



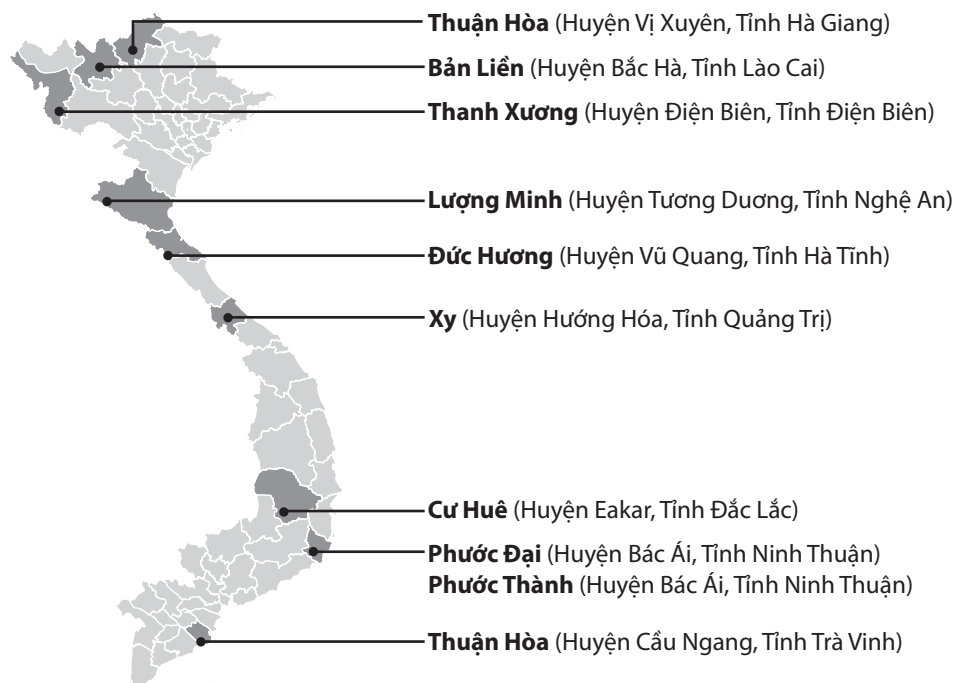
THEO DÕI NGHÈO THEO PHƯƠNG PHÁP CÙNG THAM GIA TẠI MỘT SỐ CỘNG ĐỒNG DÂN CƯ NÔNG THÔN VIỆT NAM

Báo cáo Tổng hợp
Vòng 2 năm 2008/9

Tháng 11 năm 2009

Theo dõi nghèo theo phương pháp cùng Tham gia tại một số Cộng đồng Dân cư Nông thôn Việt Nam

Báo cáo Tổng hợp
Vòng 2 năm 2008/9



Tháng 11 năm 2009

MỤC LỤC

MỤC LỤC	iii
LỜI TỰA	v
LỜI CẢM ƠN	vii
TỪ VIẾT TẮT VÀ THUẬT NGỮ	ix
TÓM LƯỢC	xi
GIỚI THIỆU	1
Mục tiêu của báo cáo	1
Phương pháp nghiên cứu	1
Phần 1: Tổng quan về Diễn biến Nghèo và Các Nỗ lực Giảm nghèo	9
1. TỔNG QUAN VỀ DIỄN BIẾN NGHÈO NÔNG THÔN	9
1.1 Nghèo giảm chậm và diễn biến phức tạp ở cấp địa phương trong năm 2008	9
1.2 Động lực giảm nghèo	11
1.3 Những thách thức về tình trạng nghèo	21
Phần 2: Các Chủ đề Chính về Giảm Nghèo	29
2. KHOẢNG CÁCH GIÀU - NGHÈO	29
2.1 Diễn biến của khoảng cách giàu - nghèo	29
2.2 Hộ cận nghèo cần được hỗ trợ hơn nữa	48
2.3 Kết luận: Hướng đến giảm khoảng cách giàu nghèo	49
3. TÍNH ĐỂ BỊ TỔN THƯƠNG	51
3.1 Các rủi ro và cú sốc làm gia tăng tính dễ bị tổn thương	51
3.2 Các nhóm xã hội đặc thù dễ bị tổn thương	59
3.3 Các biện pháp chống đỡ các rủi ro và cú sốc	62
3.4 Các biện pháp và chính sách hỗ trợ khác	64
3.5 Kết luận: Giảm nguy cơ dễ bị tổn thương	68
4. VẤN ĐỀ GIỚI	70
4.1 Những khác biệt về giới trong gia đình	70
4.2 Tiếp cận và sử dụng các nguồn lực và dịch vụ	71
4.3 Tính đại diện và tham gia các hoạt động xã hội	75
4.4 Kết luận: Bình đẳng giới và giảm nghèo	77
5. THAM GIA VÀ TRAO QUYỀN	78
5.1 Sự tham gia của người nghèo vào các chính sách, chương trình, dự án	78
5.2 Vai trò của các tổ chức cộng đồng và đoàn thể trong việc thúc đẩy sự tham gia của người dân	83
5.3 Kết luận: Tăng cường sự tham gia và trao quyền cho người nghèo	86
Phần 3: Hướng đến giảm nghèo bền vững ở các vùng nông thôn Việt Nam	87
6. ĐỀ XUẤT THẢO LUẬN	87
6.1 Nghèo và tính dễ bị tổn thương	87
6.2 Hướng đến giảm nghèo bền vững ở các vùng nông thôn Việt Nam	88
7. TÀI LIỆU THAM KHẢO	90

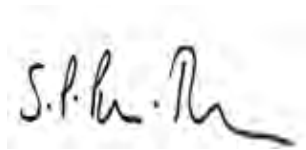
LỜI TỰA¹

Đầu năm 2007, Việt Nam chính thức là thành viên thứ 150 của Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO). Điều này sẽ mang đến nhiều cơ hội cho Việt Nam, nhưng đồng thời cũng đặt ra những thách thức, đặc biệt trong việc đảm bảo chia sẻ lợi ích gia nhập WTO tới mọi người dân, bao gồm cả nhóm người nghèo và dễ bị tổn thương.

Trong bối cảnh này, ActionAid Việt Nam, Oxfam Anh và Oxfam Hồng Kông, những tổ chức làm việc lâu năm hỗ trợ người nghèo và thiệt thòi nhất ở Việt Nam, cùng với các đối tác địa phương, đã tiến hành thực hiện sáng kiến 'Theo dõi nghèo theo phương pháp cùng tham gia' từ đầu năm 2007.

Sáng kiến này nhằm mục đích theo dõi hàng năm các kết quả giảm nghèo, gắn với những thay đổi về sinh kế và tiếp cận thị trường của người nghèo và dễ bị tổn thương tại một số cộng đồng điển hình trên cả nước. Chúng tôi mong muốn đóng góp các khuyến nghị cho thảo luận chính sách tại cấp quốc gia, cũng như cho việc điều chỉnh và thiết kế các chương trình của ActionAid và Oxfam tại Việt Nam.

Chúng tôi hy vọng Quý vị sẽ tìm thấy những điều bổ ích và thú vị trong báo cáo tổng hợp theo dõi nghèo vòng hai này.



Steve Price -Thomas

Giám đốc
Oxfam Anh



Phan Văn Ngọc

Giám đốc
ActionAid Việt Nam

¹ Nghiên cứu này có sự đóng góp của nhiều tổ chức và cá nhân. Tuy nhiên, các ý kiến, quan điểm, kết luận, và đề xuất trình bày trong nghiên cứu này không nhất thiết là quan điểm chính sách của Oxfam, AAV hay tổ chức và nhà nghiên cứu nào có tài liệu được trích dẫn trong báo cáo này.

LỜI CẢM ƠN

Báo cáo tổng hợp về theo dõi nghèo nông thôn năm 2008/9 này là nỗ lực tập thể, và không thể hoàn thành nếu thiếu sự đóng góp quan trọng của rất nhiều người.

Chúng tôi xin cảm ơn lãnh đạo và cán bộ của các tổ chức Oxfam Anh, Oxfam Hồng Kông và ActionAid Việt Nam (AAV) đã cho những ý kiến quý báu trong suốt các bước thiết kế, triển khai thực địa, hội thảo và viết báo cáo. Một số cán bộ của Oxfam và AAV đã trực tiếp tham gia các chuyến thực địa, đóng góp những kiến thức và kinh nghiệm hữu ích về phương pháp và nội dung nghiên cứu.

Chúng tôi xin cảm ơn sự cho phép và tạo điều kiện thuận lợi của UBND, Sở Ngoại vụ và các sở ban ngành liên quan ở cấp tỉnh và cấp huyện nơi tiến hành đợt theo dõi nghèo này. Chúng tôi xin cảm ơn các thành viên Nhóm nông cốt ở 09 tỉnh gồm cán bộ sở ban ngành, các tổ chức đoàn thể ở cấp tỉnh và huyện, các cán bộ xã đã phối hợp chặt chẽ, dành nhiều thời gian và nỗ lực để hoàn thành công tác thực địa và viết báo cáo theo dõi nghèo của từng tỉnh. Chúng tôi xin đặc biệt cảm ơn các cán bộ thôn bản đã cùng đi và hỗ trợ tích cực công tác thực địa tại 20 thôn bản tham gia mạng lưới quan trắc nghèo nông thôn. Sự tham gia tích cực và điều phối nhịp nhàng của các đối tác địa phương của Oxfam và AAV gồm các Điều phối viên, cán bộ các Ban quản lý chương trình phát triển tại các huyện, cán bộ các Tổ chức phi chính phủ trong nước như HCCD, CCD và ACEP là không thể thiếu để đợt theo dõi nghèo này được thực hiện thành công.

Cuối cùng, chúng tôi xin bày tỏ những lời cảm ơn chân thành nhất tới những người dân nghèo nam và nữ, những thanh niên và trẻ em tại các thôn bản đã dành thời gian chia sẻ những thuận lợi và khó khăn trong đời sống, những nhận xét, dự định và mong muốn trong tương lai của mình thông qua các cuộc thảo luận nhóm và phỏng vấn sâu. Nếu không có sự tham gia tích cực của họ, đợt theo dõi nghèo này không thể thực hiện được.

Rất mong nhận được ý kiến đóng góp của mọi người quan tâm.² Chúng tôi xin chân thành cảm ơn.

Nhóm tư vấn công ty Trường Xuân (Ageless)
Hoàng Xuân Thành (Trưởng nhóm)
Đinh Thị Thu Phương
Phạm Việt Sơn
Hà Mỹ Thuận
Đinh Thị Giang

² Các ý kiến đóng góp có thể gửi cho: anh Hoàng Xuân Thành, Trưởng nhóm tư vấn, Giám đốc công ty Trường Xuân (Ageless): (04) 39434478 (văn phòng), 091 334 0972 (di động), email: thanhhx@gmail.com; chị Lê Kim Dung, Điều phối viên chương trình, Oxfam Anh, (04) 39454362, máy lẻ 141, email: lkdung@oxfam.org.uk; và chị Vũ Thị Quỳnh Hoa, Cán bộ chủ đề Quản trị Nhà nước, ActionAid Việt Nam, (04) 39439866, máy lẻ 126, email: hoa.vuthiquynh@actionaid.org.

TỪ VIẾT TẮT VÀ THUẬT NGỮ

AAV	ActionAid Việt Nam
ACEP	Trung tâm Hỗ trợ Năng lực và Hợp tác Cộng đồng
ADB	Ngân hàng Phát triển châu Á
ASXH	An sinh Xã hội
BHYT	Bảo hiểm Y tế
CCD	Trung tâm Phát triển Cộng đồng tỉnh Điện Biên
CCM	Phương pháp giảng dạy lấy trẻ em làm trung tâm
CEMA	Ủy ban Dân tộc
Chương trình 132	Chương trình hỗ trợ đất sản xuất và đất ở cho đồng bào dân tộc thiểu số tại chỗ ở Tây nguyên (theo Quyết định số 132/2002/QĐ-TTg ngày 8/10/2002 của Thủ tướng Chính phủ)
Chương trình 134	Chương trình hỗ trợ người nghèo dân tộc thiểu số về đất sản xuất, đất ở, nhà ở và nước sinh hoạt (theo Quyết định số 134/2004/QĐ-TTg ngày 20/7/2004 của Thủ tướng Chính phủ)
Chương trình 135	Chương trình hỗ trợ phát triển kinh tế-xã hội các xã đặc biệt khó khăn (theo Quyết định số 135/1998/QĐ-TTg ngày 31/7/1998 của Thủ tướng Chính phủ)
Chương trình 30a	Chương trình hỗ trợ giảm nghèo nhanh và bền vững đối với 61 huyện nghèo (theo Nghị quyết số 30a/2008/NQ-CP ngày 27/12/2008 của Chính phủ), hiện nay là 62 huyện do chia tách địa giới hành chính.
CIDA	Cơ quan Hợp tác Quốc tế Canada
CLB	Câu lạc bộ
CLBPTCĐ	Câu lạc bộ Phát triển Cộng đồng
CT-DA	Chương trình - Dự án
CPI	Chỉ số giá tiêu dùng
DCCS	Dân chủ Cơ sở
ĐCĐC	Định canh Định cư
DTTS	Dân tộc Thiểu số
ECHO 2	Dự án “Xây dựng khả năng chống đỡ của cộng đồng thông qua việc cải thiện sinh kế và chuẩn bị ứng phó với thảm họa tại các xã bị ảnh hưởng bởi lũ lụt” tại Hà Tĩnh
EMWG	Nhóm công tác về Dân tộc Thiểu số
FAO	Tổ chức Lương thực Liên hiệp quốc
FFS	Lớp học Nông dân trên Đồng ruộng
GNTT	Giảm nhẹ Thiên tai
HCCD	Trung tâm Phát triển Cộng đồng Hà Tĩnh
HIV/AIDS	Hội chứng Suy giảm Miễn dịch
HTX	Hợp tác xã
KHHGD	Kế hoạch hóa Gia đình

KHKT	Khoa học Kỹ thuật
KT-XH	Kinh tế - Xã hội
MDGs	Các Mục tiêu Thiên niên kỷ
Nghị định 67/CP	Chính sách Trợ giúp các đối tượng Bảo trợ Xã hội (theo Nghị định số 67/2007/NĐ-CP ngày 13/4/2007 của Chính phủ)
NHCSXH	Ngân hàng Chính sách Xã hội
NPK	Phân bón tổng hợp, gồm Đạm (N), Lân (P) và Kali (K)
NTP-PR	Chương trình mục tiêu quốc gia về giảm nghèo
OGB	Oxfam Anh
OHK	Oxfam Hồng Kông
PRA	Đánh giá nhanh Nông thôn có sự Tham gia
PTD	Phát triển Công nghệ có sự Tham gia
Quyết định 112	Chính sách hỗ trợ học sinh nghèo (theo Quyết định số 112/2007/QĐ-TTg ngày 20/7/2007 của Thủ tướng Chính phủ)
Quyết định 157	Chính sách cho học sinh, sinh viên có hoàn cảnh khó khăn được vay vốn ưu đãi (theo Quyết định số 157/2007/QĐ-TTg ngày 27/9/2007 của Thủ tướng Chính phủ)
Quyết định 167	Chính sách hỗ trợ hộ nghèo về nhà ở (theo Quyết định số 167/2008/QĐ-TTg ngày 12/12/2008 của Thủ tướng Chính phủ)
Quyết định 32	Chính sách cho vay vốn phát triển sản xuất đối với hộ đồng bào dân tộc thiểu số đặc biệt khó khăn (theo Quyết định số 32/2007/QĐ-TTg ngày 5/3/2007 của Thủ tướng Chính phủ)
Reflect	Phương pháp tiếp cận “Giáo dục với Phát triển cộng đồng” (do AAV phối hợp với các đối tác địa phương triển khai thực hiện)
SKSS	Sức khỏe Sinh sản
Sở KH&ĐT	Sở Kế hoạch và Đầu tư
Sở LĐ-TBXH	Sở Lao động - Thương Binh & Xã hội
Sở NN&PTNT	Sở Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn
TCTK	Tổng cục Thống kê
THCS	Trung học Cơ sở (cấp 2)
THPT	Trung học Phổ thông (cấp 3)
TTHC	Thủ tục Hành chính
TTHTCĐ	Trung tâm Học tập Cộng đồng
UBND	Ủy ban Nhân dân
UNFPA	Cơ quan Liên hiệp quốc về Dân số và Gia đình
VHLSS	Điều tra Mức sống Hộ gia đình Việt Nam
WB	Ngân hàng Thế giới
WTO	Tổ chức Thương mại Thế giới
XĐGN	Xóa đói Giảm nghèo

1 USD = 16,900 VNĐ hoặc đồng (tại thời điểm tháng 9/2009)

TÓM LƯỢC

Phát hiện nổi bật nhất của Báo cáo này là ***các kết quả giảm nghèo ấn tượng trong các năm trước bị ảnh hưởng mạnh trong năm 2008*** bởi những rủi ro và cú sốc mà người nghèo và cộng đồng nghèo gặp phải, cho dù một số nhóm cộng đồng có thể đối phó với những thách thức này tốt hơn các nhóm khác. Việt Nam đã rất thành công trong việc giảm nghèo, nhưng vẫn còn gặp nhiều thách thức trong việc giảm tình trạng dễ bị tổn thương cho người dân. Diễn biến nghèo trong năm 2008 cho thấy, nâng cao năng lực chống đỡ rủi ro và cú sốc cho người nghèo và cộng đồng nghèo là vấn đề quan trọng hàng đầu nhằm tiếp tục giảm nghèo bền vững tại Việt Nam trong các năm tới.

Trong năm 2008 tiếp tục có một số xu hướng tích cực liên quan đến cơ sở hạ tầng, mô hình sinh kế, khuyến nông lâm, sản xuất hàng hóa, giáo dục và y tế, góp phần tạo nền tảng cho việc cải thiện đời sống người dân. Tuy nhiên, những rủi ro bất thường về giá cả, thiên tai do ảnh hưởng của biến đổi khí hậu (và kể cả tác động của cuộc khủng hoảng tài chính thế giới từ cuối năm 2008) lại gây tác động tiêu cực nhanh, mạnh và trên diện rộng đến đời sống người dân ngay trong ngắn hạn. Chất lượng cuộc sống người nghèo tại các điểm quan trắc, dù được đo bằng các con số tỷ lệ nghèo (định lượng) và soát hàng năm theo chuẩn nghèo của Chính phủ, hay đo bằng cảm nhận (định tính) của chính người dân, đã bị ảnh hưởng mạnh tại nhiều điểm quan trắc.

Những yếu tố chính ảnh hưởng đến khoảng cách giàu nghèo trong năm 2008 chưa có biểu hiện thu hẹp lại, vì hộ khá vẫn có chất lượng nguồn vốn sinh kế tốt hơn, tiếp cận tốt hơn với các thể chế và tiến trình, từ đó có cơ hội lựa chọn chiến lược sinh kế đem lại hiệu quả thu nhập cao hơn hộ nghèo.

Yếu tố rủi ro làm cho bức tranh về khoảng cách giàu nghèo trở nên phức tạp hơn. Những cú sốc trong năm 2008 đã tác động bất lợi đến cả người nghèo và người không nghèo tại các điểm quan trắc với những sắc thái khác nhau. Hộ khá có qui mô sản xuất hàng hóa lớn hơn nên bị sút giảm thu nhập nhiều hơn khi gặp những rủi ro về giá cả, thời tiết, dịch bệnh so với hộ nghèo. Tuy nhiên, những hộ gia đình nghèo và cận nghèo, hộ gia đình thuộc các nhóm xã hội đặc thù là những người dễ bị tổn thương nhất, có thể dẫn đến thiếu ăn, vì khả năng chống đỡ rủi ro của họ vốn đã rất yếu.

Những tiến bộ nhất định về bình đẳng giới được thấy rõ tại các điểm quan trắc. Tuy nhiên, ***còn rất nhiều khía cạnh phụ nữ đang phải chịu những bất lợi, thiệt thòi*** do những định kiến từ lâu đời, và kể cả do những rủi ro và cú sốc diễn ra gần đây. Khi gặp rủi ro về thời tiết, dịch bệnh, giá cả, phụ nữ lại là người gánh chịu những tác động bất lợi nhất, và cũng là người tần tảo lao động, kiếm tiền lo cho từng bữa cơm của chồng và con. ***Khi bình đẳng giới trong phạm vi gia đình bị ảnh hưởng xấu, thì cũng khó hy vọng đạt được bình đẳng giới thực chất ở cấp độ cộng đồng và xã hội.***

Mặc dù đã có nhiều tiến bộ về sự tham gia trong thời gian qua, ***chất lượng của sự tham gia nhiều khi chưa cao***. Trong tình trạng khẩn cấp do các rủi ro và cú sốc cần đến những quyết sách trong thời gian ngắn của các cơ quan, ban ngành và các chương trình-dự án, sự tham gia của người dân có thể bị ảnh hưởng lớn.

Một số đề xuất thảo luận hướng đến giảm nghèo bền vững ở các vùng nông thôn đã nêu trong các phần của báo cáo này được tổng hợp lại tại đây như sau:

1. Thiết kế ***một mô hình đầu tư cân bằng hơn*** giữa phát triển các nguồn lực và cải thiện năng lực tiếp cận các thể chế và tiến trình cho người nghèo và cộng đồng nghèo,

chú trọng hơn vào “kết quả” và “tác động”. Cần đặc biệt quan tâm đến giai đoạn sau đầu tư (quản lý, vận hành, bảo dưỡng công trình, các biện pháp hỗ trợ đồng bộ kèm theo, giám sát-theo dõi chặt chẽ) so với việc thuận túy tăng số lượng đầu tư hay tăng mức hỗ trợ. “Làm sâu, làm chắc” cần là cách làm chủ đạo trong các nỗ lực giảm nghèo thời gian tới.

2. Thay đổi về nhận thức kèm theo các biện pháp cụ thể nhằm nâng cao hiệu quả của các chiến lược sinh kế của người nghèo DTTS thông qua ***phát huy các giá trị của tri thức bản địa***. Phân tích thấu đáo những vấn đề đa dạng, đặc thù của người nghèo, của từng cộng đồng nghèo DTTS khi đứng trước các lựa chọn khó khăn, từ đó có các hỗ trợ phù hợp với văn hóa của từng dân tộc và đặc thù của từng cộng đồng thôn bản - nhằm thúc đẩy sự gắn kết hữu cơ giữa tri thức bản địa và tri thức mới - có tầm quan trọng sống còn trong công cuộc giảm nghèo ở các vùng DTTS.

3. Áp dụng rộng rãi ***cách tiếp cận phát triển cộng đồng đến từng thôn bản***, với ba trụ cột là nâng cao năng lực cộng đồng, phát triển các thể chế cộng đồng và thực hiện các dự án/chương trình dựa vào cộng đồng, trong việc triển khai thực hiện Chương trình 30a. Cải tiến phương pháp và tiến trình hỗ trợ (như phương pháp giáo dục, phương pháp khuyến nông...) nên được ưu tiên hàng đầu. Cần phát huy mạnh mẽ vai trò của các thể chế cộng đồng, như trung tâm học tập cộng đồng, mạng lưới khuyến nông xã và thôn bản và các tổ nhóm cộng đồng. Chú trọng lồng ghép các biện pháp phòng ngừa và quản lý thiên tai dựa vào cộng đồng.

4. Đẩy nhanh việc soạn thảo và ***tham vấn cộng đồng rộng rãi về chiến lược tổng thể về bảo trợ xã hội*** cho các vùng nông thôn Việt Nam với tầm nhìn đến năm 2020. Trong chiến lược đó, các chính sách mở rộng diện tiếp cận và tăng mức hỗ trợ của Chính phủ cho các nhóm dễ bị tổn thương cần được tính đến, bao gồm cả các biện pháp hỗ trợ đặc thù cho các hộ gia đình nông thôn thuộc các huyện nghèo nhất trong Chương trình 30a. Cần phát triển các mô hình sáng tạo để nâng cao vai trò của các ***lưới an toàn phi chính thức*** ở cấp cộng đồng nhằm cung cấp các hỗ trợ kịp thời và hiệu quả cho những người bị tổn thương do các rủi ro và cú sốc. Nghiên cứu để điều chỉnh cập nhật chuẩn nghèo và tiêu chí xác định đối tượng bảo trợ xã hội phù hợp với chiến lược bảo trợ xã hội trong giai đoạn tới.

5. Giám sát tốt việc thực hiện Luật Bình đẳng Giới và các văn bản dưới luật chú trọng đạt được ***bình đẳng giới thực chất*** nhằm giảm nghèo bền vững. Tăng cường bình đẳng giới trong phạm vi gia đình là cơ sở để đạt được bình đẳng giới ở cấp độ cộng đồng và xã hội. Bên cạnh việc tiếp tục thúc đẩy lồng ghép giới bằng những biện pháp cụ thể, cần tăng cường hỗ trợ cho các chương trình, dự án trực tiếp hướng đến tăng cơ hội bình đẳng cho phụ nữ - những người chịu nhiều thiệt thòi nhất trong gia đình và xã hội.

6. ***Chú trọng chất lượng của sự tham gia*** để những người nghèo và cộng đồng nghèo thực sự làm chủ quá trình vươn lên của mình, và để nâng cao hiệu quả của các chính sách, chương trình, dự án hỗ trợ giảm nghèo. Cách tiếp cận nên theo cả hai hướng: ***tạo cơ hội tham gia*** thông qua việc cải tiến qui trình, phương pháp làm việc, nâng cao trách nhiệm giải trình với bên dưới của các cơ quan, ban ngành các cấp và các chương trình, dự án; và ***nâng cao năng lực tham gia*** thông qua việc phát triển các thiết chế cộng đồng. Cần tổng kết thực tiễn, chia sẻ các bài học, kinh nghiệm thành công và thất bại, từ đó đề ra các biện pháp hỗ trợ và thúc đẩy có hiệu quả sự tham gia và trao quyền cho người nghèo, phát huy những giá trị tích cực trong văn hóa, phong tục tập quán của từng dân tộc ở từng vùng miền trên cả nước.

GIỚI THIỆU

Mục tiêu của báo cáo

Việt Nam đã thay đổi nhanh chóng trong 25 năm qua. Từ chỗ là một trong những quốc gia nghèo nhất trên thế giới, Việt Nam đã đạt được nhiều thành tựu to lớn về tăng trưởng kinh tế và giảm nghèo trong những năm gần đây. Năm 1993, có gần 60% dân số Việt Nam ở diện nghèo. Theo Báo cáo Phát triển Việt Nam năm 2008 thì tỷ lệ này giảm xuống còn 16% vào năm 2006.

Trong giai đoạn 2007-2010, Chính phủ Việt Nam tiếp tục thực hiện các chính sách cải cách sâu sắc, toàn diện nhằm đưa đất nước ra khỏi tình trạng kém phát triển và giúp những hộ gia đình nghèo còn lại thoát nghèo. Việc trở thành thành viên chính thức của Tổ chức thương mại thế giới (WTO) vào cuối năm 2006 là một phần của kế hoạch kinh tế tổng thể đã đánh dấu một chuyển biến quan trọng của Việt Nam nhằm hội nhập vào nền kinh tế toàn cầu. Vai trò mới của Việt Nam trong nền kinh tế toàn cầu mang lại nhiều cơ hội cũng như thách thức cho người dân, đặc biệt là những cộng đồng nghèo và đồng bào DTTS ở khu vực miền núi.

Nhằm theo dõi những thay đổi mà Việt Nam sẽ trải qua trong một vài năm tới, khi thực hiện việc gia nhập WTO và những chuyển biến kinh tế mạnh mẽ xảy ra, một nhóm các tổ chức phi Chính phủ quốc tế đã có sáng kiến cùng hợp tác trong việc theo dõi những thay đổi này cũng như tác động của chúng. Các tổ chức phi chính phủ này gồm Oxfam Anh, Oxfam Hồng Kông và ActionAid Việt Nam đã phối hợp với các đối tác địa phương tại những tỉnh mà các tổ chức có chương trình hỗ trợ để xây dựng một mạng lưới theo dõi tình trạng nghèo có sự tham gia nhằm mục tiêu:

“Tiến hành theo dõi giám sát định kỳ đối với các nhóm dễ bị tổn thương tại một số cộng đồng dân cư điển hình, trong bối cảnh gia nhập WTO cùng với các chính sách cải cách của Chính phủ đến năm 2010, nhằm cung cấp các phân tích và đề xuất cho thảo luận chính sách cũng như việc thực hiện các chương trình, dự án của Oxfam, ActionAid và các đối tác”.

Mục đích của việc ***theo dõi nghèo lặp lại hàng năm*** là:

- Cung cấp các thông tin nghiên cứu định tính hữu ích về tình trạng nghèo và phát triển bổ sung cho các số liệu thống kê và điều tra nghèo của nhà nước và các tổ chức.
- Xây dựng một mạng lưới quan trắc “cảnh báo sớm” nhằm xác định những tác động bất lợi đối với người nghèo và dễ bị tổn thương trong bối cảnh gia nhập WTO.
- Nâng cao năng lực địa phương và thúc đẩy sự tham gia của người dân vào quá trình theo dõi nghèo phục vụ công tác giảm nghèo một cách hiệu quả và công bằng.

Phương pháp nghiên cứu

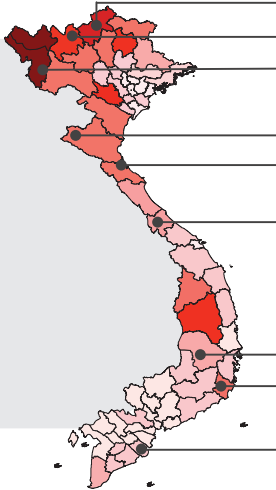
Lựa chọn địa điểm nghiên cứu

Trên cơ sở trao đổi với các đối tác địa phương của Oxfam và ActionAid, 09 tỉnh đã tham gia vào mạng lưới theo dõi nghèo nông thôn. Tại mỗi tỉnh đã lựa chọn 01 xã điển hình (riêng tỉnh Ninh Thuận chọn 02 xã) để tiến hành theo dõi nghèo. Trong một xã, chọn 02

thôn bản: một thôn bản gần trung tâm xã, có điều kiện thuận lợi hơn; và một thôn bản xa trung tâm xã, có điều kiện kém thuận lợi hơn. (Các xã và thôn bản được lựa chọn tham gia mạng lưới quan trắc nghèo nông thôn không nhất thiết phải có chương trình phát triển của Oxfam/ActionAid). Như vậy, tổng cộng có 10 xã (gồm 20 thôn bản) tham gia vào mạng lưới quan trắc nghèo nông thôn (xem Bảng 1). Mục tiêu của mạng lưới theo dõi nghèo này không nhằm đưa ra các số liệu thống kê mang tính đại diện, mà nhằm cung cấp các minh chứng định tính và ý kiến chia sẻ của người dân phục vụ cho công tác thảo luận chính sách và xây dựng các chương trình phát triển. Do vậy, các điểm quan trắc sẽ được lựa chọn có mục đích, mang tính điển hình về các điều kiện sinh kế và tình trạng nghèo trong tỉnh, đồng thời thể hiện được sự đa dạng giữa các điểm quan trắc.

BẢNG 1. Mạng lưới các điểm quan trắc

Xã	Huyện	Tỉnh	Các nhóm dân tộc chính	Khoảng cách đến trung tâm huyện (km)	Xã 135 giai đoạn 2	Thuộc chương trình 30a	Tỷ lệ nghèo của xã cuối năm 2008 (%)
Thuận Hòa	Vị Xuyên	Hà Giang	Tày, H'Mông	42	Có	Không	42,8
Bản Liễn	Bắc Hà	Lào Cai	Tày, H'Mông	28	Có	Có	59,9
Thanh Xương	Điện Biên	Điện Biên	Kinh, Thái	3	Không	Không	11,2
Lượng Minh	Tương Dương	Nghệ An	Thái, Kh'mú	17	Có	Có	78,7
Đức Hương	Vũ Quang	Hà Tĩnh	Kinh	10	Không	Không	39,8
Xy	Hướng Hoá	Quảng Trị	Vân Kiều	36	Có	Không	49,8
Cư Huê	Eakar	Đắk Lắk	Êđê, Kinh	2	Không	Không	11,9
Phước Đại	Bắc Ái	Ninh Thuận	Raglai	0,3	Có ³	Có	58,4
Phước Thành	Bắc Ái	Ninh Thuận	Raglai	14	Có	Có	56,5
Thuận Hòa	Cầu Ngang	Trà Vinh	Kh'mer, Kinh	2	Không	Không	33,9



NGUỒN: Phiếu thông tin cấp xã

Ghi chú: Bản đồ sử dụng trong các Bảng số liệu của báo cáo này là “Bản đồ nghèo năm 2006” theo số liệu VHLSS 2006. Màu đậm hơn tương ứng với tỷ lệ nghèo của tỉnh cao hơn. Nguồn: Báo cáo phát triển Việt nam 2008.

Các cộng đồng được lựa chọn là điểm quan trắc nghèo tập trung ở những vùng khó khăn trong cả nước, thể hiện tính đa dạng cao của nông thôn Việt Nam như:

- Vị trí địa lý và địa hình: các điểm quan trắc trải dài khắp cả nước từ miền núi phía Bắc, đến Bắc Trung bộ, Duyên hải Nam Trung bộ, Tây nguyên và Đồng bằng sông Cửu long. Các điểm quan trắc có địa hình núi cao (Bản Liễn, Lượng Minh, Thuận Hòa - HG), núi thấp (Thanh Xương, Đức Hương, Xy, Phước Đại, Phước Thành), cao nguyên (Cư Huê) và đồng bằng (Thuận Hòa-TV).
- Thành phần các dân tộc: các điểm quan trắc là nơi sinh sống của các dân tộc khác nhau như Kinh, Tày, Thái, H'Mông, Khmú, Vân Kiều, Êđê, Raglai, Khmer.
- Mức độ xa xôi, cách biệt: các điểm quan trắc gồm cả những điểm gần trung tâm huyện và những điểm xa xôi cách trung tâm huyện 30-40 km.
- Tình trạng nghèo: gồm những điểm có kết quả tương đối khả quan từ hoạt động giảm nghèo, với tỷ lệ nghèo theo chuẩn nghèo hiện hành của Chính phủ chỉ trên 10% (Thanh Xương, Cư Huê), và những xã cực nghèo thuộc Chương trình 135 giai đoạn 2 có tỷ lệ nghèo trên 50%.
- Đáng lưu ý, trong 10 xã tham gia mạng lưới quan trắc có 4 xã (Bản Liễn, Lượng Minh, Phước Đại và Phước Thành) nằm trong Chương trình 30a do Chính phủ mới ban hành từ cuối năm 2008 nhằm hỗ trợ giảm nghèo nhanh và bền vững tại 61 huyện nghèo nhất trong cả nước (hiện nay là 62 huyện do chia tách địa giới hành chính).

³ Xã Phước Đại năm 2007 không nằm trong Chương trình 135 giai đoạn 2, đa số thôn của xã mới được đưa trở lại vào Chương trình 135 giai đoạn 2 từ tháng 10 năm 2008.

Một nhóm nòng cốt về theo dõi - đánh giá nghèo của từng tỉnh được thành lập bao gồm 15-20 người:

- Đại diện các cơ quan cấp tỉnh như Sở Ngoại vụ, Sở KH&ĐT, Sở NN&PTNT, Ban Dân tộc, Cục Thống kê, Hội Nông dân, Hội Phụ nữ, Đoàn thanh niên.
- Đại diện các cơ quan cấp huyện như phòng LĐ&TBXH, phòng NN&PTNT, phòng Tài chính Kế hoạch, phòng Thống kê, Mặt trận Tổ quốc, Hội Nông dân, Hội Phụ nữ, Đoàn Thanh niên, và các cán bộ hiện trường của các chương trình thuộc tổ chức Oxfam và ActionAid tại địa phương.
- Đại diện từ các xã, thôn được lựa chọn tiến hành khảo sát.

