



Đánh giá sự phù hợp của các tiêu chí giảm nghèo giai đoạn 2021 - 2025 và đề xuất hoàn thiện cho giai đoạn tiếp theo

ĐẶNG TRUNG TÚ, NGUYỄN LỆ HOA, PHAN THỊ KIM OANH, CAO ĐỨC SƠN

Viện Chiến lược, Chính sách nông nghiệp và môi trường

Bài báo phân tích mức độ phù hợp của bộ tiêu chí giảm nghèo đa chiều được áp dụng trong giai đoạn 2021 - 2025 và đánh giá những hạn chế trong quá trình triển khai tại các địa phương. Kết quả cho thấy, bộ tiêu chí hiện hành đã góp phần đánh giá hiệu quả giảm nghèo, mở rộng phạm vi nhận diện nghèo và phản ánh tốt hơn mức độ thiếu hụt dịch vụ cơ bản của hộ gia đình. Tuy nhiên, một số tiêu chí vẫn chưa sát với thực tiễn, đặc biệt là tiêu chí thu nhập chưa phản ánh đầy đủ mức biến động sinh kế, chi phí sinh hoạt theo vùng và mức độ dễ bị tổn thương của các nhóm dân cư. Các tiêu chí về dịch vụ cơ bản còn thiếu tính phân biệt vùng miền, chưa đánh giá được chất lượng dịch vụ và khả năng chống chịu rủi ro của hộ. Trên cơ sở phân tích, bài báo đề xuất điều chỉnh tiêu chí thu nhập theo vùng, đề xuất bổ sung chỉ số đo lường rủi ro sinh kế, hoàn thiện tiêu chí dịch vụ cơ bản theo hướng lượng hóa chất lượng và mức độ tiếp cận thực chất. Bài viết góp phần cung cấp luận cứ quan trọng cho việc xây dựng chuẩn nghèo mới phù hợp hơn trong bối cảnh phát triển kinh tế - xã hội hiện nay.

1. MỞ ĐẦU

Giảm nghèo bền vững là một trong ba Chương trình mục tiêu quốc gia quan trọng của Việt Nam trong giai đoạn 2021 - 2025. Giai đoạn 2021 - 2025 là thời kỳ có ý nghĩa quan trọng đối với công tác giảm nghèo ở Việt Nam trong bối cảnh nhiều biến động kinh tế - xã hội, đặc biệt sau đại dịch COVID-19, cùng với tác động ngày càng nghiêm trọng của biến đổi khí hậu, thiên tai và rủi ro thị trường. Việc áp dụng chuẩn nghèo đa chiều và triển khai đồng bộ các giải pháp hỗ trợ sinh kế, cải thiện tiếp cận dịch vụ cơ bản và thúc đẩy ứng dụng công nghệ trong quản lý đã góp phần tạo chuyển biến đáng kể trong công tác giảm nghèo. Tuy nhiên, quá trình thực hiện chương trình vẫn đối mặt với nhiều khó khăn, thách thức, đòi hỏi phải có đánh giá toàn diện để điều chỉnh chính sách phù hợp trong giai đoạn tiếp theo.

Việc áp dụng chuẩn nghèo đa chiều theo Quyết định số 07/2021/QĐ-TTg của Chính phủ quy định chuẩn nghèo đa chiều giai đoạn 2021 - 2025 với các tiêu chí về thu nhập và thiếu hụt dịch vụ xã hội cơ bản đánh dấu bước chuyển quan trọng trong đánh giá mức

sống và xác định đối tượng chính sách. Tuy nhiên, qua ba năm triển khai, thực tiễn cho thấy một số tiêu chí chưa thực sự phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế - xã hội ở từng vùng miền; một số chỉ số chưa phản ánh đúng mức độ dễ bị tổn thương, khả năng chống chịu của hộ nghèo trước biến động thị trường, thiên tai và biến đổi khí hậu.

