

Phân tích sự thiếu hụt các dịch vụ xã hội cơ bản theo chuẩn nghèo đa chiều ở tỉnh Quảng Ngãi

Huỳnh Đình Phát

Trường Đại học Phạm Văn Đồng

Email liên hệ: hdphat@pdu.edu.vn

Tóm tắt: Qua phân tích số liệu thứ cấp từ Sở Lao động Thương binh và Xã hội tỉnh Quảng Ngãi cho thấy, khi chuyển từ cách tiếp cận hộ nghèo theo kiểu truyền thống (thu nhập/chỉ tiêu) sang cách tiếp cận nghèo theo đa chiều (y tế, giáo dục và chất lượng cuộc sống), tỷ lệ hộ nghèo trên địa bàn tỉnh Quảng Ngãi đã thay đổi theo chiều hướng tăng lên. Phân tích thiếu hụt dịch vụ xã hội cơ bản cho thấy, đến năm 2020, thiếu hụt phổ biến đối với hộ nghèo tỉnh Quảng Ngãi là hố xí/nhà tiêu hợp vệ sinh, nguồn nước sinh hoạt và sử dụng dịch vụ viễn thông. Vấn đề diện tích, chất lượng nhà ở cũng là chỉ số thiếu hụt chiếm tỷ lệ khá cao trong tổng số hộ nghèo (tương ứng 33,53% và 35,09%). Với những nỗ lực trong công tác phổ cập giáo dục đã mang lại cho hộ nghèo được thụ hưởng dịch vụ giáo dục tốt hơn, chỉ 1,61% hộ nghèo có trẻ em trong độ tuổi đi học không được đến trường. Từ kết quả phân tích thiếu hụt dịch vụ xã hội cơ bản đối với hộ nghèo tỉnh Quảng Ngãi cho thấy, *các chương trình giảm nghèo của địa phương cần tập trung vào các nhóm nghèo khác nhau, cần có thiết kế chính sách phù hợp với từng đối tượng khác nhau.*

Từ khóa: Nghèo, nghèo đa chiều, dịch vụ xã hội cơ bản, Quảng Ngãi

Analysis of basic social services of multidimensional poverty households in Quang Ngai province

Abstract: The analysis of secondary data from the Department of Labor, Invalids and Social Affairs of Quang Ngai province shows that, when moving from the traditional poor household approach (income/expenditure) to the multidimensional poverty approach (health, education, quality of life), the proportion of poverty households in Quang Ngai province has changed towards an increasing trend. Analysis of lack of basic social services shows that, by 2020, the most common shortfall for poverty households in Quang Ngai province is hygienic toilets, water sources for domestic use and use of telecommunications services. Housing issues, especially housing area and quality, are also deprivation indicators, accounting for a high proportion of the total number of poor households (33.53% and 35.09% respectively). With efforts in universalizing education that have brought poor households better educational services, only 1,61% of poor households have children of school age who cannot go to school. From the analysis of the lack of basic social services for poor households in Quang Ngai province, it shows that local poverty reduction programs need to focus on different poor groups, should have appropriate policy design different subjects.

Keywords: Poor, multidimensional poverty, lack of basic social services

Ngày gửi bài: 22/01/2021

Ngày duyệt đăng: 10/11/2021

1. Đặt vấn đề

Một cách thức đo lường mới về nghèo đói, đơn giản nhưng vẫn đáp ứng tính đa chiều được thực hiện bởi S. Alkire và Foster (2007) và được UNDP sử dụng để tính toán chỉ số Nghèo đa chiều (MPI) trong Báo cáo Phát triển con người năm 2010, đề xuất áp dụng thống nhất trên thế giới kể từ sau năm 2015. Chỉ số tổng hợp này được tính toán dựa trên 3 chiều nghèo là Y tế, Giáo dục và Điều kiện sống, với 10 chỉ số về phúc lợi; chuẩn nghèo được xác định bằng 1/3 tổng số thiếu hụt. Hiện nay, nhiều nước trên thế giới đã chuyển đổi và áp dụng phương pháp tiếp cận đo lường nghèo dựa vào thu nhập sang đo lường nghèo theo cách tiếp cận đa chiều. Giải quyết vấn đề nghèo đói sẽ triệt để hơn nếu tất cả các khía cạnh của đói nghèo như giáo dục, y tế và điều kiện sống được tính đến trong việc đo lường và thiết kế các chính sách hỗ trợ xã hội (Le, Nguyen, & Phung, 2014)

Ở Việt Nam, ngày 15/9/2015, Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 1614/QĐ-TTg phê duyệt Đề án tổng thể “Chuyển đổi phương pháp đo lường nghèo từ đơn chiều sang đa chiều áp dụng cho giai đoạn 2016-2020”; ngày 19/11/2015, Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 59/2015/QĐ-TTg về chuẩn nghèo tiếp cận đa chiều áp dụng cho giai đoạn 2016 - 2020. Khi áp dụng đo lường, đánh giá nghèo theo cách tiếp cận đa chiều, tỷ lệ nghèo của tỉnh Quảng Ngãi có sự chênh lệch đáng kể so với cách tiếp cận đơn chiều. Cụ thể, tỷ lệ hộ nghèo của tỉnh Quảng Ngãi năm 2015 là 9,22% - theo chuẩn nghèo đơn chiều. Khi áp dụng chuẩn nghèo đa chiều vào năm 2016, tỷ lệ hộ nghèo đã tăng lên 13,06%, đặc biệt khu vực miền núi có 25.392 hộ nghèo, chiếm tỷ lệ 41,93% - trong đó huyện Tây Trà có tỉ lệ hộ nghèo cao nhất so với các huyện khác trong tỉnh: 75,08%, tiếp theo là huyện Sơn Tây: 55,07% (UBND tỉnh Quảng Ngãi, 2017). Qua 5 năm thực hiện các chính sách giảm nghèo theo chuẩn mới, đời sống dân cư ở tỉnh Quảng Ngãi đã có những chuyển biến tích cực, số hộ nghèo và tỷ lệ nghèo có xu hướng giảm qua từng năm, từ 13,06% năm 2016 xuống còn 6,41% năm 2020 (UBND tỉnh Quảng Ngãi, 2021). Tuy nhiên, xem xét trong khu vực duyên hải Trung bộ, Quảng Ngãi luôn là một trong 03 tỉnh có số hộ nghèo cao nhất (Quảng Nam, Quảng Ngãi, Bình Định), và liên tục là tỉnh có tỷ lệ nghèo cao nhất trong khu vực suốt giai đoạn 2016 – 2020. Kết quả xếp hạng mức độ nghèo các tỉnh ở Việt Nam năm 2020, Quảng Ngãi là tỉnh có số hộ nghèo cao thứ 7/63, còn xem xét tỷ lệ nghèo thì Quảng Ngãi là tỉnh có tỷ lệ nghèo cao thứ 16/63 (Bộ LĐTBXH, 2021).