Nhóm nòng cốt có trách nhiệm trực tiếp tiến hành các công việc theo dõi tình trạng nghèo tại các điểm quan trắc trên địa bàn mình, từ khâu tổ chức, triển khai thu thập thông tin và viết báo cáo thực địa. Nhóm nòng cốt được tập huấn nâng cao năng lực và hỗ trợ kỹ thuật của Nhóm tư vấn công ty Trường Xuân (Ageless) và cán bộ chương trình Oxfam, ActionAid.

Khung theo dõi: các chủ đề và giả thuyết nghiên cứu

Các nhóm nòng cốt đã xây dựng một khung thu thập thông tin dựa trên 4 câu hỏi chính được gắn với nhau như 4 chủ đề và giả thuyết nghiên cứu. Bản báo cáo này được lập dựa trên 4 chủ đề chính này.

CHỦ ĐỀ 1: Khoảng cách giàu nghèo. Tình trạng nghèo và những bất lợi, thiệt thòi như không hòa nhập, bị “gạt ra ngoài lề”, thiếu cơ hội thường có nguyên nhân là do sự mất cân đối về quyền lực mà người nghèo phải gánh chịu. Khoảng cách giàu nghèo có thể được lượng hoá theo các chỉ tiêu về sự khác biệt trong thu nhập, chi tiêu và tài sản; cũng như dựa trên các đánh giá định tính theo các chỉ tiêu về sự khác biệt trong tiếng nói và tính đại diện, tiếp cận các nguồn lực, dịch vụ và thị trường. Nghiên cứu này giả thuyết rằng ***trong bối cảnh hội nhập kinh tế toàn cầu và đổi mới của Chính phủ, những người có cơ hội học hành tốt hơn, có các kỹ năng cao hơn, những người tiếp cận được các mạng lưới xã hội và các dịch vụ hỗ trợ sẽ vượt lên trên những nhóm khác.***

CHỦ ĐỀ 2: Tính dễ bị tổn thương. Người nghèo và các cộng đồng nghèo thường đối mặt với những rủi ro nghiêm trọng và liên tục. Tình trạng nghèo thường gắn với an ninh lương thực kém và sinh kế không ổn định do biến động giá cả thị trường, các cơ hội việc làm không đảm bảo, thiếu các biện pháp an sinh xã hội và thiên tai, dịch bệnh xảy ra thường xuyên. Nghiên cứu này giả thuyết rằng ***với quy mô sản xuất hàng hoá cao hơn và tiếp cận thị trường thế giới tốt hơn, một số người có thể tận dụng các cơ hội thị trường, đương đầu với sự biến động của giá cả cũng như các biến đổi kinh tế khác. Một số người khác không thể điều chỉnh thì gặp khó khăn hoặc tái nghèo, thậm chí ở dưới mức nghèo.***

CHỦ ĐỀ 3: Quan hệ Giới. So với nam giới, phụ nữ nghèo có vai trò và tiếng nói khác biệt. Phụ nữ đối mặt với những thử thách trong phân công lao động, quyền lợi, thảo luận và thỏa thuận với nam giới trong quá trình ra quyết định, tiếp cận các dịch vụ, tham gia các hoạt động của cộng đồng, và giáo dục cho trẻ em. Nghiên cứu này giả thuyết rằng ***cùng với việc cải thiện chung các điều kiện sống, vai trò của phụ nữ đối với việc ra quyết định, phân công lao động trong gia đình, tham gia các hoạt động xã hội và giáo dục cho trẻ em sẽ được cải thiện đáng kể.***

CHỦ ĐỀ 4: Sự tham gia và Trao quyền. Tăng cường vai trò và tiếng nói của người nghèo có ý nghĩa quan trọng đối với việc giúp cho người nghèo có cơ hội và khả năng tiếp cận thông tin, tham gia và làm chủ trong tất cả các giai đoạn phát triển, trong đó bao gồm cả giám sát và đánh giá các dự án và chương trình giảm nghèo ở địa phương. Nghiên cứu này giả thuyết rằng ***trong bối cảnh kinh tế mới sẽ có rất nhiều thách thức đối với các cơ quan địa phương nhằm đảm bảo sự phân cấp, tham gia, tính minh***

bạch và trách nhiệm giải trình trong quá trình quản lý và giám sát các chương trình giảm nghèo bền vững.

Khảo sát lặp lại hàng năm

Điểm khác biệt của sáng kiến theo dõi nghèo này là khảo sát lặp lại hàng năm. Nhóm nông cốt sẽ quay trở lại đúng những xã và thôn bản đã khảo sát từ vòng trước, thực hiện Phiếu phỏng vấn hộ gia đình với đúng mẫu khảo sát của năm trước, phỏng vấn sâu lặp lại một số hộ gia đình điển hình đã phỏng vấn năm trước, làm lại bài tập phân loại kinh tế hộ với đúng danh sách của năm trước.

Vòng theo dõi nghèo thứ hai này diễn ra từ tháng 9/2008 đến tháng 1/2009. Thời gian khảo sát thực địa theo phương pháp có sự tham gia tại mỗi điểm quan trắc trong khoảng 7-8 ngày. Các công cụ thu thập số liệu chính là:

Phiếu phỏng vấn hộ gia đình: 30 hộ gia đình được lựa chọn tại mỗi thôn bản (tổng cộng là 60 hộ tại 2 thôn bản trong 1 xã) để phỏng vấn lặp lại hàng năm. Kỹ thuật lựa chọn ngẫu nhiên đơn giản (ví dụ như rút thẻ màu) được sử dụng nhằm lựa chọn các hộ gia đình tham gia phỏng vấn. Bảng hỏi tập trung vào tìm hiểu thông tin của các thành viên gia đình, một số chỉ số chung về mức sống, thay đổi sinh kế, ý kiến về tiếp cận các dịch vụ cơ bản, thị trường và sự tham gia của cộng đồng. Đã thực hiện được 600 phiếu phỏng vấn hộ gia đình tại 10 điểm quan trắc, với các số liệu thu được từ 299 hộ nghèo và 301 hộ không nghèo theo chuẩn nghèo của Chính phủ ở thời điểm điều tra. Trong số 600 người trả lời phiếu phỏng vấn có 474 người là nam giới, 126 người là nữ giới; 145 người Kinh, 455 người các DTTS tập trung vào các dân tộc H'mông, Thái, Tày, Kh'mú, Vân Kiều, Ê đê, Raglai và Kh'mer.

Nhóm nông cốt đã quay lại tất cả những hộ phỏng vấn năm 2007 để duy trì mẫu khảo sát đối chứng. Tuy nhiên, so với mẫu khảo sát 600 hộ năm 2007, sang đến năm 2008 đã phải thay thế 36 hộ do đã thay đổi nơi cư trú hoặc vắng nhà tại thời điểm khảo sát. Để kiểm tra độ tin cậy của số liệu so sánh giữa năm 2008 với năm 2007, nhóm nghiên cứu đã chạy số liệu trong mẫu lặp lại (panel) 564 hộ, kết quả không có sự khác biệt đáng kể so với số liệu trong mẫu chung 600 hộ. Số liệu dùng trong báo cáo này là số liệu từ mẫu chung 600 hộ.

Phỏng vấn sâu ghi lại câu chuyện điển hình: phỏng vấn sâu 8-10 hộ gia đình nghèo và cận nghèo điển hình trong từng thôn bản để hiểu rõ hơn diễn biến nghèo, những bất lợi và rủi ro của người nghèo, quan hệ giới, tiếng nói của chính người nghèo và mức độ tham gia của họ vào các chương trình, dự án. Đã thực hiện được 318 phỏng vấn sâu đối với các hộ gia đình.

Thảo luận nhóm: được thực hiện với các thông tin viên chính trong xã và thôn, với sự tham gia của người dân địa phương, nhóm nam, nhóm nữ, nhóm nghèo. Các công cụ đánh giá nông thôn có sự tham gia (PRA) như xếp loại kinh tế hộ, đường thời gian, sơ đồ nhân quả, liệt kê và xếp hạng đã được sử dụng để hiểu hơn về phân hóa giàu - nghèo, tiểu sử cộng đồng, diễn biến sinh kế, tác động của biến động giá cả, phản hồi của người dân về việc thực hiện các chương trình và dự án ở địa phương.

Tại vòng theo dõi nghèo năm 2008 đã bổ sung thảo luận với nhóm trẻ em tại mỗi thôn bản so với vòng theo dõi nghèo năm 2007, nhằm hiểu thêm cảm nhận của trẻ em về nghèo, về việc học hành và phân công lao động trong gia đình.

Đã thực hiện được **186** cuộc thảo luận nhóm với sự tham gia của 1056 người dân, trẻ em và cán bộ cơ sở (xã và thôn bản), trong đó có 628 nam giới và 428 phụ nữ, 273 người Kinh và 783 người các DTTS.

Phiếu thông tin: cán bộ theo dõi cung cấp các số liệu thống kê về xã và thôn khảo sát. Quan sát và chụp ảnh (xin phép nếu cần thiết) tại thực địa là những công cụ nhằm cung cấp các thông tin bổ sung.

Phỏng vấn cán bộ và các bên liên quan: Ngoài các công cụ trên đây, chuyến khảo sát còn thực hiện **53** cuộc phỏng vấn cán bộ các ban ngành cấp tỉnh và huyện, các doanh nghiệp tại 09 tỉnh khảo sát.

Có nhiều khía cạnh của tình trạng nghèo khó thay đổi chỉ sau một năm giữa 2 vòng khảo sát, và đây là một thách thức lớn cho việc theo dõi nghèo lặp lại hàng năm. Báo cáo vòng 2 này tổng hợp các kết quả khảo sát thu được từ 9 tỉnh trong năm 2008, nhấn mạnh vào những **thay đổi nhận biết được** và những **thông điệp chính sách** rút ra từ việc xem xét những yếu tố tác động đến diễn biến nghèo tại các điểm quan trắc trong vòng 12 tháng qua. Bên cạnh việc phân tích sâu thêm một số vấn đề trọng tâm, báo cáo này vẫn nêu lại vắn tắt những khía cạnh cơ bản của các chủ đề chính về giảm nghèo để đảm bảo đây là một báo cáo độc lập về nghèo nông thôn ⁴.

Bảng 2 cập nhật các đặc điểm cơ bản tại thời điểm cuối năm 2008 của 20 thôn bản được lựa chọn khảo sát dựa trên phiếu thông tin cấp thôn và kết quả khảo sát hộ gia đình.

⁴ Tham khảo báo cáo tổng hợp vòng 1 “Theo dõi nghèo theo phương pháp cùng tham gia tại một số cộng đồng dân cư nông thôn Việt Nam - Báo cáo tổng hợp”, tháng 11 năm 2008, Oxfam và ActionAid Vietnam.

Tỉnh	Hà Giang		Lào Cai		Điện Biên		Nghệ An		Hà Tĩnh		Quảng Trị		Đắc Lắc				Ninh Thuận				Trà Vinh	
Huyện	Vị Xuyên		Bắc Hà		Điện Biên		Tương Dương		Vu Quang		Hương Hoá		Eakar		Bắc Ái		Cầu Ngang					
Xã	Thuận Hòa		Bản Liền		Thanh Xương		Lương Minh		Đức Hương		Xy		Cư Huê		Phước Đại		Thuận Hòa					
Thôn	Mịch B	Minh Phong	Đội 1	Khu Chư Tung 1	Pá Đổng	Chăn nuôi 2	Xốp Mạt	Chăm Púng	Hương Thọ	Hương Tân	Troan O	Xy La	Đồng Tâm	M'Hang	Tà Lư 1	Ma Hoa	Ma Dú	Đã Ba Cối	Thủy Hoa	Sóc Chua		
Hộ sử dụng điện % (*)	100	47	90	20	100	100	93	33	100	100	97	100	100	100	97	77	77	97	97	97	97	97
Hộ sử dụng nước với % (*)	43	77	30	57	0	7	100	87	3	0	45	100	0	0	77	53	13	13	63	23	23	23
Hộ có NVS tự hoại / bán tự hoại % (*)	0	0	0	0	13	53	0	0	60	47	7	3	43	17	7	13	0	3	20	13	13	13
Hộ có radio/ cassette % (*)	27	23	37	17	3	10	0	13	20	13	7	0	0	10	20	50	7	13	20	27	27	27
Hộ có ti.vi % (*)	63	43	70	20	93	100	47	10	97	73	81	66	100	70	93	57	67	53	83	80	80	80
Hộ có xe máy % (*)	33	70	53	57	63	87	23	23	50	47	45	35	90	70	57	40	10	30	47	57	57	57
Hộ có điện thoại % (*)	47	27	0	0	83	97	7	7	70	50	16	14	77	27	53	27	23	23	23	47	47	47
Hộ có người đi làm thuê gần nhà % (*)	40	70	13	0	57	43	47	3	13	20	7	0	33	53	40	37	33	20	63	47	47	47
Hộ có tiền gửi từ người đi làm an xa % (*)	0	7	7	0	3	7	13	3	47	37	0	0	10	7	17	10	13	10	47	43	43	43
Hộ có nguồn thu từ buôn bán, dịch vụ % (*)	10	10	3	0	7	3	3	0	13	3	3	7	17	13	13	7	3	0	10	10	10	10
Hộ có bán sản phẩm 12 tháng qua % (*)	50	87	90	66	50	43	30	27	80	90	90	97	93	90	62	43	43	67	33	70	70	70
Hộ có mua vật tư 12 tháng qua % (*)	97	93	97	97	97	100	23	23	80	87	23	3	100	90	38	57	10	17	37	67	67	67
Hộ có hưởng lợi từ hoạt động KN 12 tháng qua % (*)	97	83	40	23	47	30	53	67	90	87	77	69	27	13	61	45	33	37	21	50	50	50
Thành viên hộ không đi học % (*)	9	18	28	42	21	10	24	32	1	0	46	44	3	23	28	29	55	49	20	15	15	15
Thành viên hộ chưa tốt nghiệp tiểu học % (*)	20	39	31	27	31	15	29	41	9	18	23	29	14	39	40	40	30	30	46	41	41	41
Tỷ lệ nghèo cuối 2007 trong mẫu điều tra 30 hộ (*)	37	70	57	73	43	3	63	87	30	27	48	48	13	50	50	47	67	72	63	43	43	43

(*) Số liệu từ mẫu điều tra ngẫu nhiên hộ gia đình cuối năm 2008

NGUỒN: Phiếu thông tin cấp thôn

Phần 1: Tổng quan về Diễn biến Nghèo và Các Nỗ lực Giảm nghèo

1. TỔNG QUAN VỀ DIỄN BIẾN NGHÈO NÔNG THÔN

Giảm nghèo trong năm 2008 gặp nhiều thách thức

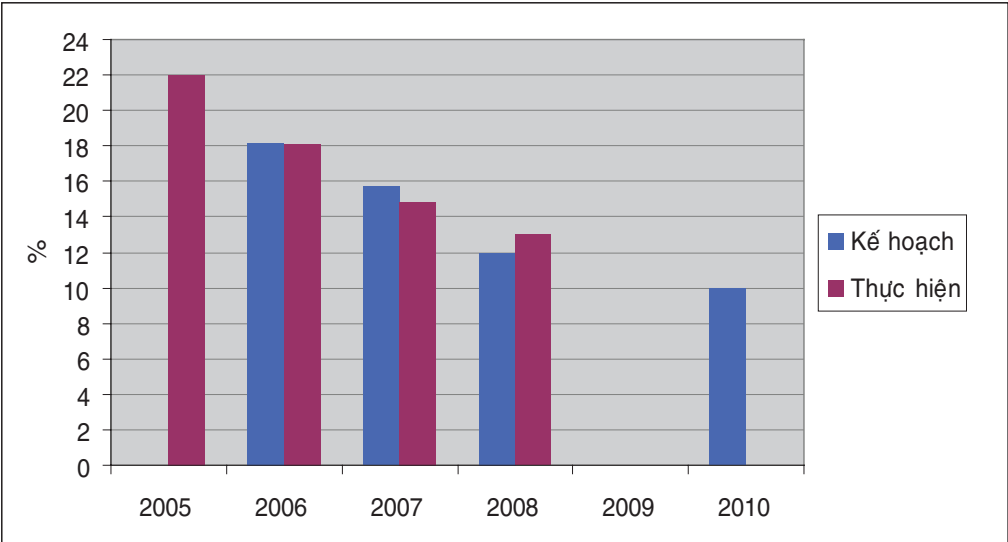
Trong năm 2007, công cuộc giảm nghèo ở khu vực nông thôn diễn ra khá thuận lợi, tỷ lệ hộ nghèo giảm nhanh tại các điểm quan trắc, đời sống người dân có nhiều cải thiện. Bước sang năm 2008, tiến trình giảm nghèo bền vững gặp những thách thức nghiêm trọng do tác động của thiên tai và giá cả bất lợi.

1.1 Nghèo giảm chậm và diễn biến phức tạp ở cấp địa phương trong năm 2008

Tỷ lệ hộ nghèo ở cấp quốc gia tiếp tục giảm nhưng với tốc độ chậm dần

Tỷ lệ hộ nghèo trong phạm vi cả nước theo chuẩn nghèo của Chính phủ (thu nhập bình quân đầu người dưới 200.000 đồng/tháng ở khu vực nông thôn và dưới 260.000 đồng/tháng ở khu vực thành thị) tiếp tục giảm nhưng với tốc độ chậm dần. Hình 1 cho thấy trong 2 năm đầu 2006-2007 thực hiện Chương trình mục tiêu quốc gia về giảm nghèo (NTP-PR) giai đoạn 2006-2010, tỷ lệ hộ nghèo giảm bình quân mỗi năm là 3.6%. Đến cuối năm 2008 tỷ lệ hộ nghèo trên cả nước còn 13%, chỉ giảm 1.8% so với cuối năm 2007. Mặc dù vậy, với tốc độ giảm nghèo hiện nay Việt Nam hoàn toàn có thể đạt được mục tiêu đưa tỷ lệ hộ nghèo xuống dưới 10% vào năm 2010.

HÌNH 1. Diễn biến nghèo trên cả nước theo chuẩn nghèo của Chính phủ



NGUỒN: Bộ LĐ-TBXH, 2009

Tỷ lệ hộ nghèo ở cấp địa phương diễn biến khá phức tạp trong năm 2008

Tại các điểm quan trắc, bức tranh giảm nghèo trong năm 2008 diễn biến khá phức tạp. Bảng 3 cho thấy, sau giai đoạn 2005-2007 giảm nghèo mạnh mẽ tại hầu hết các điểm quan trắc, bước sang năm 2008 đã có sự phân hóa lớn về diễn biến nghèo. Trong số 10 xã thuộc mạng lưới theo dõi nghèo, giữa 2 lần rà soát nghèo cuối 2007 và cuối 2008 có 2 xã có tỷ lệ nghèo giảm mạnh, 5 xã có tỷ lệ nghèo giảm nhẹ hoặc giảm không đáng kể, và 3 xã có tỷ lệ nghèo tăng mạnh. Tình hình trên cho thấy công cuộc giảm nghèo bền vững còn gặp nhiều khó khăn, thách thức.

BẢNG 3. Tỷ lệ hộ nghèo giai đoạn 2005 - 2008 tại các điểm quan trắc (%)

Xã	Dân tộc chính	Tỷ lệ nghèo rà soát hàng năm theo chuẩn nghèo của Nhà nước				Diễn biến tỷ lệ nghèo giữa 2 lần rà soát 2007 - 2008
		2005	2006	2007	2008	
Thuận Hòa	Tày, H'Mông	78.7	69.5	58.3	42.8	Giảm mạnh
Bản Liên	Tày, H'Mông	65.9	61.0	60.7	59.9	Giảm không đáng kể
Thanh Xương	Kinh, Thái	33.9	22.8	14.7	11.2	Giảm nhẹ
Lượng Minh	Thái, Kh'mú	77.4	74.7	72.5	78.7	Tăng mạnh
Đức Hương	Kinh	39.6	31.6	30.6	39.8	Tăng mạnh
Xy	Vân Kiều	81.5	71.1	54	49.8	Giảm nhẹ
Cư Huê	Êđê, Kinh	28.1	24.7	16.8	11.9	Giảm mạnh
Phước Đại	Raglai	68.8	51.7	44.2	58.4	Tăng mạnh
Phước Thành	Raglai	74.3	69.2	58.1	56.5	Giảm nhẹ
Thuận Hòa	Kh'mer, Kinh	41.1	32.7	37.2	33.9	Giảm nhẹ

NGUỒN: Số liệu rà soát hộ nghèo 2005-2008 tại các xã khảo sát

Ghi chú: Mức tăng hoặc giảm tỷ lệ nghèo khoảng 5% trở lên được coi là “tăng mạnh” hoặc “giảm mạnh”

Các cú sốc do giá cả bất lợi và thiên tai là nguyên nhân chính khiến tỷ lệ nghèo giảm chậm, thậm chí tăng lên

Nghèo giảm chậm thậm chí tăng lên tại một số điểm quan trắc có nhiều nguyên nhân cùng tác động, nhưng chủ yếu do các cú sốc về giá cả bất lợi và thiên tai trong năm 2008 (xem chương 3 về Tình trạng dễ bị tổn thương). Một số điểm quan trắc có tỷ lệ hộ nghèo tăng mạnh trong hai năm gần đây, như Đức Hương-HT, Phước Đại-NT và Thuận Hòa-TV, còn do qui trình rà soát hộ nghèo ở cấp cơ sở bộc lộ nhiều hạn chế (Bảng 4).

BẢNG 4. Các yếu tố chính tác động đến diễn biến nghèo tại các điểm quan trắc

Xã	Diễn biến tỷ lệ nghèo giữa 2 lần rà soát 2007 - 2008	Yếu tố chính
Thuận Hòa	Giảm mạnh	Lúa, ngô được mùa, trồng sản bán được
Bản Liên	Giảm nhẹ	Rét đậm rét hại, giá chè giảm mạnh
Thanh Xương	Giảm nhẹ	Giá vật tư cao
Lượng Minh	Tăng mạnh	Mất mùa lúa rẫy
Đức Hương	Tăng mạnh	Lụt gây thiệt hại nặng, mất vụ đông, giá lạc giảm mạnh, rà soát nghèo năm trước thiếu chính xác
Xy	Giảm nhẹ	Giá sản giảm mạnh, mất mùa lúa rẫy
Cư Huê	Giảm mạnh	Chuẩn nghèo quá thấp so với vùng sản xuất hàng hóa
Phước Đại	Tăng mạnh	Giá thực phẩm cao, rà soát nghèo thiếu chính xác
Phước Thành	Giảm nhẹ	Thời tiết thuận lợi, nhưng giá thực phẩm cao
Thuận Hòa	Giảm nhẹ	Giá vật tư cao, nghèo 2007 tăng do tôm thất và rà soát nghèo các năm trước thiếu chính xác

NGUỒN: Thảo luận nhóm với cán bộ xã và thôn bản

1.2 Động lực giảm nghèo

Những động lực và thách thức giảm nghèo tác động đan xen

Từ vòng khảo sát trước (cuối năm 2007) đến vòng khảo sát này (cuối năm 2008) mới trải qua một năm. Đã xuất hiện một số xu hướng tích cực liên quan đến cơ sở hạ tầng, mô hình sinh kế, khuyến nông lâm, sản xuất hàng hóa, giáo dục, y tế..., tạo nền tảng cho việc cải thiện đời sống người dân. Trong khi đó, những rủi ro bất thường về giá cả, thời tiết (và kể cả tác động của cuộc khủng hoảng tài chính thế giới từ cuối năm 2008) lại gây tác động tiêu cực nhanh và mạnh đến đời sống người dân ngay trong ngắn hạn. Dưới đây là tóm tắt những thay đổi chính về các động lực giảm nghèo trong năm qua tại các điểm quan trắc.

Cơ sở hạ tầng tiếp tục cải thiện, thông tin liên lạc có bước đột phá

Cơ sở hạ tầng đã được cải thiện đáng kể tại các xã khó khăn

Các công trình hạ tầng tiếp tục được đầu tư mạnh trong năm 2008 ở các điểm quan trắc, như công trình thủy lợi (Phước Đại-NT, Bản Liễn-LC), cấp nước sinh hoạt tập trung và phân tán (Phước Đại-NT, Thuận Hòa-TV), hệ thống điện lưới (Đức Hương-HT, Thuận Hòa-HG, Bản Liễn-LC), đường vào trung tâm xã và đường nội thôn (Cư Huê-ĐL, Xy-QT, Đức Hương-HT), cầu treo qua sông (Lượng Minh-NA), trường học và chợ (Bản Liễn-LC), nhà cộng đồng ở các thôn (Xy-QT)...

Có thêm nhiều người được sử dụng điện, nhưng các thôn bản xa xôi và các nhóm cách biệt chưa có điện lưới cần được quan tâm

Bảng 5 cho thấy tỷ lệ hộ sử dụng điện khá cao và có xu hướng tăng ở hầu hết điểm quan trắc. Tuy nhiên nhiều thôn bản miền núi xa xôi vẫn chưa có điện lưới. Một số hộ ở biệt lập và hộ nghèo thiếu tiền lắp đường dây và đồng hồ nên vẫn chưa được dùng điện mặc dù thôn bản đã có điện lưới. Việc dùng máy điện nước mini ở vùng cao không ổn định vào mùa khô vì thiếu nước, một số hộ còn bị trôi, hỏng máy vào mùa lũ.

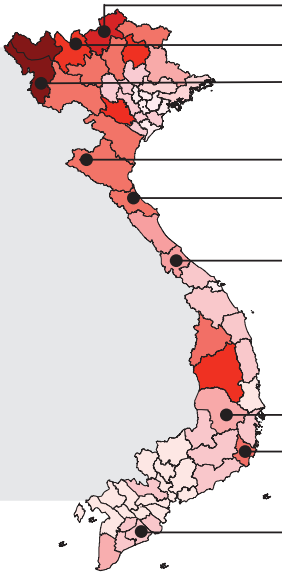
BẢNG 5. Tỷ lệ hộ sử dụng điện, nước vòi và nhà vệ sinh tự hoại/bán tự hoại (%)

Xã	Điện		Nước vòi		NVS tự hoại/bán tự hoại	
	2007	2008	2007	2008	2007	2008
Thuận Hòa	85	73	54	60	0	0
Bản Liễn	50	55	45	43	0	0
Thanh Xương	100	100	0	3	28	33
Lượng Minh	60	63	95	93	0	0
Đức Hương	100	100	0	2	48	53
Xy	92	98	75	72	0	5
Cư Huê	95	100	0	0	22	30
Phước Đại	82	87	47	65	2	10
Phước Thành	75	87	15	13	0	2
Thuận Hòa	95	97	15	43	17	17

NGUỒN: Phòng vấn hộ gia đình

Nước sinh hoạt và công trình vệ sinh là hai vấn đề còn khó khăn ở nhiều xã nghèo

Tỷ lệ hộ sử dụng nước vòi quá thấp ở một số điểm quan trắc, dù những nơi này dân cư ở tập trung, địa hình khá bằng phẳng thuận lợi cho xây dựng công trình cấp nước sinh hoạt (Thanh Xương-ĐB, Đức Hương-HT và Cư Huê-ĐL). Một số nơi được đầu tư công trình nước sinh hoạt nhưng đã bị hỏng. Điển hình như tại Thanh Xương ngay trong thung lũng Điện Biên, bà con phải dùng nước ao tù cho thấm qua cát vào giếng để dùng. Tỷ lệ hộ có nhà vệ sinh tự hoại/bán tự hoại chưa có nhiều cải thiện ở các xã miền núi DTTS, mặc dù Nhà nước đã có chính sách cho hộ nghèo vay vốn ưu đãi để xây các công trình vệ sinh.



Tăng sử dụng điện thoại tạo thuận lợi cho việc thông tin liên lạc của người dân

Riêng việc sử dụng điện thoại có mức tăng đột biến trong năm 2008. Tỷ lệ hộ có điện thoại bàn hoặc di động tăng mạnh ở hầu hết điểm quan trắc, kể cả trong số hộ nghèo (Bảng 6). Lý do chính là sóng điện thoại di động đã bao phủ hầu hết các xã, việc lắp máy điện thoại bàn không dây được các công ty viễn thông khuyến mãi. Ngoài ra, một số xã miền núi được lắp hệ thống loa truyền thanh không dây dùng sóng FM cũng giúp cải thiện việc truyền thông. Tăng sử dụng điện thoại ở các thôn bản miền núi đã giúp bà con tăng tiếp cận thông tin thị trường, thuận tiện hơn trong liên lạc với người thân, xử lý các trường hợp khẩn cấp (ốm đau) hay trao đổi công việc của thôn, xã (gọi đi họp). Tuy nhiên, việc duy trì hoặc tiếp tục tăng tỷ lệ hộ dùng điện thoại ở các vùng miền núi DTTS nghèo sau khi hết khuyến mại còn là một dấu hỏi trong các năm tới.

BẢNG 6. Tỷ lệ hộ có điện thoại tại các điểm quan trắc (%)

Xã	Chung		Hộ nghèo		Hộ không nghèo	
	2007	2008	2007	2008	2007	2008
Thuận Hòa	7	37	10	22	5	54
Bản Liên	0	0	0	0	0	5
Thanh Xương	48	90	35	79	54	94
Lượng Minh	0	7	0	2	0	20
Đức Hương	18	60	6	35	23	70
Xy	5	15	0	10	12	19
Cư Huê	45	52	0	24	28	53
Phước Đại	17	40	0	24	28	55
Phước Thành	5	23	0	14	13	47
Thuận Hòa	22	35	3	16	46	57

NGUỒN: Phòng văn hộ gia đình

Công trình thủy lợi, đường sá có tác dụng lớn, nhưng cần kèm theo các hỗ trợ khuyến nông và dịch vụ nông nghiệp

Cải thiện cơ sở hạ tầng chưa đủ để giúp người dân thoát nghèo, nếu cơ cấu đầu tư không dành ưu tiên cho các yếu tố hỗ trợ sản xuất và cho các hoạt động khuyến nông kèm theo nhằm giúp nâng cao hiệu quả thu nhập và giảm nguy cơ bị tổn thương cho người dân. Diễn biến trong năm 2008 ở các điểm quan trắc là các cộng đồng nghèo miền núi DTTS cho thấy, hiệu quả cải thiện sinh kế rõ nhất ở các công trình hạ tầng trực tiếp phục vụ sản xuất như công trình thủy lợi hoặc đường sá đi vào khu sản xuất tập trung. Ngược lại, cũng có trường hợp đã xây công trình thủy lợi nhưng thiếu các dịch vụ khuyến nông và dịch vụ hỗ trợ sản xuất phù hợp với đặc tính của từng dân tộc thì người dân vẫn không phát huy được hiệu quả của công trình (Hộp 1).

Hộp 1. Cần một mô hình đầu tư cân bằng giữa các công trình hạ tầng trực tiếp phục vụ sản xuất và các dịch vụ khuyến nông, dịch vụ hỗ trợ kèm theo

--- Phước Đại là xã trung tâm huyện Bắc Ái, tỉnh Ninh Thuận. Năm 2006, Phước Đại được xét thoát khỏi chương trình 135 giai đoạn 2, với lý do đã được đầu tư đầy đủ cơ sở hạ tầng. Trên thực tế đời sống của bà con còn rất khó khăn. Trừ một bộ phận người Kinh làm dịch vụ hoặc làm cán bộ là tương đối khá giả; nhóm đồng bào Raglai làm nông nghiệp dựa vào nước trời nên sản xuất bấp bênh, mấy năm gần đây mất mùa vì hạn hán. Phương án chống đỡ phổ biến là đi làm thuê ngắn hạn cho các công trình. Chính vì vậy, cuối năm 2008 một số thôn của xã Phước

Đại đa được đưa trở lại thôn miền núi khó khăn.

Từ khi công trình thủy lợi hồ Song Sát hoàn thành vào giữa năm 2008, đa số bà con Raglai trong xã Phước Đại đã tích cực mở rộng diện tích trồng lúa nước 2-3 vụ, cộng với các chương trình hỗ trợ kèm theo như các lớp tập huấn, mô hình trình diễn, cung ứng vật tư trợ cước trợ giá, khai hoang thêm đất cấp cho hộ nghèo thiếu đất, nên đã cải thiện đáng kể an ninh lương thực ở một vùng đất nổi tiếng khô hạn trong cả nước.

--- Ngược lại, tại thôn Chăm Puông, xã Lượng Minh-tỉnh Nghệ An mới được đầu tư công trình đập tràn trị giá 1,3 tỷ đồng, dự kiến tưới cho 10 ha ruộng nước. Tuy nhiên, công trình hoàn thành xong vẫn chưa phát huy tác dụng, do bà con Khmú vẫn quen làm lúa rẫy năng suất thấp bệnh (năm 2008 lúa rẫy mất mùa vì gặp mưa). Bà con đưa ra nhiều lý do, như không có sức kéo, thiếu dụng cụ sản xuất, diện tích ruộng từng nhà ít nếu chia ra cả bản cùng làm, ruộng bỏ hoang lâu ngày nay cũng cố lại rất tốn công...

Xây dựng đập tràn để làm lúa ruộng là dự án đáp ứng nhu cầu lâu nay của người dân Khmú ở Chăm Puông. Nhưng để đạt hiệu quả thực sự cần lập ra những kế hoạch hỗ trợ cụ thể, thiết thực hơn nữa: (i) cần tính đến việc hỗ trợ người dân khai hoang lại đất trồng lúa song song với việc xây đập và mương; (ii) hỗ trợ về sức kéo và dụng cụ sản xuất (gắn với qui chế tổ nhóm dùng chung); và (iii) cử cán bộ biệt phái cắm bản để chỉ đạo sâu sát, cầm tay chỉ việc cho người dân Khmú quen dần việc làm lúa ruộng.

Nguồn: Báo cáo theo dõi nghèo tại 2 xã Phước Đại & Phước Thành (Bắc Ái, Ninh Thuận) và tại xã Lượng Minh (Tương Dương, Nghệ An), năm 2007 và 2008.

Thay đổi mô hình sinh kế để đối phó với giá cả, thời tiết

Hiệu quả thu nhập giảm do chịu các rủi ro về giá cả và thời tiết bất lợi trong năm 2008

Kể từ vòng khảo sát năm 2007, mô hình sinh kế tại các điểm quan trắc trong năm 2008 chịu nhiều tác động của biến động giá cả (giá mua vật tư nông nghiệp tăng cao trong khi giá bán sản phẩm không tăng tương ứng) và thời tiết không thuận lợi (rét đậm rét hại, mưa lũ hoặc khô hạn bất thường). Hiệu quả thu nhập giảm so với năm trước là nguyên nhân quan trọng khiến cho nghèo giảm chậm lại, thậm chí tăng lên tại một số điểm quan trắc.