Bối cảnh mới của giai đoạn 2026 - 2030, với các thách thức về bất bình đẳng, chuyển đổi cơ cấu lao động, đô thị hóa và rủi ro kinh tế vĩ mô, đòi hỏi việc rà soát và hoàn thiện hệ thống tiêu chí đo lường nghèo đói. Do vậy, bài báo hướng tới: (i) Đánh giá mức độ phù hợp của bộ tiêu chí giảm nghèo giai đoạn 2021 - 2025, (ii) chỉ ra những bất cập và hạn chế trong quá trình áp dụng và (iii) đề xuất tiêu chí, cách tiếp cận mới cho giai đoạn tiếp theo nhằm bảo đảm tính bao trùm, linh hoạt và khả thi trong thực hiện chính sách.

2. ĐÁNH GIÁ KẾT QUẢ GIẢM NGHÈO

GAİI ĐOẠN 2021 - 2025

Trong giai đoạn 2021 - 2025, công tác giảm nghèo đã đạt được nhiều thành tựu quan trọng, tạo tiền đề cho việc nâng cao mức sống và chất lượng đời sống của người dân. Tỷ lệ hộ nghèo và cận nghèo tiếp tục giảm theo chuẩn nghèo đa chiều; nhiều hộ dân đã thoát nghèo bền vững nhờ sự hỗ trợ hợp lý về sinh kế, tín dụng ưu đãi, đào tạo nghề, kết nối việc làm và đầu tư hạ tầng thiết yếu. Những cải thiện trong tiếp cận dịch vụ công cơ bản như y tế, giáo dục, nhà ở, nước sạch và bảo hiểm y tế đã góp phần giảm thiểu rủi ro, nâng cao phúc lợi xã hội cho người nghèo và hộ cận nghèo.

Một số mô hình giảm nghèo bền vững như phát triển nông nghiệp thông minh, kinh tế tuần hoàn, kinh tế hợp tác và liên kết chuỗi giá trị đã được triển khai hiệu quả ở nhiều địa phương. Những mô hình này không chỉ hỗ trợ hộ nghèo tăng thu nhập mà còn nâng cao khả năng chống chịu trước biến động thị trường và điều kiện tự nhiên khắc nghiệt. Đồng thời, công tác truyền thông, giám sát và đánh giá chương trình giảm nghèo ngày càng được cải thiện, góp phần tăng tính minh bạch và trách nhiệm trong thực hiện chính sách.

Mặc dù đạt được kết quả đáng ghi nhận, công tác giảm nghèo vẫn bộc lộ một số hạn chế. Kết quả giảm nghèo chưa thực sự bền vững; tình trạng tái nghèo