Như vậy, khi áp dụng chuẩn nghèo mới, tỷ lệ hộ nghèo đã tăng lên đáng kể, đặc biệt là vùng đồng bào dân tộc thiểu số. Bên cạnh nghèo về thu nhập, vấn đề thiếu hụt các dịch vụ xã hội cơ bản đối với hộ nghèo cũng là vấn đề cần quan tâm phân tích để gia tăng hiệu quả thiết kế chính sách thực hiện mục tiêu giảm nghèo, gia tăng cơ hội và nâng cao năng lực cho người nghèo. Một trong những mục tiêu lớn của tỉnh Quảng Ngãi trong thực thi chính sách giảm nghèo theo chuẩn nghèo tiếp cận đa chiều là hỗ trợ cho người nghèo nâng cao thu nhập, cải thiện đời sống, đồng thời tăng cường cơ hội để họ có thể tiếp cận được các dịch vụ xã hội cơ bản.

2. Tổng quan nghiên cứu đo lường, đánh giá nghèo đa chiều

Cho đến nay, không có sự đồng thuận về biện pháp tốt nhất về đo lường và đánh giá nghèo đa chiều, nhưng sử dụng rộng rãi là phương pháp mở rộng của Alkire và Foster - được gọi là phương pháp AF - dựa theo phương pháp tiếp cận lý thuyết tiên đề, đề xuất sử dụng cách tiếp cận đếm liên quan đến vấn đề thiếu thốn trong từng khía cạnh và định nghĩa đói nghèo trên tất cả các chiều. Alkire và Santos đã sử dụng phương pháp AF để phát triển thành

chỉ số nghèo đa chiều (MPI) phản ánh tình trạng nghèo cấp tính ở 104 nước đang phát triển (S. Alkire & Santos, 2010). Những năm sau đó, MPI được nghiên cứu sâu hơn và ngày càng hoàn thiện, trở thành phương pháp luận cho nhiều nghiên cứu về nghèo đói...

Sử dụng dữ liệu khảo sát từ 4.290 hộ gia đình nghèo và phương pháp AF, Mohanty và cộng sự (2018) trong nghiên cứu "Nghèo đa chiều ở các vùng miền núi: Shan và Chin ở Myanmar" đã đo lường theo 5 chiều và 12 chỉ số: (1) Giáo dục (số năm đi học của chủ hộ, tình trạng đi học của trẻ em); (2) Sức khỏe (tình trạng sức khỏe và chăm sóc sức khỏe); (3) Chất lượng sống (sở hữu tài sản, tình trạng nhà ở); (4) Năng lượng, nước sạch và nhà vệ sinh (tình trạng sử dụng điện, nguồn nước sinh hoạt, cải thiện vệ sinh) và (5) Các quyền cơ bản (Khả năng tiếp cận thị trường, dịch vụ y tế và tiếp cận phương tiện giao thông công cộng). Đây là một trong những chỉ số chính trong MDGs và SDGs (chỉ số đo lường mức độ thiếu hụt khả năng tiếp cận nước tương tự như một trong những chỉ số chính trong SDGs). Nghiên cứu đã áp dụng trọng số bằng nhau cho mỗi chiều và mỗi chỉ số theo quan điểm tính toán MPI toàn cầu, kết quả cho thấy nghèo đa chiều cao hơn đáng kể đối với hộ gia đình nông thôn, hộ gia đình có trình độ học vấn thấp, người nghèo thu nhập.

Một nghiên cứu gần đây là "Phân tích nghèo đa chiều ở cấp địa phương ở tỉnh Vân Nam, Trung Quốc: Một số hiểu biết sâu sắc và hàm ý" cũng sử dụng phương pháp AF (Lu, Routray, & Ahmad, 2019). Nghiên cứu thu thập thông tin 647 bảng câu hỏi cho hộ gia đình được từ tám thị trấn của Quận Deqin. Hệ thống chỉ số này được xây dựng dựa trên Chương trình Phát triển Liên hợp quốc (UNDP), bộ chỉ số MPI của Alkire & Santos (2010). Các tác giả đã thiết kế hệ thống chỉ số đo lường nghèo gồm năm chiều và mười lăm chỉ số dựa trên nghiên cứu trước đây, điều kiện địa phương và đặc điểm dân tộc, cụ thể: (1) Giáo dục (số năm đi học của các thành viên trong hộ); (2) Y tế (sức khỏe của các thành viên trong gia đình, tham gia hệ thống y tế Hợp tác xã nông thôn mới); (3) Điều kiện sống (tình trạng nước uống, điều kiện vệ sinh, tình trạng nhà vệ sinh, điều kiện đường xá, loại nhiên liệu đun nấu, kinh nghiệm phòng chống thiên tai); (4) Quan hệ xã hội (sử dụng điện thoại thông minh, khả năng tiếp cận thông tin cộng đồng, khả năng tiếp cận quỹ cứu trợ và (5) Tài sản (quy mô đất nông nghiệp, kích thước nhà, phương tiện giao thông hiện đại).

Alkire và Kanagaratnam (2020) từ những nhấn mạnh trong SDGs là không để ai bị bỏ lại phía sau đã thực hiện nghiên cứu về "Sửa đổi chỉ số nghèo đa chiều toàn cầu: các lựa chọn chỉ số và đánh giá thực nghiệm". Nghiên cứu kiểm tra, đánh giá giữa lý luận quy chuẩn đã được áp dụng và thực tiễn các chỉ báo khác nhau để sửa đổi, bổ sung chỉ số MPI năm 2018, với mục tiêu là phù hợp hơn với SDGs. Kết quả cuối cùng là chỉ có hai chỉ số mới - quyền sở hữu máy tính và xe động vật - là phù hợp bổ sung cho chỉ số sở hữu tài sản của MPI toàn cầu mới. Kết luận của nghiên cứu cho rằng các biện pháp nghèo đa chiều có thể so sánh trên toàn cầu có thể và sẽ được cải thiện thông qua sửa đổi khoảng mười năm một lần. Nội dung này cũng được thể hiện trong Báo cáo "Sửa đổi Chỉ số Nghèo đa chiều toàn cầu: Thông tin thực nghiệm và độ tin cậy" (Alkire, Kanagaratnam, Nogales, & Suppa, 2020). Việc đo lường nghèo đói phải dựa trên nỗ lực thu thập thông tin thực tiễn gần đây nhất của mọi người, quan tâm đến tính khả dụng của chỉ báo hạn chế trong các cuộc khảo sát được sử dụng. Mặc dù đã nhận thức được và có sự nỗ lực, nhưng nhiều chỉ số vẫn không thể đưa vào đo lường như công việc, an ninh, và một số khía cạnh khác vì dữ liệu liên quan đến các chỉ số này ở quy mô toàn cầu không tồn tại, mặc dù các cuộc khảo sát hộ gia đình đa chủ đề có thể so sánh được đã cải thiện đáng kể trong thập kỷ qua.