Đa dạng hóa sinh kế, gồm cả chuyển sang sản xuất quảng canh, dựa nhiều hơn vào tự nhiên là cách người nghèo phản ứng với thị trường bất lợi

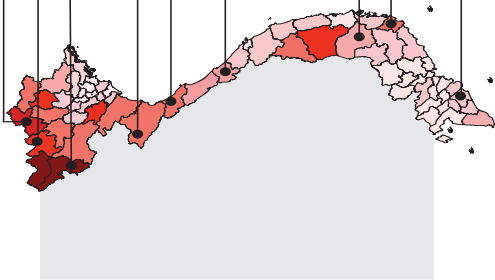
Người dân tại các điểm quan trắc đã phản ứng nhanh nhạy với các tín hiệu thị trường. Xu hướng sản xuất hàng hóa không thể đảo ngược, nhưng nhóm người nghèo khi gặp phải chi phí giống, phân bón quá cao đã tăng cường đa dạng hóa sinh kế, gồm cả chuyển một phần diện tích sản xuất thâm canh sang quảng canh. Điển hình tại Cư Huê-ĐL là vùng trồng ngô nổi tiếng cả nước, đa số người nghèo phải giảm mức đầu tư phân bón hóa học cho cây ngô, một số bà con dân tộc Êđê đã chuyển từ ngô lai sang trồng sản công nghiệp không bón phân. Xu hướng quay lại rẫy cũ canh tác quảng canh (trồng lúa nương, ngô sản rau địa phương) tăng lên trong một bộ phận người nghèo DTTS. Đi rừng kiếm củi, măng, lá cũng được đẩy mạnh trong năm 2008 như một cách kiếm thêm thu nhập trong cơn bão giá (Bảng 7).

BẢNG 7. Thay đổi về các nguồn sinh kế trong năm 2008 so với năm 2007

Xã	Lúa nương	Lúa nước	Ngô (bắp) địa phương	Ngô (bắp) lai	Sắn (khoai mì)	Đậu rau các loại	Cây CN ngắn ngày	Cây CN dài ngày	Gia súc	Lợn (heo)	Gia cầm	Nuôi cá, tôm	Đi rừng	Trồng cây LN	Nghề thủ công, chế biến	Làm thuê gần nhà	Đi làm ăn xa	Buôn bán, đại lý, dịch vụ
Thuận Hòa	±	±	-	±	+	±	+	±	±	±	±	±	+	+	+	+++	?	±
Bản Liên	±	±	±	±	±	-	---	---	+	+	±	±	+	+	-	+	?	?
Thanh Xương	?	±	?	-	-	+	?	?	+	±	+	±	+	±	?	±	±	±
Lượng Minh	±	?	+	+++	±	+	?	?	+	±	+	±	+	+	?	+	+	?
Đức Hương	?	±	---	±	+	---	±	+	+	±	+	?	-	±	?	+	+++	±
Xy	±	?	+	?	±	+	?	±	±	+	+	?	+	+	?	---	?	?
Cư Huê	?	±	?	±	+	+	?	+	+	+	---	±	?	?	?	±	+	±
Phước Đại	---	+++	-	-	-	±	?	---	±	+	+	?	-	?	?	-	+++	+
Phước Thành	+	±	±	-	-	+++	?	+	±	+++	+	?	-	?	?	-	+++	±
Thuận Hòa	?	±	?	±	?	±	+	?	±	±	-	---	?	?	?	±	+	±

NGUỒN: Phòng văn hóa gia đình và cán bộ thôn, xã

- +++ Tăng mạnh
- ++ Tăng ít
- Giảm mạnh
- Giảm ít
- ± Duy trì (hoặc một số tăng, một số giảm)
- ? Không có (hoặc Rất ít, chỉ có một vài hộ làm)
- Nguồn thu nhập chính



Chăn nuôi gia súc tăng, nhưng chăn nuôi lợn giảm do dịch bệnh và giá thức ăn gia súc cao

Chăn nuôi gia súc có chiều hướng tăng trong năm 2008 do giá bán cao hơn so với năm 2007. Đầu năm 2008 xảy ra rét đậm rét hại gây chết nhiều gia súc (và làm hỏng một số diện tích canh tác) ở các xã miền núi phía Bắc, nhưng các chính sách hỗ trợ kịp thời của Chính phủ đã giúp bà con ổn định cuộc sống và phục hồi chăn nuôi. Tuy nhiên chăn nuôi lợn giảm ở nhiều nơi do dịch bệnh nhiều và giá mua thức ăn gia súc quá cao, mặc dù giá bán lợn hơi ở thời điểm cuối năm 2008 cao hơn so với năm 2007.

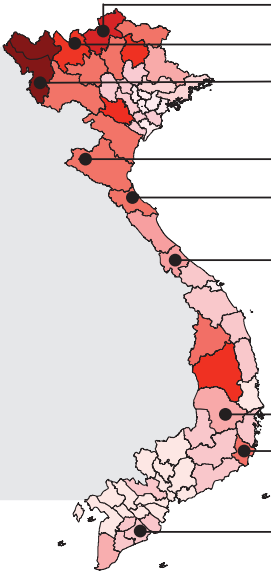
Người nghèo phản ứng nhanh với tín hiệu thị trường ngắn hạn của cây công nghiệp dài ngày, có thể dẫn đến rủi ro

Phát triển cây công nghiệp dài ngày có chiều hướng đan xen do diễn biến giá cả khác nhau trong năm 2008. Bà con ở Bản Liễn-LC giảm đầu tư vào cây chè do giá chè giảm, còn bà con ở Cư Huê-ĐL tăng trồng cà phê và tiêu do giá bán niên vụ cuối năm 2008 dù đã giảm so với đầu năm nhưng vẫn ở mức có lợi. Đáng lưu ý, một bộ phận người nghèo ở Cư Huê-ĐL đang tăng diện tích cà phê trên những diện tích đất không phù hợp. Phản ứng nhanh với tín hiệu thị trường ngắn hạn có thể dẫn đến phá vỡ qui hoạch sản xuất cà phê, gây rủi ro lớn cho hiệu quả sử dụng đất của người nghèo khi giá cà phê giảm như đã từng xảy ra cách đây vài năm.

Đi làm thuê tiếp tục tăng như một cách chống đỡ rủi ro

Lao động phi nông nghiệp ngày càng trở nên quan trọng. Đi làm thuê, kể cả đi gần nhà và đi làm ăn xa tiếp tục tăng ở nhiều điểm quan trắc, như một phương cách chống đỡ những rủi ro về giá cả và thời tiết bất lợi trong sản xuất nông nghiệp (Bảng 8).

BẢNG 8. Tỷ lệ hộ gia đình có thu nhập từ lao động làm thuê (%)

	Xã	Đi làm thuê gần nhà		Tiền gửi về từ người đi làm ăn xa	
		2007	2008	2007	2008
	Thuận Hòa	37	55	2	3
	Bản Liễn	3	7	3	3
	Thanh Xương	63	50	7	5
	Lượng Minh	23	25	3	8
	Đức Hương	8	17	28	42
	Xy	28	11	3	0
	Cư Huê	47	43	5	8
	Phước Đại	47	38	3	13
	Phước Thành	33	27	0	12
	Thuận Hòa	57	55	47	45

NGUỒN: Phòng vấn hộ gia đình

Đi làm ăn xa tăng tại nhiều nơi

Một số nơi tỷ lệ hộ có người đi làm thuê gần nhà trong năm 2008 giảm so với năm 2007, như tại xã Xy-QT các cơ hội đi gửi gố thuê từ bên Lào không còn, hay tại xã Phước Đại, Phước Thành-NT công trình thủy lợi hồ Song Sát đã hoàn thành về cơ bản nên cũng giảm nhu cầu thuê lao động tại chỗ, thay vào đó bà con bắt đầu tăng đi làm ăn xa. Những xã vùng sâu vùng xa như Lượng Minh-NA trước đây bà con DTTS hầu như không đi làm ăn xa thì trong năm 2008 đã có một số người đi vào các tỉnh Tây Nguyên làm việc nương rẫy theo mùa vụ. Các xã vùng thấp vẫn có truyền thống đi làm ăn xa nhiều như Đức Hương-HT và Thuận Hòa-TV, trong đó bà con Đức Hương đi làm ăn xa tăng đột biến trong năm 2008 do gặp thiên tai và giá cả không thuận lợi.

Di chuyển lao động thuận tiện

Nhu cầu tăng việc làm phi nông nghiệp dẫn đến người dân đi làm thuê nhiều hơn, di chuyển với khoảng cách xa hơn. Đi làm ăn xa không phải xin giấy tạm vắng theo tỉnh

hơn do giảm thủ tục, nhưng cũng ảnh hưởng đến cân đối lao động tại địa phương

Cải thiện dịch vụ khuyến nông lâm đóng vai trò quan trọng trong chống đỡ rủi ro

thần của Luật Cư trú mới ban hành từ giữa năm 2007 đã giúp cho việc di chuyển lao động thuận tiện hơn trước. Quy định này cũng khiến cho chính quyền địa phương khó nắm bắt các dòng di chuyển lao động. Đi làm ăn xa nhiều cũng gây thiếu hụt lao động tại địa phương vào những lúc mùa vụ (như tại Đức Hương-HT, Thuận Hòa-TV).

Các dịch vụ khuyến nông lâm (bao gồm cả thú y và bảo vệ thực vật) là rất quan trọng để giúp người dân giảm bớt thiệt hại, tăng hiệu quả thu nhập, đa dạng hóa nguồn sinh kế để phòng chống rủi ro. Tỷ lệ hộ hưởng lợi trực tiếp ít nhất một hoạt động khuyến nông trong 12 tháng qua là khá cao tại đa số điểm quan trắc (Bảng 9). Những địa bàn đã triển khai nhiều hoạt động khuyến nông và có tỷ lệ người dân hài lòng với dịch vụ khuyến nông khá cao một phần là do có sự hiện diện của các dự án tài trợ, ví dụ như dự án giảm nhẹ thiên tai do HCCD thực hiện tại Đức Hương-HT, dự án Giảm nghèo miền Trung do ADB tài trợ tại Xy-QT, dự án Nâng cao đời sống do CIDA tài trợ và chương trình phát triển cộng đồng do ActionAid tài trợ tại Thuận Hòa-TV.

BẢNG 9. Tỷ lệ hộ hưởng lợi và hài lòng với dịch vụ khuyến nông trong 12 tháng qua (%)

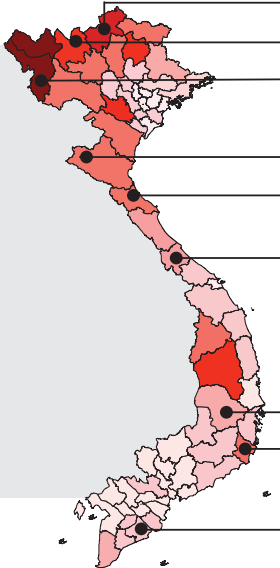
Xã	Hưởng lợi trực tiếp từ các hoạt động khuyến nông		Mức độ hài lòng với dịch vụ khuyến nông	
	2007	2008	2007	2008
Thuận Hòa	73	90	61	59
Bản Liễn	53	32	61	63
Thanh Xương	43	38	68	75
Lượng Minh	37	60	30	28
Đức Hương	60	88	69	80
Xy	72	73	49	53
Cư Huê	39	20	65	25
Phước Đại	-	52	-	29
Phước Thành	-	35	-	57
Thuận Hòa	52	36	82	95

NGUỒN: Phòng văn hộ gia đình

Người dân tăng tiếp cận với tập huấn khuyến nông và tiêm phòng gia súc

Hoạt động khuyến nông mà người dân được tham gia, hưởng lợi nhiều nhất là tập huấn và tiêm phòng gia súc (Bảng 10). Các tổ nhóm cộng đồng có lồng ghép khuyến nông khá phổ biến ở Thuận Hòa-HG và Đức Hương-HT (ví dụ mô hình “tổ liên gia” ở Hà Tĩnh), đã giúp người dân chia sẻ, học hỏi lẫn nhau, trở thành đầu mối để tiếp nhận và triển khai các chương trình, dự án. Tuy nhiên, ở các điểm quan trắc khác, các hình thức liên kết nông dân nhằm cải thiện tiếp cận dịch vụ khuyến nông vẫn còn rất ít.

BẢNG 10. Các hoạt động khuyến nông hộ gia đình được hưởng lợi (%)



Xã	Tập huấn	Hội nghị đầu bờ, hội thảo	Cán bộ trực tiếp hướng dẫn	Mô hình trình diễn, thử nghiệm	Tham quan học tập	Tham gia CLB, tổ nhóm KN	Được hỗ trợ dịch vụ thú y
Thuận Hòa	25	8	8	5	0	32	9
Bản Liễn	25	2	3	32	2	7	7
Thanh Xương	30	3	7	0	0	13	32
Lượng Minh	53	2	15	2	0	0	17
Đức Hương	60	8	10	5	3	38	57
Xy	72	0	33	2	0	13	18
Cư Huê	15	7	0	2	0	3	5
Phước Đại	42	15	17	7	7	8	30
Phước Thành	23	8	2	2	2	0	20
Thuận Hòa	23	12	8	2	3	8	10

NGUỒN: Phỏng vấn hộ gia đình

Mạng lưới khuyến nông -thú y thôn bản rất quan trọng với người dân ở các vùng miền núi DTTS xa xôi,

Một số điểm quan trắc đã xây dựng được mạng lưới khuyến nông- thú y thôn bản rộng khắp (Thuận Hòa-HG, Lượng Minh-NA, Đức Hương-HT, Xy-QT). Mặc dù còn nhiều hạn chế, các khuyến nông-thú y viên ở các thôn bản khảo sát đã có những hỗ trợ thiết thực cho bà con. Có nơi người dân đã tự nguyện đóng tiền để góp thêm phụ cấp cho khuyến nông-thú y viên (Thuận Hòa-HG, Đức Hương-HT). Đưa dịch vụ khuyến nông, thú y đến gần người dân thông qua việc xây dựng và nâng cao hiệu quả hoạt động của mạng lưới khuyến nông- thú y thôn bản là một biện pháp giảm nghèo quan trọng trong Chương trình 30a (Hộp 2).

Hộp 2. Xây dựng và nâng cao hiệu quả hoạt động của mạng lưới khuyến nông thôn bản

Theo tinh thần của Nghị định 56 năm 2005 về Khuyến nông, nhiều tỉnh đã xây dựng mạng lưới khuyến nông hoàn chỉnh từ cấp tỉnh, huyện, xã, đến từng thôn bản. Khuyến nông viên (KNV) thôn bản là người địa phương được người dân thôn bản tín nhiệm lựa chọn, thường có trình độ văn hóa từ THCS trở lên, được khuyến nông tỉnh, huyện tập huấn thêm (thường tập huấn 1 đợt vài ngày trong 1 năm) và có phụ cấp hàng tháng do ngân sách cấp (180.000 đồng/tháng ở Quảng Trị, 100.000 đồng/tháng ở Hà Giang, 50.000 đồng/tháng ở Nghệ An và Hà Tĩnh). Tuy nhiên, vẫn còn nhiều tỉnh khác chưa có mạng lưới khuyến nông viên thôn bản do những hạn chế về ngân sách và nhân lực.

KNV thôn bản đóng vai trò là người thúc đẩy các hoạt động khuyến nông tại cơ sở và là cầu nối giữa người dân thôn bản với các cơ quan khuyến nông cấp trên. Tại các thôn bản khảo sát, KNV thôn bản hoạt động hữu hiệu nhất trong các công việc phát hiện kịp thời sâu bệnh và dịch bệnh, giúp người dân mua giống phân, tuyên truyền về mùa vụ và kỹ thuật sản xuất. Hạn chế chính hiện nay của KNV thôn bản là trình độ năng lực còn yếu, kiêm nhiệm nhiều việc, hay thay đổi (do đi

làm ăn xa, đi bộ đội, tự xin nghỉ...), mức phụ cấp thấp và bận việc nhà nên một số người còn thiếu nhiệt tình và hiệu quả trong công việc.

Chương trình 30a đã đề ra chính sách mỗi thôn bản được bố trí ít nhất 1 suất trợ cấp khuyến nông (gồm cả khuyến nông, lâm, ngư) cơ sở và tăng gấp đôi ngân sách cho khuyến nông. Đây là cơ hội để các huyện nghèo xây dựng và nâng cao hiệu quả hoạt động của mạng lưới KNV thôn bản nhằm giúp người nghèo nâng cao hiệu quả thu nhập, chống đỡ tốt hơn với các rủi ro. Cần có những chính sách hỗ trợ mạnh mẽ hơn nữa cho mạng lưới này ở các vùng nghèo DTTS, như về tập huấn nâng cao năng lực, cải thiện điều kiện làm việc và xây dựng cơ chế quản lý-giám sát hoạt động.

Chính phủ đã có các chính sách mạnh mẽ hỗ trợ người nghèo. Vấn đề quan trọng hiện nay là hỗ trợ “như thế nào” để giúp người dân phát huy được hiệu quả sử dụng vốn và các hỗ trợ khác, từ đó vươn lên thoát nghèo. Mạng lưới KNV thôn bản cần và có thể đóng góp hữu hiệu vào sứ mạng này tại các vùng nghèo DTTS xa xôi trên cả nước.

Tăng tiếp cận thị trường: cơ hội đi liền với rủi ro

Người nghèo tham gia thị trường dễ dàng hơn, do cơ sở hạ tầng và thông tin liên lạc được cải thiện

Bảng 11 cho thấy tỷ lệ hộ có bán sản phẩm và mua vật tư trong năm 2008 tăng so với năm 2007 tại hầu hết điểm quan trắc. Cải thiện cơ sở hạ tầng và thông tin liên lạc đã giúp người dân mua bán dễ dàng hơn. Điển hình như việc xây dựng chợ phiên trong năm 2008 đã giúp bà con ở xã Bản Liễn-LC mua bán thuận tiện, thay vì phải đi xa 30km ra tận thị trấn Bắc Hà như trước. Tại bản Chăm Puông (Lượng Minh-NA) cách trung tâm xã 15 km, năm 2007 bà con Khmú không bán được ngô, chuối xanh, bí đỏ, rau cải... vì ô tô không vào được bản; sang năm 2008 nhờ đường sá được nâng cấp, có ô tô vào mua nên tỷ lệ bà con bán sản phẩm và mua vật tư đã tăng vọt.

BẢNG 11. Nhận thức của người dân về những thay đổi trong cách mua bán (%)

Xã	Tỷ lệ hộ có bán sản phẩm		Bán sản phẩm tốt hơn		Tỷ lệ hộ có mua vật tư		Mua vật tư tốt hơn	
	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008
Thuận Hòa	58	68	82	78	90	95	51	57
Bản Liễn	92	78	71	30	78	97	60	19
Thanh Xương	50	47	47	57	83	98	22	17
Lượng Minh	3	28	-	88	7	23	-	21
Đức Hương	78	85	32	13	92	83	42	48
Xy	70	93	19	9	2	13	-	14
Cư Huê	93	92	52	14	93	95	47	12
Phước Đại	-	53	33	40	-	48	20	27
Phước Thành	-	55	23	46	-	13	17	10
Thuận Hòa	48	52	62	26	48	52	31	7

NGUỒN: Phỏng vấn hộ gia đình

<i>Người dân cảm nhận việc mua bán trong năm 2008 kém đi so với năm 2007</i>	Tuy nhiên, tiếp cận thị trường một cách hiệu quả luôn là khó khăn lớn nhất của người nông dân khi đẩy mạnh sản xuất hàng hóa. Cảm nhận chung của người dân tại các điểm quan trắc là việc mua bán trong năm 2008 kém đi so với năm 2007, do giá bán sản phẩm giảm (giá chè tại Bản Liễn, giá sắn tại Xy, giá ngô tại Cư Huê, giá lạc tại Đức Hương và Thuận Hòa-TV...), trong khi giá mua vật tư và các dịch vụ tăng (giống, phân, thuốc trừ sâu, dịch vụ làm đất, vận chuyển, xay sát, công thu hoạch...).
<i>Liên kết nông dân ... doanh nghiệp gặp nhiều khó khăn khi thị trường bất ổn</i>	Trong năm 2007, các chuỗi thị trường gắn kết với doanh nghiệp đã đem lại lợi ích cho người nông dân tại các điểm quan trắc do giá bán thuận lợi, được doanh nghiệp hỗ trợ về vật tư, kỹ thuật và tổ chức sản xuất. Sang năm 2008 giá cả diễn biến bất lợi, bản thân các doanh nghiệp gặp nhiều khó khăn về thị trường, kéo theo những thiệt hại cho người sản xuất ở các vùng nguyên liệu chế biến xuất khẩu, như cây chè ở Bản Liễn-LC, cây sắn ở Xy-QT. Sự mâu thuẫn lợi ích giữa doanh nghiệp và nông dân bộc lộ rõ khi thị trường bất ổn. Các doanh nghiệp chế biến đã có nhiều nỗ lực, nhưng vẫn chưa đủ để có thể duy trì sự hợp tác tương hỗ, dài hạn giữa nông dân và doanh nghiệp nhằm đối phó với biến động thường xuyên trên thị trường thế giới (Hộp 3).

Hộp 3: Liên kết nông dân - doanh nghiệp trong lúc giá cả biến động: thách thức trong xây dựng mối quan hệ tương hỗ và dài hạn

Mối quan hệ tương hỗ giữa nông dân và doanh nghiệp chế biến đang gặp nhiều thách thức trước những biến động của thị trường xuất khẩu:

--- Tại xã Bản Liễn (Bắc Hà, Lào Cai), trong năm 2008 xưởng chè đã có nhiều hoạt động tập huấn nhằm xây dựng vùng nguyên liệu chè hữu cơ. Tháng 9/2008 đã có trên 100 ha chè Bản Liễn được chứng nhận vùng chè hữu cơ. Trong 24 tháng tiếp theo sẽ đánh giá lại, nếu đạt tiêu chuẩn thì có thể xuất khẩu chè hữu cơ chính thức. Khi đó giá mua nguyên liệu chè ở Bản Liễn để chế biến chè hữu cơ có thể cao hơn nhiều so với giá mua hiện nay.

Bất lợi là giá chè tại Bản Liễn vào thời điểm tháng 10 năm 2008 đã giảm 50 - 60% so với cùng kỳ năm 2007 do sự biến động của thị trường xuất khẩu (từ 5000-6000đồng/kg còn 2500-3000 đồng/kg). Thu nhập của người trồng chè giảm mạnh, số hộ tự sao chè khô bán ra ngoài tăng lên, nhiều hộ dành thời gian làm việc khác sao nhãng chăm sóc và hái chè, việc duy trì hoạt động thường xuyên của các tổ nhóm chè gặp khó khăn. Kết quả là lượng thu mua chè tươi của xưởng chè trong năm 2008 chỉ bằng 45% so với năm 2007.

--- Tại xã Xy (Hương Hóa, Quảng Trị), trồng sắn công nghiệp bán cho nhà máy chế biến tinh bột sắn Hương Hóa là nguồn thu nhập tiền mặt chính của bà con Vân Kiều. Trong năm 2008, nhà máy đã đặt thêm một trạm thu mua sắn ở gần xã, nên bà con đi lấy giấy hẹn bán sắn dễ dàng hơn. Tại trạm thu mua sắn cũng bán luôn gạo cho bà con chở về nhà theo xe chở sắn với giá rẻ hơn khoảng 800-1000 đồng/kg so với mua tại đại lý trong xã.

Tuy nhiên, giá sản phẩm tinh bột sắn xuất khẩu giảm mạnh trong năm 2008 do biến động của thị trường xuất khẩu (nhà máy xuất khẩu 90% sản phẩm sang thị trường Trung Quốc). Tình hình này buộc nhà máy phải giảm giá thu mua sắn tươi: ở thời điểm tháng 12/2008 chỉ còn 600 đồng/kg, bằng 50% so với cùng kỳ năm 2007. Giá sắn giảm đã làm giảm mạnh thu nhập và gây ảnh hưởng xấu đến tâm lý sản xuất của người dân trồng sắn trên địa bàn.

Tiếp tục mở rộng tiếp cận các dịch vụ giáo dục và y tế

Cải thiện về giáo dục và y tế là những thay đổi có ý nghĩa nhất trong đời sống người dân

Cải thiện về giáo dục và y tế được người dân coi là những thay đổi có ý nghĩa nhất trong đời sống. Chính phủ có nhiều chính sách hỗ trợ học sinh thuộc diện hộ nghèo, người DTTS, trẻ em khuyết tật như miễn học phí, miễn tiền xây dựng trường, cấp đồ dùng học tập, tăng trợ cấp học bổng cho học sinh nội trú, trợ cấp tiền cho trẻ mẫu giáo và học sinh bán trú... khiến cho gánh nặng chi phí đưa trẻ em đến trường đã giảm đi đáng kể. Tại các điểm quan trắc, học sinh DTTS cấp tiểu học không phải đóng tiền và còn được cấp cặp sách, bút, vở, được cho mượn sách giáo khoa.

Tỷ lệ trẻ đến trường cao hơn, người nghèo quan tâm hơn đến việc học hành của con cái

Bảng 12 cho thấy, tỷ lệ huy động trẻ trong độ tuổi 6-11 đi học trong năm 2008 khá cao. Một số nơi đạt tỷ lệ 100% trẻ từ 6-11 tuổi đang đi học như Thuận Hòa-HG, Thanh Xương-ĐB, Đức Hương-HT và Thuận Hòa-TV. Hộ nghèo đã quan tâm nhiều hơn đến việc học của con cái mình. Tại đa số điểm quan trắc, tỷ lệ người dân cảm thấy hài lòng với dịch vụ giáo dục trong năm 2008 đã cao hơn nhiều so với năm 2007 (Bảng 14). Lý do hài lòng chính là thái độ nhiệt tình của đội ngũ giáo viên, cơ sở trường lớp được cải thiện, được miễn giảm các khoản chi phí và mối quan hệ nhà trường-địa phương tốt hơn. Tuy nhiên tỷ lệ trẻ từ 12 tuổi trở lên đang đi học trong năm 2008 có sự tăng giảm so với năm 2007 tùy từng nơi, cho thấy giáo dục trẻ em phát triển rất không đồng đều giữa các địa phương.

BẢNG 12. Tỷ lệ trẻ đang đi học, 2008 (%)

Xã	6-11 tuổi		12-15 tuổi		16-20 tuổi	
	2007	2008	2007	2008	2007	2008
Thuận Hòa	93	100	96	89	87	67
Bản Liên	93	95	81	91	23	27
Thanh Xương	100	100	100	100	56	70
Lượng Minh	94	97	86	73	41	27
Đức Hương	93	100	100	100	74	82
Xy	70	85	85	84	29	50
Cư Huê	97	88	79	84	50	49
Phước Đại	83	98	83	81	54	68
Phước Thành	84	85	66	67	35	36
Thuận Hòa	97	100	67	56	15	18

NGUỒN: Phòng văn hộ gia đình

Các dịch vụ y tế cơ sở đã có những tiến bộ đáng kể

Bảng 13 cho thấy tỷ lệ hộ gia đình hài lòng với dịch vụ y tế tại địa phương có sự cải thiện đáng kể trong năm 2008 so với năm 2007 ở hầu hết điểm quan trắc. Lý do chính người dân cảm thấy hài lòng với dịch vụ y tế là được cấp thẻ BHYT miễn phí (việc sai tên, lạc thẻ đã giảm rất nhiều so với các năm trước) và trình độ nhân viên y tế tốt. Công tác chăm sóc sức khỏe cộng đồng đã từng bước được cải thiện còn nhờ hoạt động của mạng lưới y tế thôn bản. Điển hình tại xã Xy-QT: nếu như trong năm 2007 các bệnh đường tiêu hóa xảy ra thường xuyên và số người mắc bệnh sốt rét tăng, thì sang năm 2008, cán bộ y tế cơ sở thường xuyên tuyên truyền phòng chống dịch bệnh, phun thuốc trừ muỗi, tổ chức khám định kỳ cho phụ nữ và trẻ em. Đến cuối năm 2008, tổng số bệnh nhân sốt rét là 153 ca, giảm 19 ca so với cùng kỳ năm 2007.

BẢNG 13. Mức độ hài lòng với dịch vụ giáo dục và y tế tại địa phương (%)

Xã	Hài lòng với dịch vụ Giáo dục		Hài lòng với dịch vụ Y tế	
	2007	2008	2007	2008
Thuận Hòa	66	93	60	87
Bản Liễn	76	67	71	72
Thanh Xương	80	71	58	42
Lượng Minh	50	62	34	31
Đức Hương	65	91	48	72
Xy	37	64	55	79
Cư Huê	50	64	57	71
Phước Đại	75	92	53	40
Phước Thành	73	83	63	79
Thuận Hòa	83	92	60	88

NGUỒN: Phòng văn hộ gia đình

Mở rộng tiếp cận tín dụng

Đa số hộ nghèo đã được vay vốn ưu đãi, nhưng nhóm nghèo nhất vẫn khó tiếp cận tín dụng

Các chương trình tín dụng ưu đãi cho hộ nghèo tiếp tục được triển khai mạnh tại tất cả các điểm quan trắc trong năm 2008. Tại các thôn bản khảo sát, phần lớn hộ nghèo đều được vay ưu đãi với mức bình quân 8-10 triệu đồng, chủ yếu để mua gia súc sinh sản. Số ít còn lại không vay vốn thường rơi vào nhóm nghèo nhất và có khó khăn đặc thù, do bản thân ngại vay không trả được nợ, hoặc do cán bộ cơ sở ngại xét cho vay vì hộ không có lao động, không có phương án đầu tư, sản xuất hiệu quả.

Chính sách cho học sinh, sinh viên nghèo vay vốn được đánh giá rất cao

Chính sách cho học sinh, sinh viên có hoàn cảnh khó khăn được vay vốn ưu đãi theo Quyết định 157 đã được triển khai nhanh và rộng khắp các điểm quan trắc. Chính sách này được người nghèo đánh giá cao vì giảm được đáng kể gánh nặng tài chính cho con đi học (nhất là ở các vùng người Kinh có nhiều con em theo học các trường trung cấp, cao đẳng, đại học như tại Đức Hương-HT). Đây thực sự là một chính sách có ý nghĩa xã hội to lớn, giúp con em thuộc hộ nghèo, hộ khó khăn có cơ hội học hành cao hơn và có chất lượng hơn - điều kiện cơ bản để giảm nghèo nhanh và bền vững trong tương lai.

Gắn vay vốn với nâng cao nhận thức, hướng dẫn hạch toán kinh tế hộ, khuyến nông lâm chưa được chú trọng đúng mức

Cùng với các chính sách mới về tín dụng ưu đãi cho hộ nghèo, rủi ro về tín dụng cho hộ nghèo cũng tăng lên. Một hộ nghèo cùng lúc có thể vay từ vài nguồn khác nhau và dưới nhiều hình thức khác nhau, trong khi họ phải đối mặt với nhiều rủi ro về giá cả bất lợi, thiên tai, dịch bệnh, sức khỏe... Việc gắn vay vốn với nâng cao nhận thức, hướng dẫn hạch toán kinh tế hộ, khuyến nông lâm vẫn chưa được chú trọng đúng mức tại đa số điểm quan trắc. Chất lượng tín dụng ưu đãi là một vấn đề đáng quan tâm, và cần được nghiên cứu thấu đáo hơn để đưa ra các đề xuất cải tiến chính sách tín dụng hiệu quả cho hộ nghèo, đồng thời duy trì và phát triển được nguồn vốn tín dụng của NHCSXH.

1.3 Những thách thức về tình trạng nghèo

Kết quả khảo sát tại các điểm quan trắc cho thấy những thách thức về tình trạng nghèo trong năm 2008 chưa có nhiều thay đổi đáng kể so với năm 2007. Tỷ lệ nghèo ở nhiều xã miền núi DTTS còn cao. Một số nhóm vẫn gặp khó khăn trong đảm bảo an ninh lương thực hộ gia đình. Việc rà soát hộ nghèo hàng năm ở cấp địa phương bộc lộ nhiều hạn chế trong bối cảnh mới. Nhiều người nghèo vẫn thiếu tự tin vào triển vọng cải thiện đời sống khi đối mặt với rủi ro.

Đảm bảo quyền có đủ lương thực cho mọi người

Việt Nam cam kết cao về đảm bảo quyền có đủ lương thực cho mọi người

Việt Nam là một trong số 187 quốc gia và vùng lãnh thổ trên thế giới tại Hội nghị thượng đỉnh về lương thực thế giới tại Roma năm 1997 đã khẳng định “quyền của mọi người được tiếp cận với lương thực an toàn và dinh dưỡng, phù hợp với quyền có đủ lương thực và quyền cơ bản của mọi người thoát khỏi cảnh thiếu đói”. Đảm bảo an ninh lương thực cho mọi người được thể hiện trong các Mục tiêu Thiên niên kỷ (MDGs) đề ra năm 2000 mà Việt Nam cam kết thực hiện “giảm một nửa tỷ lệ người sống trong nghèo cùng cực và thiếu đói vào năm 2015”, và được cụ thể hóa trong các mục tiêu của Kế hoạch phát triển KT-XH, Chương trình giảm nghèo của Chính phủ.

Các hộ gia đình có nhiều cách để đảm bảo lương thực

Tại các điểm quan trắc, an ninh lương thực đã được cải thiện rất nhiều trong các năm qua. Các hộ gia đình nghèo có nhiều cách để đảm bảo lương thực cho gia đình, như tự sản xuất lương thực (lúa nước, lúa nương, ngô, sắn và rau đậu giống địa phương), vào rừng kiếm thêm măng rau hoặc xuống sông suối bắt cá, kết hợp với bán các sản phẩm hàng hóa (ngô lai, sắn công nghiệp, lạc, cà phê, chăn nuôi...) và với thu nhập từ làm thuê gần nhà và đi làm ăn xa. Trong trường hợp đói giáp hạt hoặc mất mùa, hộ nghèo thường nhờ vào sự trợ giúp của họ hàng xóm giềng, hoặc vay gạo từ các cửa hàng, đại lý. Chính phủ và các tổ chức nhân đạo cũng thường xuyên hỗ trợ lương thực và các nhu yếu phẩm cho các vùng bị thiên tai, dịch bệnh và cho các gia đình nghèo bị thiếu đói tạm thời.

Khái niệm “thiếu ăn” được hiểu khác nhau ở từng địa bàn, từng dân tộc

Bảng 14 trình bày kết quả khảo sát về cảm nhận của người dân về sự thay đổi chất lượng cuộc sống và về tình trạng “thiếu ăn” của gia đình mình trong 12 tháng qua. Lưu ý rằng khái niệm “thiếu ăn” do người dân cảm nhận cũng khác nhau, phụ thuộc vào mật bằng thu nhập và tập quán đảm bảo lương thực ở từng địa bàn (tại những nơi đời sống khá hơn thì “thiếu ăn” là khi sản xuất không đủ gạo để ăn, còn tại những nơi đời sống kém hơn thì “thiếu ăn” là khi sản xuất không đủ gạo, ngô hoặc sắn để ăn).

Một bộ phận người dân nhận thấy chất lượng cuộc sống của họ kém đi trong năm qua

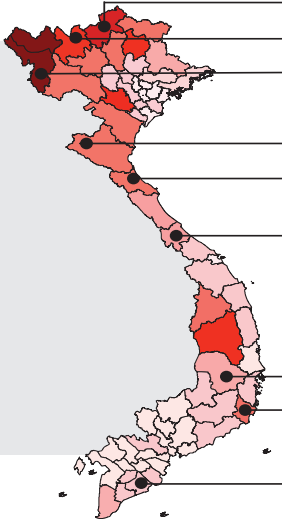
Còn một bộ phận người dân nhận thấy đời sống “kém đi” trong 12 tháng qua, chủ yếu do thiên tai mất mùa và giá cả bất lợi. Những nơi có tỷ lệ cao người dân cảm thấy đời sống “kém đi” thường là những địa bàn sản xuất hàng hóa phát triển do đó bị ảnh hưởng mạnh hơn của diễn biến giá cả bất lợi trong năm 2008 (Đức Hương-HT, Cư Huê-ĐL và Thuận Hòa-TV). Ngược lại, những nơi có nhiều người bị “thiếu ăn” thường xuyên là những địa bàn không tự sản xuất được lúa nước, trông vào sản xuất nương rẫy bắp bênh phụ thuộc thời tiết (Lượng Minh-NA, Xy-QT, Phước Đại, Phước Thành-NT). Những địa bàn có tỷ lệ hộ “thiếu ăn” cao nhất cũng là những địa bàn có lượng gạo cứu đói do Nhà nước cấp phát trong năm 2008 tăng mạnh so với năm 2007.