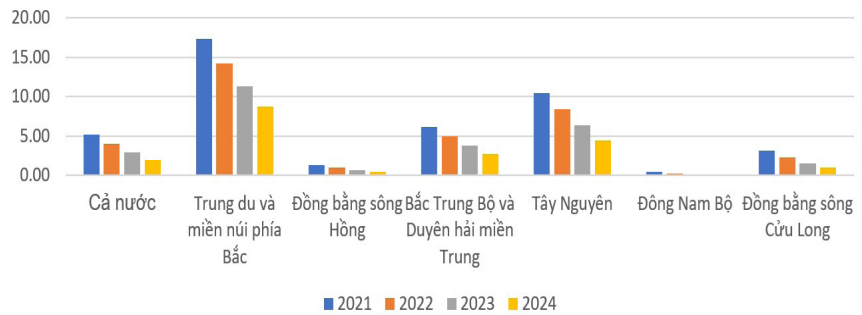


và phát sinh nghèo mới vẫn diễn ra ở một số khu vực, đặc biệt tại vùng sâu, vùng xa và khu vực chịu tác động mạnh của thiên tai, biến đổi khí hậu. Mức độ chênh lệch về thu nhập và tiếp cận dịch vụ cơ bản giữa các vùng miền, các nhóm dân cư vẫn còn lớn, cho thấy hiệu quả của một số chính sách chưa đủ mạnh để thu hẹp khoảng cách phát triển. Bên cạnh đó, nguồn lực thực hiện chương trình vẫn còn phân tán, thiếu ổn định và tiến độ giải ngân tại một số địa phương còn chậm, ảnh hưởng tới chất lượng triển khai và hiệu quả hỗ trợ. Việc hỗ trợ sinh kế còn manh mún, thiếu sự liên kết theo chuỗi giá trị khiến hiệu quả sản xuất, kinh doanh của nhiều hộ nghèo còn thấp. Tiếp cận dịch vụ cơ bản chưa đồng đều giữa các vùng, đặc biệt trong y tế, giáo dục, nước sạch và thông tin, dẫn đến sự chênh lệch trong cơ hội phát triển của các nhóm dân cư nghèo. Công tác số hóa quản lý, chia sẻ dữ liệu và giám sát đánh giá còn hạn chế; hệ thống dữ liệu nghèo chưa được xây dựng đồng bộ giữa các Bộ, ngành và địa phương, gây khó khăn cho công tác hoạch định chính sách dựa trên bằng chứng. Ngoài ra, vai trò của khu vực tư nhân, các tổ chức xã hội và cộng đồng trong thực hiện các dự án giảm nghèo vẫn chưa được phát huy mạnh mẽ, dẫn đến hạn chế trong huy động nguồn lực xã hội hóa cho chương trình.

Các hạn chế trên xuất phát từ nhiều nguyên nhân khác nhau. Một số chính sách hỗ trợ vẫn còn dàn trải, chưa sát với nhu cầu thực tế và đặc điểm của từng nhóm đối tượng. Một số tiêu chí đánh giá nghèo chưa phù hợp với thực tế, với các vùng miền khác nhau. Năng lực đội ngũ cán bộ làm công tác giảm nghèo tại cơ sở chưa đồng đều, thiếu kỹ năng trong thiết kế mô hình sinh kế và theo dõi đánh giá. Cơ chế phối hợp liên ngành còn thiếu chặt chẽ, trong khi việc chia sẻ và kết nối dữ liệu giữa các đơn vị thực hiện còn nhiều bất cập. Một số hộ nghèo còn tâm lý trông chờ vào hỗ trợ của Nhà nước, thiếu động lực tự vươn lên.

Ngoài ra, nhiều nguyên nhân khách quan cũng ảnh hưởng đến hiệu quả giảm nghèo như điều kiện tự nhiên khắc nghiệt, biến đổi khí hậu, dịch bệnh và biến động kinh tế vĩ mô. Những yếu tố này tác động trực tiếp đến thu nhập của người dân, làm gia tăng nguy cơ mất

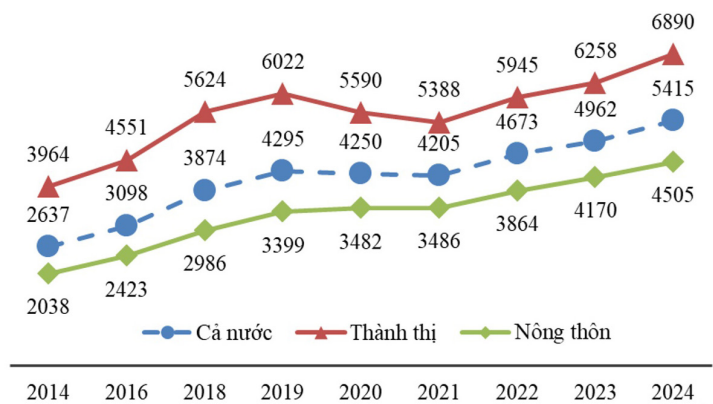
Tỷ lệ hộ nghèo theo chuẩn nghèo đa chiều giai đoạn 2021-2024



Nguồn: Văn phòng quốc gia về giảm nghèo, 2025

Thu nhập bình quân 1 người 1 tháng chia theo thành thị, nông thôn giai đoạn 2014 - 2024

Đơn vị tính: Nghìn đồng



Nguồn: Cục Thống kê

việc làm, mất sinh kế và tái nghèo. Đối với vùng đồng bào dân tộc thiểu số, những hạn chế về kỹ năng sản xuất, ngôn ngữ và khả năng tiếp cận dịch vụ xã hội cơ bản cũng làm giảm hiệu quả tiếp nhận và triển khai chính sách.

