh và cấp dưỡng nấu ăn cho học sinh bán trú; hỗ trợ học phẩm và sách giáo khoa cho trẻ mẫu giáo 5 tuổi và học sinh phổ thông ở các xã khu vực III và các thôn đặc biệt khó khăn trên địa bàn tỉnh Lào Cai, giai đoạn 2016-2020
3	Nghị quyết 46/2014/NQ-HĐND ngày 17/12/2014 của HĐND tỉnh Lào Cai về quy định chế độ hỗ trợ chi phí khám, chữa bệnh cho người nghèo, một số đối tượng chính sách; quản lý, sử dụng quỹ	Quyết định 10/2016/QĐ-UBND ngày 26/02/2016 của UBND tỉnh Lào Cai ban hành quy định chế độ hỗ trợ chi phí khám chữa bệnh cho người nghèo, một số đối tượng chính sách, quản lý, sử

	khám, chữa bệnh người nghèo dụng quỹ khám chữa bệnh người tỉnh Lào Cai giai đoạn 2016 - nghèo tỉnh Lào Cai 2020.
4	Nghị quyết số 10/2017/NQ-HĐND ngày 17/7/2017 của HĐND tỉnh Lào Cai về quy định giá dịch vụ khám, chữa bệnh không thuộc phạm vi thanh toán của Quỹ bảo hiểm y tế trong các cơ sở khám, chữa bệnh của Nhà nước trên địa bàn tỉnh Lào Cai.
4	Nghị quyết số 09/2019/NQ-HĐND ngày 10/7/2019 của HĐND tỉnh Lào Cai quy định mức chi hỗ trợ đóng bảo hiểm y tế cho người thuộc hộ gia đình cận nghèo trên địa bàn tỉnh Lào Cai (hỗ trợ thêm 30% từ ngân sách địa phương)
II	Chính sách tăng cường thu nhập (tín dụng, sản xuất nông lâm nghiệp, phát triển cơ sở hạ tầng)
1	Nghị quyết 70/2016/NQ-HĐND ngày 18/7/2016 của HĐND tỉnh Lào Cai về về chính sách hỗ trợ lãi suất tiền vay ngân hàng cho các dự án phát triển sản xuất, chế biến sản phẩm nông nghiệp đối với các huyện nghèo và huyện có tỷ lệ hộ nghèo cao trên địa bàn Quyết định 96/2016/QĐ-UBND ngày 07/9/2016 của UBND tỉnh Lào Cai ban hành quy định hỗ trợ lãi suất tiền vay ngân hàng cho các dự án đầu tư phát triển sản xuất, chế biến sản phẩm nông nghiệp đối với các huyện nghèo và các huyện có tỷ lệ hộ nghèo

	tỉnh Lào Cai giai đoạn 2016 - 2020.	cao trên địa bàn tỉnh Lào Cai, giai đoạn 2016 - 2020.
2	Nghị quyết 06/2019/NQ-HĐND ngày 10/7/2019 của HĐND tỉnh Lào Cai về việc sử dụng ngân sách địa phương ủy thác qua ngân hàng chính sách xã hội để cho vay phát triển kinh tế xã hội tại các xã có tỷ lệ hộ nghèo từ 40% trở lên trên địa bàn tỉnh Lào Cai, giai đoạn 2019-2025.	
3		Quyết định số 86/2016/QĐ-UBND ngày 31/8/2016 của UBND tỉnh về hỗ trợ kinh phí cho các xã thuộc huyện Si Ma Cai, tỉnh Lào Cai thực hiện giảm nghèo bền vững giai đoạn 2016-2020 (hỗ trợ 02 tỷ đồng/xã/năm).