BẢNG 14. Thay đổi chất lượng cuộc sống và tình trạng “thiếu ăn”, 2008 (%)

Xã	Chất lượng cuộc sống trong 12 tháng qua			Tỷ lệ hộ “thiếu ăn” trong 12 tháng qua (%)	Tần suất thiếu ăn trong 12 tháng qua (%)			
	Tốt hơn	Vẫn vậy	Kém đi		Duy nhất một lần	Một vài lần	Thỉnh thoảng	Thường xuyên
Thuận Hòa	52	47	2	12	20	0	40	40
Bán Liên	37	35	23	37	8	21	50	21
Thanh Xương	25	54	21	27	0	6	44	50
Lượng Minh	23	35	40	82	0	0	18	82
Đức Hương	37	33	30	35	0	25	40	35
Xy	18	55	18	58	0	23	37	40
Cư Huê	22	33	45	17	0	9	64	27
Phước Đại	26	56	19	63	0	5	50	45
Phước Thành	27	63	10	92	0	0	33	67
Thuận Hòa	28	20	52	18	0	0	46	55

NGUỒN: Phỏng vấn hộ gia đình

Chi chú: tần suất thiếu ăn theo mức độ tăng dần “duy nhất một lần” trong năm, “một vài lần” trong năm, “thỉnh thoảng” - trung bình vài lần trong tháng và “thường xuyên” - một vài tháng trong năm



Có những nhóm đặc thù đang gặp khó khăn nghiêm trọng về lương thực

Những hộ khó khăn nhất trong đảm bảo lương thực thường là hộ nghèo đông con còn nhỏ, không có hoặc có ít đất sản xuất, thiếu lao động do đau ốm, khuyết tật, già cả mất sức lao động hoặc trong nhà có người vướng vào nghiện hút ma túy. Trường hợp xấu nhất khi trong một hộ gia đình có nhiều khó khăn nói trên cùng tác động. An ninh lương thực bị ảnh hưởng nghiêm trọng khi gặp các rủi ro do thiên tai, dịch bệnh, giá cả lương thực bất lợi và các rủi ro cá nhân khác. Đối với những nhóm này, trợ giúp xã hội của Nhà nước và cộng đồng là rất quan trọng để họ có thể đảm bảo lương thực tối thiểu cho gia đình.

Tỷ lệ trẻ suy dinh dưỡng giảm chậm và còn rất cao tại một số vùng miền núi DTTS

Bảng 15 cho thấy rõ thêm diễn biến về số tháng thiếu ăn thường xuyên và suy dinh dưỡng trẻ em dưới 5 tuổi trong 2 năm 2007-2008 ở các điểm quan trắc. Những hộ thiếu ăn thường xuyên nhận thấy số tháng thiếu ăn có xu hướng tăng trong năm 2008 tại đa số điểm quan trắc. Khảo sát chất lượng bữa ăn của hộ nghèo trong năm 2008 cho thấy chưa có nhiều cải thiện, một số nơi còn kém hơn so với năm 2007. Giá tăng cao nên lượng thịt cá mua giảm đi. Nhiều nhà phải ăn độn ngô, sắn vào lúc giáp hạt. Tình trạng trẻ dưới 5 tuổi suy dinh dưỡng giảm chậm, và còn rất cao ở một số vùng miền núi DTTS (Bản Liên-LC, Xy-QT, Phước Đại-NT).

BẢNG 15. Số tháng thiếu ăn thường xuyên và suy dinh dưỡng trẻ em (%)

Xã	Số tháng thiếu ăn thường xuyên (tháng)		Tỷ lệ trẻ dưới 5 tuổi suy dinh dưỡng (%)	
	2007	2008	2007	2008
Thuận Hòa	2,7	2,8	24,9	24
Bản Liên	3,3	3,4	50	46
Thanh Xương	2,9	3,4	19,2	18,8
Lượng Minh	5,0	5,0	22,6	22,4
Đức Hương	-	4,3	18	17,5
Xy	3,8	3,2	57,2	60,7
Cư Huê	3,5	5,3	19	18,5
Phước Đại	-	5,3	53,9	51,5
Phước Thành	-	4,3	-	-
Thuận Hòa	5,0	3,3	22,2	21,3

NGUỒN: Phòng vấn hộ gia đình, số liệu trẻ SDD do trạm y tế các xã cung cấp

Người dân tại các điểm quan trắc chia sẻ về những khó khăn của mình trong bảo đảm lương thực cho gia đình như sau:

--- “Từ tháng 1 đến tháng 4 có tiền bán sắn, từ tháng 9 đến tháng 12 có lúa nương, những tháng còn lại đa số là thiếu ăn” (nhóm nông cốt thôn Xy La, xã Xy)

--- “Tháng 7 đến tháng 9 là tháng mưa dầm, nhiều nhà phải ăn mì chấm muối hoặc rang bắp ăn vì lúc đó không đi công trình được. Mưa dầm, nước suối lên cũng không đi rừng được nên càng đói” (nhóm nữ nghèo thôn Tà Lú 1, xã Phước Đại)

---- “Thường mỗi lần mưa gạo chỉ dám mua nửa kí chỉ ăn được trong có một bữa vì không có tiền để mua;Bữa ăn chả có gì chỉ có cơm với ít rau hoặc cua, cá kiếm được; Thịt thì mấy tháng mới có một bữa, vì tiền ông chồng kiếm được phải để dành cho con nó đóng học”- (T.T.H, ấp Sóc Chùa, Thuận Hoà-TV)

Đảm bảo quyền có đủ lương thực cho mọi người trong bối cảnh thị

Đảm bảo an ninh lương thực bền vững được đặt ra cấp thiết tại Việt Nam trong bối cảnh thị trường lương thực thế giới bất ổn và biến đổi khí hậu toàn cầu. Ở cấp quốc gia, Việt Nam có đủ lương thực và còn thừa để xuất khẩu. Nhưng ở cấp địa phương, vẫn còn những nhóm thiếu lương thực trầm trọng, thường tập trung ở các địa bàn miền núi DTTS

*trường lương thực
thế giới bất ổn và
biến đổi khí hậu
toàn cầu*

khó khăn. Đảm bảo quyền có lương thực cho mọi người - “*quyền của mọi công dân nam, nữ, trẻ em, cá nhân hoặc theo cộng đồng, có thể tiếp cận về mặt vật chất hoặc kinh tế đối với lương thực hoặc phương tiện để mua lương thực ở mọi thời điểm*” theo các Công ước quốc tế liên quan đến quyền đối với lương thực mà Việt Nam là một thành viên⁵ - là trách nhiệm của Nhà nước và các bên liên quan. Một đánh giá chuyên đề tại một số điểm quan trắc trong mạng lưới theo dõi nghèo nông thôn này cho thấy, còn nhiều việc có thể làm từ góc độ chính sách nhằm hướng tới đảm bảo quyền có đủ lương thực cho mọi người Việt Nam (Hộp 4).

Hộp 4. Hướng tới đảm bảo quyền có đủ lương thực cho mọi người Việt Nam

Chính phủ Việt Nam thể hiện cam kết cao trong việc tôn trọng, bảo vệ và thúc đẩy quyền có đủ lương thực cho mọi người. Hiện nay, Việt Nam vẫn đảm bảo được an ninh lương thực quốc gia. Tuy nhiên, triển vọng an ninh lương thực trong dài hạn bị tác động mạnh bởi mức tăng dân số nhanh, chuyển đổi đất lúa cho các mục đích phát triển công nghiệp và đô thị, thiên tai và dịch bệnh, biến động giá lương thực, hệ thống tồn trữ và phân phối lương thực còn yếu. Mặc dù đời sống người dân trong các năm qua đã được cải thiện nhanh chóng, vẫn còn 13,5 triệu người sống dưới mức nghèo ở Việt Nam, trong đó có 5-6 triệu người là nghèo lương thực (theo chuẩn nghèo chi tiêu dựa trên số liệu VHLSS 2006). Theo số liệu của TCTK, riêng năm 2008 có 4 triệu lượt nhân khẩu bị thiếu đói tạm thời.

Một số đề xuất thảo luận nhằm hướng tới đảm bảo quyền có đủ lương thực cho mọi người ở Việt Nam như sau:

1. Xây dựng một văn bản pháp lý ở mức cao (Luật) về an ninh lương thực. Văn bản này rất quan trọng trong việc xác định các mục tiêu và trách nhiệm của các bộ ngành và địa phương, sự phối hợp giữa các cơ quan nhằm hướng tới đảm bảo quyền có lương thực cho mọi người Việt Nam.
2. Xây dựng một Chương trình hỗ trợ lương thực như một phần của hệ thống bảo trợ xã hội quốc gia, nhằm cung cấp lương thực dưới dạng hiện vật hay bằng tiền cho những nhóm dễ bị tổn thương nhất. Chương trình này sẽ thay thế các hỗ trợ lương thực linh hoạt hiện nay khi có trường hợp khẩn cấp (do thiên tai, mất mùa).
3. Đặt trọng tâm giảm tình trạng suy dinh dưỡng trẻ em, cải thiện kiến thức và thực hành dinh dưỡng cho hộ gia đình nhất là cho người mẹ trong các chính sách và chương trình hướng đến an ninh lương thực ở Việt Nam. Nên thiết lập một mạng lưới cộng tác viên dinh dưỡng thôn bản ở các vùng nghèo DTTS xa xôi.
4. Cải thiện sự tiếp cận tư pháp của người dân nhằm tăng cường thực hiện các biện pháp phục hồi và đền bù khi có sự vi phạm của bên thứ ba đến quyền có lương thực của người dân với tư cách là người sản xuất, người tiêu dùng và người lao động. Đẩy nhanh việc soạn thảo và ban hành Luật bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng. Tăng cường vai trò của Nhà nước, công đoàn, các hiệp hội và thông tin đại chúng nhằm thúc đẩy trách nhiệm xã hội của doanh nghiệp.
5. Ban hành các hướng dẫn chi tiết về việc lồng ghép quản lý thiên tai vào các kế hoạch phát triển KTXH và các chương trình dự án ở các ngành, các cấp (trung ương, tỉnh, huyện, xã) theo tinh thần của Chiến lược quốc gia về phòng chống rủi ro thiên tai và Chương trình mục tiêu quốc gia đối phó với biến đổi khí hậu đã ban hành.
6. Tăng hỗ trợ ngân sách nhằm tiếp tục cải thiện sự tiếp cận của các nhóm dễ bị tổn thương ở các vùng nghèo với các nguồn lực, dịch vụ và cơ hội việc làm. Chương trình 30a là bước đi phù hợp; tuy nhiên cần có biện pháp cụ thể tăng cường sự tham gia và trao quyền cho người dân và cộng đồng để chương trình này được thực hiện hiệu quả.
7. Tổ chức việc theo dõi, đánh giá kịp thời những tác động bất lợi có thể nảy sinh trong quá trình hội nhập đến an ninh lương thực hộ gia đình (ví dụ như tác

⁵ Tham khảo tài liệu “Hướng dẫn tự nguyện hỗ trợ việc thực thi từng bước quyền có đủ lương thực trong bối cảnh an ninh lương thực quốc gia”, 2005 do FAO xuất bản.

động của cơn “bão giá” lương thực vừa qua và cuộc “khủng hoảng tài chính thế giới” hiện nay). Có biện pháp cụ thể nâng cao năng lực chống đỡ các cú sốc (nghiên cứu, phân tích, dự báo, lập kế hoạch hành động, thực hiện, theo dõi giám sát, nâng cao nhận thức) ở tất cả các cấp với sự tham gia tích cực của các bên liên quan.

Nguồn: ActionAid, 2/2009

Cải tiến qui trình rà soát hộ nghèo

Qui trình rà soát nghèo ở cấp địa phương đã có một số cải thiện

Đã có một số cải thiện trong qui trình rà soát hộ nghèo tại các điểm quan trắc trong năm 2008 so với năm 2007, như làm kỹ hơn đến từng hộ, số người đi dự họp bình xét hộ nghèo đông hơn, tính toán thu nhập chặt chẽ hơn. Ví dụ, nếu không thống nhất về thu nhập thì cán bộ điều tra được hướng dẫn tính ngược từ chi tiêu hàng tháng để qui ra thu nhập tối thiểu. Lãnh đạo xã Cu Huê-ĐL cho biết “rà soát hộ nghèo năm nay không có trục trặc, số người đi họp đông hơn [tuy không thôn buôn nào đi họp đủ 60% như qui định], các thôn buôn đều cho bỏ phiếu kín bình xét. Năm ngoái còn có 5 hộ ở thôn Đồng Tâm lên xã thắc mắc, năm nay không có ai thắc mắc”.

Các khó khăn cố hữu về năng lực, phương pháp, tâm lý còn khá phổ biến khi rà soát nghèo

Tuy nhiên, nhiều khó khăn trong rà soát hộ nghèo đã nêu trong Báo cáo tổng hợp vòng 1, như năng lực hạn chế của cán bộ cơ sở, điều tra không cụ thể, số liệu không thống nhất giữa các cấp, tâm lý “giữ nghèo” (khi xét nghèo cho nhà mình) hoặc “ngại nói sợ mất lòng” (khi xét nghèo cho nhà khác) của người dân, tâm lý “né nang. linh động” của cán bộ cơ sở... còn khá phổ biến. Xu hướng tăng đi làm thuê gần nhà và đi làm ăn xa càng làm cho việc xác định thu nhập khó khăn nếu chỉ dựa vào kê khai của người dân. Lãnh đạo xã Đức Hương-HT nhận xét “thu nhập tại địa phương còn tính được, khó khăn là nguồn tiền từ bên ngoài, bà con vẫn có tâm lý muốn giữ nghèo”.

Không tính thu nhập từ trợ cấp xã hội khiến một số hộ rơi vào diện tái nghèo...

Tại thời điểm cuối năm 2008, có một số vấn đề nảy sinh ảnh hưởng đến việc rà soát nghèo. **Thứ nhất là**, cách tính thu nhập trong năm 2008 tại một số nơi làm chặt chẽ hơn, điển hình là việc không tính các trợ giúp xã hội vào thu nhập, phân biệt giữa cải thiện tài sản và tăng thu nhập khiến một số hộ rơi vào diện “tái nghèo trên giấy”. Ví dụ tại xã Đức Hương-HT trong 2 năm trước có một số hộ được hỗ trợ giếng, tấm lợp nên thôn đã đưa ra khỏi hộ nghèo; sang năm 2008 theo hướng dẫn của tỉnh không tính các khoản trợ cấp xã hội vào thu nhập, nên những hộ này lại được đưa trở lại danh sách nghèo. Đây là một nguyên nhân khiến tỷ lệ nghèo của Đức Hương tăng vọt trong năm 2008, bên cạnh nguyên nhân chính là tác động bất lợi của thiên tai và giá cả.

Một số người “muốn nghèo” khi có thêm các chính sách hỗ trợ hộ nghèo...

Thứ hai là, từ cuối năm 2007 có thêm nhiều chính sách hỗ trợ hộ nghèo, như Quyết định 112 hỗ trợ tiền cho trẻ em đi học, Quyết định 157 cho sinh viên là con em hộ nghèo được vay vốn ưu đãi... nên ai cũng muốn được hỗ trợ, hoặc bà con có “ưu ái” hơn cho những nhà có con là sinh viên được vào diện hộ nghèo hoặc cận nghèo để được xét vay vốn. Nghị định 67/CP về bảo trợ xã hội yêu cầu hộ có người khuyết tật phải thuộc hộ nghèo mới được hỗ trợ, nên cũng có tình trạng một số nhà có người khuyết tật dù thu nhập có thể vượt chuẩn nghèo nhưng bà con và cán bộ cơ sở vẫn đưa vào danh sách nghèo để được nhận hỗ trợ hàng tháng. Đặc biệt, trong Chương trình 30a mỗi ban hành có rất nhiều chính sách hỗ trợ trực tiếp cho hộ nghèo. Do đó ở các địa phương có thể nảy sinh tâm lý muốn mở rộng diện hộ nghèo để được nhận hỗ trợ trong Chương trình 30a, khác với tâm lý các năm trước muốn thu hẹp nhanh diện hộ nghèo liên quan đến thành tích thực hiện Chương trình 135.

--- “Tỷ lệ hộ nghèo tại xã năm 2008 cao hơn năm 2007 còn do có chương trình 112 hỗ trợ cho trẻ em đi học và một số chương trình cho hộ nghèo vay vốn với lãi suất thấp. Tâm lý của người dân theo chủ nghĩa bình quân, nhà nào cũng muốn được hộ nghèo vì vậy việc rà soát hộ nghèo của các trưởng bản thiếu chính xác” (lãnh đạo xã Lượng Minh).

--- “Trong thôn có 2 loại hộ muốn nghèo, một là gia đình có con em đi học muốn được vay vốn sinh viên, hai là gia đình có người khuyết tật muốn được Nhà nước hỗ trợ”. (trưởng thôn Đồng Tâm, xã Cu Huê)

Chuẩn nghèo lạc hậu khiến việc rà soát nghèo thiếu chính xác

Thứ ba là, mức lạm phát cao trong năm 2008 khiến cho chuẩn nghèo ngày càng không phản ánh được các nhu cầu tối thiểu của người dân, nhất là tại các vùng sản xuất hàng hóa - nơi bà con chủ yếu mua lương thực, thực phẩm bên ngoài với giá cao hơn nhiều so với năm 2007. Chuẩn nghèo lạc hậu nên việc rà soát hộ nghèo ở nhiều nơi chỉ mang tính “tương đối”. Danh sách hộ nghèo thường được bình xét qua cuộc họp thôn bản theo cách so sánh giữa các hộ theo các tiêu chí định tính (như sức khỏe, nhà cửa, đất đai, gia súc, xe máy...) thay vì tìm cách xác định chính xác thu nhập. Hơn nữa, ranh giới giữa thu nhập bình quân đầu người dưới 200.000 đồng/tháng và trên 200.000 đồng/tháng là rất mong manh, có thể khiến cho hộ được xếp vào nghèo có thể không khác biệt mấy so với hộ được xếp vượt nghèo. Nếu không quản trị tốt các chương trình, chính sách có thể dẫn tới những hiệu ứng không mong đợi tiềm tàng như xung đột lợi ích, suy bì trong cộng đồng.

Cần có nghiên cứu kỹ lưỡng hơn về cách xác định nghèo

Thực tế này dẫn đến một câu hỏi kinh điển về cách xác định nghèo tại Việt Nam trong giai đoạn phát triển mới: nên theo cách tiếp cận “nghèo tuyệt đối” hay “nghèo tương đối”, hay kết hợp cả hai? Trong khi câu hỏi này cần được nghiên cứu và thử nghiệm kỹ lưỡng hơn, một thảo luận sơ lược được trình bày trong Hộp 5 dưới đây.

Hộp 5. “Nghèo tuyệt đối” hay “Nghèo tương đối” - hay kết hợp cả hai ?

Trong đánh giá nghèo định lượng, có 2 cách tiếp cận cơ bản là “nghèo tuyệt đối” và “nghèo tương đối”. “Nghèo tuyệt đối” thường dựa trên một mức tiền tệ tương ứng với giá của một rổ hàng hóa và dịch vụ đảm bảo mức sống tối thiểu. Chuẩn nghèo tuyệt đối thường được giữ cố định, chỉ điều chỉnh theo mức lạm phát hàng năm. Chuẩn nghèo tuyệt đối 1 USD/ngày hoặc 2 USD/ngày thường được sử dụng để so sánh tình trạng nghèo giữa các quốc gia.

Ngược lại, “nghèo tương đối” thường dựa trên thu nhập hoặc chi tiêu bình quân của toàn bộ dân cư trên một phạm vi nhất định (1 tỉnh, 1 quốc gia). Chuẩn nghèo tương đối, do đó, là khác nhau khi áp dụng phạm vi địa lý khác nhau, và thay đổi hàng năm tùy theo sự thay đổi của thu nhập hoặc chi tiêu bình quân. Các nước phát triển như các thành viên EU thường áp dụng chuẩn nghèo tương đối. Ví dụ, Vương quốc Anh hiện nay xác định chuẩn nghèo tương đối bằng 60% thu nhập bình quân (tính theo trung vị) của toàn dân (www.poverty.org.uk).

Tại Việt Nam hiện nay đang sử dụng 2 loại chuẩn nghèo. Chuẩn nghèo thứ nhất của TCTK tính theo chi tiêu tối thiểu là loại chuẩn nghèo tuyệt đối, không thay đổi từ năm 1994 đến nay mà chỉ điều chỉnh theo mức lạm phát. Chuẩn nghèo chi tiêu này thường được dùng để phân tích nghèo ở cấp quốc gia và cấp vùng từ số liệu VHLSS thực hiện 2 năm 1 lần.

Chuẩn nghèo thứ hai của Bộ LĐ-TBXH tính theo thu nhập tối thiểu cũng là loại chuẩn nghèo tuyệt đối. Chuẩn nghèo của Bộ LĐ-TBXH được dùng để lập danh sách hộ nghèo hàng năm ở từng thôn bản là đối tượng hưởng lợi trong các chương trình hỗ trợ giảm nghèo của Chính phủ. Chuẩn nghèo của Bộ LĐ-TBXH có một số nét của chuẩn nghèo tương đối, vì được điều chỉnh trong trung hạn (5 năm 1 lần), có sự khác biệt giữa nông thôn và thành thị, và từng tỉnh/thành phố có thể đặt ra chuẩn nghèo riêng miễn là không thấp hơn chuẩn nghèo chung. Ví dụ, TP.HCM hiện đặt chuẩn nghèo riêng cao gấp gần 4 lần chuẩn nghèo chung, nên một người được coi là “nghèo” ở TP.HCM có thể là người “khá giả” nếu sống ở một tỉnh miền núi.

Một điểm yếu của chuẩn nghèo Bộ LĐ-TBXH là không được điều chỉnh kịp thời theo mức lạm phát hàng năm. Hơn nữa, diễn giải tỷ lệ nghèo ở cấp quốc gia hay cấp vùng hoặc so sánh tỷ lệ nghèo giữa các địa phương theo chuẩn nghèo Bộ LĐ-TBXH cần rất thận trọng, vì mỗi địa phương có thể có chuẩn nghèo khác nhau. Nỗ lực gần đây nhằm kết hợp giữa cách đánh giá nghèo của TCTK và của Bộ LĐ-TBXH không thực sự thành công. Thử nghiệm phân tích hồi qui số liệu VHLSS 2004 của TCTK để ước tính thu nhập khi rà soát hộ nghèo trong qui trình của Bộ LĐ-TBXH đã không tính đến những khác biệt ở cấp tỉnh.

Trong tương lai gần, mức sống dân cư ở Việt Nam còn thấp và chưa đồng đều giữa các địa phương. Nếu thiếu một chuẩn “tuyệt đối” để so sánh nghèo giữa các địa phương sẽ hạn chế việc thiết kế các chương trình tăng cường nguồn lực cho những địa phương nghèo nhất (như Chương trình 30a), cũng như để làm rõ thêm trách nhiệm của những địa phương có mức sống khá đối với những địa phương còn khó khăn.

Giải pháp khả dĩ trong tương lai gần là chấp nhận sự tồn tại của cả 2 cách đánh giá giá nghèo “tuyệt đối” của TCTK và đánh giá nghèo pha trộn “tuyệt đối - tương đối” của Bộ LĐ-TBXH cho những mục đích khác nhau. Những vấn đề có thể điều chỉnh ngay là: (i) nên sử dụng số liệu nghèo tuyệt đối của TCTK trong lập kế hoạch và ngân sách; và (ii) nên cập nhật chuẩn nghèo của Bộ LĐ-TBXH theo mức lạm phát hàng năm.

Trong dài hạn (tầm nhìn 2020), hợp nhất giữa 2 cách đánh giá nghèo của TCTK và Bộ LĐ-TBXH là cần thiết. Phải chăng lúc đó sẽ chỉ còn chuẩn nghèo “tuyệt đối” theo cách đánh giá của TCTK dùng cho việc phân tích nghèo và hoạch định chính sách, còn chuẩn nghèo pha trộn “tuyệt đối-tương đối” của Bộ LĐ-TBXH sẽ được thay bằng một hệ chỉ tiêu định tính minh bạch, để làm ở từng thôn bản để xác định các nhóm khó khăn đặc thù là đối tượng hỗ trợ trong các chương trình ASXH của Chính phủ (như cách nhiều nước khác đang áp dụng) ?

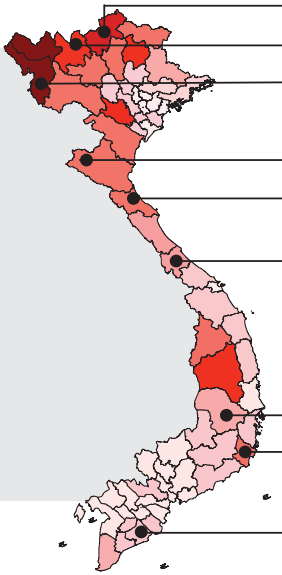
Giúp hộ nghèo chống đỡ rủi ro nhằm giảm nghèo bền vững

Nâng cao năng lực chống đỡ rủi ro cho người dân có tính quyết định nhằm giảm nghèo bền vững

Năm 2008 người nghèo phải đối mặt với nhiều rủi ro trầm trọng hơn so với năm 2007 nhất là về thiên tai và giá cả bất lợi, do đó mức độ tự tin cải thiện đời sống của người dân đã giảm rõ rệt. Tại đa số điểm quan trắc, tỷ lệ hộ dân nhất là hộ nghèo cảm nhận cuộc sống sẽ tốt hơn trong 12 tháng tới ở thời điểm cuối năm 2008 thấp hơn nhiều so với thời điểm cuối năm 2007 (Bảng 16). Giúp hộ nghèo (và hộ cận nghèo) nâng cao năng lực chống đỡ với rủi ro và cú sốc, cùng với việc xây dựng một hệ thống an sinh xã hội hiệu quả ở vùng nông thôn, ngày càng có tầm quan trọng quyết định đến công cuộc giảm nghèo bền vững trong thời gian tới.

BẢNG 16. Cảm nhận của người dân về cuộc sống sẽ tốt hơn trong 12 tháng tới (%)

Xã	Chung		Hộ nghèo		Hộ không nghèo	
	2007	2008	2007	2008	2007	2008
Thuận Hòa	61	48	40	31	72	68
Bản Liên	57	47	57	39	56	62
Thanh Xương	22	23	24	7	21	28
Lượng Minh	17	22	13	16	24	40
Đức Hương	40	30	25	18	46	35
Xy	8	5	9	7	8	3
Cư Huê	31	23	8	16	37	27
Phước Đại	35	10	13	7	50	13
Phước Thành	10	20	14	12	4	41
Thuận Hòa	28	19	18	16	42	22



NGUỒN: Phỏng vấn hộ gia đình

Phần 2: Các Chủ đề Chính về Giảm Nghèo

2. KHOẢNG CÁCH GIÀU - NGHÈO

Sử dụng khung “sinh kế bền vững” giúp đánh giá định tính các yếu tố ảnh hưởng đến khoảng cách giàu nghèo

Báo cáo tổng hợp vòng 1 đặt vấn đề nghèo có tính chất đa chiều (không thuần túy về thu nhập hay chi tiêu), do đó đã trình bày những hạn chế, bất lợi của người nghèo so với người khá giả về các khía cạnh: nguồn thu nhập, đất đai, tài sản, sự tham gia, nguồn vốn xã hội, ảnh hưởng của vấn nạn ma túy, áp dụng khoa học kỹ thuật, tiếp cận nguồn vốn, tiếp cận thị trường và những vấn đề dân tộc thiểu số. Báo cáo tổng hợp vòng 2 này sẽ cập nhật những thay đổi về các yếu tố ảnh hưởng đến khoảng cách giàu - nghèo theo khung “sinh kế bền vững”⁶, đồng thời phân tích kỹ hơn một số vấn đề mới nổi lên trong năm 2008.

2.1 Diễn biến của khoảng cách giàu - nghèo

Khoảng cách giữa hộ nghèo và hộ khá giả, giữa các nhóm dân tộc, giữa vùng cao và vùng thấp thể hiện rõ trên các phương diện chất lượng vốn sinh kế, khả năng tiếp cận với các thể chế và chính sách, khả năng chống đỡ rủi ro và hiệu quả thu nhập từ các chiến lược sinh kế.

Nguồn lực của hộ nghèo tiếp tục được cải thiện, nhưng khoảng cách so với hộ khá giả còn rất lớn

Chất lượng vốn sinh kế

“Vốn sinh kế” (hay các “nguồn lực”) của hộ nghèo tiếp tục được cải thiện trong năm 2008 so với năm 2007 do những nỗ lực của bản thân họ và sự hỗ trợ của Nhà nước cùng các tổ chức liên quan. Tuy nhiên, khoảng cách về chất lượng vốn sinh kế của hộ nghèo so với hộ khá giả tại các điểm quan trắc vẫn rất lớn trên nhiều phương diện.

Những bất lợi về vốn nhân lực ngày càng tập trung vào những hộ đặc thù

Bất lợi về **vốn nhân lực** vẫn là một trong những đặc trưng phổ biến nhất của hộ nghèo tại các điểm quan trắc. So với cuối năm 2007, đến cuối năm 2008 một số hộ có điều kiện về lao động đã vươn lên thoát nghèo. Những hộ nghèo còn lại thường tập trung vào những hộ còn trẻ mới tách hoặc già cả neo đơn (yếu tố vòng đời), hộ thiếu lao động trầm trọng do đơn thân nuôi con còn nhỏ, có người đau ốm dài ngày hoặc bị khuyết tật. Bảng 17 cho thấy, bình quân hộ nghèo có ít thành viên trong độ tuổi lao động (từ 15 đến 60 tuổi) hơn và có nhiều trẻ phụ thuộc (dưới 15 tuổi) hơn so với hộ không nghèo.

⁶ Khung “sinh kế bền vững” thường được sử dụng để phân tích các yếu tố ảnh hưởng đến sinh kế của người nghèo và những mối quan hệ tương hỗ giữa các yếu tố đó, gồm vốn sinh kế, tiếp cận thể chế và tiến trình, chiến lược sinh kế, hiệu quả sinh kế, bối cảnh rủi ro.

BẢNG 17. Đặc điểm nhân khẩu của hộ gia đình, 2008

Xã	Tổng số thành viên		Số thành viên trên 60 tuổi		Số thành viên từ 15 - 60 tuổi		Số thành viên dưới 15 tuổi		Hộ có người khuyết tật (%)		Hộ đơn thân nuôi con dưới 15 tuổi (%)	
	Hộ nghèo	Hộ không nghèo	Hộ nghèo	Hộ không nghèo	Hộ nghèo	Hộ không nghèo	Hộ nghèo	Hộ không nghèo	Hộ nghèo	Hộ không nghèo	Hộ nghèo	Hộ không nghèo
Thuận Hòa	4.9	5.1	0.3	0.3	2.9	3.4	1.7	1.4	21.9	0	0	0
Bản Liễn	5.6	6.4	0.3	0.8	3.1	4.1	2.3	1.5	2.6	0	2.6	0
Thanh Xương	4.2	4.3	0.3	0.4	2.7	2.9	1.2	1.0	21.4	4.3	7.1	2.2
Lượng Minh	5.3	5.1	0.4	0.4	2.9	3.3	2.0	1.4	15.6	0	8.9	0
Đức Hương	4.5	4.6	0.7	0.8	2.8	3.3	1.0	0.6	11.8	2.3	5.9	0
Xy	5.3	6.2	0.4	0.7	2.4	2.8	2.5	2.7	10.3	3.2	0	0
Cư Huế	4.8	4.9	0.3	0.2	2.8	3.6	1.7	1.2	5.3	0	5.3	0
Phước Đại	4.7	5.4	0.4	0.3	2.4	3.3	1.9	1.8	10.3	3.2	0	0
Phước Thành	5.4	5.3	0.3	0.1	3.1	3.1	2.0	1.4	4.7	5.9	4.7	0
Thuận Hòa	4.8	4.7	0.2	0.3	3.3	3.5	1.3	1.0	6.3	3.6	6.3	0

NGUỒN: Phòng vấn hộ gia đình

Khoảng cách về học vấn giữa người nghèo và người khá giả còn lớn

Tiếp cận giáo dục tại các điểm quan trắc đã có nhiều tiến bộ, nhưng khoảng cách về học vấn giữa các thành viên thuộc hộ nghèo so với hộ không nghèo vẫn còn rất lớn. Hộ nghèo có tỷ lệ thành viên từ 6 tuổi trở lên chưa từng đi học hoặc chưa tốt nghiệp tiểu học vẫn cao hơn hẳn so với hộ không nghèo. Ngược lại tỷ lệ thành viên tốt nghiệp tiểu học, THCS, THPT và cấp cao hơn của hộ nghèo thấp hơn so với hộ không nghèo (Bảng 18). Tình hình này chưa có sự thay đổi rõ rệt trong năm 2008 so với năm 2007.

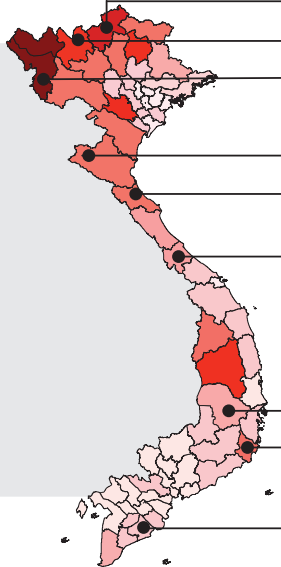
Không biết tiếng Kinh gây bất lợi nhiều mặt cho người nghèo DTTS

Tại các điểm quan trắc, hầu hết người DTTS chưa tốt nghiệp tiểu học đều không biết đọc và viết tiếng Kinh, dù có thể nói được tiếng Kinh ở một mức độ nhất định. Không nói thạo tiếng Kinh trong số phụ nữ DTTS trên 35 tuổi khá phổ biến. Tình trạng này cho thấy hiệu quả chưa cao của công tác xóa mù chữ cho người lớn ở vùng miền núi DTTS; nhiều người trước đây đã từng đi học lớp xóa mù nay tái mù. Ảnh hưởng của việc không thạo tiếng Kinh đến đời sống người DTTS khó đo đếm cụ thể, nhưng thể hiện rõ trên nhiều phương diện, như gặp bất lợi trong mua bán, thực hiện các giao dịch vay vốn, tham dự cuộc họp và tập huấn (do cán bộ người Kinh tiến hành), hiểu và áp dụng các thông điệp khuyến nông, đi làm thuê và đi làm ăn xa...

Chưa có nhiều cải thiện về tình trạng trẻ nghỉ học từ độ tuổi THCS trở lên

Mục tiêu đưa 100% trẻ em đến trường còn rất gian nan, ở đa số điểm quan trắc vẫn còn trên dưới 10% trẻ 6-11 tuổi không đi học. Từ độ tuổi 12-15 cho đến độ tuổi 16-20, tỷ lệ trẻ đi học giảm dần, tình hình này chưa có nhiều sự cải thiện so với năm 2007 ở đa số điểm quan trắc. Điển hình tại Thuận Hòa-TV, bà con Khmer nghèo có tập quán đi làm ăn xa nên thường đưa con đi theo dẫn đến bỏ học; hoặc số trẻ 16-20 tuổi cũng nghỉ học để làm việc kiếm thêm thu nhập cho gia đình.