3. ĐÁNH GIÁ MỨC ĐỘ PHÙ HỢP CỦA CÁC TIÊU CHÍ GIẢM NGHÈO

Việt Nam hiện áp dụng chuẩn nghèo đa chiều gồm hai nhóm tiêu chí chính: tiêu chí thu nhập và tiêu chí thiếu hụt dịch vụ cơ bản (gồm việc làm, y tế, giáo dục, nhà ở, nước sạch - vệ sinh và thông tin). Hệ thống tiêu chí này đã góp phần mở rộng phạm vi nhận diện nghèo, phản ánh tốt hơn mức sống và mức độ tiếp cận dịch vụ thiết yếu của hộ gia đình. Các địa phương đã sử dụng bộ tiêu chí này làm căn cứ cho nhiều chính sách hỗ trợ, bảo đảm tính thống nhất trong thực thi. Tuy nhiên, kết quả đánh giá tại nhiều tỉnh cho thấy một số hạn chế nổi bật.

Thứ nhất, tiêu chí thu nhập hiện chưa phản ánh đầy đủ mức độ tổn thương và biến động thu nhập của hộ gia đình, đặc biệt với nhóm làm nông nghiệp theo mùa vụ hoặc lao động phi chính thức. Mức chuẩn thu nhập hiện hành thấp hơn chi phí sinh hoạt thực tế tại các vùng đô thị và khu công nghiệp, dẫn đến bỏ sót nhóm nghèo mới phát sinh.



Thứ hai, một số chỉ tiêu đo lường thiếu hụt dịch vụ xã hội cơ bản chưa được lượng hóa rõ ràng hoặc chưa phù hợp với điều kiện từng vùng miền. Ví dụ, tiêu chí về nhà ở chưa phản ánh đầy đủ tính an toàn và khả năng chống chịu thiên tai của nhà tạm tại vùng núi phía Bắc hoặc miền Trung. Tiêu chí về nước sạch chưa phân biệt theo nguồn nước và mức độ ổn định theo mùa, trong khi nhiều địa phương bị thiếu nước nghiêm trọng vào mùa khô.

Thứ ba, tiêu chí tiếp cận thông tin hiện đang được đánh giá chủ yếu dựa trên sở hữu thiết bị, nhưng chưa đo được khả năng sử dụng công nghệ và chất lượng hạ tầng viễn thông – yếu tố khác biệt giữa đồng bằng và miền núi.

Thứ tư, các tiêu chí về y tế và giáo dục chưa tính đến yếu tố chất lượng dịch vụ; nhiều hộ tuy không thiếu hụt theo tiêu chí nhưng thực tế vẫn khó tiếp cận dịch vụ chất lượng tốt.

Thứ năm, việc áp dụng bộ tiêu chí còn gặp khó khăn do hệ thống dữ liệu chưa đồng bộ; nhiều địa phương phải nhập liệu thủ công, dẫn đến sai lệch thông tin và chậm trễ trong cập nhật kết quả. Điều này làm hạn chế khả năng đánh giá thực chất tình trạng nghèo và mức độ thiếu hụt của hộ gia đình.

3. KẾT LUẬN VÀ ĐỀ XUẤT CHÍNH SÁCH

Giai đoạn 2021 - 2025 đã ghi nhận nhiều kết quả tích cực trong công tác giảm nghèo, đặc biệt trong cải thiện sinh kế, nâng cấp hạ tầng và mở rộng tiếp cận dịch vụ cơ bản. Tuy nhiên, những thách thức lớn như nguy cơ tái nghèo, phát sinh nghèo mới, năng lực tiếp cận dịch vụ không đồng đều, nguồn lực phân tán và hạn chế trong giám sát, đánh giá đang đòi hỏi sự điều chỉnh mạnh mẽ về chính sách và cách tiếp cận. Trong giai đoạn tiếp theo, Việt Nam cần đổi mới công tác giảm nghèo theo hướng tiếp cận đa chiều, bao trùm và dựa trên hệ thống dữ liệu số hóa hiện đại. Các chính sách cần tập trung vào nâng cao năng lực tự chủ của người nghèo, phát triển sinh kế thích ứng, mở rộng liên kết chuỗi giá trị và tăng cường ứng dụng công nghệ trong giám sát chương trình. Đồng thời, việc huy động nguồn lực xã hội hóa, phát huy vai trò của khu vực tư nhân, các tổ chức xã hội và cộng đồng là yếu tố quan trọng nhằm tăng cường hiệu quả thực thi chính sách. Những giải pháp này kỳ vọng sẽ góp phần nâng cao hiệu quả giảm nghèo bền vững, hạn chế tái nghèo và đảm bảo mọi người dân đều có cơ hội tiếp cận đầy đủ các dịch vụ cơ bản, hướng tới mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội công bằng và bao trùm trong những năm tới. Việc áp dụng chuẩn nghèo đa chiều giai đoạn 2021 - 2025 đã tạo bước tiến quan trọng trong công tác giảm nghèo tại Việt Nam. Tuy nhiên, một số tiêu chí vẫn chưa phù hợp với bối cảnh thực tế, đặc biệt trong đo lường tính tổn thương, biến động thu nhập, khả năng chống chịu rủi ro và chất lượng dịch vụ cơ bản. Những