Ở Việt Nam, để thực hiện mục tiêu giảm nghèo bền vững, cách tiếp cận đa chiều ngày càng được quan tâm bởi các nhà nghiên cứu và các nhà hoạch định chính sách. Khi Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 1614/QĐ-TTg ngày 15/9/2015 về phê duyệt Đề án tổng thể chuyển đổi phương pháp đo lường nghèo từ đơn chiều sang đa chiều áp dụng cho giai đoạn 2016-2020 và Quyết định số 59/2015/QĐ-TTg ngày 19/11/2015 về phê duyệt chuẩn nghèo tiếp cận đa chiều áp dụng cho giai đoạn 2016-2020, Tuấn (2016) với nghiên cứu “Tiếp cận nghèo đa chiều - một số vấn đề đặt ra” đã phân tích một số thông tin liên quan đến nghiên cứu, vận dụng thực tiễn về nghèo đa chiều và khẳng định tiếp cận nghèo đa chiều là cần thiết khách quan. Cách tiếp cận nghèo đa chiều tại Việt Nam là cách tiếp cận theo quyền nhằm đáp ứng những nhu cầu cơ bản của con người, được coi là quan trọng ngang bằng nhau.

Dựa trên hệ thống chỉ tiêu đo lường, đánh giá nghèo đa chiều đang được áp dụng tại Việt Nam, nghiên cứu “Những nhân tố ảnh hưởng đến tình trạng nghèo đa chiều của Việt Nam”, Loan và Bình (2018) đã sử dụng dữ liệu chéo, nguồn dữ liệu thứ cấp từ kết quả khảo sát Mức sống Hộ gia đình Việt Nam (VHLSS) năm 2014 của Tổng cục Thống kê để tính toán và đánh giá thực trạng nghèo đa chiều của Việt Nam và các vùng kinh tế. Các chiều và chỉ tiêu để giá nghèo đa chiều trong nghiên cứu được vận dụng theo thang đo và chuẩn nghèo Việt Nam giai đoạn 2016 – 2020 bao gồm: giáo dục, y tế, nhà ở, điều kiện sống và tiếp cận thông tin với các chỉ số đo lường mức độ thiếu hụt các dịch vụ xã hội cơ bản (10 chỉ số) là trình độ giáo dục của người lớn, tình trạng đi học của trẻ em, tiếp cận các dịch vụ y tế, bảo hiểm y tế, 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. Kết quả tính toán MPI cho thấy vùng có chỉ số nghèo đa chiều thấp nhất là Đồng bằng sông Hồng và Đông Nam bộ (2,6% và 2,97%), vùng có chỉ số nghèo đa chiều cao nhất là Đồng bằng sông Cửu Long (12,78%), tiếp theo là Tây Nguyên (11,61%) và vùng Trung du và miền núi phía Bắc (10,64%). Gần đây nhất, nghiên cứu “Giảm nghèo đa chiều theo mục tiêu khu vực hành chính: trường hợp nghiên cứu ở Việt Nam” của Pham, Mukhopadhyaya, và Vu (2020) phân tích bảy khía cạnh của nghèo đói ở Việt Nam (thu nhập, y tế, giáo dục, nhà ở, tài sản, dịch vụ cơ bản và tình trạng kinh tế). Kết quả thực nghiệm của nghiên cứu chỉ ra rằng ở Việt Nam có nhiều vùng người dân tốt hơn ở khía cạnh thu nhập nhưng lại kém hơn ở một số khía cạnh phi thu nhập.

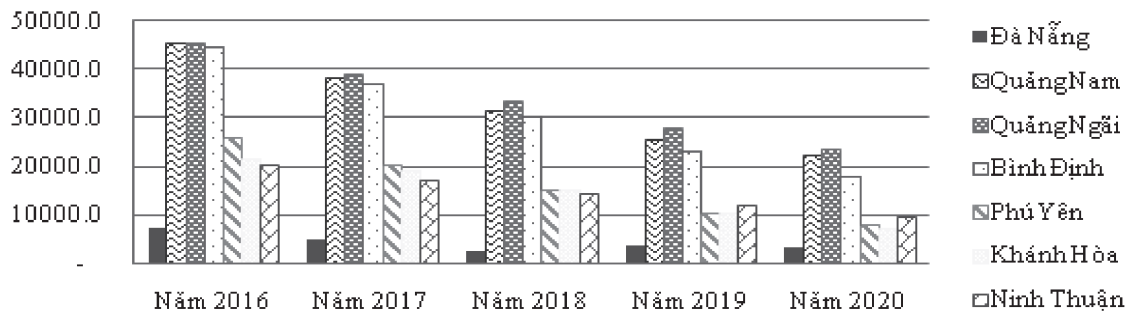
Trên cơ sở tổng quan nghiên cứu, có thể khẳng định nghèo là một cấu trúc đa chiều, do đó phải tập hợp được các chỉ số thiếu hụt để phản ánh được các khía cạnh khác nhau của hiện tượng nghèo. Thước đo nghèo cần phải phản ánh được nhiều khía cạnh khác nhau bao gồm sức khỏe, giáo dục, tiêu chuẩn sống, trao quyền, công việc, môi trường, an toàn từ bạo lực, các mối quan hệ xã hội và văn hóa; việc lựa chọn các khía cạnh và ngưỡng phân loại nghèo cũng có thể được hướng dẫn bởi các giá trị chung mà xã hội chia sẻ được thể hiện trong Hiến pháp, Luật pháp hoặc dựa trên các cân nhắc chính sách và các ưu tiên (Sen, 2017).

3. Phân tích thiếu hụt dịch vụ xã hội cơ bản đối với hộ nghèo đa chiều ở tỉnh Quảng Ngãi

3.1. Tình hình nghèo đa chiều ở tỉnh Quảng Ngãi giai đoạn 2016 – 2020

Trải qua hơn 30 năm đổi mới, kinh tế xã hội của Việt Nam đã có nhiều bước đột phá mạnh mẽ, trong đó có những thành tựu nổi bật về chính sách an sinh xã hội và giảm nghèo. Tuy nhiên, xem xét ở một số vùng miền cụ thể (điển hình như các tỉnh Miền núi phía Bắc, duyên hải Miền trung và Tây Nguyên) thì tỷ lệ nghèo vẫn còn khá cao, đặc biệt là khi quốc gia chuyển đổi phương pháp đo lường đánh giá nghèo theo đa chiều. Xem xét trong khu vực duyên hải Miền Trung, tỉnh Quảng Ngãi là một trong 03 tỉnh có số hộ nghèo cao nhất (Quảng Nam, Quảng Ngãi, Bình Định), và liên tục là tỉnh có tỷ lệ nghèo cao nhất suốt giai đoạn 2016 – 2020 (Bộ LĐTBXH, 2021).