BẢNG 18. Bậc học cao nhất của thành viên hộ từ 6 tuổi trở lên, 2008 (%)



Xã	Chưa từng đi học		Chưa tốt nghiệp tiểu học (cấp 1)		Tốt nghiệp tiểu học (cấp 1)		Tốt nghiệp THCS (cấp 2)		Tốt nghiệp THPT (cấp 3)		Trung cấp, cao đẳng, đại học	
	Hộ nghèo	Hộ không nghèo	Hộ nghèo	Hộ không nghèo	Hộ nghèo	Hộ không nghèo	Hộ nghèo	Hộ không nghèo	Hộ nghèo	Hộ không nghèo	Hộ nghèo	Hộ không nghèo
Thuận Hòa	13	7	35	22	35	35	15	31	3	4	0	2
Bản Liên	27	25	36	24	26	28	11	22	0	1	0	0
Thanh Xương	14	8	46	18	18	22	16	34	4	12	4	5
Lượng Minh	26	15	39	28	26	34	8	15	1	6	0	2
Đức Hương	0	1	20	7	15	14	49	38	15	31	1	9
Xy	40	33	30	26	21	25	7	12	2	4	0	1
Cư Huê	17	8	37	25	27	33	17	25	1	8	0	2
Phước Đại	25	22	52	33	16	30	7	14	1	1	0	1
Phước Thành	52	34	33	29	12	23	4	10	0	3	0	1
Thuận Hòa	21	13	55	31	16	30	8	17	1	6	0	3

NGUỒN: Phòng văn hộ gia đình

Trẻ nghỉ học giữa chừng do nhiều nguyên nhân...

Bảng 19 làm rõ thêm nguyên nhân nghỉ học của trẻ theo ý kiến của hộ gia đình. “Trường học quá xa” không còn là nguyên nhân chính dẫn đến nghỉ học ở hầu hết điểm quan trắc, cho thấy các chính sách xây dựng điểm trường, lớp học cắm bản (“đưa trường đến gần học sinh”) và hỗ trợ học sinh bán trú, nội trú (“đưa học sinh đến gần trường”) đã phát huy hiệu quả tốt. “Học kém” cũng là một nguyên nhân chính dẫn đến nghỉ học ở một số nơi. Nguyên nhân này có liên quan đến chương trình học chưa phù hợp, còn quá nặng với học sinh DTTS ở các vùng sâu vùng xa.

BẢNG 19. Lý do chính trẻ 6-20 tuổi không đi học, 2008 (%)

Xã	Tỷ lệ trẻ 6-20 tuổi không đi học	Lý do trẻ không đi học (chọn 1 lý do chính)					
		Trường quá xa	Gia đình không đủ tiền	Không thích học nữa	Học kém	Ở nhà để giúp đỡ bố mẹ	Lý do khác
Thuận Hòa	14,5	6	6	35	18	24	12
Bản Liễn	34,3	5	40	45	3	5	2
Thanh Xương	10,6	0	14	14	0	71	0
Lượng Minh	32,2	3	27	21	18	27	6
Đức Hương	9	50	0	17	0	17	17
Xy	23,4	0	26	26	16	32	0
Cư Huê	27,4	8	24	32	28	8	0
Phước Đại	14	0	40	53	7	0	0
Phước Thành	35,5	0	15	56	5	10	13
Thuận Hòa	44,9	0	54	28	2	10	6

NGUỒN: Phỏng vấn hộ gia đình

Nghèo là nguyên nhân phổ biến...

Nghèo được các gia đình cho là nguyên nhân phổ biến nhất dẫn đến trẻ nghỉ học (“gia đình không đủ tiền” và “ở nhà để giúp đỡ bố mẹ”). Phân tích tương quan giữa tỷ lệ nghèo và tỷ lệ trẻ 6-20 tuổi không đi học trong mẫu khảo sát tại 20 thôn bản cũng cho thấy có mối tương quan thuận giữa 2 biến (Hình 2). Trẻ em phải lao động sớm dưới nhiều hình thức vẫn khá phổ biến. Bản thân trẻ em cũng cảm nhận rất rõ khoảng cách giữa hộ khá giả và hộ nghèo về việc cho con em đi học:

--- “Những nhà nghèo ít lo việc học của con. Trong thôn có bạn nhà còn không có gì để ăn, toàn ăn khoai, ăn mì. Lớp 5 bỏ học luôn, ở nhà phụ bố mẹ”... “Trong thôn có ít hộ giàu, là hộ đi làm, có lương không thiếu ăn, các bạn trong hộ giàu đều đi học, không có ai bỏ học hết.” (nhóm trẻ em thôn Tà Lú 1, xã Phước Đại)

--- “Đi học cấp 3 phải là hộ khá, hộ nghèo không có tiền cho đi học đâu, học ở xa lắm, ở Phước Đại, Ninh Sơn. Cả thôn có 2 người hiện đang học cấp 3, đi học tháng về 1 lần. Bố hoặc anh trai đón bằng xe máy về nhà 3 ngày.” (nhóm trẻ em thôn Ma Dú, xã Phước Thành).

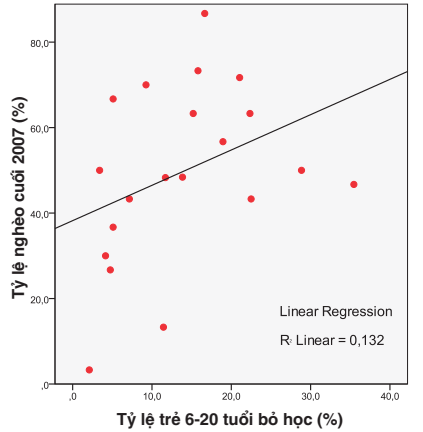
...tuy nhiên, nghèo không phải là nguyên nhân chính trong nhiều trường hợp

Tuy nhiên, khảo sát thực tế cho thấy nghèo không phải là nguyên nhân duy nhất, và trong nhiều trường hợp không phải là nguyên nhân chính dẫn đến trẻ nghỉ học. Nhận thức của gia đình rất quan trọng, vì có nhiều trường hợp hộ nghèo nhưng vẫn cố lo cho con ăn học.

Phương pháp dạy và học ảnh hưởng lớn đến tình trạng nghỉ học ở miền núi DTTS...

Đáng lưu ý, tỷ lệ đại diện hộ gia đình cho rằng “không thích học nữa” là nguyên nhân chính dẫn đến trẻ nghỉ học khá cao tại tất cả các điểm quan trắc (một số nơi là nguyên nhân có tỷ lệ ý kiến cao nhất). Nguyên nhân “không thích học nữa” mang tính tổng hợp, trong đó liên quan chặt chẽ đến phương pháp dạy và học trong nhà trường.

HÌNH 2. Tương quan tỷ lệ nghèo – tỷ lệ trẻ 6-20 tuổi không đi học tại 20 thôn khảo sát



<i>Dạy học tích cực, “lấy trẻ làm trung tâm” là một phương pháp hữu hiệu giúp đưa trẻ đến trường...</i>	Thảo luận với nhóm trẻ em tại các điểm quan trắc cho thấy, trẻ em DTTS rất dễ “tự ái” với phương pháp dạy học của giáo viên, từ cách ứng xử với những vấn đề khó khăn của học sinh đến cách làm cho trẻ hứng thú với bài học. Có không ít trường hợp chỉ cần thầy cô giáo “nói nặng” với học sinh về một vấn đề gì đó (ví dụ như không làm được bài, hoặc không đúng tiến đúng hạn) là các em đã muốn bỏ học. Áp dụng phương pháp dạy học tích cực, “lấy trẻ em làm trung tâm”, chấm dứt tình trạng “thầy đọc, trò chép”, thực hiện một cách thực chất khẩu hiệu của ngành giáo dục “mỗi ngày đến trường là một ngày vui” chính là một biện pháp hữu hiệu để góp phần giảm tình trạng trẻ bỏ học.
<i>Đã có nhiều cố gắng áp dụng các phương pháp học tập tích cực, nhưng cần nhân rộng hơn nữa</i>	Tổ chức Oxfam Anh, ActionAid và một số tổ chức tài trợ khác trong nhiều năm qua đã thí điểm và nhân rộng các phương pháp học tập tích cực tại các địa bàn khó khăn. Phương pháp dạy học “lấy trẻ em làm trung tâm - CCM” đã được Oxfam Anh cùng các đối tác địa phương triển khai rất thành công ở 3 tỉnh Trà Vinh, Lào Cai và Hà Tĩnh. Ngành giáo dục cần có đề án cụ thể với các biện pháp mạnh mẽ hơn nữa nhằm nhân rộng phương pháp CCM ra các trường học trong cả nước (Hộp 6).

Hộp 6. Thành công của việc áp dụng phương pháp “lấy trẻ em làm trung tâm - CCM” tại Trà Vinh, Lào Cai và Hà Tĩnh.

“Lấy trẻ em làm trung tâm - CCM” là một phương pháp học tập tích cực với phương châm giảm thuyết giảng, tăng việc tổ chức hoạt động cho học sinh, tăng việc chuẩn bị cho tiết dạy, bao gồm thiết kế hoạt động, làm đồ dùng và tư liệu dạy học. CCM giúp học sinh tăng tính chủ động và làm việc theo nhóm trong học tập, giúp mối quan hệ giữa giáo viên với học sinh trở nên thân thiện, với mục tiêu cuối cùng là nâng cao chất lượng giáo dục.

Tổ chức Oxfam Anh (OGB) đã giới thiệu phương pháp CCM vào giáo dục tiểu học và THCS tại 3 tỉnh Trà Vinh, Lào Cai và Hà Tĩnh. Tại Trà Vinh, CCM được đưa vào huyện Duyên Hải từ năm 1996 tới tháng 5 năm 2006, một huyện khó khăn có đông trẻ em người Khmer. Từ năm 2006, CCM được Sở GD&ĐT Trà Vinh nhân rộng tại cấp tỉnh. Đến tháng 10/2008 tỉnh Trà Vinh đã có 150 giáo viên nguồn, trên 1000 giáo viên mẫu để áp dụng CCM tại 100% số trường tiểu học trong toàn tỉnh. Tại tỉnh Lào Cai CCM được áp dụng tại huyện Sa Pa từ năm 1992, và đang được nhân rộng ra toàn tỉnh với việc hình thành nhóm cốt cán gồm 104 giáo viên nguồn tại tất cả các huyện. CCM hiện đang được 460 giáo viên mẫu áp dụng tại 92 trường tiểu học với 7000 học sinh hưởng lợi. Lãnh đạo ngành GD&ĐT tỉnh Lào Cai đánh giá cao sự tiến bộ về chất lượng dạy học của giáo viên và cam kết nhân rộng CCM ra toàn tỉnh bằng nguồn ngân sách của tỉnh. Cho đến nay, CCM đã được áp dụng tại gần 50% số trường tiểu học trong tỉnh Lào Cai, góp phần nâng cao sự tiếp cận bình đẳng tới giáo dục cho học sinh các dân tộc trong tỉnh.

Sau hơn 10 năm dày công thí điểm, củng cố và nhân rộng CCM, một bộ sách công phu về CCM đã được xuất bản, hàng loạt hội thảo, tập huấn nhân rộng đã được thực hiện, một đội ngũ mạnh về giáo viên nguồn và giáo viên mẫu tại 3 tỉnh Trà Vinh, Lào Cai và Hà Tĩnh đã được hình thành. Sở GD&ĐT tại các tỉnh này đã ban hành nhiều văn bản nhằm từng bước thể chế hóa CCM trong toàn tỉnh.

Các báo cáo đánh giá độc lập về CCM tại Trà Vinh và Lào Cai đều khẳng định sự thành công của phương pháp CCM trong nâng cao chất lượng dạy và học đặc biệt là đối với trẻ em DTTS và trẻ em gái, thể hiện ở việc cải thiện đáng kể tỷ lệ nhập học, tỷ lệ chuyên cần, tỷ lệ tốt nghiệp tiểu học và giảm tỷ lệ bỏ học của học sinh tại những trường áp dụng CCM.

Để tiếp tục củng cố và nhân rộng CCM, các báo cáo đánh giá đề nghị ngành giáo dục của các tỉnh ra các văn bản hướng dẫn các Phòng Giáo dục cấp huyện lập kế hoạch củng cố và nhân rộng CCM, tăng cường hỗ trợ tập huấn mở rộng

ky năng cho nhóm cốt cán, trang bị gói thiết bị công nghệ thông tin để phát triển năng lực tự đào tạo, cải thiện chính sách hỗ trợ học bổng cho học sinh nội trú, tăng phụ cấp hoạt động cho giáo viên khi áp dụng CCM, khai thác các cơ hội truyền thông để quảng bá thành công của dự án CCM, thu hút thêm các hỗ trợ quốc tế để củng cố các thành tựu và mở rộng diện hưởng lợi...

Nguồn: Báo cáo đánh giá kết thúc dự án giáo dục tỉnh Trà Vinh-RVN A52 (4/2008) và Báo cáo đánh giá giữa kỳ dự án giáo dục tỉnh Lào Cai-RVN A54 (3/2009).

Vốn xã hội cao có thể giúp người nghèo, nhưng cũng có thể gây định kiến với họ

Đồng bào DTTS miền núi có tính cộng đồng cao, do đó vấn đề duy trì được vốn xã hội có lợi cho người nghèo. Mặc dù vậy, bà con DTTS thường không chấp nhận những ai “lười lao động”. Tại các điểm quan trắc, các nhận xét “*chỉ lo ăn tiêu không lo làm*”, “*có ruộng, có nương mà vẫn đói vì không chịu làm*”... thường được cán bộ cơ sở và người dân nhắc đến như một nguyên nhân chính dẫn đến nghèo của một số hộ cá biệt. Khi bình xét hàng năm, người dân có thể không đồng ý đưa những hộ được coi là “lười lao động” vào danh sách nghèo, do đó họ không được nhận những hỗ trợ ưu đãi dành cho hộ nghèo (như xóa nhà tạm, vay vốn lãi suất thấp). Đây là một vấn đề xã hội cần được biện giải thấu đáo hơn, vì khảo sát tại một số điểm quan trắc cho thấy vẫn có những hộ bị coi là “lười lao động” nhưng thực ra họ vẫn đang cố gắng làm ăn trong khả năng hạn hẹp của mình; định kiến của cộng đồng càng làm họ xa lánh mọi người hơn và càng khó thoát nghèo hơn.

Các biện pháp tuyên truyền, vận động cắt giảm những “phong tục lạc hậu, tốn kém” ở vùng DTTS cần được thiết kế thận trọng, sao cho không làm mất đi điểm tựa về sinh hoạt cộng đồng của người nghèo

Các phong tục truyền thống như ma chay, cưới hỏi, lễ bỏ mả, cúng người ồm, cúng rầy hay cúng rừng... là một phần quan trọng trong sinh hoạt cộng đồng của đồng bào DTTS. Các phong tục này khá tốn kém, dù hiện nay được tổ chức tiết kiệm hơn nhiều so với trước. Hộ khá giả có điều kiện làm các lễ đám linh đình hơn, còn hộ nghèo thường gặp khó khăn do thiếu tiền, nhiều khi phải bán tài sản hay vay nợ để làm lễ đám. Tuy nhiên, sự giúp đỡ của dân làng cũng làm giảm phần nào gánh nặng chi phí cho hộ nghèo khi phải làm lễ đám. Khi nhà ai có đám ma hay lễ cúng cho người ồm, anh em họ hàng và các gia đình quen biết trong thôn bản thường đem tiền hoặc gạo, thịt, rượu, củi đến góp; người nghèo không có gì góp thì có thể đến giúp công. Các phong tục này vừa là cơ hội cho người nghèo tham dự vào các sinh hoạt cộng đồng, vừa là một dạng “lưới an toàn” phi chính thức. Thông qua các sinh hoạt cộng đồng này, hộ nghèo có thể nhờ dân làng giúp đỡ giải quyết các khó khăn của mình (như xin/vay gạo, vay một con dê hoặc lợn).

--- “Hết đời người phải giúp nhau cho qua đám ma chứ. Nhà có việc cứ báo cho **Đội**, các nhà tự khắc giúp. Các hộ gia đình thường góp: 3 kg gạo, 0,5 lít rượu, 10.000 đồng, 1 nắm lá dong hoặc lá chuối, 1 bó củi” - Nhóm nữ người Tày, thôn **Đội 1**, xã **Bản Liễn-LC**.

--- “Người đi dự đám cưới có tiền thì mang tiền, không có tiền thì nấu xôi ở nhà mang sang, mỗi hộ đi nấu khoảng 4 lon gạo. Hộ khá có người cho 10.000-20.000 đồng... Nhà có đám ma không cần gọi bà con trong thôn cùng đến giúp. Người khá mang theo tiền (10.000-30.000 đồng), mang gạo (4-5 lon) và 1 chai rượu, còn người nghèo có khi không mang gì, chỉ sang giúp không cùng được” - **P.D.** người **Văn Kiều**, thôn **Troan Ô**, xã **Xy-QT**.

Chênh lệch về đất chất lượng tốt ngày càng rõ nét giữa người nghèo và người khá giả

Thiếu đất chất lượng tốt là một hạn chế về vốn tài nguyên của hộ nghèo. Ở các vùng miền núi DTTS, hộ nghèo thường có ít đất ruộng so với hộ khá, vì hộ khá có điều kiện khai hoang ruộng lúa ở những chỗ đất bằng, có nguồn nước tưới hoặc làm ruộng bậc thang (Bảng 20). Hiện nay quỹ đất có thể khai hoang, làm ruộng nước đã cạn kiệt, gây khó khăn cho hộ nghèo. Riêng đất ruộng lúa ở vùng thấp đồng người Kinh ở miền Bắc và Bắc Trung bộ trước đây được chia đều theo khẩu, nên diện tích không khác biệt nhiều giữa các hộ. Hộ nghèo ở vùng thấp như ở **Đức Hương-HT** còn làm nhiều ruộng hơn hộ khá, vì hộ khá tập trung nhiều hơn vào thương mại, dịch vụ và cho con cái đi làm công ty xí nghiệp (một số hộ khá để ruộng cho người khác cấy).

Người nghèo mới tách hộ hoặc mới

Diện tích canh tác nương rẫy trên đất dốc giữa hộ nghèo và hộ khá ở các vùng miền núi DTTS chênh lệch không lớn (phụ thuộc vào sức lao động khai phá của từng hộ, và thay

chuyển đến cũng thiếu cả đất nương rẫy và đất rừng, vì qui đất ngày càng hạn hẹp

đổi hàng năm do tập quán luân canh bỏ hóa), tuy nhiên những hộ nghèo mới tách hoặc mới chuyển đến cũng gặp tình trạng thiếu nương rẫy vì đất đều đã có chủ hoặc nằm trong qui hoạch đất rừng cấm khai phá. Theo số liệu điều tra phiếu hỏi hộ gia đình tại các điểm quan trắc, tỷ lệ hộ DTTS có đất rừng không nhiều. Tuy nhiên, cần thận trọng với số liệu diện tích đất rừng do người dân tự kê khai, vì ở vùng cao DTTS thường không rạch ròi giữa đất rừng và đất nương rẫy.

Cần hỗ trợ người nghèo đồng bộ về kỹ thuật, vật tư ban đầu, xây dựng tổ nhóm trong các chương trình hỗ trợ đất sản xuất

Bên cạnh chính sách hỗ trợ đất cho hộ nghèo DTTS tại chỗ của Chính phủ trong Chương trình 134 và các chính sách đặc thù cho từng vùng, năm 2008 còn có các dự án riêng biệt như dự án khai hoang và cấp đất cho hộ nghèo ở Phước Đại-NT sau khi hoàn thành công trình thủy lợi hồ Song Sắt (khai hoang 70 ha cấp cho 170 hộ nghèo), dự án vận động hộ khá cho hộ nghèo mượn đất để trồng màu ở Thuận Hòa-TV do ActionAid tài trợ (Hộp 7). Bài học kinh nghiệm rút ra từ các dự án này là cần hỗ trợ người nghèo đồng bộ về kỹ thuật, vật tư ban đầu, xây dựng tổ nhóm để các chương trình hỗ trợ về đất sản xuất có thể thành công.

Hộp 7. Hỗ trợ hộ nghèo mượn đất tại xã Thuận Hòa (Cầu Ngang, Trà Vinh)

Hỗ trợ hộ nghèo Khmer mượn đất trồng màu tại xã Thuận Hòa do dự án AAV triển khai từ đầu năm 2008. Hình thức hỗ trợ là vận động hộ khá có đất sản xuất (nhưng để không hoặc sản xuất không hết diện tích) cho hộ nghèo không đất mượn để trồng hoa màu vào mùa khô gối vào vụ lúa chính. Kết quả ban đầu đã vận động được 16 hộ khá ở 2 ấp Trà Kim và Sóc Chùa cho 17 hộ nghèo không đất ở cùng ấp mượn được 7,8 ha đất sản xuất.

Để mô hình có hiệu quả, diện tích đất cho mượn phải từ 0,3 ha trở lên và thời gian cho mượn ít nhất 3 năm có hợp đồng giữa đôi bên. Dự án AAV hỗ trợ theo 2 hình thức (i) đầu tư không hoàn lại giếng nước trên phần đất được mượn (sau 3 năm thì cây giếng nước thuộc quyền sở hữu của chủ hộ cho mượn đất); và (ii) hỗ trợ vốn xoay vòng cho phần điện, mô tơ, ống dẫn nước, hạt giống, phân bón (hộ nghèo sau khi thu hoạch sẽ hoàn trả lại số tiền mà dự án đầu tư). Dự án cũng chú trọng tập huấn kỹ thuật trước khi bà con xuống giống và cử cán bộ theo dõi, hỗ trợ suốt quá trình thực hiện mô hình.

Kết quả vụ mùa sản xuất đầu phong đầu tiên khá tích cực (7 hộ có lãi tương đối, 5 hộ có lãi ít, 5 hộ hòa vốn), mặc dù công tác chuẩn bị mất nhiều thời gian làm chậm thời điểm xuống giống và gặp thời tiết không thuận lợi. Bà con Khmer nghèo tham gia dự án rất hy vọng sẽ có hiệu quả ở vụ mùa sản xuất tiếp theo, vì bà con đã có kinh nghiệm và vụ sau có thể sản xuất được ngay (đã có sẵn giếng nước, dây điện, mô tơ và ống dẫn nước).

Những dự án chậm triển khai ảnh hưởng đến việc sử dụng đất hiệu quả của người dân

Đáng lưu ý, những dự án chậm triển khai dưới dạng “qui hoạch treo” khiến bà con không yên tâm làm ăn, không dám đầu tư vào cơ sở hạ tầng, nhà cửa hay cây dài ngày. Điển hình là dự án xây dựng “trung tâm thị trấn mới” tại xã Thanh Xương-ĐB chậm triển khai trong 4 năm qua, ảnh hưởng đến các nỗ lực thoát nghèo của người dân trong vùng qui hoạch (Hộp 8).

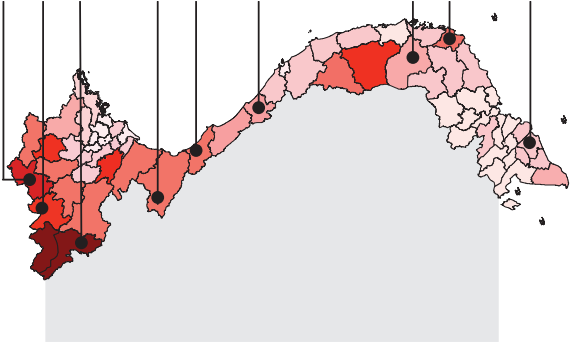
Hộp 8. “Qui hoạch chậm triển khai” ảnh hưởng đến đời sống người dân

Năm 2004, huyện Điện Biên (tỉnh Điện Biên) được duyệt qui hoạch thu hồi 175 ha đất của xã Thanh Xương để xây dựng trung tâm thị trấn mới. Huyện đã có quyết định thu hồi đất. Bản Pá Đông người Thái có 50 trong tổng số 74 hộ vướng đất trong vùng qui hoạch. Tuy nhiên, đã 4 năm qua dự án triển khai nhỏ giọt, cả bản mới có 2 hộ được nhận tiền đền bù. Tình trạng đất ở và đất vườn đôi không rõ ràng khiến bà con không dám đầu tư vào nhà cửa, vườn tược hoặc cải thiện cơ sở hạ tầng. Cuối năm 2008, bản Pá Đông có 10 hộ thoát nghèo, nhưng không hộ nào trong số thoát nghèo thuộc các hộ trong diện qui hoạch. Trưởng bản Pá Đông chia sẻ “*nếu không vướng qui hoạch thị trấn, số hộ thoát nghèo của bản còn cao hơn*”.

BẢNG 20. Diện tích đất canh tác của hộ gia đình, 2008

Xã	Đất ruộng lúa			Đất trồng cây hàng năm (bao gồm cả đất ruộng lúa)			Đất trồng cây lâu năm			Đất rừng		
	Tỷ lệ hộ có đất ruộng lúa (%)		Diện tích đất ruộng lúa bình quân nhân khẩu (m2)	Tỷ lệ hộ có đất trồng cây hàng năm (%)		Diện tích đất trồng cây hàng năm bình quân nhân khẩu (m2)	Tỷ lệ hộ có đất trồng cây lâu năm (%)		Diện tích đất trồng cây lâu năm bình quân nhân khẩu (m2)	Tỷ lệ hộ có đất rừng (%)		Diện tích đất rừng bình quân nhân khẩu (m2)
	Hộ nghèo	Hộ không nghèo		Hộ nghèo	Hộ không nghèo		Hộ nghèo	Hộ không nghèo		Hộ nghèo	Hộ không nghèo	
Thuận Hòa	100	96	397	100	100	864	16	14	957	88	86	3059
Bản Liễn	100	100	349	100	100	827	62	91	476	21	24	630
Thanh Xương	93	98	296	100	100	618	14	30	711	29	15	750
Lượng Minh	0	7	0	98	93	1642	9	13	1048	24	40	1308
Đức Hương	94	79	270	100	100	610	0	19	0	6	12	83
Xy	0	0	0	100	100	1166	21	3	491	0	13	0
Cư Huê	74	44	236	100	100	1132	21	66	723	0	0	0
Phước Đại	55	48	323	93	97	1170	38	32	778	0	0	0
Phước Thành	26	35	438	98	94	1177	30	64	564	5	18	500
Thuận Hòa	47	75	808	24	33	517	0	4	0	0	0	0

NGUỒN: Phòng văn hộ gia đình



Người nghèo dựa nhiều vào nguồn sản phẩm tự nhiên, nhưng bị ảnh hưởng bởi nạn phá rừng và khai thác quá mức

Nguồn sản phẩm tự nhiên như mây tre, măng, lá, thú rừng... ngày càng hiếm. Với nhiều hộ nghèo, vào lúc thiên tai mất mùa hay lúc giáp hạt thì việc đi rừng hái măng hay xuống sông bắt cá kiếm tiền mua gạo là phương cách chính để nuôi sống gia đình. Hiện nay, muốn thu hái được sản phẩm tự nhiên người dân thường phải đi xa, lên núi cao vào rừng sâu mới có và cũng không có nhiều. Rừng bị nghèo đi và có nhiều người đi rừng là lý do chính khiến nguồn tài nguyên rừng ngày càng hiếm. Riêng tại Trà Vinh, một số hộ nghèo trông vào đánh bắt cá tôm trên kênh rạch nhưng nguồn lợi thủy sản tự nhiên cũng ít dần do khai thác quá mức và do các hệ thống cống ngăn dòng chảy tự nhiên.

Tiếp cận vốn vay ưu đãi không còn là khó khăn hàng đầu, nhưng một bộ phận hộ nghèo vẫn chưa biết sử dụng vốn hiệu quả

Vốn tài chính của hộ nghèo ngày càng được cải thiện, do việc tiếp cận vốn vay ưu đãi của hộ nghèo không còn là khó khăn hàng đầu của hộ nghèo. Năm 2008 có nhiều chính sách mới cho hộ nghèo vay vốn ưu đãi, như cho vay không lãi đối với hộ DTTS cực nghèo, cho sinh viên nghèo vay vốn, chưa kể chính sách cho vay hỗ trợ sản xuất trong chương trình 30a.

Tuy nhiên, vẫn còn một bộ phận hộ nghèo không tiếp cận được vốn vay ưu đãi do bản thân không dám vay, không có phương án đầu tư khả thi, hoặc do cán bộ cơ sở không bảo lãnh cho vay vì ngại hộ nghèo không biết cách làm ăn, không trả được nợ hoặc vì gia đình có người vướng vào tệ nghiện hút ma túy. Việc sử dụng vốn kém hiệu quả vẫn là một hạn chế của một bộ phận hộ nghèo dẫn đến rủi ro tín dụng cao. Tình hình này trong năm 2008 chưa được cải thiện nhiều so với năm 2007 (Hộp 9).

Hộp 9. Những băn khoăn ở cơ sở về chính sách cho người nghèo vay vốn

Thảo luận với cán bộ cơ sở tại các điểm quan trắc cho thấy còn nhiều băn khoăn về việc thực hiện chính sách cho hộ nghèo vay vốn ưu đãi thời gian qua. Băn khoăn thứ nhất là tính “ý lại” của một bộ phận người nghèo, sử dụng vốn vay sai mục đích, thiếu ý thức trả nợ. Cán bộ cơ sở thường nhắc đến “thay đổi nhận thức” của người nghèo là điều quan trọng nhất; nhưng hộ nghèo được “cho” nhiều quá, trong khi “cách cho” chưa có nhiều cải tiến, cũng góp phần làm tăng tính “ý lại”.

Băn khoăn thứ hai là sự chồng chéo giữa các nguồn vốn theo các chính sách, chương trình, dự án khác nhau khiến cho một hộ nghèo có thể vướng nợ từ nhiều nguồn khó trả, thực tế vay khoản sau lớn hơn để trả nợ khoản trước. Như lãnh đạo xã Thuận Hòa-TV chia sẻ “*làm thế nào để thay đổi nhận thức của người dân nghèo, làm thế nào để tránh chồng chéo giữa các chương trình-dự án, mặc dù trên giấy tờ, hình thức đầy đủ cả... Đây là 2 căn bệnh nan y*”.

Băn khoăn thứ ba là chưa có hướng dẫn cụ thể về việc phân loại hộ nghèo theo nguyên nhân nghèo để có chính sách hỗ trợ vốn phù hợp. Hiện nay ở mỗi thôn bản thường tự đưa ra các tiêu chí để xét hộ nào được vay vốn, do đó có tình trạng những hộ gặp khó khăn đặc thù (hộ tàn tật, có người nghiện hút) thực sự cần vốn nhưng cán bộ cơ sở không xét cho vay. Riêng những hộ nghèo thuộc diện không tự lo được cuộc sống (“nằm một chỗ”, “tứ cố vô thân”) nên được tách khỏi chương trình cho vay vốn để thực hiện các chính sách hỗ trợ xã hội riêng (ví dụ, theo Nghị định 67/CP).

Băn khoăn thứ tư là việc phối kết hợp giữa vay vốn với hướng dẫn hộ nghèo cách làm ăn, khuyến nông lâm, cải thiện tiếp cận thị trường, xây dựng tổ nhóm tự giúp... đã được nói nhiều nhưng làm chưa được nhiều. Các tổ vay vốn hiện nay hoạt động còn yếu, nhiều nơi chỉ làm công tác thu lãi định kỳ.

Tính ưu việt của các chính sách hỗ trợ người nghèo vay vốn cần đi kèm với những biện pháp quyết liệt để đạt được mục tiêu giảm nghèo nhanh và bền vững. Bài học từ các điểm

quan trắc có thể đưa ra nhiều gợi ý, như nâng cao năng lực (và chế độ phụ cấp) cho cán bộ cơ sở; cử cán bộ chuyên trách hỗ trợ các tổ nhóm nông dân (vốn vay cần được coi là yếu tố “xúc tác” để thúc đẩy hoạt động của tổ nhóm, các hoạt động khuyến nông lâm và hỗ trợ sản xuất cần làm qua tổ nhóm), giám sát chặt chẽ, động viên và nhắc nhở kịp thời đến từng người vay vốn... trên nguyên tắc “làm sâu, làm chắc”.

Cải tiến cách thức hỗ trợ hộ nghèo vay vốn cần những nỗ lực đồng bộ. Điều quan trọng nhất là cần có sự chỉ đạo rõ ràng từ cấp trung ương, cấp tỉnh yêu cầu mỗi địa phương xây dựng một Chương trình triển khai vay vốn với các mục tiêu, hoạt động, ngân sách, phân công nhiệm vụ, phối kết hợp cụ thể giữa các cơ quan, đoàn thể liên quan.

Đi làm thuê là nguồn tiền mặt quan trọng của người nghèo

Thay đổi quan trọng trong năm 2008 so với năm 2007 là **nguồn tiền mặt từ đi làm thuê gần nhà và đi làm ăn xa** tăng lên ở nhiều điểm quan trắc. Do sản xuất nông nghiệp gặp khó khăn vì giá cả bất lợi và thời tiết bất thường, nguồn tiền mặt từ đi làm thuê gần nhà và đi làm ăn xa trở thành cứu cánh cho nhiều hộ gia đình. Nhiều hộ gia đình thoát nghèo trong năm 2008 cho biết lý do chính là “con lớn đi làm thuê được”, còn nếu “chỉ trông vào sản xuất nông nghiệp thì khó thoát nghèo”. Tuy nhiên những hộ nghèo nhất cũng khó đi làm ăn xa vì những bất lợi cố hữu về nguồn nhân lực.

Khác biệt về tài sản giữa hộ nghèo và hộ khá ngày càng chuyển từ số lượng sang chất lượng

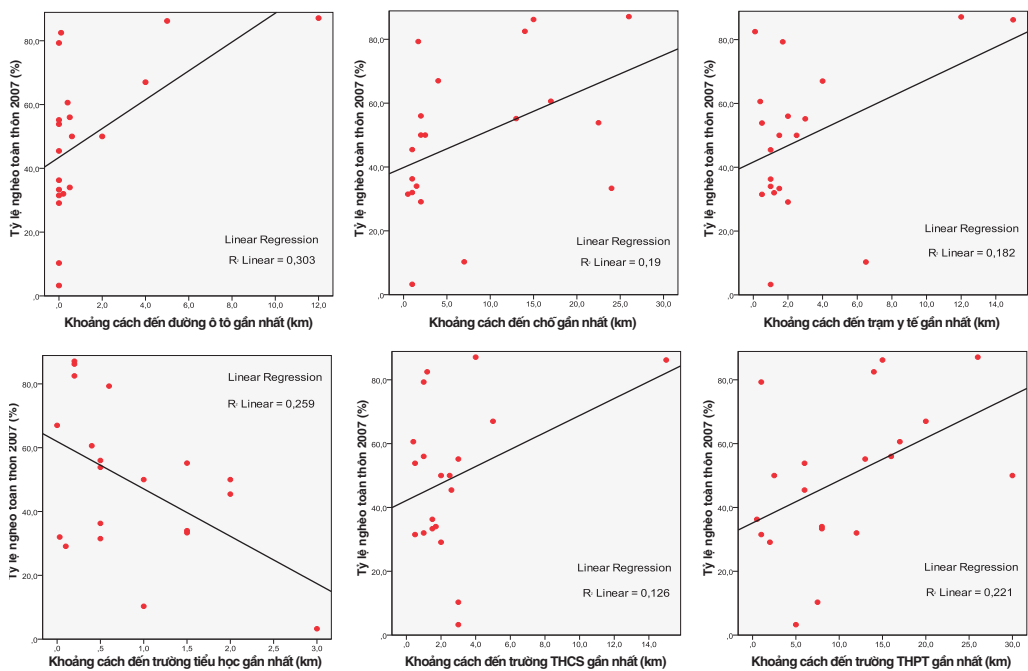
Những khác biệt về **vốn vật chất** liên quan đến tài sản hộ gia đình như nhà cửa, gia súc, ti vi, xe máy vẫn là dấu hiệu dễ thấy nhất khi so sánh hộ nghèo với hộ khá. Trong năm 2008 nhiều hộ nghèo đã mua sắm thêm ti vi, xe máy cho gia đình mình so với năm 2007 (Bảng 21). Nếu xét về tỷ lệ hộ có ti vi, xe máy thì khoảng cách giữa hộ nghèo và hộ khá đã thu hẹp lại. Tuy nhiên, khoảng cách về tài sản đã “chuyển từ lượng sang chất”: hộ nghèo có thể cũng có ti vi hoặc xe máy nhưng thường là đồ cũ hoặc giá trị thấp, còn hộ khá có điều kiện mua sắm đồ mới giá trị cao hơn. Riêng về sở hữu gia súc có biến động phức tạp hơn. Do giá gia súc năm 2008 tăng lên so với năm 2007 nên một số nơi bà con bán bớt gia súc (để trả nợ ngân hàng).