bất cập này đặt ra yêu cầu cần tiếp tục hoàn thiện bộ tiêu chí cho giai đoạn tiếp theo nhằm bảo đảm tính bao trùm, thực tiễn và khả thi.

Để nâng cao chất lượng đo lường nghèo đói, cần điều chỉnh tiêu chí thu nhập theo hướng phản ánh đúng chi phí sinh hoạt của từng vùng, đồng thời bổ sung chỉ số về tính ổn định thu nhập hoặc rủi ro mất việc làm. Bộ tiêu chí thiếu hụt dịch vụ cơ bản cần được cập nhật theo hướng nhấn mạnh yếu tố chất lượng dịch vụ, tính bền vững của hạ tầng và khả năng tiếp cận thực chất. Cần xây dựng tiêu chí riêng đối với nhóm dễ bị tổn thương như trẻ em, phụ nữ đơn thân, người cao tuổi, người khuyết tật hoặc lao động phi chính thức nhằm bảo đảm tính bao trùm của chính sách. Một hướng cải tiến quan trọng là áp dụng tiêu chí phản ánh khả năng chống chịu trước rủi ro thiên tai và biến đổi khí hậu, đặc biệt đối với vùng Tây Bắc, Bắc Trung bộ và đồng bằng sông Cửu Long. Ngoài ra, cần tăng cường số hóa, xây dựng cơ sở dữ liệu quốc gia về nghèo đa chiều, kết nối liên thông giữa các Bộ, ngành và địa phương, góp phần giảm sai lệch thông tin và nâng cao hiệu quả quản lý.

Nhìn chung, hoàn thiện tiêu chí giảm nghèo theo hướng thích ứng, linh hoạt và dựa trên bằng chứng sẽ đóng vai trò quyết định đối với mục tiêu giảm nghèo bền vững trong giai đoạn 2026 - 2030, đồng thời góp phần bảo đảm an sinh xã hội và thúc đẩy phát triển bao trùm tại Việt Nam ■

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội (2023). Báo cáo kết quả thực hiện Chương trình giảm nghèo bền vững giai đoạn 2021–2023. Hà Nội.
2. Chính phủ (2021). Quyết định số 07/2021/QĐ-TTg về chuẩn nghèo đa chiều giai đoạn 2021 - 2025.
3. Tổng cục Thống kê (2022 - 2024). Khảo sát mức sống dân cư và Niên giám thống kê. Hà Nội.
4. UNDP (2023). *Multidimensional Poverty in Vietnam: Review and Future Directions*.
5. Ngân hàng Thế giới (2022). *Vietnam Poverty and Equity Assessment*.
6. Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội (2023). Báo cáo kết quả thực hiện Chương trình giảm nghèo bền vững giai đoạn 2021–2023. Hà Nội.
7. Chính phủ (2021). Nghị quyết số 07/2021/NQ-CP về Chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo bền vững giai đoạn 2021–2025.
8. Tổng cục Thống kê (2022 - 2024). Niên giám thống kê và Khảo sát mức sống dân cư. Hà Nội.
9. UNDP (2023). *Poverty and Inequality in Vietnam - Multidimensional Approaches*.
10. Ngân hàng Thế giới (2022). *Vietnam Poverty and Equity Assessment*.