Bảng 3.16: Đánh giá tích cực/hạn chế NĐC tỉnh Lào Cai và vùng Trung du và miền núi phía Bắc

Chỉ số H hay tỷ lệ NĐC của vùng TDMNPB đứng thứ 3 cả nước (sau vùng Tây Nguyên và vùng đồng bằng sông Cửu Long) và cao hơn mức NĐC chung của cả nước	Chỉ số H hay tỷ lệ NĐC của tỉnh Lào Cai cao hơn mức NĐC chung của vùng TDMNPB và gấp 2,4 lần mức NĐC chung của cả nước. So với các tỉnh trong vùng TDMNPB độ nghiêm trọng về độ rộng của NĐC ở mức trung bình của vùng nhưng so sánh tỷ lệ NĐC của tỉnh Lào Cai với các tỉnh có mức độ nghiêm trọng ít hơn thì còn khoảng cách lớn.
Chỉ số A hay điểm bình quân thiếu hụt của các hộ NĐC ở vùng TDMNPB cao nhất cả nước. Điều này cho thấy, tình trạng NĐC ở vùng TDMNPB vừa diễn ra trên diện rộng và mức độ nghiêm trọng nghèo cao.	Chỉ số A hay điểm bình quân thiếu hụt của các hộ NĐC thấp hơn mức thiếu hụt chung của vùng TDMNPB nhưng vẫn cao hơn mức thiếu hụt chung của cả nước. Như vậy tuy tỷ lệ NĐC của tỉnh Lào Cai cao hơn nhưng xét về mức độ nghiêm trọng lại ít hơn mức chung của vùng. So sánh với các tỉnh trong vùng thì mức độ thiếu hụt của tỉnh Lào Cai vẫn ở mức trung bình.
Kết hợp đánh giá NĐC của vùng TDMNPB về cả chiều rộng và chiều sâu thì chỉ số MPI bằng với vùng đồng bằng sông Cửu Long và thấp hơn Tây Nguyên, cao hơn nhiều so với cả nước.	Kết hợp đánh giá NĐC của tỉnh Lào Cai về cả chiều rộng và chiều sâu thì chỉ số MPI của tỉnh Lào Cai cao hơn nhiều so với cả nước và vẫn cao hơn mức chung của vùng. So sánh với các tỉnh trong vùng TDMNPB, tỉnh Lào Cai cũng xếp ở mức trung bình. Như vậy thực trạng NĐC ở tỉnh Lào Cai ở mức trung bình của vùng nhưng vẫn nghiêm trọng hơn so với cả nước. Tuy nhiên về độ sâu của nghèo thì

	tỉnh Lào Cai không quá khác biệt so với các tỉnh trong vùng, nhưng số lượng hộ nghèo lớn nên chỉ số MPI cao.
Mức độ thiếu hụt cao nhất của vùng TDMNPB lần lượt là BHXH (chiều tiếp cận an sinh), nhà tiêu (điều kiện sống), giáo dục cho người lớn (chiều giáo dục) và chiều thu nhập.	Mức độ thiếu hụt cao nhất của tỉnh Lào Cai là chất lượng nhà, BHXH và nhà tiêu đều là những chỉ tiêu liên quan đến điều kiện sống của các hộ gia đình và an sinh xã hội. Tiếp đó là thiếu hụt về giáo dục người lớn (chiều giáo dục) và chiều thu nhập
Mức độ thiếu hụt thấp nhất của vùng TDMNPB và cả nước đều tập trung vào tiếp cận dịch vụ y tế. So với các vùng khác, vùng TDMNPB cũng có mức độ thiếu hụt về tiếp cận dịch vụ y tế thấp hơn	Mức độ thiếu hụt thấp nhất của tỉnh Lào Cai là chỉ tiêu giáo dục trẻ em (chiều giáo dục), tiếp cận dịch vụ y tế (chiều y tế) và tiếp cận thông tin (chiều điều kiện sống)
Về chiều y tế	Về chiều y tế
(i) Mức độ thiếu hụt trong tiếp cận dịch vụ y tế vùng TDMNPB gần như là thấp nhất các vùng, chỉ thua đồng bằng sông Cửu Long và đồng bằng sông Hồng.	(i) Mức độ thiếu hụt chỉ tiêu tiếp cận dịch vụ y tế của tỉnh Lào Cai thấp hơn nhiều so với mức độ thiếu hụt chung cả nước và mức độ thiếu hụt của vùng. So với các tỉnh trong vùng TDMNPB thì tỉnh Lào Cai cũng có kết quả rất khả quan
(ii) Thiếu hụt về chỉ tiêu bảo hiểm y tế so với các vùng còn lại của cả nước, vùng TDMNPB thấp nhất	(ii) Tỷ lệ thiếu hụt chỉ tiêu bảo hiểm y tế của tỉnh Lào Cai khá thấp so với chung cả nước và chung vùng TDMNPB. So sánh với các tỉnh trong vùng thì mức độ thiếu hụt chỉ tiêu bảo