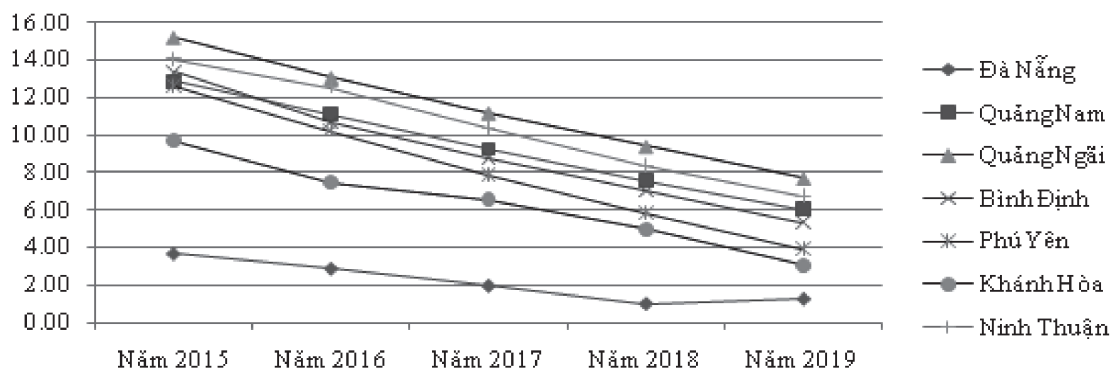
Hình 1. Số lượng hộ nghèo các tỉnh Duyên hải Trung bộ giai đoạn 2015 - 2019



Nguồn: Tổng hợp của tác giả từ Công bố kết quả rà soát hộ nghèo, hộ cận nghèo theo chuẩn nghèo đa chiều giai đoạn 2016-2020 của Bộ LĐTBXH (2021)

Về tỷ lệ hộ nghèo, Quảng Ngãi luôn là tỉnh có tỷ lệ hộ nghèo cao nhất khu vực từ năm 2015 – 2019. Mặc dù có nhiều nỗ lực trong công tác giảm nghèo, nhưng so với các địa phương lân cận thì vẫn chưa có những điểm đột phá. Xu hướng chung của các tỉnh vùng Duyên hải Nam Trung Bộ là tỷ lệ hộ nghèo giảm hàng năm, nhưng xếp hạng tỷ lệ nghèo lại không có sự thay đổi, ngoại trừ tỉnh Bình Định từ tỉnh có tỷ lệ hộ nghèo cao thứ hai trong khu vực năm 2015 đã vượt qua Quảng Nam trở thành tỉnh có tỷ lệ hộ nghèo cao thứ ba từ năm 2016 đến 2019. Xem xét kết quả xếp hạng mức độ nghèo các tỉnh ở Việt Nam năm 2019, Quảng Ngãi là tỉnh có số hộ nghèo cao thứ 9/63, còn xem xét tỷ lệ nghèo thì Quảng Ngãi là tỉnh có tỷ lệ nghèo cao thứ 16/63 tỉnh thành.

Hình 2. Diễn biến tỷ lệ hộ nghèo các tỉnh Duyên hải Trung bộ giai đoạn 2015 - 2019

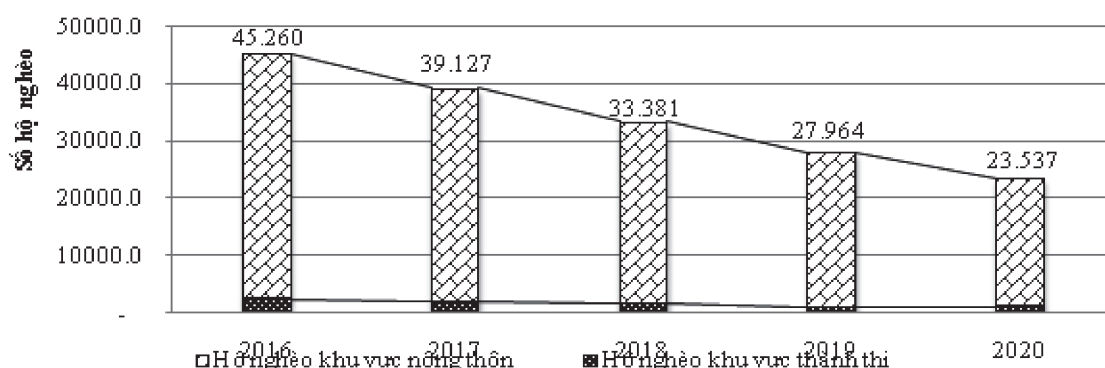


Nguồn: Tổng hợp của tác giả từ Công bố kết quả rà soát hộ nghèo, hộ cận nghèo các năm 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 theo chuẩn nghèo đa chiều giai đoạn 2016-2020 của Bộ LĐTBXH (2021)

Xem xét trong giai đoạn 2016 – 2020, tỷ lệ nghèo ở tỉnh Quảng Ngãi giảm đáng kể từ 13,06% năm 2016 xuống còn 6,41% năm 2020. Năm 2017 toàn tỉnh có 39.127 hộ nghèo, chiếm tỷ lệ 11,16%, giảm 6.133 hộ tương ứng 13,55% so với năm 2016. Năm 2018 tiếp tục giảm 5.746 hộ, tỷ lệ hộ nghèo là 9,39%, giảm 14,69% so với năm 2017. Năm 2019 toàn tỉnh chỉ còn 27.964 hộ nghèo, giảm 16,23% so với năm 2018. Đến năm 2020, tỷ lệ nghèo tỉnh Quảng Ngãi chỉ còn 6,41% - giảm 4.427 hộ so với năm 2019 (UBND tỉnh Quảng Ngãi, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021)

Bình quân giai đoạn 2016 – 2020, hộ nghèo tỉnh Quảng Ngãi đã giảm 14,83%/năm. Nhìn bức tranh tổng thể về giảm nghèo ở tỉnh Quảng Ngãi giai đoạn 2016 – 2020, có thể thấy được những nỗ lực và thành quả ấn tượng của địa phương.

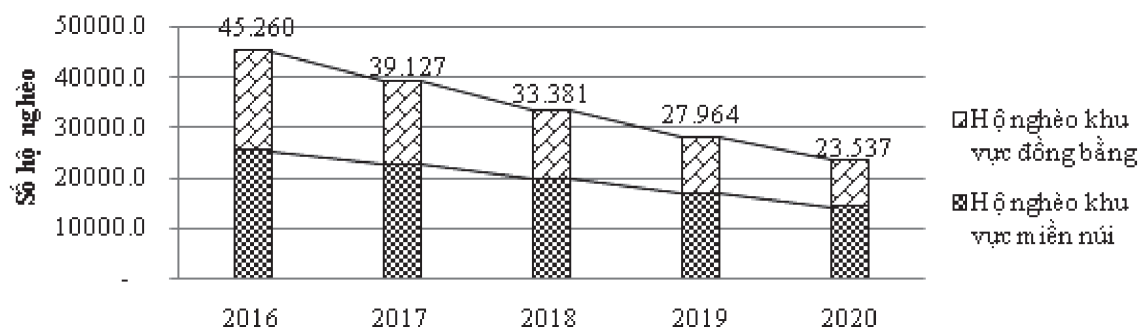
**Hình 3. Hộ nghèo tỉnh Quảng Ngãi giai đoạn 2016 - 2020
phân theo khu vực nông thôn - thành thị**