Năng lực tiếp cận các thể chế và tiến trình

Cần những hỗ trợ mạnh hơn nữa để giúp hộ nghèo, cộng đồng nghèo khắc phục bất lợi về khoảng cách đến các tiện ích cơ sở hạ tầng và dịch vụ

Điều kiện hạ tầng ở cấp xã đã được cải thiện nhiều, tuy nhiên ở cấp thôn còn nhiều khó khăn. Người dân tại các thôn bản nghèo xa xôi vẫn gặp bất lợi trong việc tiếp **cận các tiện ích và dịch vụ do việc cải thiện cơ sở hạ tầng đem lại**. Bài tập phân tích tương quan giữa 2 biến tỷ lệ nghèo và khoảng cách đến các công trình hạ tầng tại 20 thôn bản khảo sát cho thấy có tương quan thuận rõ rệt giữa tỷ lệ nghèo và khoảng cách đến đường ô tô quanh năm, trạm y tế, chợ, trường THCS và THPT (những công trình hạ tầng này thường nằm ở trung tâm xã). Riêng khoảng cách từ thôn đến trường tiểu học gần nhất có tương quan nghịch, cho thấy đầu tư vào các điểm trường và lớp cắm bản ở cấp tiểu học đã đến được những thôn nghèo nhất (Hình 4). Cần có những đầu tư, hỗ trợ mạnh hơn nữa cho các thôn bản xa xôi để khắc phục bất lợi về sự cách biệt, như nâng cấp đường đi đến trung tâm thôn bản, mở rộng các dịch vụ y tế thôn bản, tăng hỗ trợ cho học sinh “nội trú” và “bán trú dân nuôi” để trẻ em nghèo tại các thôn bản xa xôi có thể theo học thuận lợi hơn tại các trường THCS và THPT.

Hình 4. Tương quan giữa tỷ lệ nghèo và khoảng cách đến các công trình hạ tầng tại 20 thôn bản khảo sát



Tiếp cận khuyến nông đã tăng lên, chủ yếu do tăng tập huấn và chương trình tiêm phòng gia súc

Tiếp cận các dịch vụ khuyến nông vẫn là một hạn chế căn bản của người nghèo do những bất lợi đặc thù về nhân lực, đất đai, học vấn, vốn... Thời gian qua, các chương trình khuyến nông đã tập trung cho các vùng nghèo. Bảng 22 cho thấy tỷ lệ hộ nghèo được hưởng lợi từ ít nhất một hoạt động khuyến nông không thua kém, thậm chí cao hơn so với hộ không nghèo tại các điểm quan trắc. Người nghèo tiếp cận nhiều nhất với hoạt động tập huấn và tiêm phòng gia súc. Tuy nhiên, tại những địa bàn sản xuất hàng hóa phát triển - những nơi chịu ảnh hưởng mạnh nhất của biến động giá cả bất lợi trong năm 2008 (chè ở Bản Liên-LC, lúa ở Thanh Xương-ĐB, ngô lai ở Cư Huê-ĐL và lạc ở Thuận Hòa-TV) thì tỷ lệ hộ nghèo tiếp cận khuyến nông trong năm 2008 giảm mạnh so với năm 2007, trong khi tiếp cận của hộ không nghèo không giảm.

Khuyến nông còn hạn chế trong giúp người nghèo chống đỡ rủi ro, do các phương pháp khuyến nông chậm được cải tiến

Công tác khuyến nông chưa thích ứng nhanh với việc hướng dẫn người nghèo chống đỡ với rủi ro giá cả. Các thông điệp khuyến nông dựa vào giống mới và đầu tư thâm canh tỏ ra không phù hợp với bối cảnh chi phí sản xuất gồm tiền phân, giống, thức ăn gia súc, thuốc trừ sâu, dịch vụ cơ giới, tiền công lao động... đều tăng trên 30-50% trong năm 2008 trong khi giá bán sản phẩm không tăng tương ứng. Khuyến nông vẫn chủ yếu thực hiện chức năng “tập huấn,” “trình diễn” và “phổ biến thông tin” để chuyển giao KHKTT, chưa có điều kiện thực hiện chức năng “tư vấn” và “thúc đẩy” tại chỗ để người nghèo có thể tiếp cận. Việc áp dụng các phương pháp khuyến nông thích hợp với người nghèo DTTS ít biết chữ dựa trên cùng làm việc với nhóm nông dân và thử nghiệm qui mô nhỏ theo từng công đoạn mùa vụ trực quan trên đồng ruộng, như “lớp học nông dân trên đồng ruộng - FFS” và “phát triển kỹ thuật có sự tham gia - PTD”, vẫn chưa được phổ biến rộng rãi, mới chủ yếu trong các dự án tài trợ.

BẢNG 21. Một số tài sản của hộ gia đình, 2007-2008

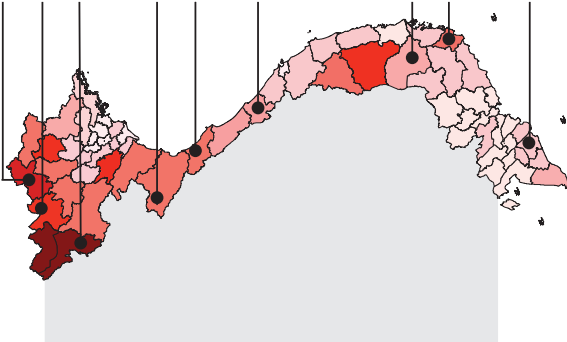
Xã	Có gia súc (%)				Số gia súc bình quân (con)				Tỉ lệ (%)				Xe máy (%)			
	Hộ nghèo		Hộ không nghèo		Hộ nghèo		Hộ không nghèo		Hộ nghèo		Hộ không nghèo		Hộ nghèo		Hộ không nghèo	
	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008
Thuận Hòa	85	97	100	93	1.8	2.3	2.8	2.9	20	41	54	68	20	47	44	57
Bản Liền	94	95	80	95	2.8	3.1	6.2	7.0	14	39	44	57	14	44	44	76
Thanh Xương	22	29	16	26	2.3	1.5	1.6	1.8	94	86	98	100	53	36	72	87
Lượng Minh	41	50	67	80	2.7	1.7	3.4	4.3	13	13	52	73	5	9	24	67
Đức Hương	100	94	89	86	1.4	1.6	2.1	1.9	44	82	89	86	25	12	57	63
Xy	49	52	64	68	1.9	2.3	4.4	3.4	49	62	76	84	14	31	64	54
Cư Hué	23	42	23	24	1.3	1.3	3.1	1.6	62	58	100	98	39	58	85	90
Phước Đại	79	76	89	87	2.9	3.7	9.9	6.9	54	59	69	90	21	28	64	68
Phước Thành	64	70	75	77	3.5	3.4	6.3	4.2	36	54	67	77	6	9	25	47
Thuận Hòa	24	25	42	32	2.9	2.1	4.5	2.3	62	69	92	96	27	34	69	71

NGUỒN: Phòng văn hộ gia đình

BẢNG 22. Tỷ lệ hộ tiếp cận khuyến nông, có bán sản phẩm và mua vật tư trong 12 tháng qua (%)

Xã	Tham gia ít nhất 1 hoạt động khuyến nông				Có bán sản phẩm				Có Mua vật tư			
	Hộ nghèo		Hộ không nghèo		Hộ nghèo		Hộ không nghèo		Hộ nghèo		Hộ không nghèo	
	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008
Thuận Hòa	90.0	87.5	64.1	92.9	40.0	68.8	40.0	66.7	85.0	93.8	92.3	96.4
Bán Liên	60.0	25.6	44.0	42.9	85.7	78.9	100.0	76.2	80.0	97.4	76.0	95.2
Thanh Xương	50.0	21.4	40.5	43.5	41.2	7.1	53.5	58.7	76.5	92.9	86.0	100.0
Lượng Minh	28.2	57.8	52.4	66.7	2.6	20.0	4.8	53.3	5.1	20.0	9.5	33.3
Đức Hương	62.5	100.0	59.1	83.7	81.3	94.1	77.3	81.4	81.3	94.1	95.5	79.1
Xy	74.3	79.3	68.0	67.7	65.7	93.1	76.0	93.5	0.0	17.2	4.0	9.7
Cư Huê	30.8	10.5	41.3	24.4	100.0	94.7	91.5	90.2	100.0	94.7	91.5	95.1
Phước Đại	/	74.1	/	32.3	/	48.3	/	58.1	/	55.2	/	41.9
Phước Thành	/	27.9	/	52.9	/	46.5	/	76.5	/	11.6	/	17.6
Thuận Hòa	44.1	25.8	61.5	46.4	32.4	40.6	69.2	64.3	35.3	43.8	65.4	60.7

NGUỒN: Phòng văn hộ gia đình



Chương trình khuyến nông “3 giảm 3 tăng” chưa đến được với nhiều người nghèo, vùng nghèo

Tại một số điểm quan trắc, khuyến nông đã triển khai mô hình “3 giảm 3 tăng” (giảm giống gieo sạ, phân đạm, thuốc trừ sâu; tăng năng suất, chất lượng và hiệu quả kinh tế), nhưng mô hình này mới áp dụng cho cây lúa và khả năng duy trì, nhân rộng hạn chế. Đa số người nghèo chưa tiếp cận được chương trình “3 giảm 3 tăng” này. Tại các vùng sản xuất hàng hóa như Thanh Xương-ĐB, Cư Huê-ĐL và Thuận Hòa-TV, người nghèo vẫn quen mua phân hóa học, ít sử dụng phân chuồng hay tự ủ phân vi sinh. Trong khi đồng bào H’mông, Tày, Thái ở miền núi phía Bắc sử dụng phân chuồng rất tốt (riêng bà con H’mông rất chịu khó địu từng gùi phân chuồng phơi khô lên núi đá để bón cho lúa và ngô), thì đồng bào Raglai và Vân Kiều nghèo ở miền Trung vẫn đi lượm phân bò khô về bán cho quán, chứ không để bón cho ruộng nương của mình.

Trung tâm học tập cộng đồng cần phát huy vai trò hơn nữa, không chỉ trong học tập

Trung tâm học tập cộng đồng (TTHTCĐ) đã được thành lập ở tất cả các xã với hy vọng cải thiện cơ hội tiếp cận với giáo dục thường xuyên (từ xóa mù chữ, giáo dục tiếp tục sau khi biết chữ, đến tuyên truyền pháp luật và tập huấn về khuyến nông) cho các nhóm yếu thế như người nghèo, phụ nữ, đồng bào DTTS. TTHTCĐ tại các điểm quan trắc hoạt động còn hình thức, chưa hiệu quả do thiếu kinh phí, thiếu cơ sở vật chất, nhân lực kiêm nhiệm, chưa có chương trình hành động cụ thể và khả thi. Một cách làm để phát huy vai trò của TTHTCĐ trong việc xây dựng một xã hội học tập nhằm nâng cao kỹ năng sống cho người nghèo là kết nối TTHTCĐ với các Câu lạc bộ hoặc Nhóm cộng đồng. Mô hình này đang được ActionAid thử nghiệm tại nhiều địa phương, hứa hẹn đem lại các kết quả tích cực (Hộp 10).

Hộp 10. Mô hình Kết nối Trung tâm Học tập Cộng đồng với các Câu lạc bộ Phát triển Cộng đồng

Trong mười năm vừa qua, ActionAid Việt Nam (AAV) đã áp dụng cách tiếp cận “Xóa mù chữ gắn với Phát triển cộng đồng” hay còn được biết đến với cái tên Reflect. Bước phát triển nhất của nó là mô hình Câu lạc bộ Phát triển Cộng đồng (CLBPTCĐ) kết nối với Trung tâm Học tập Cộng đồng (TTHTCĐ).

Việc phát triển các TTHTCĐ được Chính phủ Việt Nam ủng hộ mạnh mẽ. Các trung tâm này đã được thể chế hóa và mỗi xã đều có một trung tâm. Đây là một thể chế rất tiềm năng không chỉ đơn thuần cho công tác xóa mù và giáo dục thường xuyên, mà còn có thể đóng vai trò khơi dậy động lực phát triển cộng đồng về việc học tập và hành động.

Mô hình do AAV khởi xướng thông qua hỗ trợ hoạt động của các CLBPTCĐ. Mỗi CLBPTCĐ bao gồm từ 20-25 thành viên thường xuyên, đại diện của các nhóm khác nhau của cộng đồng; trong đó khuyến khích sự tham gia của phụ nữ và người nghèo. Những nhóm này được tổ chức dựa trên sở thích một cách tự nguyện. Một hướng dẫn viên địa phương sẽ dẫn dắt hoạt động của nhóm, với sự hỗ trợ của một số thành viên mở rộng từ cộng đồng tùy theo hoạt động và chủ đề thảo luận. Hoạt động của CLBPTCĐ tuân theo chu trình: xác định vấn đề, ưu tiên hóa, lập kế hoạch và hành động để giải quyết vấn đề. Trong chu trình này, cộng đồng tự hành động để giải quyết vấn đề mà họ xác định ra và ưu tiên các hoạt động phù hợp với năng lực nội tại của họ. Trong trường hợp cần đến hỗ trợ từ bên ngoài, họ sẽ xác định các nhu cầu về kỹ thuật/tài chính, cung cấp thông tin hoặc nâng cao năng lực để thực hiện kế hoạch. Những nhu cầu này sẽ được gửi đến các tổ chức, chính quyền địa phương phù hợp để có thể cung cấp dịch vụ, điều chỉnh việc thực hiện chính sách thông qua điều phối với TTHTCĐ.

Ở mô hình kết nối này, các TTHTCĐ đóng vai trò là cơ quan liên lạc. Thành viên TTHTCĐ gặp các hướng dẫn viên của CLBPTCĐ hoặc thường xuyên thăm các CLBPTCĐ. Họ thu thập tất cả các thông tin và nhu cầu của cộng đồng. Góp ý của cộng đồng sau đó sẽ được đưa vào kế hoạch hành động của TTHTCĐ, hoặc

chuyển đến cán bộ của các cơ quan chuyên môn khác (như khuyến nông, y tế, giáo dục) để có hỗ trợ cho các nhóm. Với lợi thế là phần lớn thành viên Ban quản lý là đại diện của chính quyền địa phương, Ban quản lý TTHTCĐ có thể mạnh dạn mang các vấn đề hoặc nhu cầu của cộng đồng vào các thảo luận chính sách, lồng ghép những vấn đề này vào nghị sự của chính quyền địa phương.

Cho đến nay, mô hình đã được mở rộng đến 9 huyện tại các vùng hoạt động của AAV. Mô hình cũng đang được chính quyền địa phương huyện Cầu Ngang, tỉnh Trà Vinh và tỉnh Hòa Bình áp dụng tại các khu vực không thuộc dự án AAV.

Nguồn: Báo cáo Hội thảo “Chia sẻ kinh nghiệm thực tiễn về nâng cao năng lực trong xây dựng kế hoạch phát triển kinh tế xã hội có sự tham gia của cộng đồng”, CEMA-EMWG, Ninh Thuận, 02/2009

Hầu hết người nghèo chưa tiếp cận được với các chương trình dạy nghề do nhiều nguyên nhân

Dạy nghề cho lao động nông thôn là một chương trình được Nhà nước dành nhiều ưu đãi. Con em hộ nghèo được học nghề miễn phí, được hỗ trợ tiền ăn và tiền đi lại. Tuy nhiên, tại các điểm quan trắc có rất ít người tham gia các lớp học nghề. Tại các xã miền núi DTTS như Bản Liễn-LC, Lượm Minh-NA, Xy-QT, cả xã không có ai theo lớp học nghề. Có nhiều nguyên nhân dẫn đến tình trạng này, như người nghèo còn mải lo kiếm tiền hàng ngày, không có tiền trang trải chi phí ăn học, trong khi cơ hội việc làm và thu nhập ổn định sau khi học nghề còn hạn chế, và bản thân con em đồng bào DTTS cũng chưa quen với môi trường làm việc công nghiệp (Hộp 11). Kinh nghiệm tại một số điểm quan trắc cho thấy, hoạt động dạy nghề ở các vùng miền núi DTTS nghèo nên đưa về tận thôn bản dưới dạng dự án “khuyến công”, gắn với xây dựng tổ nhóm, khả năng sẵn có nguyên liệu, tiêu thụ tại chỗ hoặc kết nối với doanh nghiệp.

Hộp 11: Khó khăn trong dạy nghề cho đồng bào DTTS

--- Năm 2008 huyện Bác Ái (Ninh Thuận) vẫn chưa tổ chức được lớp học nghề vì số học viên đăng ký không đủ để tổ chức lớp học tại huyện. Học viên các xã xa trung tâm huyện không tự lo được tiền ăn ở khi ra huyện học; trong khi kinh phí Nhà nước hỗ trợ 10.000 đồng/người-ngày quá ít. Riêng xã Phước Đại, trong năm 2008 có 25 em xuống thành phố Phan Rang học nghề hàn, điện tử, điện lạnh... Nhưng đi học được 1-2 tháng do thiếu thốn quá và nhớ nhà nên 100% em bỏ học về giữa chừng, quay về tiếp tục làm rẫy hay đi làm thuê. Tại thôn Đá Ba Cái xã Phước Thành, có 2 em học xong lớp kỹ thuật nề, có đi làm cho công ty xây dựng được ít thời gian rồi cũng bỏ về làm rẫy.

Trong giai đoạn 2009-2012 dự kiến sẽ xây dựng một trung tâm dạy nghề tại huyện Bác Ái. Nhưng nếu không giải quyết được những khó khăn về chi phí ăn ở, việc làm sau khi học nghề thì chương trình dạy nghề vẫn khó thu hút được con em đồng bào Raglai. Có lẽ, trước mắt cần chú trọng mở rộng học ngắn hạn các nghề nông nghiệp và nghề xây dựng có việc làm tại chỗ, hơn là những nghề phi nông nghiệp khác.

--- Huyện Bắc Hà (Lào Cai) đã tổ chức các lớp dạy nghề miễn phí tại huyện về trồng trọt, chăn nuôi, nấu rượu... tại huyện. Nhà nước hỗ trợ tiền ăn 300.000 đồng/tháng/người và hỗ trợ tiền đi lại tối đa 200.000 đồng/người/khóa học. Nhưng cho đến cuối năm 2008 các xã xa xôi như Bản Liễn không có ai theo học, trong khi huyện chưa đưa các lớp dạy nghề về xã vì “Bản Liễn xa quá”.

Trong khi đó, hoạt động dạy nghề đan đũa, đan nón trong dự án Oxfam Anh cho 60 chị phụ nữ người Tày tại xã Bản Liễn đã có thành công ban đầu, được chị em ham thích. Chị em đã biết đan sau 15 ngày được hướng dẫn tại chỗ, nhiều người

đã có sản phẩm bán ra chợ hoặc bán cho quán có thêm thu nhập. Kinh nghiệm của dự án cho thấy đối với những địa bàn miền núi DTTS xa xôi thì hoạt động dạy nghề cần được đưa về tận thôn bản, trên cơ sở xây dựng tổ nhóm, gắn với tập quán, khả năng sẵn có nguyên liệu và tiêu thụ tại chỗ.

Rất hiếm người DTTS tham gia chương trình xuất khẩu lao động

Chương trình hỗ trợ **xuất khẩu lao động** đã được triển khai rộng khắp, nhưng thực tế tại các điểm quan trắc có rất ít người tham gia. Tại nhiều xã miền núi DTTS cả xã không có ai đi XKLD. Lý do chính là học vấn thấp, nghèo nên thiếu tiền lo các khoản chi phí và còn phải lo cái ăn hàng ngày (dù có thể được vay ưu đãi), và hạn chế về thông tin, nhận thức (sợ đi ra nước ngoài “không biết thế nào”).

Sản xuất hàng hóa tăng lên, nhưng tiếp cận thị trường vẫn là khó khăn lớn nhất của người nghèo

Sản xuất hàng hóa của người nghèo tiếp tục tăng lên trong năm qua. Ngay cả những xã miền núi DTTS vùng sâu như Lượng Minh-NA các năm trước người nghèo chỉ sản xuất tự cung tự cấp, thì sang năm 2008 đã có 20% người nghèo có bán sản phẩm và mua vật tư (Bảng 22). Tuy nhiên **tiếp cận thị trường**, dưới góc độ là tham gia các giao dịch một cách thuận lợi và công bằng, vẫn là khó khăn lớn nhất của người nghèo. Trong bối cảnh giá cả biến động trong năm 2008, những bất lợi về tiếp cận thị trường của người nghèo càng bộc lộ rõ hơn so với trước. Khảo sát chuyên đề tại Thanh Xương-ĐB, Xy-QT và Cư Huê-ĐL tại thời điểm giữa năm 2008 cho thấy rõ hơn những bất lợi của người nghèo về tiếp cận thị trường trong cơn bão giá (Hộp 12).

Hộp 12. Hạn chế về tiếp cận thị trường của người nghèo trong cơn bão giá

Các hộ nghèo thường có ít sản phẩm để bán. Tại Thanh Xương-ĐB và Cư Huê-ĐL, bình quân một hộ nghèo bán lượng thóc, ngô hoặc cà phê bằng 20-25% so với hộ không nghèo. Giá bán của hộ nghèo thấp hơn 10-15% so với hộ không nghèo. Hầu hết hộ nghèo DTTS bán sản phẩm tươi. Một phần tư số hộ nghèo được phỏng vấn phải bán sản phẩm cho cửa hàng/ đại lý để trừ nợ phân gạo, nên không có vị thế để mặc cả. Ngược lại hộ khá có điều kiện sơ chế và ghim sản phẩm lại chờ lúc giá lên. Tại Cư Huê-ĐL, hộ khá thường làm ra cà phê nhân khô, gửi kho đại lý lúc nào được giá thì bán theo cách “chốt giá”.

Hộ nghèo thường phải mua chịu gạo, phân bón và các nhu yếu phẩm khác của các đại lý tư nhân trong vòng 3-5 tháng với giá mua cao hơn, và chịu lãi suất cao đến 3-4%/tháng. Người nghèo ở các thôn bản xa xôi, đường sá khó khăn vẫn phải chịu cảnh mua đắt, bán rẻ do chi phí vận chuyển cao và do không có nhiều lựa chọn về người mua, người bán. Trong cơn bão giá từ đầu năm 2008, các đại lý cũng bị ảnh hưởng. Giải pháp đầu tiên của các đại lý là thu hồi nợ và không cho các hộ nghèo ở các bản DTTS mua chịu nữa.

Nguồn: Báo cáo “Tác động của biến động giá cả đến đời sống và sinh kế của người nghèo tại Việt Nam - nghiên cứu trường hợp điển hình tại các tỉnh Điện Biên, Đắk Lắk, Quảng Trị, thành phố Hải Phòng và quận Gò Vấp (thành phố Hồ Chí Minh)”, Oxfam và ActionAid Việt Nam, tháng 12/2008

Chương trình trợ giá trợ cước không đến được với nhiều người nghèo

Chính sách trợ giá trợ cước ở vùng miền núi nghèo giúp bà con DTTS mua được vật tư nông nghiệp với giá ưu đãi, nhưng nhiều gia đình nghèo không sử dụng giống lại, không có sẵn tiền mặt vẫn không tiếp cận với chính sách này. Điển hình tại xã Phước Đại-NT trong năm 2008 có cửa hàng bán vật tư trợ giá ngay tại trung tâm xã, nhưng chủ yếu các hộ khá, hộ có lương tháng mua qua cửa hàng này; còn nhóm hộ nghèo vẫn mua chịu của hàng quán, thương lái và đến mùa bán sản phẩm trả nợ cho họ với các điều kiện bất lợi.

--- “Những hộ mua hàng trợ giá trợ cước, mua tại các cửa hàng lớn là những hộ có thu nhập. Những hộ không có tiền thì có thể mua ở nhiều hàng quán bên đường. Nhà nào có nhu cầu thì có cả người bán mang hàng lên luôn, khi nào hết vụ thì họ mới thu tiền. Ví dụ một chai thuốc sâu có mười mấy ngàn, nhưng hết vụ giá là 40 ÷ 50 nghìn đồng, một cân giống lúa chiêm yết giá 2.000 đồng thì ở ngoài giá 8.000 đồng. Bà con không có tiền mặt, nên mua hàng rong cho tiện. Bán ở Minh Phong hay Ninh Sơn hay ra cửa hàng Mạnh Xuân có thể lãi hơn, nhưng bà con không ra vì bán ở đây thì không mua chịu được, còn bán cho các hàng rong và các quán quen có thể mua chịu được”. (nhóm cán bộ xã Phước Đại).

Phải lo chống đỡ rủi ro làm giảm sự tham gia của người nghèo Những bất lợi về **sự tham gia** của hộ nghèo trong hợp thôn và các công việc chung trong thôn đã được nêu trong báo cáo năm 2007 vẫn tồn tại trong năm 2008. Các biện pháp chống đỡ của một bộ phận người nghèo trước giá cả bất lợi và thời tiết bất thường trong năm 2008, như quay lại làng cũ để canh tác nương rẫy và tăng đi làm ăn xa, cũng ảnh hưởng bất lợi hơn đến sự tham gia. Nhóm hộ nghèo sống ở địa bàn cách biệt gặp bất lợi hơn về sự tham gia.

Các chính sách hỗ trợ hộ nghèo luôn có tác động hai mặt Trong năm 2008 có một vấn đề nổi lên ngày càng rõ ảnh hưởng đến sự tham gia của người nghèo, đó là có thêm nhiều chính sách hỗ trợ ưu đãi cho hộ nghèo DTTS (đặc biệt là Chương trình 30a ban hành từ cuối năm 2008). Những chính sách này thể hiện quyết tâm của Chính phủ dành nguồn lực đầu tư vào những huyện nghèo nhất để kiểm chế và từng bước thu hẹp khoảng cách giàu nghèo (như đã được nêu rất rõ trong mục tiêu của Chương trình 30a). Tuy nhiên, những hỗ trợ lớn cho người nghèo có thể vừa có tác động tích cực, vừa có thể gây ra những hệ lụy không mong muốn.

Khi được hỗ trợ, sẽ dễ huy động sự tham gia của người nghèo hơn Khi có nhiều chính sách hỗ trợ hướng đến người nghèo thì họ có tâm thế tham gia nhiều hơn vì cảm thấy được quan tâm hơn (như đi họp đông đủ hơn, đóng góp vào các hoạt động cộng đồng tích cực hơn). Cán bộ cơ sở cũng dễ huy động, vận động người nghèo khi có nhiều chính sách hỗ trợ cho họ. Ví dụ tại xã Lượng Minh-NA, các năm trước vận động hộ nghèo làm chuồng cho gia súc rất khó khăn; thì sang năm 2008 vận động dễ dàng hơn rất nhiều, vì các hộ nghèo nghe nói là “*làm chuồng sẽ được hỗ trợ tiền*” (một chính sách hỗ trợ hộ nghèo trong Chương trình 30a) nên tích cực hơn.

Nhưng hỗ trợ nhiều cũng làm tăng tâm lý muốn nghèo và sự so bì trong cộng đồng... Các chính sách ưu đãi lớn còn làm tăng tâm lý “giữ nghèo”, “ỷ lại” của người nghèo, và cũng làm tăng tâm lý “so bì” của những người còn lại trong cộng đồng. Sự so bì này có thể ảnh hưởng bất lợi đến tính gắn kết cộng đồng vốn là một truyền thống của đồng bào DTTS, từ đó ảnh hưởng đến cơ hội tham gia bình đẳng của hộ nghèo (và hộ không nghèo) trong các sinh hoạt cộng đồng. Tình trạng khá phổ biến tại một số nơi là họp bình xét hộ nghèo thì chủ yếu người nghèo (và cán bộ thôn bản) tham gia, còn những người không nghèo ít quan tâm. Nặng nề hơn, có thể nảy sinh tâm lý “kỳ thị”, “xa lánh” hộ nghèo trong cộng đồng dân cư, nhất là khi một số người nghèo bị bà con coi là “lười lao động” lại được nhận nhiều hỗ trợ hơn những hộ “chăm chỉ” khác.

...hoặc dẫn đến tâm lý bình quân, chia đều làm giảm tác dụng của các khoản hỗ trợ Gắn kết cộng đồng cao còn dẫn đến tâm lý “bình quân”, “chia đều”, có thể làm giảm tác dụng của các khoản hỗ trợ hướng đến người nghèo thực sự khó khăn. Ví dụ tại một số thôn bản bà con thống nhất chia đều cho tất cả các hộ trong bản số gạo Nhà nước cấp cho những hộ thiếu đói, còn những hộ không chia đều được (như con giống, dụng cụ sản xuất) thì phát lần lượt, ai nhận đợt này thì thôi đợt sau.

Do đó, cần có sự cân bằng giữa hỗ trợ trực tiếp người nghèo và hỗ trợ phát triển cộng đồng Tính hai mặt của các hỗ trợ hướng đối tượng hộ nghèo, hộ DTTS ở vùng khó khăn cần có thêm những nghiên cứu chuyên sâu về mặt xã hội học, dân tộc học để có những biện pháp giải và đề xuất chính sách sâu sắc hơn nữa, với tầm nhìn là một mô hình đầu tư cân bằng giữa các biện pháp “hướng đối tượng” và biện pháp “hỗ trợ diện rộng” nhằm phát triển cộng đồng bền vững.

Hiệu quả và tính bền vững của các chiến lược sinh kế

Hộ nghèo thường dựa vào các nguồn thu nhập truyền thống và đi làm thuê	Lợi thế của hộ khá so với hộ nghèo về các kết hợp các nguồn thu nhập không có nhiều thay đổi so với vòng khảo sát năm 2007. Hộ nghèo thường dựa vào các nguồn thu nhập truyền thống, chủ yếu canh tác nương rẫy quảng canh dùng giống địa phương (cũng rất đa dạng với nhiều loại giống), đi rừng thu hái sản phẩm tự nhiên và đi làm thuê lao động phổ thông theo thời vụ để lo cái ăn trước mắt. Còn hộ khá có lợi thế hơn trong việc kết hợp thu nhập từ sản xuất nông sản hàng hóa kết hợp cây ngắn ngày (như ngô lai, đậu xanh) và cây dài ngày (như chè, cà phê), nuôi gia súc sinh sản, kinh doanh dịch vụ và có lương tháng ổn định. Trồng rừng tại các vùng miền núi DTTS được Nhà nước khuyến khích và ưu đãi, nhưng những hộ trồng rừng đầu tiên và có nhiều diện tích đất rừng cũng thường là những hộ khá giả trong thôn bản. Khảo sát cho thấy tỷ lệ hộ nghèo có lương tháng hay làm kinh doanh, dịch vụ thấp hơn hẳn so với hộ không nghèo. Tại những vùng sản xuất hàng hóa như Cư Huê-ĐL, tỷ lệ hộ nghèo có cây công nghiệp dài ngày (cà phê) rất thấp so với hộ không nghèo.
Thiếu đầu tư thâm canh nên năng suất và thu nhập gộp của hộ nghèo thấp hơn nhiều so với hộ khá	Tại các vùng sản xuất hàng hóa, mức độ đầu tư thâm canh của hộ nghèo thường thấp hơn so với hộ khá, và càng thấp hơn trong cơn biến động giá năm 2008. Tại xã Cư Huê-ĐL, khi so sánh về hiệu quả trồng ngô lai giữa hộ nghèo với hộ khá cho thấy, mức đầu tư phân bón của hộ nghèo chỉ bằng 60% so với mức đầu tư phân bón của hộ khá. 45% số hộ nghèo được phỏng vấn cho biết đã giảm định mức bón phân cho ngô trong năm 2008 so với năm 2007. Nhiều hộ nghèo trồng ngô chỉ bón thúc không bón lót, chuyển từ bón phân tổng hợp NPK sang bón phân rời nhưng không bón Kali (do giá phân Kali quá cao) dẫn đến năng suất thấp. Tính bình quân, năng suất ngô của hộ nghèo chỉ bằng 75% năng suất ngô của hộ khá. Tính chung lại thu nhập gộp trên 1 ha ngô (bao gồm cả công lao động của gia đình) của hộ nghèo chỉ bằng 70% của hộ khá.
Chi phí cao nên qui mô đất đai đóng vai trò quan trọng để tăng thu nhập	Do giá cả vật tư tăng cao trong năm 2008, thu nhập bằng tiền hoặc qui ra sức mua tương đương trên 1 đơn vị diện tích giảm thì vai trò của qui mô sản xuất nổi rõ hơn. Bà con trồng ngô ở Cư Huê-ĐL cho biết “ <i>làm 2-3 ha ngô còn có tiền trong nhà, làm dưới 1 ha thu hoạch về là hết tiền</i> ”. Trong khi đó, qui mô đất đai của hộ nghèo thường nhỏ hơn, lại không có điều kiện thuê thêm, thuê thêm đất như hộ khá, nên hộ nghèo càng gặp khó khăn.
Hộ nghèo thường nắm bắt cơ hội chậm hơn và chịu rủi ro sớm hơn so với hộ khá	Bất lợi của hộ nghèo thể hiện rõ ở khả năng chống chịu rủi ro , nhất là đối với cây dài ngày. Tại Bản Liễn-LC, người Tày khá giả hơn đã trồng chè từ lâu, còn người H'Mông khó khăn hơn thì mới trồng chè được 3-4 năm nay, lại gặp đúng lúc giá chè xuống. Tại Cư Huê-ĐL, hộ nghèo mới trồng cà phê 1-2 năm nay khi giá cà phê tăng, còn hộ khá vẫn giữ được những vườn cà phê đã trưởng thành. Một số hộ nghèo các năm trước có trồng cà phê nhưng đã chặt đi để trồng ngô, điều lúc giá cà phê xuống dưới 10.000 đồng/kg vì không lo nổi tiền phân và tiền tưới nước; còn hộ khá có các nguồn thu nhập khác bù lại (“lấy ngắn nuôi dài”) nên vẫn giữ được vườn cà phê qua cơn giảm giá, hiện nay có thu nhập đáng kể khi giá cà phê tăng lên trên 24-25.000 đồng/kg.
Mô hình khuyến nông cho người nghèo nên dựa trên nguyên tắc bảo hiểm rủi ro	Một thực tế hiện nay là người nghèo có thể tham gia các mô hình trình diễn thâm canh, nhưng đến các vụ tiếp theo khi hết hỗ trợ vật tư con giống thì đa số quay lại cách canh tác truyền thống, chỉ có một số ít hộ làm theo một phần như hướng dẫn trong mô hình. Cách làm mô hình “cho hết vật tư” cũng chưa phải là cách hay, vì không giúp bà con nhận thức được rủi ro và cách phòng chống rủi ro. Thực hiện mô hình dựa trên nguyên tắc “bảo hiểm rủi ro” có thể là một cách mới của công tác khuyến nông giúp người nghèo nâng cao hiệu quả thu nhập (Hộp 13).