và thấp hơn mức thiếu hụt hiểm y tế cũng khá tốt chung của cả nước	
Về chiều giáo dục	Về chiều giáo dục
(i) Thiếu hụt chỉ tiêu giáo dục trẻ em vùng TDMNPB, Tây Nguyên và đồng bằng sông Cửu Long đang giữ cao nhất nhưng vùng TDMNPB ở mức bằng với mức chung của cả nước.	(i) Tỷ lệ thiếu hụt chỉ tiêu giáo dục trẻ em cao hơn mức chung của vùng và cả nước. So với các tỉnh trong vùng TDMNPB thì có mức độ thiếu hụt khá cao.
(ii) Mức độ thiếu hụt về giáo dục người lớn cao nhất tập trung vào ba vùng TDMNPB, vùng Tây Nguyên và Đồng bằng sông Cửu long, trong đó vùng TDMNPB thấp hơn hai vùng còn lại nhưng cao hơn mức thiếu hụt chung của cả nước	(ii) Mức độ thiếu hụt chỉ tiêu giáo dục người lớn cao hơn rất nhiều so với chung cả nước và vùng
Về chiều điều kiện sống	Về chiều điều kiện sống
Các chỉ tiêu hồ xí, nguồn nước sinh hoạt và chất lượng nhà vùng TDMNPB, vùng Tây Nguyên và Đồng bằng sông Cửu long tiếp tục dẫn đầu cả nước về mức độ thiếu hụt. Trong đó, vùng TDMNPB có mức độ thiếu	(i) Tỷ lệ thiếu hụt chỉ tiêu hồ xí/nhà tiêu cao hơn nhiều so với mức thiếu hụt chung cả nước và gần bằng mức độ thiếu hụt chung của vùng TDMNPB. So sánh với các tỉnh trong vùng thì tỉnh Lào Cai có mức độ thiếu hụt khá thấp
	(ii) Chỉ tiêu chất lượng nhà ở thì tỉnh Lào Cai có tỷ lệ thiếu hụt khá cao gấp đôi so với tỷ lệ thiếu hụt chung của vùng TDMNPB, gấp 4 lần

hụt về nguồn nước sinh hoạt cao nhất cả nước	so với tỷ lệ thiếu hụt chung cả nước (iii) Tỷ lệ thiếu hụt chỉ tiêu nguồn nước sinh hoạt của tỉnh Lào Cai khá cao và cao hơn nhiều so với tỷ lệ thiếu hụt chung cả nước. So sánh với các tỉnh trong vùng thì tỉnh Lào Cai có mức độ thiếu hụt về nguồn nước sinh hoạt nghiêm trọng ở mức giữa của vùng.
Về chiều thu nhập vùng TDMNPB, vùng Tây Nguyên và Bắc trung bộ và Duyên hải miền Trung dẫn đầu cả nước về mức thiếu hụt thu nhập. Trong đó, vùng TDMNPB là cao nhất	Về chiều thu nhập Tỷ lệ thiếu hụt chỉ tiêu thu nhập của tỉnh Lào Cai cao gần gấp 3 lần so với chung cả nước và cao hơn mức thiếu hụt chung của vùng TDMNPB. Xét trên toàn vùng TDMNPB thì tỉnh Lào Cai có mức độ thiếu hụt ở mức trung bình.
Về chiều an sinh xã hội Tỷ lệ thiếu hụt chỉ tiêu bảo hiểm xã hội của vùng TDMNPB thấp hơn so với chung cả nước và thấp nhất cả nước	Về chiều an sinh xã hội Tỷ lệ thiếu hụt chỉ tiêu bảo hiểm xã hội của tỉnh Lào Cai thấp hơn so với chung cả nước, và ngang với mức độ thiếu hụt của vùng TDMNPB. Tỷ lệ thiếu hụt chỉ tiêu bảo hiểm xã hội là một trong những chỉ tiêu có mức độ thiếu hụt lớn chỉ thấp hơn chỉ tiêu đào tạo người lớn và BHYT, đây không chỉ là vấn đề của riêng tỉnh Lào Cai mà xét đối với chung cả nước cũng có xu hướng như vậy

Nguồn: Tổng hợp của Tác giả