Nguồn: Tổng hợp của tác giả từ Quyết định phê duyệt kết quả rà soát đánh giá nghèo các năm 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 theo chuẩn nghèo giai đoạn 2016 – 2020 của UBND tỉnh Quảng Ngãi

Tiếp cận số liệu phân theo khu vực nông thôn, thành thị (Hình 3) cho thấy trên 85% dân số Quảng Ngãi tập trung ở nông thôn, hộ nghèo cũng tập trung chủ yếu ở vùng nông thôn. Năm 2017, số hộ nghèo ở vùng nông thôn chiếm tỷ lệ 94,08% trong tổng số hộ nghèo của tỉnh, đến năm 2018 tỷ lệ này là 94,75% và tăng lên 95,52% năm 2019. Tỷ lệ hộ nghèo khu vực nông thôn luôn cao hơn tỷ lệ hộ nghèo chung toàn tỉnh, và tốc độ giảm nghèo cũng chậm hơn so với khu vực thành thị cũng như bình quân toàn tỉnh: giai đoạn 2016 – 2019 tỷ lệ nghèo toàn tỉnh giảm 38,21% thì ở thành thị giảm 52,99%, vùng nông thôn giảm 37,29%. Về tỷ lệ hộ nghèo, điểm nhấn ở cách tiếp cận này là nghèo khu vực thành thị chiếm tỷ lệ không cao, năm 2016 là 5,35%, giảm xuống còn 2,31% năm 2019; tốc độ giảm nghèo cũng rất ấn tượng, năm 2017 giảm 12,76% so với năm 2016, năm 2018 giảm 24,42% so với năm 2017 và năm 2019 giảm 28,54% so với năm 2018, tổng thể giai đoạn 2016-2019 đã giảm 1.411 hộ nghèo tương ứng 52,99%, tốc độ giảm nghèo bình quân 22,24%/năm.

**Hình 4. Hộ nghèo tỉnh Quảng Ngãi giai đoạn 2016 - 2020
phân theo khu vực đồng bằng - miền núi**



Nguồn: Tổng hợp của tác giả từ Quyết định Phê duyệt kết quả rà soát đánh giá nghèo các năm 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 theo chuẩn nghèo giai đoạn 2016 – 2020 của UBND tỉnh Quảng Ngãi

Đánh giá nghèo ở tỉnh Quảng Ngãi ở khu vực miền núi, khu vực có đến gần 80% là đồng bào dân tộc thiểu số, năm 2016 tỷ lệ hộ nghèo là 41,93% thì năm 2020 chỉ còn 22,01%, tốc độ giảm nghèo bình quân là 13,62%/năm (Hình 4). Số hộ nghèo tập trung ở vùng miền núi cao hơn ở đồng bằng, và có xu hướng ngày càng chiếm tỷ trọng cao. Qua phân tích số liệu nghèo ở tỉnh Quảng Ngãi theo từng khu vực cho thấy, công tác giảm nghèo của tỉnh tuy có chuyển

biến tích cực nhưng chưa đồng đều, hiện tượng nghèo có xu hướng tập trung về vùng nông thôn, miền núi. Điều này gợi ý chính quyền địa phương cần có sự quan tâm trong phân bổ nguồn lực cho công tác giảm nghèo, đảm bảo không tạo nên khoảng cách cuộc sống quá cách biệt ở từng vùng khác nhau.

3.2. Thiếu hụt dịch vụ xã hội cơ bản đối với hộ nghèo tỉnh Quảng Ngãi

Các dịch vụ xã hội cơ bản cấu thành nên chỉ số nghèo đa chiều ở Việt Nam giai đoạn 2016 – 2020 dựa trên tiếp cận theo quyền con người, quyền được đáp ứng những nhu cầu cơ bản của con người trên cơ sở bảo đảm an sinh xã hội. Mức độ quan trọng và cần thiết của các nhu cầu cơ bản này được xác định là ngang bằng nhau, con người có quyền được đáp ứng tất cả các nhu cầu này để có thể đảm bảo cuộc sống bình thường. Các chiều thiếu hụt thiết kế trong thang đo nghèo đa chiều Việt Nam có 5 chỉ tiêu (chiều) với 10 chỉ số cơ bản. Từ số liệu tổng hợp kết quả rà soát hộ nghèo của tỉnh Quảng Ngãi từ năm 2016 đến năm 2020 do Sở Lao động Thương binh và Xã hội thực hiện (Bảng 1), có thể đánh giá về thiếu hụt dịch vụ xã hội cơ bản của hộ nghèo ở 05 chiều dưới đây:

Bảng 1. Tổng hợp thiếu hụt dịch vụ xã hội cơ bản trong tổng số hộ nghèo tỉnh Quảng Ngãi giai đoạn 2016 – 2020

Chỉ số thiếu hụt	Năm 2016		Năm 2017		Năm 2018		Năm 2019		Năm 2020	
	Số hộ thiếu hụt tiếp cận DVXH	Tỷ lệ so với tổng số hộ nghèo (%)	Số hộ thiếu hụt tiếp cận DVXH	Tỷ lệ so với tổng số hộ nghèo (%)	Số hộ thiếu hụt tiếp cận DVXH	Tỷ lệ so với tổng số hộ nghèo (%)	Số hộ thiếu hụt tiếp cận DVXH	Tỷ lệ so với tổng số hộ nghèo (%)	Số hộ thiếu hụt tiếp cận DVXH	Tỷ lệ so với tổng số hộ nghèo (%)
1-Trình độ giáo dục người lớn	7.046	15,57	6.079	15,54	4.212	12,62	3.395	12,14	2.286	9,71
2-Tình trạng đi học của trẻ em	1.092	2,41	983	2,51	877	2,63	652	2,33	380	1,61
3-Tiếp cận dịch vụ y tế	2.265	5,00	1.948	4,98	2.144	6,42	1.316	4,71	988	4,20
4-Bảo hiểm y tế	9.039	19,97	7.071	18,07	5.620	16,84	4.427	15,83	4.179	17,76
5-Chất lượng nhà ở	14.650	32,37	13.385	34,21	10.971	32,87	9.659	34,54	7.893	33,53
6-Diện tích nhà ở	15.586	34,44	13.654	34,90	10.965	32,85	10.075	36,03	8.258	35,09
7-Nguồn nước sinh hoạt	15.233	33,66	14.513	37,09	12.939	38,76	10.824	38,71	9.554	40,59
8-Hồ xí/nhà tiêu hợp vệ sinh	28.844	63,73	24.110	61,62	19.713	59,05	17.057	61,00	14.026	59,59
9-Sử dụng dịch vụ viễn thông	17.966	39,70	15.960	40,79	13.501	40,45	11.685	41,79	9.566	40,64
10-Tài sản phục vụ tiếp cận thông tin	10.353	22,87	8.821	22,54	8.870	26,57	6.938	24,81	5.740	24,39