Hộp 13. Cần tính đến cách thức “bảo hiểm rủi ro “ trong khuyến nông

Hiện nay, đa số bà con Raglai nghèo ở huyện Bác Ái, tỉnh Ninh Thuận (một huyện nghèo nằm trong Chương trình 30a) vẫn canh tác quảng canh. Thực ra bà con Raglai vẫn biết cách bón phân, bơm nước, nhưng không tính được phần “rủi ro” khi đầu tư thâm canh hơn. Cách nói thông dụng của bà con là “không có tiền đầu tư”, thực ra là bà con chưa chắc chắn với hiệu quả, vì “đầu tư 1 thì chỉ được 2, được ít nhưng ít rủi ro hơn”, còn “nếu đầu tư 2 thì được 4, được nhiều hơn nhưng sợ rủi ro cao hơn nhiều”.

Chính vì không giúp bà con tự mình đương đầu với rủi ro nên các mô hình của khuyến nông hiện nay thường đầu tư cao cho hết vật tư, bà con thấy “Nhà nước cho thì làm”, nhưng hết mô hình hầu hết lại quay về làm quảng canh như cũ.

Mô hình khuyến nông nên thử nghiệm cách “bảo hiểm rủi ro”. Làm mô hình không nhất thiết phải “cho” nhiều, mà xây dựng cơ chế bảo hiểm theo nhóm, tức là đầu tư bằng “lời hứa”: bù đắp lại thu nhập cơ bản nếu bà con làm đúng kỹ thuật mà gặp rủi ro dẫn đến mô hình thất bại. Khi mô hình thành công bà con sẽ trích một phần thu nhập tăng thêm để đóng vào quỹ bảo hiểm của nhóm. Cách này cũng giúp nhìn nhận lại mục tiêu của khuyến nông, không phải là “thực hiện mô hình thành công” rồi mới tính đến “duy trì và nhân rộng”, mà là giúp bà con “rèn nghề”, mạnh dạn hơn, tính toán hơn trong quá trình trải nghiệm với cái mới. Cách này cũng giúp tăng vai trò của tổ nhóm trong công tác khuyến nông.

Nhìn rộng ra, vấn đề bảo hiểm trong nông nghiệp là một thách thức trong bối cảnh nhiều rủi ro. “Bảo hiểm vi mô” trong khuyến nông có thể là một đóng góp vào vấn đề này.

Các tri thức bản địa là điểm tựa để các nhóm DTTS nghèo chống chịu với rủi ro và môi trường sống khắc nghiệt...

Với các tập quán canh tác nương rẫy truyền thống như chọc lỗ bở hạt, luân canh bở hóa, xen canh (ví dụ tập quán trồng đậu “nho nhe” xen canh với ngô của đồng bào miền núi phía Bắc). Những chiến lược sinh kế phổ biến của người nghèo DTTS như canh tác nương rẫy, thu hái sản phẩm tự nhiên dựa vào rừng đều thấm đượm các tri thức bản địa, bao gồm cả các tri thức sản xuất và quản lý tài nguyên, các tri thức quản lý xã hội và cộng đồng. Các tri thức bản địa là điểm tựa của các nhóm DTTS nghèo để chống chịu với môi trường sống khắc nghiệt. Thực tế tại các điểm quan trắc cho thấy, người nghèo DTTS đang gặp nhiều khó khăn, bất lợi trong việc **tiếp biến từng bước, gắn kết hữu cơ giữa tri thức bản địa và tri thức mới** hướng đến giảm nghèo..

...nhưng họ đang đứng trước sự lựa chọn khó khăn giữa cái cũ và cái mới

Những bất lợi của người nghèo DTTS dẫn đến sự lựa chọn khó khăn về áp dụng chiến lược sinh kế dựa trên tri thức bản địa (ngày càng khó duy trì vì bối cảnh đang thay đổi nhanh) hay dựa trên tri thức mới (cũng khó áp dụng vì là bước nhảy quá lớn so với tập quán và nguồn lực hiện có). Dân số tăng cộng với qui hoạch rừng, cạnh tranh giữa đất nương rẫy và đất trồng cây lâm nghiệp, cây công nghiệp dài ngày cũng khiến cho việc áp dụng các tri thức bản địa khó khăn (ví dụ, thời gian luân canh bở hóa ngày càng ngắn lại, không đủ cho đất tự phục hồi). Các hiện tượng thời tiết cực đoan và ngày càng khó lường trước thường được bà con DTTS nhắc đến như là nguyên nhân hàng đầu khiến cho việc áp dụng dù là tri thức bản địa hoặc tri thức mới kém hiệu quả. Ngược lại, cũng có nhiều ví dụ về sự thất bại của việc đưa các kỹ thuật, cây con “mới” nhưng không phù hợp với điều kiện và tập quán sản xuất của người nghèo DTTS.

Cần thay đổi nhận thức của cán bộ và cơ quan liên quan để giúp các nhóm DTTS

“Thay đổi nhận thức của người dân” nếu chỉ hiểu phiến diện là sự tiếp nhận những tri thức mới, sẽ dẫn đến những định kiến không xác đáng và bỏ lỡ những cơ hội duy trì, phát triển những tri thức bản địa có giá trị. Phân tích thấu đáo những vấn đề của người nghèo DTTS khi đứng trước các lựa chọn khó khăn, từ đó có các hỗ trợ phù hợp với văn hóa của từng dân tộc và đặc thù của từng cộng đồng thôn bản - nhằm thúc đẩy sự tiếp

nghèo có sự lựa chọn phù hợp

biến từng bước, gắn kết hữu cơ giữa tri thức bản địa và tri thức mới - nên là cách tiếp cận chủ đạo trong công cuộc giảm nghèo, hướng đến thu hẹp khoảng cách giàu nghèo ở các vùng DTTS. Do đó, thay đổi nhận thức của cán bộ cơ sở và các cơ quan liên quan đến giảm nghèo có tầm quan trọng sống còn.

2.2 Hộ cận nghèo cần được hỗ trợ hơn nữa

Chính phủ đã có định nghĩa chính thức về hộ cận nghèo

Hộ cận nghèo là hộ nằm ngay trên ngưỡng nghèo và dễ bị tái nghèo khi gặp rủi ro. Theo Thông tư 25 ngày 21/10/2008 của Bộ LĐ-TBXH, hộ cận nghèo là hộ có thu nhập bình quân đầu người trong khoảng 130% so với chuẩn nghèo, tức là thu nhập từ trên 200.000 đồng đến 260.000 đồng/tháng/người ở khu vực nông thôn. Từ cuối năm 2008, tại đa số điểm quan trắc đã tiến hành điều tra hộ cận nghèo cùng với việc rà soát hộ nghèo hàng năm.

Tỷ lệ hộ cận nghèo cao nhất ở các vùng miền núi xa xôi phụ thuộc vào nông nghiệp

Bảng 23 cho thấy, tỷ lệ hộ cận nghèo rất khác nhau tại các điểm quan trắc. Tại các vùng sản xuất hàng hóa phát triển, có phong trào đi làm thuê gần nhà và đi làm ăn xa mạnh như Thanh Xương-ĐB, Thuận Hòa-TV, Cư Huệ-ĐL, tỷ lệ hộ cận nghèo thấp. Ngược lại, tại các vùng miền núi xa xôi phụ thuộc chủ yếu vào sản xuất nông nghiệp như Phước Đại, Phước Thành-NT hoặc vùng thường xuyên chịu ảnh hưởng mạnh của thiên tai như Đức Hương-HT có tỷ lệ hộ cận nghèo tương đối cao.

BẢNG 23. Tỷ lệ hộ nghèo - cận nghèo, cuối 2008 (%)

Xã	Hộ nghèo	Hộ cận nghèo
Thuận Hòa	42.8	-
Bán Liên	59.9	10.4
Thanh Xương	11.2	3.5
Lượng Minh	78.7	-
Đức Hương	39.8	31.7
Xy	49.8	18.9
Cư Huệ	11.9	13
Phước Đại	58.4	32.9
Phước Thành	56.5	32.7
Thuận Hòa	33.9	12.1

NGUỒN: Số liệu rà soát hộ cận nghèo do các xã cung cấp

Hộ cận nghèo có đặc điểm sinh kế không khác nhiều hộ nghèo

Hộ cận nghèo có đặc điểm sinh kế không khác nhiều so với hộ nghèo, nhưng có thu nhập cao hơn hộ nghèo một chút do có diện tích đất lớn hơn, có sản phẩm hàng hóa nhiều hơn, có lao động nên làm thuê được, hoặc có phụ cấp xã hội thường xuyên. Hộ mới thoát nghèo thường được xếp vào hộ cận nghèo. Nhóm cán bộ xã Phước Đại-NT chia sẻ “Hộ cận nghèo là hộ năm nay làm được lúa để ăn, bán được bò mua được đồ dùng cho gia đình nên thoát nghèo”. Có nhà cửa khang trang hơn, có xe máy, ti vi, gia súc cũng thường được xem là những tiêu chí so sánh hộ cận nghèo với hộ nghèo.

Hộ cận nghèo được Chính phủ hỗ trợ 50% chi phí mua thẻ BHYT, các địa phương có thể hỗ trợ thêm, phần còn lại do hộ cận nghèo tự đóng . Hộ cận nghèo có thể được vay

Chính sách hỗ trợ hộ cận nghèo về BHYT chủ yếu có tác dụng ở vùng thấp

vốn của NHCSXH với lãi suất ưu đãi khi có con em là sinh viên đang theo học tại các trường đại học, cao đẳng, trung cấp chuyên nghiệp và tại các cơ sở đào tạo nghề. Thực tế, chính sách hỗ trợ 50% chi phí mua BHYT không có ý nghĩa mấy với người cận nghèo DTTS tại các xã miền núi khó khăn, vì họ đã được cấp thẻ BHYT miễn phí (theo Quyết định 139). Chính sách hỗ trợ một phần chi phí mua thẻ BHYT có ý nghĩa hơn đối với hộ cận nghèo ở vùng thấp. Tuy nhiên, kinh phí mua thẻ BHYT (trừ phần đã được Nhà nước hỗ trợ) nếu muốn mua cho tất cả các thành viên trong gia đình cũng là một khó khăn không nhỏ đối với hộ cận nghèo.

Cần có thêm chính sách hỗ trợ hộ cận nghèo về giáo dục và tín dụng

Vấn đề đặt ra hiện nay là cần có các chính sách hỗ trợ bổ sung đối với hộ cận nghèo, nhất là về giáo dục trẻ em. Tại các điểm quan trắc, mối quan tâm hàng đầu của hộ cận nghèo là được miễn giảm chi phí cho con em đi học và được vay vốn ưu đãi giống như hộ nghèo.

2.3 Kết luận: Hướng đến giảm khoảng cách giàu nghèo

Đánh giá định tính giúp làm rõ thêm các yếu tố ảnh hưởng đến khoảng cách giàu nghèo

Báo cáo này sử dụng cách tiếp cận “sinh kế bền vững” để phân tích các yếu tố ảnh hưởng đến khoảng cách giàu nghèo tại các điểm quan trắc. Khoảng cách giàu nghèo không chỉ đo bằng tiền thông qua thu nhập và chi tiêu, mà còn có thể đánh giá định tính thông qua khoảng cách về nguồn vốn sinh kế, tiếp cận các thể chế và tiến trình, và sự lựa chọn các chiến lược sinh kế.

Những rủi ro và cú sốc trong năm 2008 khiến cho bức tranh khoảng cách giàu nghèo diễn biến phức tạp hơn

Những yếu tố chính ảnh hưởng đến khoảng cách giàu nghèo trong năm 2008 chưa có biểu hiện thu hẹp lại, vì hộ khá vẫn có chất lượng nguồn vốn sinh kế tốt hơn, tiếp cận tốt hơn với các thể chế và tiến trình, do đó có cơ hội lựa chọn chiến lược sinh kế đem lại hiệu quả thu nhập cao hơn hộ nghèo⁷. Tuy nhiên, những rủi ro và cú sốc trong năm 2008 đã tác động bất lợi đến cả người nghèo và người không nghèo với những mức độ khác nhau. Hộ khá có qui mô sản xuất hàng hóa lớn hơn nên bị sụt giảm thu nhập nhiều hơn khi gặp những rủi ro về giá cả, thời tiết, dịch bệnh so với hộ nghèo. Tuy nhiên, những hộ gia đình nghèo và cận nghèo, hộ gia đình thuộc các nhóm xã hội đặc thù là những người dễ bị tổn thương nhất với những rủi ro và cú sốc, vì khả năng chống đỡ rủi ro của họ vốn đã rất yếu. Yếu tố rủi ro đã làm cho bức tranh về khoảng cách giàu nghèo trở nên phức tạp hơn.

Có ba vấn đề đang nổi lên nhằm hướng đến một mô hình phát triển hòa nhập xã hội, kiểm chế và từng bước thu hẹp khoảng cách giàu nghèo tại các vùng nông thôn.

Cần một mô hình đầu tư cân bằng giữa phát triển nguồn lực và cải thiện tiếp cận các thể chế và tiến trình...

Thứ nhất, **cần có một mô hình đầu tư cân bằng hơn** giữa phát triển vốn sinh kế (“các nguồn lực”) và cải thiện năng lực tiếp cận các thể chế và tiến trình cho hộ nghèo và cộng đồng nghèo. Thời gian vừa qua, các chính sách hỗ trợ giảm nghèo đã giúp các hộ nghèo, cộng đồng nghèo cải thiện rất nhiều về cơ sở hạ tầng. Việc phát huy vai trò của các thể chế cộng đồng, như trung tâm học tập cộng đồng, mạng lưới khuyến nông xã và thôn bản và các tổ nhóm cộng đồng trong việc hỗ trợ người nghèo còn hạn chế. Có nhiều nguồn vốn tín dụng ưu đãi, nhưng còn thiếu các biện pháp hỗ trợ đồng bộ nhằm tăng khả năng sử dụng vốn hiệu quả của người nghèo. Tham gia các chương trình học nghề vẫn là khó khăn của hầu hết người nghèo. Tiếp cận thị trường vẫn là một trong những khó khăn lớn nhất của người dân.

...chú trọng vào kết quả và tác động, quản lý vận hành sau đầu tư

Mô hình đầu tư cân bằng nói trên chính là mô hình đầu tư **chú trọng vào “kết quả” và “tác động”**, thay vì chú trọng “đầu vào” và “hoạt động”. Ví dụ, quan trọng không phải là giải ngân được bao nhiêu vốn vay ưu đãi cho bao nhiêu hộ nghèo, mà quan trọng hơn là có bao nhiêu hộ nghèo sử dụng vốn vay có hiệu quả từ đó vươn lên thoát nghèo. Hoặc, quan trọng không phải là thực hiện được bao nhiêu lớp tập huấn hay mô hình khuyến nông, mà quan trọng hơn là có bao nhiêu người nghèo áp dụng có hiệu quả các thông điệp khuyến nông vào sản xuất. Hướng đến kết quả và tác động của các đầu tư, hỗ trợ cần sự phối hợp đồng bộ của các bên, trong đó vai trò của cộng đồng rất quan trọng.

⁷ Xem thêm Bob Baulch (8/2009)

Cần đặc biệt quan tâm đến giai đoạn sau đầu tư (quản lý, vận hành, bảo dưỡng công trình, các biện pháp hỗ trợ đồng bộ kèm theo, giám sát-theo dõi chặt chẽ) so với việc thuần túy tăng số lượng đầu tư hay tăng mức hỗ trợ. “Làm sâu, làm chắc” cần là cách làm chủ đạo trong các nỗ lực giảm nghèo thời gian tới.

Cần có các biện pháp cụ thể thúc đẩy sự tiếp biến từng bước, gắn kết hữu cơ giữa tri thức bản địa và tri thức mới

Thứ hai, cần có sự thay đổi về nhận thức kèm theo các biện pháp cụ thể nhằm nâng cao hiệu quả của các chiến lược sinh kế của người nghèo DTTS thông qua **phát huy các giá trị của tri thức bản địa**, bao gồm cả các tri thức sản xuất và tri thức quản lý tài nguyên và cộng đồng. Những biện pháp hướng đến bước nhảy vọt trong sinh kế của các nhóm DTTS nghèo thường ít thành công. Phân tích thấu đáo những vấn đề của các nhóm DTTS nghèo khi đứng trước các lựa chọn khó khăn, từ đó có các hỗ trợ phù hợp với văn hóa của từng dân tộc và đặc thù của từng cộng đồng thôn bản - nhằm thúc đẩy sự gắn kết hữu cơ giữa tri thức bản địa và tri thức mới - có tầm quan trọng sống còn trong công cuộc giảm nghèo ở các vùng DTTS.

Cách tiếp cận phát triển cộng đồng đến từng thôn bản nên được triển khai rộng rãi trong Chương trình 30a

Thứ ba, Chương trình 30a là một quyết sách thể hiện cam kết cao của Chính phủ tập trung nguồn lực cho những địa bàn khó khăn nhất để từng bước thu hẹp khoảng cách giàu nghèo. Vấn đề đặt ra hiện nay là hỗ trợ “như thế nào” nhằm phát huy hiệu quả đầu tư. Cải tiến phương pháp và tiến trình hỗ trợ (như phương pháp giáo dục, phương pháp khuyến nông...) cần được ưu tiên hàng đầu. **Cách tiếp cận phát triển cộng đồng đến từng thôn bản** - với ba trụ cột là nâng cao năng lực cộng đồng, phát triển các thể chế cộng đồng và thực hiện các dự án/chương trình dựa vào cộng đồng - nên được áp dụng rộng rãi trong việc triển khai thực hiện Chương trình 30a. Sự thay đổi tiến trình hỗ trợ cho người nghèo - như đã thể hiện trong Quyết định 167 của Chính phủ mới ban hành về hỗ trợ nhà ở cho hộ nghèo (giao cho hộ nghèo tự xây dựng nhà và tự lựa chọn kiểu nhà phù hợp, thôn bản và xã đóng vai trò hỗ trợ và giám sát tiến độ, chất lượng) - nên được tiếp tục mở rộng trong các tiến trình hỗ trợ khác.

3. TÍNH ĐỂ BỊ TỔN THƯƠNG

Các rủi ro và cú sốc ảnh hưởng nghiêm trọng đến kết quả giảm nghèo trong năm 2008 ở cấp địa phương

Khác với năm 2007, năm 2008 thực sự là một năm đầy thách thức với công cuộc giảm nghèo bền vững ở Việt Nam. Các biến cố bất lợi liên tiếp xảy ra đã ảnh hưởng lớn đến nỗ lực thoát nghèo của người dân ở các cộng đồng dân cư nông thôn. Như phần 1.1 báo cáo này đã nêu, nghèo giảm chậm thậm chí tăng lên tại một số điểm quan trắc có nhiều nguyên nhân cùng tác động, nhưng chủ yếu là do các rủi ro và cú sốc. Bảng 24 cũng cho thấy rõ, tỷ lệ hộ gia đình được phỏng vấn cảm nhận đời sống kém đi trong năm 2008 tăng mạnh so với năm 2007 tại đa số điểm quan trắc.

BẢNG 24. Tỷ lệ hộ cảm nhận thấy đời sống kém đi so với 12 tháng trước (%)

Xã	Cuộc sống kém đi (%)		Lý do chính cuộc sống kém đi trong năm 2008 (mỗi người có thể nêu tối đa 3 lý do)								
	2007	2008	Thiếu vốn	Thiếu lao động	Thiếu giống mới	Thiếu kiến thức về kỹ thuật sản xuất	Giá cả không thuận lợi	Hệ thống thủy lợi kém	Thiên tai, hạn hán, lũ lụt	Dịch bệnh, sâu bệnh	Khác
Thuận Hòa	9	2	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Bản Liên	7	23	0	7	0	0	57	0	29	71	7
ThanhXương	8	21	50	58	0	8	50	0	8	50	8
Lượng Minh	33	40	17	44	18	4	0	4	91	35	39
Đức Hương	28	30	17	67	0	6	56	0	44	33	33
Xy	17	18	36	27	9	0	55	0	9	18	27
Cư Huê	25	45	19	7	0	4	89	4	70	15	15
Phước Đại	22	18	20	30	30	30	20	10	50	30	30
Phước Thành	32	10	0	50	17	17	0	17	33	67	33
Thuận Hòa	10	52	23	39	13	7	55	3	19	29	23

NGUỒN: Phỏng vấn hộ gia đình

3.1 Các rủi ro và cú sốc làm gia tăng tính dễ bị tổn thương

Giá cả bất lợi là rủi ro hàng đầu trong năm 2008 tại đa số điểm quan trắc

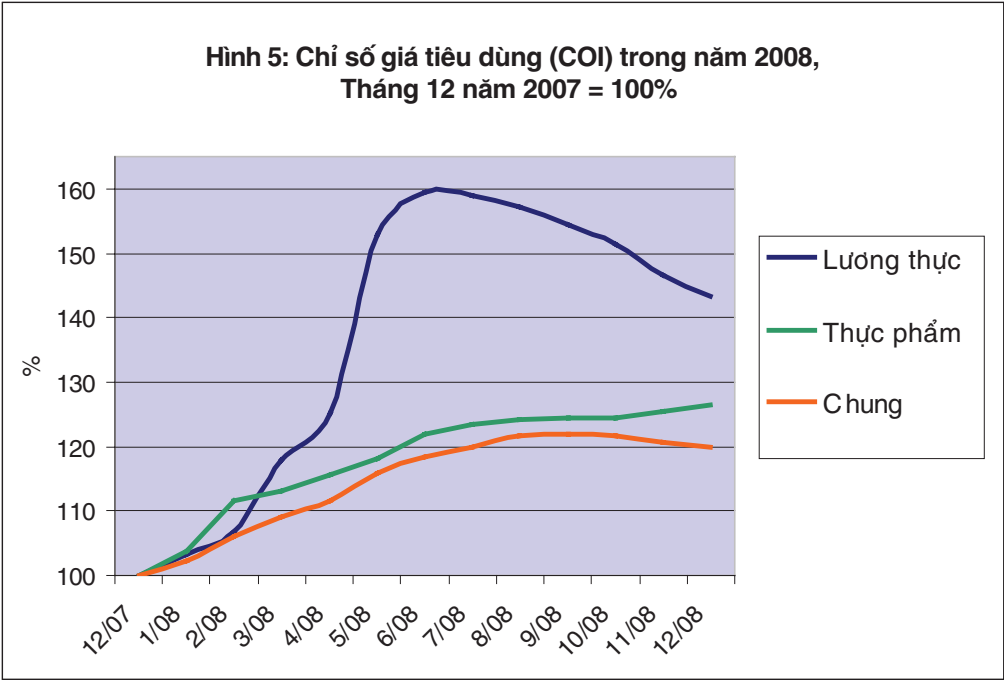
Bốn nhóm rủi ro chính dẫn đến gia tăng tính dễ bị tổn thương theo ý kiến của người dân vẫn là đau ốm thiếu lao động, giá cả bất lợi, thiên tai và dịch bệnh, sâu bệnh. Giá cả bất lợi được người dân cho là rủi ro hàng đầu trong năm 2008 tại đa số điểm quan trắc như Bản Liên-LC, Thanh Xương-ĐB, Đức Hương-HT, Xy-QT, Cư Huê-ĐL và Thuận Hòa-TV. Tại một vài điểm quan trắc sản xuất lương thực tự cấp, chủ yếu canh tác nương rẫy quảng canh và ít sử dụng vật tư mua ngoài như tại Thuận Hòa-HG, Lượng Minh-NA, Phước Đại và Phước Thành-NT, bà con nhận thấy thời tiết bất lợi và dịch bệnh, sâu bệnh có tác động lớn hơn so với biến động giá. Ngoài ra người dân còn nhắc đến một số rủi ro khác ảnh hưởng lớn đến đời sống như chi phí cho con cái ăn học quá cao, ảnh hưởng của các chương trình -dự án phát triển và rủi ro cá nhân do rơi vào hoàn cảnh đặc thù.

Giá cả bất lợi

Lạm phát tại Việt Nam trong năm 2008 đạt mức cao nhất trong hơn một chục năm trở lại đây. Chỉ số giá tiêu dùng (CPI) bình quân năm 2008 tăng 22,97% so với năm 2007,

Giá lương thực, thực phẩm tăng cao gây bất lợi cho đời sống người nghèo và cận nghèo

trong đó chỉ số giá lương thực tăng 49,16%, chỉ số giá thực phẩm tăng 32,36% Hình 5 cho thấy, trên bình diện cả nước giá lương thực (nhất là giá gạo) đã tăng đột biến từ cuối năm 2007, đạt đỉnh điểm vào tháng 6 năm 2008, sau đó giảm dần nhưng vẫn ở mức cao hơn nhiều so với cùng kỳ năm trước. Đặc biệt, giá cả sản phẩm và vật tư nông nghiệp biến động theo hướng “giá cánh kéo” (giá đầu vào tăng nhanh hơn giá đầu ra) đã ảnh hưởng bất lợi đến người dân nhất là người nghèo và cận nghèo.



Nguồn: Tổng cục Thống kê, www.gso.gov.vn

Biến động giá tác động nhanh và mạnh, trong khi các cơ chế bình ổn giá còn hạn chế

Những biến động của giá cả thị trường thế giới và trong nước trong năm 2008 đã lan truyền rất nhanh và mạnh đến các vùng miền núi xa xôi do sự điều chỉnh giá nhanh nhạy của các doanh nghiệp, mạng lưới thương nhân và do giao thông, thông tin liên lạc đã được cải thiện nhiều. Trong khi đó, khả năng điều tiết, bình ổn giá của hệ thống thương mại nhà nước không rõ nét. Vai trò của các HTX và các thiết chế hợp tác nông dân còn mờ nhạt trong việc hỗ trợ người dân tiếp cận thị trường đầu vào và đầu ra.

Giá các mặt hàng chế biến và xuất khẩu giảm mạnh nhất, kèm theo các rủi ro khác

Giảm mạnh nhất từ giữa năm 2008 là giá của một số nông sản hàng hóa dùng để chế biến và xuất khẩu. Tại Bán Liên-LC, giá bán chè tươi ở thời điểm cuối 2008 đã giảm trên 50% so với thời điểm cuối 2007. Tại Đức Hương-HT, giá bán lạc giảm trên 40%. Tại Xy-QT, giá bán sản tươi niên vụ 2008-2009 giảm 50% so với niên vụ 2007-2008. Tại Cư Huê-ĐL, giá cà phê và giá ngô cuối năm 2008 giảm trên 40% so với thời điểm cao giá giữa năm 2008. Tại Thuận Hòa-TV, giá tôm sú cuối năm 2008 cũng đã giảm 35% so với đầu năm 2008. Sụt giảm giá bán thường đi kèm những rủi ro khác trong nông nghiệp như thời tiết bất thường và sâu bệnh, từ đó gây sốc về thu nhập của người dân. Cây sắn công nghiệp ở xã Xy-QT là một câu chuyện điển hình (Hộp 14).

Hộp 14. Rủi ro với cây sắn công nghiệp

Cây sắn công nghiệp là nguồn thu nhập chính của người dân xã Xy (Hương Hóa, Quảng Trị) trong 4 năm qua. Năm 2008, toàn xã Xy có 244 ha đất trồng sắn trên tổng số 359 ha đất trồng cây hàng năm. Trên 90% sản lượng sắn tươi của người dân được bán cho nhà máy chế biến tinh bột sắn đóng trên địa bàn huyện Hương Hoá. Khoảng 10% còn lại được người dân sắn khô bán cho các đại lý chuyển về các công ty chế biến TÀGS trong nước.

Giá sắn giảm mạnh do biến động thị trường xuất khẩu

Vào thời điểm tháng 12 năm 2008 giá sắn tươi đã giảm gần 50% so với cùng kỳ năm 2007 (năm 2007 giá sắn tươi là 1100-1200đ/kg, năm 2008 giá sắn tươi là 600đ/kg). Nguyên nhân là sự biến động bất lợi của giá tinh bột sắn xuất khẩu sang thị trường Trung Quốc.

Năng suất sắn giảm do thoái hoá đất và sâu bệnh

Do tập quán bà con Vân Kiều trồng sắn không bón phân nên độ phì của đất đã giảm mạnh. Năng suất sắn bình quân tại xã Xy trong năm 2008 giảm trên 10% (năm 2007 là 12,5 tấn/ha, năm 2008 là 11 tấn/ha). Bệnh trên cây sắn như xoắn

lá, vàng lụi có chiều hướng gia tăng, dẫn đến năng suất sắn của một số hộ gia đình bị nhiễm bệnh giảm khoảng 30%. Người dân thiếu đất sản xuất và bận nhiều việc khác như làm cỏ rẫy, đi rừng kiếm măng củ... nên việc phòng ngừa bệnh cho cây sắn bị hạn chế (không nhổ bỏ cây sắn bị bệnh)

Thu hoạch và vận chuyển sắn gặp khó khăn do thời tiết bất lợi

Năm 2008 mưa kéo dài từ tháng 9 đến tháng 12, khiến con đường đất vào xã Xy cực kỳ lầy lội, xe của nhà máy không thể vào thu mua sắn của bà con. Nhiều hộ đã chuẩn bị đủ người (mượn người đối công) để thu hoạch sắn nhưng ra trạm giao dịch của công ty xin giấy hẹn bán sắn không được. Giá vận chuyển sắn cũng tăng lên do giá xăng tăng và mưa nhiều. Vào vụ sắn cuối năm 2007, giá thuê 1 xe về đến tận nương để chở sắn là 550 - 600 ngàn đồng thì đến vụ sắn cuối năm 2008, giá thuê xe chở là 900 ngàn đến 1 triệu đồng do tuyến đường vào nương sắn rất lầy lội và khó đi.

*“Giá cánh kéo”
gây bất lợi cho
người dân cả với
tư cách là người
sản xuất, người
lao động và người
tiêu dùng*

Một khảo sát chuyên đề tại Thanh Xương-ĐB, Cư Huê-ĐL và Xy-QT trong năm 2008 cho thấy, tình trạng “giá cánh kéo” đã gây bất lợi cho người dân cả với tư cách là người sản xuất, người lao động và người tiêu dùng. Trong khi giá bán sản phẩm giảm (chè, sắn, lạc, ngô, cà phê) hoặc biến động thất thường (lúa, lợn) thì chi phí đầu vào như phân, giống, thuốc trừ sâu, dịch vụ cơ giới và công lao động đều tăng mạnh. Tại các điểm quan trắc, giá mua phân bón đã tăng 60-100% tùy loại trong năm 2008. Người dân sản xuất nông sản hàng hóa như ngô, cà phê sử dụng nhiều phân bón và dịch vụ thuê ngoài bị thiệt hại nặng nề nhất với thu nhập giảm 30-40% so với năm 2007⁸.

*Giá lương thực,
thực phẩm tăng
tác động mạnh
hơn đến nhóm
người nghèo
không tự túc được
lương thực ở vùng
miền núi DTTS*

Do giá lương thực, thực phẩm tăng bình quân 40-60%, nên tính theo sức mua tương đương (qui đổi ra gạo, thịt) thì người dân nhận thấy sức mua trong năm 2008 còn sút giảm lớn hơn nữa so với năm 2007. Ở các vùng sản xuất hàng hóa cao, sức mua người nghèo giảm nhưng chưa đến nỗi thiếu ăn vì họ còn có thu nhập từ làm thuê và công thuê lao động cũng tăng lên. Ngược lại, ở những vùng miền núi DTTS xa xôi thì giá lương thực, thực phẩm tăng có tác động mạnh hơn đến nhóm người nghèo không tự túc được lương thực, do họ có ít nguồn thu nhập tiền mặt, ít đi làm thuê và còn phải chịu thêm các rủi ro khác về thời tiết, dịch bệnh, đất bạc màu. Chi cho tiêu dùng tăng, thu nhập không tăng tương ứng dẫn đến tích lũy dự phòng giảm. Hệ quả là tính dễ bị tổn thương tăng, những rủi ro khác (tai nạn, bệnh tật, thiên tai, dịch bệnh...) sẽ có tác động lớn. Cán bộ cơ sở và người dân tại các điểm quan trắc chia sẻ những khó khăn do giá cả bất lợi như sau.

⁸ Xem Báo cáo “Tác động của biến động giá cả đến đời sống và sinh kế của người nghèo tại Việt Nam - nghiên cứu trường hợp điển hình tại các tỉnh Điện Biên, Đắk Lắk, Quảng Trị, thành phố Hải Phòng và quận Gò Vấp (thành phố Hồ Chí Minh)”, Oxfam và ActionAid Việt Nam, tháng 12/2008.

- “Cái gì cũng lên mà giá chè càng ngày càng giảm. Giờ 2 kg chè khô mới mua nổi 1kg thịt. Từ khi giá chè giảm gia đình cũng phải giảm chi tiêu. Có khi 2- 3 ngày không có tiền mua mì chính, muối” (nhóm nam nữ thôn Đội 1, xã Bản Liễn)
- “Từ khi giá cả lên cao nhà tôi không dám ăn cá, ăn thịt, chúng tôi chỉ ăn cà hay là mua mắm muối. Hiện nay tôi đã trồng rau và nếu trời không mưa thì hy vọng thời gian tới nhà tôi sẽ có rau ăn” (chị P.T.C. thôn Hương Thọ, xã Đức Hương)
- “Giá phân tăng chóng mặt, người dân không tin. Một tuần thăm giá hai đến ba lần, giá vẫn tăng, để tiền trong nhà không ai lấy mà như mất trộm. Khổ nỗi giá phân đang tăng, dân mua trả chậm thì đại lý không muốn bán” (nhóm cán bộ xã Cư Huê)
- “Năm nay gạo đắt, đi mua một bao (50kg) cũng bắt 400 nghìn đồng. Năm ngoái thì chỉ mất 250 - 300 nghìn đồng. Gạo đắt, phải ăn nhín lại. Năm ngoái gạo rẻ mua 1 cân gạo thì năm nay chỉ mua nửa cân thôi, rồi ăn độn bắp, độn mì” (chị K.T.K thôn Tà Lú 1, xã Phước Đại).

Người nghèo còn gặp rủi ro mua phải hàng giả, hàng kém chất lượng khi giá cả vật tư tăng cao

Đáng lưu ý, giá phân bón, thuốc trừ sâu tăng cao dẫn đến việc người dân chọn mua loại rẻ tiền hơn. Điều này dẫn đến một rủi ro khác là bà con có thể mua phải phân bón, thuốc trừ sâu quá hạn sử dụng hoặc kém chất lượng. Như tại xã Thanh Xương-ĐB, trong vụ hè thu năm 2008 rất nhiều bà con đã mua phải thuốc trừ sâu “rôm” dẫn đến lúa bị chết, bà con phải gieo cấy lại và ảnh hưởng đến năng suất thu hoạch (Hộp 15). Những người nông dân chỉ tin vào những gì được in trên bao bì hoặc được nhà buôn giới thiệu là những người chịu mọi rủi ro.

Hộp 15. Thuốc trừ sâu quá hạn sử dụng làm hại người trồng lúa

“Chúng tôi mong chính quyền xử lý nghiêm những người bán hàng giả”, nhóm nam nghèo người Thái ở bản Pá Đông, xã Thanh Xương (huyện Điện Biên, tỉnh Điện Biên) đề nghị.

Vụ hè thu 2008, khoảng 17 ha lúa ở xã Thanh Xương bị chết do nông dân đã mua phải thuốc trừ sâu quá hạn sử dụng tại một cửa hàng tư nhân ở địa phương. Sau đó, nông dân phải gieo cấy lại toàn bộ diện tích bị hỏng, dẫn đến chậm thời vụ, bị sâu bệnh và ốc bươu vàng phá mạnh hơn. Năng suất lúa đã giảm 30%. Trạm BVTV của huyện cho biết đáng ra thiệt hại sẽ nhỏ hơn nếu công tác theo dõi đồng ruộng được tiến hành sâu sát hơn. Sau khi sự cố xảy ra, chính quyền địa phương đã buộc cửa hàng bán thuốc quá hạn phải đền bù chi phí làm đất và chi phí giống cho bà con, tương đương 266.000 đồng/1000 m². Tuy nhiên chi phí lao động tăng thêm và sản lượng thu hoạch mất đi do gieo trồng lại muộn thời vụ thì không được đền bù. Riêng toàn bộ người dân ở bản Pá Đông không được đền bù, được cán bộ xã giải thích là do bản “chậm nộp các bằng chứng và danh sách thiệt hại”.