Nguồn: Tổng hợp của tác giả từ Quyết định phê duyệt kết quả rà soát đánh giá nghèo các năm 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 theo chuẩn nghèo giai đoạn 2016 – 2020 của UBND tỉnh Quảng Ngãi

3.2.1. Mức độ thiếu hụt chiều giáo dục

Giai đoạn 2016 – 2020, chỉ số thiếu hụt chiều giáo dục có sự cải thiện đáng kể, tỷ lệ hộ thiếu hụt trong tổng số hộ nghèo liên tục giảm qua các năm (Bảng 1). Năm 2016 có 7.046 hộ có thành viên trong độ tuổi lao động mà không tốt nghiệp trung học cơ sở, chiếm tỷ lệ 15,57% tổng số hộ nghèo của tỉnh; năm 2020 tỷ lệ hộ thiếu hụt chỉ số này giảm xuống còn 9,71%. Tỷ lệ thiếu hụt chỉ số Trình độ giáo dục người lớn chủ yếu tập trung ở vùng nông thôn, vùng miền núi. Đây là hệ quả của tình trạng bất bình đẳng trong khả năng tiếp cận với giáo dục ở các vùng miền khác nhau.

Đối với chỉ số tình trạng đi học của trẻ em, hộ bị thiếu hụt nếu có ít nhất 1 trẻ em trong độ tuổi đi học (5-dưới 16 tuổi) hiện không đi học. Giai đoạn 2016 – 2020, tỷ lệ hộ gia đình bị thiếu hụt chỉ số này trong tổng số hộ nghèo có tỷ lệ giảm bình quân là 23,19%/năm

Nhìn chung, mức độ thiếu hụt chiều giáo dục giai đoạn 2016 – 2020 có sự cải thiện bởi trong những năm gần đây, các hộ gia đình dù nghèo nhưng vẫn nêu cao ý thức, coi trọng việc học hành của các thành viên trong gia đình. Đồng thời, nhà nước cũng đã có những chính sách giáo dục đúng đắn, đảm bảo cho các em đến độ tuổi đều được đi học, do vậy tỷ lệ trẻ em không đến trường giảm đáng kể và tỷ lệ tốt nghiệp trung học cơ sở tăng lên.

3.2.2. Mức độ thiếu hụt chiều y tế

Tiếp cận dịch vụ y tế được coi là bị thiếu hụt khi hộ gia đình có người bị ốm đau nhưng không đi khám chữa bệnh (ốm đau được xác định là 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). Theo số liệu ở Bảng 1, tỷ lệ hộ nghèo thiếu hụt trong tiếp cận dịch vụ y tế là 5% trong tổng số hộ nghèo năm 2016, đến năm 2020 là 4,2%, nhìn chung không có sự biến chuyển lớn.

Tỷ lệ thiếu hụt bảo hiểm y tế liên tục giảm qua các năm, đến năm 2020 chỉ còn 17,46% hộ nghèo bị thiếu hụt bảo hiểm y tế, đạt tốc độ giảm 17,54%/năm. Đặc biệt với chính sách an sinh xã hội dành cho vùng miền núi, dành cho người đồng bào dân tộc thiểu số, tỷ lệ hộ nghèo bị thiếu hụt chỉ số này ở vùng miền núi chỉ còn 1,57% vào năm 2020, đạt tốc độ giảm bình quân là 26,35%/năm, cao gấp 1,5 lần so mức bình quân chung của tỉnh.

3.2.3. Mức độ thiếu hụt chiều nhà ở

Số liệu ở Bảng 1 cho thấy tỷ lệ thiếu hụt về nhà ở trong tổng số hộ nghèo giai đoạn 2016 – 2020 khá cao, luôn duy trì ở mức hơn 30% và tập trung ở khu vực nông thôn, miền núi (vùng nông thôn chiếm tỷ lệ hơn 95% số hộ thiếu hụt toàn tỉnh, vùng miền núi chiếm tỷ lệ hơn 68% số hộ thiếu hụt toàn tỉnh). Diện tích nhà ở bình quân đầu người của hộ gia đình nhỏ hơn 8m² sẽ được coi là bị thiếu hụt. Với chỉ số này, qua kết quả rà soát hộ nghèo của Sở Lao động Thương binh và xã hội tỉnh Quảng Ngãi thì toàn tỉnh có 15.586 hộ nghèo bị thiếu hụt, chiếm tỷ lệ 34,44% tổng số hộ nghèo vào năm 2016. Chỉ số thiếu hụt này qua các năm có xu hướng giảm, đến năm 2020 chỉ còn 8.528 hộ nhưng tỷ trọng trong tổng số hộ nghèo lại tăng lên 35,09%. Về tổng thể chung giai đoạn 2016 – 2020, điều kiện nhà ở của các hộ nghèo trên địa bàn tỉnh Quảng Ngãi cũng được cải thiện đáng kể, tỷ lệ thiếu hụt về diện tích nhà ở bình quân đầu người giảm đi, tỷ lệ hộ gia đình sống trong các ngôi nhà kiên cố và bán kiên cố đã tăng lên nhiều, đặc biệt là ở khu vực thành thị, ở vùng đồng bằng. Đồng thời cũng mang hàm ý cải thiện chỉ số thiếu hụt chiều nhà ở ở khu vực miền núi, ở vùng nông thôn trong số hộ nghèo gặp nhiều khó khăn hơn trong việc thực thi chính sách giảm nghèo.

3.2.4. Mức độ thiếu hụt chiều điều kiện sống

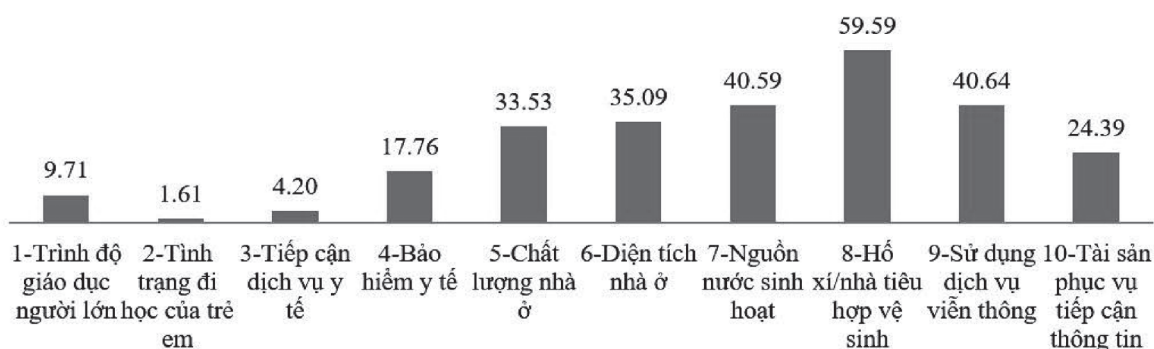
Nguồn nước sinh hoạt không đảm bảo vệ sinh là thiếu hụt chiếm tỷ lệ trong tổng số hộ nghèo có xu hướng ngày càng tăng lên dù xem xét ở thành thị hay nông thôn, đồng bằng

hay miền núi. Kết quả rà soát hộ nghèo theo tiếp cận đa chiều của Sở Lao động Thương binh và Xã hội tỉnh Quảng Ngãi cho thấy, năm 2016, toàn tỉnh có 15.233 hộ nghèo bị thiếu hụt chỉ số nguồn nước sinh hoạt, chiếm tỷ lệ 33,66% tổng số hộ nghèo; đến năm 2020 còn 9.544 hộ nhưng chiếm tỷ lệ đến 40,59% tổng hộ nghèo. Tỷ lệ gia đình có nhà tiêu hợp vệ sinh còn rất thấp, dẫn đến tỷ lệ thiếu hụt chỉ số này trong tổng hộ nghèo tỉnh Quảng Ngãi khá cao, năm 2016 là 63,73%, năm 2020 là 59,59%. Tổng thể giai đoạn 2016 – 2020, toàn tỉnh đã giảm được 14.818 hộ nghèo bị thiếu hụt chỉ số hố xí/nhà tiêu hợp vệ sinh, tương ứng 51,37%, đạt tốc độ bình quân 16,49%/năm.

3.2.5. Mức độ thiếu hụt chiều tiếp cận thông tin

Tỷ lệ hộ nghèo thiếu hụt về sử dụng dịch vụ viễn thông cũng khá cao và có xu hướng tăng lên. Số liệu từ Sở Lao động, Thương binh và Xã hội tỉnh Quảng Ngãi về kết quả rà soát hộ hộ nghèo thì năm 2016 toàn tỉnh có 17.966 hộ nghèo bị thiếu hụt chỉ số sử dụng dịch vụ viễn thông, chiếm tỷ lệ 39,7% tổng số hộ nghèo; năm 2020 giảm 2.119 hộ so với năm 2019, số hộ nghèo thiếu hụt sử dụng dịch vụ viễn thông còn 9.566 hộ nhưng lại chiếm đến 40,64% tổng số hộ nghèo. Về sở hữu tài sản phục vụ tiếp cận thông tin, số hộ bị thiếu hụt năm 2016 là 10.353 hộ, trong đó khu vực nông thôn là 10.081 hộ, thành thị là 272 hộ; tỷ lệ trong tổng số hộ nghèo là 22,87%. Qua các năm giai đoạn 2016 – 2020, số hộ bị thiếu hụt về sở hữu tài sản phục vụ tiếp cận thông tin luôn giảm xuống, bình quân là 13,71%/năm. Tuy nhiên, tỷ lệ hộ bị thiếu hụt chỉ số này trong tổng số hộ nghèo lại không giảm mà tăng nhẹ, năm 2016 là 22,87% thì năm 2019 là 24,39%.

Hình 5. Tỷ lệ thiếu hụt dịch vụ xã hội cơ bản trong tổng số hộ nghèo tỉnh Quảng Ngãi năm 2020 (%)



Nguồn: Quyết định Phê duyệt kết quả rà soát đánh giá nghèo năm 2020 theo chuẩn nghèo giai đoạn 2016 – 2020 của UBND tỉnh Quảng Ngãi

Qua phân tích hộ nghèo theo mức độ thiếu hụt dịch vụ xã hội cơ bản đã thể hiện rõ hơn về tình trạng nghèo, từ đó có thể gợi ý về cải thiện việc hoạch định và thực thi chính sách giảm nghèo hiệu quả hơn. Đến cuối năm 2020, số liệu thứ cấp từ Sở Lao động, Thương binh và Xã hội tỉnh Quảng Ngãi (Hình 5) cho thấy số hộ nghèo thiếu hụt về chỉ tiêu Hố xí/nhà tiêu hợp vệ sinh là lớn nhất, 14.026 hộ, chiếm tỷ lệ 59,59% trong tổng số hộ nghèo năm 2020. Điều này có nghĩa là, tính đến cuối năm 2020, toàn tỉnh Quảng Ngãi có 23.537 hộ nghèo thì có tới 14.026 hộ không sử dụng hố xí/ nhà tiêu hợp vệ sinh. Ngoài ra có tới 9.556 hộ nghèo đang không được tiếp cận các dịch vụ viễn thông như điện thoại, internet..., 9.554 hộ nghèo sử dụng nguồn nước sinh hoạt không đảm bảo vệ sinh, 8.258 hộ có diện tích nhà ở bình quân đầu người dưới 8m² và 7.893 hộ phải sống trong những căn nhà tạm bợ, thiếu kiên cố. Có đến 24,39% tổng số hộ nghèo không có tài sản nào trong số các tài sản: Ti vi, radio, máy

tính; và không nghe được hệ thống loa đài truyền thanh xã/thôn. Chỉ tiêu có tỷ lệ thiếu hụt ít nhất là tình trạng đi học của trẻ em và tiếp cận dịch vụ y tế. Số lượng hộ gia đình có người không được sở hữu bảo hiểm y tế cũng còn cao, chiếm 17,76% tổng số hộ nghèo, điều này tiềm ẩn nguy cơ tái nghèo nếu hộ bị rủi ro về bệnh tật. Điều đó cho thấy, chất lượng cuộc sống của người dân nghèo ở tỉnh Quảng Ngãi đang ở mức thấp, họ đang phải đối mặt với những thiếu hụt trầm trọng về những nhu cầu xã hội cơ bản. Với phương pháp đo lường, đánh giá nghèo đơn chiều sẽ không thể đánh giá được một cách toàn diện về chất lượng cuộc sống của người dân, đặc biệt là người dân nghèo.

5. Kết luận và khuyến nghị

Đánh giá nghèo theo cách tiếp cận đa chiều có thể giúp các nhà quản lý có thể hoạch định chính sách tập trung vào các chiều mà người nghèo đang thiếu trong việc tiếp cận các dịch vụ xã hội cơ bản, tạo cơ hội để họ thoát nghèo thực sự. Trong khu vực duyên hải Miền Trung, tỉnh Quảng Ngãi được xem là tỉnh nghèo nhất. Mặc dù có nhiều nỗ lực trong công tác giảm nghèo, nhưng so với các địa phương lân cận thì vẫn chưa có những điểm đột phá. Tỷ lệ hộ nghèo của tỉnh tuy có chuyển biến tích cực nhưng chưa đồng đều giữa các khu vực, giữa các nhóm dân tộc. Đến năm 2020, thiếu hụt phổ biến đối với hộ nghèo tỉnh Quảng Ngãi là hố xí/nhà tiêu hợp vệ sinh, nguồn nước sinh hoạt và sử dụng dịch vụ viễn thông. Vấn đề nhà ở cũng là hụt chiếm tỷ lệ khá cao trong tổng số hộ nghèo.

Từ kết quả phân tích thiếu hụt dịch vụ xã hội cơ bản đối với hộ nghèo tỉnh Quảng Ngãi cho thấy các chương trình giảm nghèo của địa phương cần tập trung vào các nhóm nghèo khác nhau, cần có thiết kế chính sách phù hợp với từng đối tượng khác nhau. Các dịch vụ xã hội cơ bản mà hộ nghèo tỉnh Quảng Ngãi đang phải đối mặt với sự thiếu hụt phổ biến là (1) Điều kiện sống, (2) Nhà ở và (3) Tiếp cận thông tin. Để giải quyết thiếu hụt này chính quyền địa phương cần:

+ Đẩy mạnh đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng cho các miền núi, nơi tập trung phần lớn hộ nghèo thiếu hụt dịch vụ xã hội cơ bản, đặc biệt là hạ tầng giao thông và hệ thống nước sạch nông thôn. Có một thực tế là ở các huyện miền núi, vùng sâu, vùng xa, người đồng bào dân tộc thiểu số còn nặng các phong tục tập quán lạc hậu, khoảng cách xa từ nơi sinh sống đến trung tâm xã trở thành rào cản rất lớn để hộ gia đình dân tộc thiểu số tiếp cận các dịch vụ xã hội cơ bản. Nếu đầu tư hạ tầng đáp ứng nhu cầu cho từng nhóm hộ sẽ rất khó khăn, chi phí đầu tư lớn. Do đó cần xem xét giải pháp quy hoạch dân cư tập trung nhằm tăng cơ hội tiếp cận dịch vụ xã hội cơ bản.

+ Tiếp tục triển khai hỗ trợ xây dựng nhà theo Quyết định số 33/2015/QĐ-TTg ngày 10/8/2015 của Thủ tướng Chính phủ với nguồn kinh phí vay từ Ngân hàng chính sách xã hội Chi nhánh Quảng Ngãi để tạo điều kiện cho nhiều hộ gia đình nghèo có nhà ở ổn định, từ đó từng bước phát triển sản xuất, vươn lên thoát nghèo.

+ Nâng cao hiệu quả tổ chức các hoạt động giảm nghèo về thông tin, đặc biệt là tổ chức đào tạo nâng cao kỹ năng, nghiệp vụ thông tin tuyên truyền cổ động cho cán bộ cấp xã làm công tác thông tin và truyền thông. Hỗ trợ hộ nghèo về phương tiện nghe, nhìn; tăng cường hiệu quả trong nội dung tuyên truyền qua hệ thống loa truyền thanh của địa phương.

Tài liệu tham khảo

Alkire, & Kanagaratnam, U. (2020). Revisions of the global multidimensional poverty index: indicator options and their empirical assessment. *Oxford Development Studies*, 1-15.

Alkire, Kanagaratnam, U., Nogales, R., & Suppa, N. (2020). Revising the global Multidimensional Poverty Index: Empirical insight and robustness. *OPHI Research in Progress 56a*, Oxford Poverty and Human Development Initiative, University of Oxford, 3.

Alkire, S., & Foster, J. (2007). Counting and multidimensional poverty measures, Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI), Working Paper 7.

Alkire, S., & Santos, M. E. (2010). Acute multidimensional poverty: A new index for developing countries.

Bộ LĐTBXH (2021). *Công bố kết quả rà soát hộ nghèo, hộ cận nghèo theo chuẩn nghèo đa chiều giai đoạn 2016-2020*. Retrieved from <http://dulieutonghop.molisa.gov.vn/so-lieu-chung-ca-nuoc/chi-tiet/54676129-4bfa-45c6-8ff6-5fa67f52aabe/df8159bf-5117-417b-bc59-7640a0ea9c43>

Le, H., Nguyen, C., & Phung, T. (2014). Multidimensional Poverty: First Evidence from Vietnam. *Munich Personal RePEc Archive (MPRA)*, Paper No. 64704, posted 31 May 2015 12:21 UTC.

Loan, L. T. T., & Bình, N. T. (2018). Những nhân tố ảnh hưởng đến tình trạng nghèo đa chiều của Việt Nam. *HCMCOUJS-KHOA HỌC XÃ HỘI*, 13(2). doi:10.46223/HCMCOUJS.soci.vi.13.2.462.2018

Lu, Y., Routray, J. K., & Ahmad, M. M. (2019). Multidimensional poverty analysis at the local level in northwest Yunnan Province, China: Some insights and implications. *Journal of Poverty*, 23(4), 299-316.

Mohanty, S. K., Rasul, G., Mahapatra, B., Choudhury, D., Tuladhar, S., & Holmgren, E. V. (2018). Multidimensional poverty in mountainous regions: Shan and Chin in Myanmar. *Social Indicators Research*, 138(1), 23-44.

Pham, A. T. Q., Mukhopadhyaya, P., & Vu, H. (2020). Targeting administrative regions for multidimensional poverty alleviation: A study on Vietnam. *Social Indicators Research*, 1-47.

Sen, A. (2017). Elements of a theory of human rights. In *Justice and the Capabilities Approach* (pp. 221-262): Routledge.

Tuấn, B. S. (2016). Tiếp cận nghèo đa chiều - một số vấn đề đặt ra. *Khoa học Lao động và Xã hội*, 46, 19-27.

UBND tỉnh Quảng Ngãi (2017). *Quyết định số 45/QĐ-UBND Phê duyệt kết quả rà soát, đánh giá hộ nghèo năm 2016 theo chuẩn nghèo giai đoạn 2016 - 2020*. Retrieved from quangngai.gov.vn

UBND tỉnh Quảng Ngãi (2018). *Quyết định số 60/QĐ-UBND Phê duyệt kết quả rà soát, đánh giá hộ nghèo năm 2017 theo chuẩn nghèo giai đoạn 2016 - 2020*. Retrieved from quangngai.gov.vn

UBND tỉnh Quảng Ngãi (2019). *Quyết định số 149/QĐ-UBND Phê duyệt kết quả, rà soát, đánh giá hộ nghèo năm 2018 theo chuẩn nghèo giai đoạn 2016 - 2020*. Retrieved from quangngai.gov.vn

UBND tỉnh Quảng Ngãi (2020). *Quyết định số 123/QĐ-UBND Phê duyệt kết quả rà soát đánh giá hộ nghèo năm 2019 theo chuẩn nghèo giai đoạn 2016 - 2020*. Retrieved from quangngai.gov.vn

UBND tỉnh Quảng Ngãi (2021). *Quyết định số 134/QĐ-UBND Phê duyệt kết quả rà soát hộ nghèo, hộ cận nghèo năm 2020 theo chuẩn nghèo giai đoạn 2016 - 2020*. Retrieved from quangngai.gov.vn