Chị L.V.Q, một nông dân nghèo người Thái ở bản Pá Đông cho biết “Ba ngày sau khi gieo sạ, tôi mua một lọ thuốc tại cửa hàng trong xã với giá 16.000 đồng để phun theo hướng dẫn của chủ cửa hàng. Mười ngày sau tôi không thấy lúa mọc. Hỏi hàng xóm được biết là mình đã mua phải thuốc giả. Sau đó tôi phải bừa và gieo lại toàn bộ. Do làm chậm nên nhà tôi chỉ thu hoạch được có 7 bao lúa, kém 2 bao so với các vụ trước. Tôi đang lo lúa không đủ ăn đến Tết. Chồng tôi phải tiếp tục ra Điện Biên làm thuê để kiếm tiền cho gia đình”

Thiên tai

Những dấu hiệu của biến đổi khí hậu xuất hiện ngày càng rõ

Nếu như giá cả bất lợi là cú sốc đột biến trong năm 2008, thì thời tiết bất lợi (nắng hạn, mưa lụt, rét đậm, sương muối...) luôn là rủi ro thường trực của sản xuất nông nghiệp. Các dấu hiệu của biến đổi khí hậu ngày càng rõ tại các điểm quan trắc, khi thời tiết ngày càng cực đoan và khó đoán trước vì không theo chu kỳ mọi năm.

Rét đậm rét hại ở các tỉnh miền núi phía Bắc là một trường hợp điển hình...

Điển hình của thời tiết bất lợi là đợt rét đậm rét hại kéo dài vào cuối năm 2007 và đầu năm 2008 ở các tỉnh miền núi phía Bắc, nhiệt độ trung bình xuống thấp 7 - 10 độC, có nơi giảm xuống 1 - 2 độC như ở Sa Pa - Lào Cai, Mẫu Sơn - Lạng Sơn. So sánh với cùng kỳ các năm trước nhiệt độ đã hạ xuống thấp hơn từ 5 - 7 độC. Rét đậm rét hại khiến gia súc chết hàng loạt, cây trồng cũng bị ảnh hưởng kém năng suất. Trâu bò chết khiến nhiều hộ gia đình lâm vào cảnh khó khăn do khó trả nợ vốn vay, thiếu sức kéo và thiếu nguồn phân chuồng. Nhờ khoản hỗ trợ kịp thời của Nhà nước cho những hộ có gia súc chết rét nên cũng giảm bớt phần nào khó khăn. Ngành nông nghiệp và chính quyền địa phương đã khuyến cáo các biện pháp chống rét, nhưng mạng lưới khuyến nông cơ sở yếu khiến việc hướng dẫn cụ thể cho bà con bị hạn chế (Hộp 16).

Hộp 16. Rét đậm rét hại làm chết gia súc

Tại xã Bản Liễn (Bắc Hà, Lào Cai), đợt rét đậm rét hại đầu năm 2008 đã làm chết 210 con trâu, trong đó có 50 con trâu to, còn lại là nghé. Bản Liễn là xã có số lượng trâu chết rét thuộc loại nhiều nhất tỉnh Lào Cai. Khi trâu bị chết rét bà con phải xẻ thịt bán rẻ cho mọi người trong thôn bản. Mỗi con nghé lúc khỏe ít nhất cũng bán được được 3 - 4 triệu đồng; nhưng khi chết rét xẻ thịt chỉ bán được 500 - 600.000 đồng. Do số lượng trâu bị chết rét trên toàn huyện rất nhiều (toàn huyện Bắc Hà đã có 2.280 con trâu bò bị chết rét), giá trâu đã tăng rất mạnh trong năm 2008. Vào thời điểm 2006-2007 giá mua một con nghé 1 tuổi tại xã Bản Liễn là 3 - 4 triệu đồng,. Nhưng đến năm 2008, giá mua một con nghé 1 tuổi đã lên tới 6 -7 triệu đồng. Đây là một yếu tố rất bất lợi cho người nghèo vì để khôi phục chăn nuôi họ phải mua lại trâu với giá rất cao.

Người dân Bản Liễn chưa có hiểu biết đầy đủ về cách bảo vệ trâu khi rét đậm rét hại (nếu xảy ra 1 lần nữa). Qua phỏng vấn, người dân vẫn chưa hiểu biết về các biện pháp phòng chống đông bộ khi trời rét đậm, ngoại trừ việc quây chuồng (bằng bạt) và kiếm rơm. Mặc dù xã có hướng dẫn “1 nhà 1 cây rơm” giống như người Kinh, nhưng dân ở đây chưa làm thế bao giờ, để rơm ngoài trời để bị trâu ăn mất (cách người dân ở đây là buộc rơm gác lên chuồng trâu). Rất hiếm hộ biết cách đốt củi sưởi ấm cho trâu. Người dân chưa được hướng dẫn cách mặc áo (bằng bao tải) cho trâu... Bản Liễn chưa có khuyến nông hay thú y thôn bản nên việc tập huấn, hướng dẫn cho người dân ở các bản xa xôi như Khu Chu Tùng 1 còn rất hạn chế.

Cũng như những trận bão, lụt bất thường gây thiệt hại nghiêm trọng ở miền Trung...

Xã Đức Hương-HT là một trường hợp rủi ro thiên tai điển hình khác. Người dân Đức Hương phải chịu liên tiếp các cơn bão lớn từ cuối năm 2007. Mưa lũ đến nhanh và ngập úng dài ngày trên diện rộng gây thiệt hại nặng về cơ sở hạ tầng, nhà cửa, tài sản và hoa màu. Các tuyến đường trong xã bị đứt khoảng 40m, hệ thống kênh mương, thủy lợi bị hỏng khoảng 500m. Có 70% nhà cửa bị ngập nước, lúa và hoa màu đều bị ngập úng và bị mất trắng. Trong mùa mưa lũ hầu như các thôn, xã đều bị cô lập, phương tiện đi lại chủ yếu là thuyền, ánh sáng không có vì điện mất. Những gia đình bị ngập thường chỉ còn lại đàn ông khỏe mạnh ở nhà để bảo vệ, vợ con người già đều được di tản đến nơi an toàn. Nhiều người phải nhịn đói cả ngày vì không tìm được cái ăn, có người phải ăn mì tôm sống cả mấy ngày liền để chờ nước rút.

“Giá rơm đất bằng giá thóc”, một ví dụ điển hình của tác động bất lợi do bão, lụt

Đầu năm 2008 Đức Hương lại hứng chịu tiếp đợt rét đậm kèm theo mưa phùn, giá buốt kéo dài gần 40 ngày. Diện tích gieo cấy 130 ha toàn xã đã chết rét 127 ha, số diện tích 64 ha ngô Đông xuân cũng bị mất trắng và người dân ở đây phải làm lại hầu như toàn bộ diện tích lúa, ngô, lạc. Thiếu thức ăn cho gia súc vào lúc rét đậm trở thành nỗi lo hàng đầu. Hầu hết gia đình trong xã phải bỏ ra từ 500.000 đến trên 1 triệu đồng để mua rơm cho trâu bò ăn. Chưa bao giờ ở Đức Hương giá rơm lại đắt gần bằng giá thóc. Một số nhà

nghèo không có tiền mua rơm dẫn đến trâu bò bị chết do đói và rét, một số khác phải bán trâu bò đi. Đến cuối năm 2008 lại tiếp tục bị bão lũ và mưa kéo dài khiến toàn bộ vụ đông của xã bị mất trắng. Giá rau tại chợ địa phương đắt gấp 3 lần lúc bình thường. Các đợt cứu trợ của Nhà nước và hỗ trợ của Dự án giảm nhẹ thiên tai do HCCD thực hiện đã giúp người dân khắc phục hậu quả thiên tai, nhưng khó khăn vẫn chồng chất. Với những hậu quả to lớn của thiên tai, tỷ lệ hộ nghèo của xã Đức Hương đã tăng mạnh (39.8% cuối năm 2008 so với 30.6% cuối năm 2007).

Thiên tai gây khó khăn cho thu hoạch, sơ chế và bán sản phẩm, và còn gây thiếu nước sinh hoạt...

Tại các điểm quan trắc khác, cán bộ cơ sở và người dân vẫn thường nhắc đến những đợt mưa nắng thất thường vào lúc trái mùa khiến năng suất lúa, ngô, cây ăn quả bị thiệt hại nặng. Những hộ nghèo DTTS chủ yếu canh tác nương rẫy phụ thuộc vào nước trời nên luôn ở trong tình trạng bấp bênh về an ninh lương thực. Tại Cư Huê-ĐL, mưa vào đúng vụ thu hoạch cuối năm 2008 làm hỏng ngô, cà phê do bà con còn hạn chế về điều kiện bảo quản, phơi sấy. Đường vào rẫy của đồng bào chủ yếu là đường đất, trời mưa kéo dài làm đường lầy lội xe không vào được dẫn đến giá bán giảm. Mưa lớn, nước suối lên cũng gây trở ngại cho nhiều hộ nghèo không đi làm thuê được hoặc không vào được rừng hái măng, đào củ... dẫn đến thiếu tiền sinh hoạt hàng ngày. Những tháng khô hạn còn thiếu nước sinh hoạt hoặc đất bị nhiễm mặn ảnh hưởng đến cả sản xuất và đời sống người dân. Tại Thuận Hòa-TV, bà con khắc phục việc thiếu nước bằng cách khoan giếng ngoài ruộng, bơm nước lên để trồng màu; nhưng các hộ nghèo không có tiền để đóng giếng và mua máy bơm; và những vùng nhiễm mặn cũng không thể canh tác 2 vụ được.

Cán bộ cơ sở và người dân tại các điểm quan trắc chia sẻ những rủi ro do thời tiết bất thường như sau:

- “Sản lượng lúa năm nay giảm một nửa so với năm 2007, năm ngoái 10kg giống thu được 7 - 8 túi, năm nay 10 kg chỉ thu được 2 - 3 túi, có 2 - 3 nhà còn mất trắng” (nhóm nòng cốt bản Xốp Mạt, xã Lượng Minh)
- “Người dân ở đây khổ lắm. Phụ thuộc nhiều vào thời tiết, mưa quá cũng không trúng mà nắng quá cũng không trúng. Mưa nhiều quá ngập ruộng thì phải bỏ ruộng luôn” (Ch.K. thôn Ma Dú, xã Phước Thành)
- “Năm ni xoài không có quả vì thời tiết vừa nắng vừa mưa. Cây xoài ra hoa vào tháng 3-4 nhưng nắng quá làm hoa rụng hết” (H.V. thôn Troan Ổ, xã Xy)
- “Mưa quá, một tháng nay mình chưa vào rẫy, đường khó đi mà có đi thì cũng không làm gì được. không chỉ mình đâu, cả buôn đều vậy cả tháng nay chỉ ở nhà thôi không đi làm được” (Y.T.B. buôn M’ Hăng, xã Cư Huê)

Sâu bệnh, dịch bệnh

Dịch bệnh giảm do công tác thú y, vận động làm chuồng trại gia súc tốt hơn

Dịch bệnh trên vật nuôi trong năm 2008 đã giảm so với năm 2007 tại nhiều điểm quan trắc (Thuận Hòa-HG, Lượng Minh-NA, Phước Đại-NT, Xy-QT). Công tác tiêm phòng cho gia súc đã được triển khai tích cực. Các chương trình dự án tài trợ đã chú trọng hỗ trợ công tác thú y, như tuyển dụng, đào tạo thú y thôn bản và cấp tử thuốc thú y. Việc vận động người dân làm chuồng trại, hạn chế thả rông gia súc của chính quyền và các đoàn thể địa phương đã có tiến bộ. Giảm thả rông gia súc còn giúp giảm phá hoại cây rừng mới trồng.

... tuy nhiên, sâu bệnh và dịch bệnh vẫn là rủi ro thường trực của người nghèo

Tuy nhiên, sâu bệnh và dịch bệnh vẫn là rủi ro phổ biến. Do đường xá đi lại khó khăn, cán bộ cơ sở thiếu và yếu nên việc hướng dẫn, vận động người dân về khuyến nông-thú y thiếu sâu sát, việc theo dõi, phát hiện và xử lý sâu bệnh, dịch bệnh còn chậm. Chăn nuôi lợn, gà của bà con vẫn rất bấp bênh do dịch bệnh xảy ra thường xuyên khó kiểm soát. Hộ nghèo thường thiếu tiền mua thuốc trừ sâu, thiếu kiến thức (nhiều người không biết chữ), thiếu nhận thức (sợ tiêm phòng làm chết gia súc) hoặc thiếu lao động để chăn dắt gia súc nên thường gặp rủi ro hơn đối với sâu bệnh, dịch bệnh.

... nuôi tôm cũng gặp nhiều rủi ro nghiêm trọng

Tại Thuận Hòa-TV, một số bà con vẫn nuôi tôm sú trên đất lúa 1 vụ, dù đất ở đây không được qui hoạch vùng nuôi tôm do bất lợi về nguồn nước. Năm 2008 rủi ro thất tôm còn nặng nề hơn so với năm 2007. Nhóm nông cốt thôn Thủy Hòa cho biết “cả thôn có trên 90 hộ nuôi tôm, năm nay chỉ có 3-4 hộ trúng, còn đâu thất hết do bị bệnh đốm trắng, đỏ thân”. Bà con thất tôm dẫn đến vướng nợ ngân hàng không trả được, do đó cũng không có điều kiện vay tiếp.

Đau ốm và thiếu sức lao động

Người nghèo lo ngại nhất đau ốm dẫn đến thiếu lao động và chi phí chữa bệnh tốn kém

Đối với những người nghèo thiếu vốn, thiếu đất và học vấn thấp, thì sức lao động phổ thông là tài sản quý nhất của họ. Đau ốm dẫn đến thiếu lao động và chi phí chữa bệnh lớn luôn là những nguyên nhân cơ bản của đời sống đi xuống. Khi được hỏi về những rủi ro, thách thức đối với đời sống trong 12 tháng tới, người dân tại tất cả các điểm quan trắc đều xếp “thiếu lao động” là mối lo ngại lớn nhất của gia đình họ (Bảng 25). Thực tế, khỏe mạnh và có sức lao động thì mới có khả năng chống đỡ các rủi ro khác.

Bệnh tật là rủi ro cá nhân, nhưng cũng do nhiều yếu tố có tính cộng đồng

Có nhiều yếu tố về điều kiện sống dẫn đến gia tăng rủi ro về bệnh tật cho người nghèo tại các điểm quan trắc. Thời tiết bất thường và thiếu quần áo ấm dễ dẫn đến các bệnh về đường hô hấp nhất là đối với trẻ em. Các vùng hay gặp lũ lụt dễ bùng phát các dịch bệnh (Đức Hương-HT). Đi rừng nhiều và ít ngủ màn ở miền núi dễ gặp rủi ro về bệnh sốt rét (Xy-QT). Nghiện hút ma túy là nguyên nhân hàng đầu của bệnh HIV/AIDS (Lượng Minh-NA, Thanh Xương-ĐB). Đi làm thuê lao động quá sức, ăn uống kham khổ, điều kiện an toàn lao động thiếu cũng hủy hoại sức khỏe, dễ dẫn đến tai nạn. Thiếu nước sinh hoạt hợp vệ sinh, tập quán uống sôi nấu chín chưa phổ biến và kể cả việc ăn thịt các con vật nuôi bị bệnh thường là nguyên nhân chính dẫn đến các bệnh về đường tiêu hóa. Nhóm nam nữ nghèo bản Chăm Puông, xã Lượng Minh-NA chia xẻ “Ôm đau năm nay cũng tăng lên, chủ yếu là bị sốt, bị tiêu chảy do ăn phải thịt gà, lợn bị bệnh”.

BẢNG 25. Rủi ro, thách thức của hộ gia đình trong 12 tháng tới, 2008 (%)

Xã	Tiếp cận nguồn Vốn	Lao động	Cây, con giống không phù hợp	Kỹ thuật sản xuất mới	Giá cả, thị trường	Hệ thống thủy lợi xuống cấp	Thiên tai, hạn hán, lũ lụt	Dịch bệnh, sâu bệnh	Khác
Thuận Hòa	3	80	3	3	10	3	73	93	3
Bản Liên	13	33	12	2	52	3	45	63	3
Thanh Xương	25	67	3	3	68	0	27	68	3
Lượng Minh	30	75	3	2	7	0	68	63	8
Đức Hương	12	81	8	5	27	3	67	37	3
Xy	17	73	0	7	60	0	25	48	5
Cư Huê	15	43	0	2	70	3	80	17	5
Phước Đại	5	73	5	17	25	20	57	67	12
Phước Thành	7	71	3	9	22	2	64	66	10
Thuận Hòa	22	73	8	2	38	0	15	25	18

NGUỒN: Phòng vấn hộ gia đình

Rủi ro do thực hiện các chương trình-dự án

<i>Các chương trình, dự án cũng có thể gây rủi ro cho người dân</i>	Các chương trình, dự án đều có mục tiêu hỗ trợ người dân cải thiện sinh kế và nâng cao mức sống. Tuy nhiên, quá trình thực hiện dự án có thể dẫn đến những rủi ro lớn cho người dân nếu không được thực hiện đúng cách và không lường hết các tác động không mong muốn để có biện pháp quản lý rủi ro phù hợp.
<i>như các rủi ro về tái định cư và các “qui hoạch treo”...</i>	Báo cáo năm 2007 đã nêu lên rủi ro của người dân bị thu hồi đất để xây dựng các công trình hạ tầng (tại Phước Đại-NT và Thanh Xương-ĐB) và rủi ro do tái định cư (Xy-QT, Phước Thành-NT). Trong năm 2008 tại Phước Đại-NT đời sống đã bớt khó khăn sau khi công trình thủy lợi hồ Song Sát hoàn thành, bà con tích cực khai hoang đất để trồng lúa, một số hộ thiếu đất được cấp đất. Tuy nhiên có tình trạng một số hộ đồng bào Raglai sang nhượng đất mặt tiền hoặc đất sản xuất cho người nơi khác đến. Việc sử dụng tiền đền bù, tiền sang nhượng đất không hợp lý hoặc không hiệu quả (dồn tiền xây nhà hoặc chi tiêu, trả nợ mà không đầu tư vào sản xuất, hoặc đầu tư vào gia súc nhưng giá giảm và bị dịch bệnh).dẫn đến rủi ro lớn về đời sống. Riêng tình trạng “qui hoạch chậm thực hiện” tại Thanh Xương-ĐB vẫn không có gì thay đổi, cản trở các nỗ lực cải tạo nhà cửa, đầu tư vào ruộng vườn của bà con trong vùng qui hoạch. Bà con tái định cư ở Xy-QT và Phước Thành-NT vẫn gặp khó khăn về thiếu đất sản xuất ở nơi ở mới, một số phải quay về làng cũ canh tác nương rẫy.
<i>hoặc các rủi ro khi xây dựng công trình</i>	Các công trình xây dựng cơ sở hạ tầng tạo cơ hội việc làm tại chỗ (“phụ hồ”) cho người dân địa phương.Tuy nhiên, nhiều nơi bà con địa phương không hào hứng đi làm phụ hồ, do không quen với thời gian, cung cách làm việc công nghiệp và do bận việc hàng ngày trên rẫy ruộng nhà mình. Một số nơi bà con chịu khó đi làm phụ hồ thì lại gặp rủi ro chủ thầu quỵt tiền công khiến đời sống lao đao.
<i>hoặc các rủi ro khi thực hiện phương thức “canh tác theo hợp đồng”...</i>	Các doanh nghiệp khi thực hiện các chương trình giao kết với nông dân theo phương thức “canh tác theo hợp đồng” có thể khiến dân gặp rủi ro lớn nếu giới thiệu giống mới mà chưa qua kiểm nghiệm có phù hợp với chất đất và khí hậu địa phương hay không. Chính phủ đã có chính sách liên kết “4 nhà”, nhưng ở nhiều nơi vai trò của nhà nước (chính quyền địa phương) và nhà khoa học (các cơ quan nghiên cứu, khuyến nông) còn mờ nhạt, để cho quan hệ giữa nhà doanh nghiệp và nhà nông mang lại nhiều bất bình, thiệt thòi cho người dân. Thất bại của chương trình trồng bắp giống ở xã Cư Huê-ĐL là một câu chuyện điển hình (Hộp 17).

Hộp 17. Làm bắp giống thiếu thử nghiệm trước

Vào tháng 6 năm 2008, Trung tâm giống cây trồng NH hợp đồng với nông dân xã Cư Huê làm bắp giống trên diện tích 22 ha. Trung tâm hỗ trợ giống và thuốc trừ sâu, cử cán bộ hướng dẫn tại chỗ, và cam kết mua lại bắp giống với giá thỏa thuận là 6000 đồng/kg hạt khô (cao hơn 50% so với giá thị trường của bắp lai). Tuy nhiên, sau 15 ngày trồng cây bắp bị hỏng mặc dù thời tiết thuận lợi và Trung tâm đã cho phun thuốc xử lý nhưng không thành công. 15 ha bắp đã bị hỏng toàn bộ, 7 ha còn lại cho năng suất thấp và chưa chắc đã đạt tiêu chuẩn bắp giống F1. Sau khi thương thảo giữa Trung tâm và nhóm trồng bắp (có sự hiện diện của xã và huyện), Trung tâm đồng ý đền bù cho bà con 800.000 đồng cho 1 sào bắp bị hỏng. Số tiền này chỉ bù đắp được chi phí tiền mặt cho phân bón và làm đất, không bao gồm chi phí lao động, làm đất lại và phần giảm năng suất bắp do gieo muộn.

Lý do chính khiến cây bắp bị chết là giống bắp mới không phù hợp với chất đất. Trước khi hợp đồng với nông dân, Trung tâm có làm việc với Trạm khuyến nông huyện, và Trạm đã yêu cầu Trung tâm trồng thử nghiệm giống mới trong 2 vụ liên tiếp trước khi đưa ra diện rộng. Tuy nhiên Trung tâm đã không làm như vậy mà xuống đặt vấn đề thẳng với xã sau đó hợp đồng trực tiếp với từng người dân.

Trong vấn đề này vai trò quản lý của cơ quan huyện còn yếu. Thêm nữa, nhận thức của cán bộ cơ sở và nông dân về những rủi ro tiềm ẩn khi đưa giống mới vào địa phương cần được nâng cao để tự bảo vệ mình.

3.2 Các nhóm xã hội đặc thù dễ bị tổn thương

Các nhóm xã hội đặc thù là những người dễ bị tổn thương nhất trước các rủi ro và cú sốc

Trong khi các rủi ro mang tính cộng đồng tác động đến mọi người, có những nhóm dễ bị tổn thương hơn các nhóm khác do khả năng chống đỡ rủi ro của họ bị hạn chế. Nhìn chung nhóm người nghèo và cận nghèo dễ bị tổn thương hơn so với nhóm không nghèo; nhưng còn có những nhóm xã hội có những khó khăn đặc thù hơn nữa do gặp phải những rủi ro mang tính cá nhân. Báo cáo này tập trung vào phân tích những hạn chế, bất lợi của các nhóm xã hội đặc thù là đối tượng của chính sách bảo trợ xã hội hiện hành của Việt Nam.

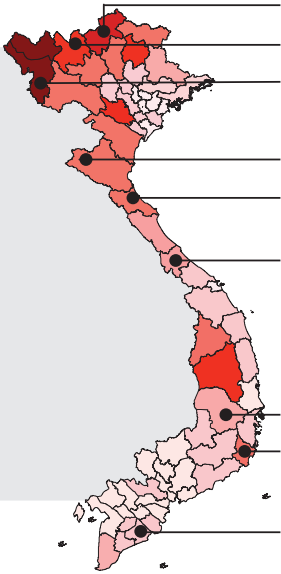
Gia đình có người khuyết tật

Có trên dưới 20% hộ nghèo có người khuyết tật ở các dạng khác nhau

Bảng 26 cho thấy trong mẫu phỏng vấn có trên dưới 20% hộ nghèo có người khuyết tật ở các dạng khác nhau (bao gồm cả người bị di chứng của nhiễm chất độc màu da cam điôxin) tại một số điểm quan trắc như Thuận Hòa-HG, Thanh Xương-ĐB, Lũng Minh-NA. Theo Nghị định 67/CP, hộ có người khuyết tật phải thuộc hộ nghèo mới được nhận hỗ trợ xã hội hàng tháng. do đó cán bộ cơ sở và người dân thôn bản có thể “ưu ái” cho những hộ có người khuyết tật vào trong danh sách hộ nghèo để được nhận hỗ trợ, kể cả khi hộ đó không thuộc diện nghèo thực sự.

BẢNG 26. Tỷ lệ hộ có người thuộc nhóm xã hội đặc thù (%)

Xã	Bị khuyết tật		Ngại hút		Hộ đơn thân nuôi con dưới 15 tuổi		Già cả neo đơn	
	Hộ nghèo	Hộ không nghèo	Hộ nghèo	Hộ không nghèo	Hộ nghèo	Hộ không nghèo	Hộ nghèo	Hộ không nghèo
Thuận Hòa	22	0	0	0	0	0	0	0
Bản Liễn	3	0	0	0	0	0	3	0
Thanh Xương	21	4	7	4	7	4	7	2
Lũng Minh	16	0	16	7	16	7	9	0
Đức Hương	12	2	0	0	0	0	6	0
Xy	10	3	0	0	0	0	0	0
Cư Huê	5	0	0	0	0	0	5	0
Phước Đại	10	3	0	3	0	3	0	0
Phước Thành	5	6	0	0	0	0	5	0
Thuận Hòa	6	4	0	0	0	0	6	0



NGUỒN: Phỏng vấn hộ gia đình

Người khuyết tật còn thiếu cơ hội hòa nhập Có sự khác biệt giữa 2 nhóm khuyết tật: người khuyết tật là thành viên chính trong gia đình (đã lớn tuổi, là chủ hộ hoặc vợ/chồng của chủ hộ) và người khuyết tật là trẻ em. Hầu hết gia đình có người khuyết tật là thành viên chính trong gia đình đều có đời sống khó khăn. Người khuyết tật thiếu cơ hội học văn hóa, học nghề hoặc cơ hội việc làm phù hợp với khả năng của mình. Cán bộ cơ sở thường không xét những gia đình này trong các chương trình vay vốn ưu đãi vì lo ngại hộ thiếu lao động, không có khả năng trả nợ (mặc dù chính sách vay vốn hiện nay đã rất ưu đãi về lãi suất cho hộ có người khuyết tật). Giao tiếp xã hội và tham gia các sinh hoạt cộng đồng của người khuyết tật rất hạn chế.

Cơ hội học hành của trẻ em khuyết tật rất thấp Đối với nhóm trẻ em khuyết tật, gia đình có thể thuộc hộ nghèo hoặc không nghèo. Tuy nhiên, cơ hội được học hành của các em rất thấp (đối với những dạng khuyết tật không liên quan đến trí tuệ) vì tại các điểm quan trắc là miền núi vùng sâu chưa có các lớp hay công cụ hỗ trợ việc học của các em khuyết tật. Gia đình có trẻ em khuyết tật gặp khó khăn nhiều mặt, từ việc phải lo chi phí chăm sóc sức khỏe đến việc bố mẹ phải dành thời gian ở nhà để chăm sóc các em nên hạn chế về việc làm, thu nhập và tham gia các hoạt động xã hội. Khó khăn càng tăng lên gấp bội khi phụ nữ đơn thân hoặc bố mẹ đau yếu phải nuôi con khuyết tật.

Còn thiếu một hệ chính sách đồng bộ hỗ trợ người khuyết tật Người khuyết tật đang hàng ngày vật lộn với khó khăn để vượt lên trên số phận. Hiện nay, trợ cấp xã hội hàng tháng cho gia đình nghèo có người khuyết tật còn ở mức thấp (mức cơ bản 120.000 đồng/tháng). Gia đình có người khuyết tật thuộc diện cận nghèo không được nhận trợ cấp xã hội theo Nghị định 67/CP. Những hỗ trợ khác của cộng đồng và người thân thường mang tính nhất thời và nhỏ lẻ. Những mong muốn về “bình đẳng cơ hội” hay “hòa nhập xã hội” đối với người khuyết tật còn một khoảng cách lớn với thực tế, vì còn thiếu những chính sách đồng bộ đối với họ. Người khuyết tật và gia đình có người khuyết tật chia sẻ những khó khăn của mình như sau.

--- “Nhà mình nghèo chấy luôn. Mình không làm rẫy được, muốn vay vốn để chăn nuôi bò, lợn, nhưng ban quản lý bán bảo là không cho vay vì không có thể chấp, không có lao động... Thỉnh thoảng mình vẫn đi cửa gổ [ngồi một chỗ], anh em gọi thôi, người ngoài người ta không gọi” (anh L.V.Y, bị tật ở chân, hộ nghèo bản Chăm Puông, xã Lượng Minh)

--- “Để chữa bệnh cho con năm nay chị phải bán đi 3000m² rẫy và vay ngoài 10 triệu. Chị chưa được nhận hỗ trợ cho con bị tàn tật vì năm ngoái ở thôn xét chị chỉ 1 mẹ 1 con lại có cả phê nên không cho vào nghèo. Năm nay khó khăn quá chị được vào danh sách nghèo, giờ đang làm hồ sơ chưa biết lúc nào được nhận hỗ trợ” (chị P.T.L đơn thân, có con bị thiếu năng trí tuệ và bệnh tim bẩm sinh, hộ nghèo thôn Đồng Tâm, xã Cư Huê)

--- “Con gái khi sinh ra bị sốt sau đó bị bại liệt, không nói được nhưng nghe được, hiểu được. Mình làm cho nó một cái chòi ở riêng, ngày đút cơm cháo cho ăn 3 bữa, đêm mẹ phải ra ngủ cùng. Nó không có bạn chơi. Có được nhận hỗ trợ, một lần được 120.000 đồng, 1 lần được 45.000 đồng, có bao nhiêu thì mình nhận bấy nhiêu, có biết gì đâu mà đòi hỏi” (anh C.H, có con bị bại liệt, hộ nghèo thôn Ma Dú, xã Phước Thành)

Trẻ em mồ côi

Trẻ em mồ côi ở trong hoàn cảnh đáng thương Những trường hợp trẻ em mồ côi cả cha và mẹ hoặc không còn người nuôi dưỡng tại các điểm quan trắc đều ở trong hoàn cảnh đáng thương, do bố mẹ bị chết vì HIV/AIDS hoặc đang chấp hành án tù. Đặc biệt, đối với các dân tộc theo chế độ mẫu hệ như đồng bào Raglai, con cái mang họ mẹ, khi người vợ bị chết thì theo luật tục người chồng đi lấy vợ mới phải về nhà mình, để lại toàn bộ tài sản cho gia đình bên vợ, các con cũng để lại cho gia đình bên vợ chăm sóc. Trẻ mồ côi mẹ trong dân tộc Raglai thường được bà ngoại, các dì đón về chăm lo nhưng nếu trẻ đã lớn (từ 15 tuổi trở lên) thường phải bỏ học và tự chăm sóc nhau, cùng nhau làm rẫy.

Phụ nữ đơn thân

Phụ nữ đơn thân khó chống đỡ với rủi ro, con cái họ chịu nhiều thiệt thòi trong việc đến trường

Phụ nữ đơn thân nuôi con nhỏ có nguy cơ cao bị suy giảm đời sống khi đối mặt với các rủi ro. Tại xã Lượng Minh-NA có một số lượng đáng kể phụ nữ đơn thân do chồng chết vì nhiễm HIV/AIDS hoặc đang chấp hành án tù do tham gia vào buôn bán, vận chuyển ma túy. Phụ nữ đơn thân thường gặp những rủi ro về sức khỏe do phải làm mọi việc vất vả kể để nuôi con, rủi ro về mùa màng do thiếu sức lao động. Con cái của phụ nữ đơn thân cũng chịu nhiều thiệt thòi trong việc học hành do hoàn cảnh gia đình khó khăn. Nhiều em hay nghỉ học ở nhà vào những thời điểm mùa vụ cao điểm để giúp mẹ làm rẫy hoặc trông em.

Hỗ trợ phụ nữ đơn thân chưa hiệu quả ở các vùng miền núi DTTS

Hội Phụ nữ đã có chương trình chia sẻ, giúp đỡ các chị phụ nữ đơn thân nuôi con nhỏ. Nhưng chương trình này ở các xã miền núi DTTS triển khai chưa thật sự hiệu quả, đường sá đi lại khó khăn, hoạt động tổ nhóm phụ nữ còn yếu và năng lực của cán bộ phụ nữ ở cơ sở còn hạn chế. Việc tiếp cận vốn vay của phụ nữ đơn thân cũng hạn chế hơn các hộ khác, do họ thiếu lao động nên không có phương án đầu tư hiệu quả, bản thân sợ nợ không dám vay hoặc do cán bộ cơ sở ngại bảo lãnh cho các gia đình này.

Người già neo đơn

Người già neo đơn thường nhờ vào giúp đỡ của họ hàng, xóm giềng

Số gia đình già cả neo đơn không có người chăm sóc có rất ít tại các điểm quan trắc, vì đa số vẫn nương tựa được vào con cái. Một số gia đình chỉ còn người già do không có con hoặc con cái đã lớn đi lấy vợ, lấy chồng ở xa. Nhiều người già neo đơn vẫn cố gắng lao động làm ruộng, làm vườn, nhưng sức khỏe yếu và hay đau ốm khiến họ thường là nhóm khó khăn nhất, dễ bị tổn thương nhất trong cộng đồng khi gặp rủi ro. Khi đau ốm hay gặp bão lũ họ thường nhờ vào sự giúp đỡ của hàng xóm láng giềng. Những cụ ông, cụ bà có lương hưu hoặc trợ cấp người có công thì đỡ khó khăn hơn.

Gia đình có người vướng vào nghiện hút ma túy

Rủi ro do vướng vào nghiện hút ma túy còn rất phức tạp

Vướng vào ma túy dẫn đến thiếu lao động, phá vỡ hạnh phúc gia đình, đời sống khó khăn ở Lượng Minh-NA và Thanh Xương-ĐB đã được nhắc đến trong báo cáo năm 2007. Trong năm 2008, nạn ma túy không còn công khai như trước, nhưng số người nghiện hút vẫn không giảm. Tại xã Lượng Minh-NA, số người nghiện theo thống kê của xã năm 2008 tăng gần gấp đôi so với năm 2007 do năm 2008 điều tra sát đến từng hộ gia đình nên nắm số lượng người nghiện chính xác hơn. Hiệu quả của các chương trình cai nghiện tập trung hoặc cai nghiện tại chỗ chưa cao, khả năng tái nghiện lớn. Tại Lượng Minh-NA chỉ có một vài người thực sự cai nghiện được khiến đời sống của gia đình vươn lên thoát nghèo. Những điển hình cai nghiện này cần được nhân rộng dựa trên sự theo dõi sâu sát, hỗ trợ kịp thời của chính quyền và đoàn thể ở cơ sở. Các hành động mạnh của lực lượng an ninh nhằm ngăn chặn triệt để tệ nạn buôn bán ma túy là điều mong mỏi của người dân nơi đây.

Nhóm sống ở địa bàn tách biệt

Sống ở địa bàn tách biệt là một rủi ro lớn đối với người nghèo

Nhóm hộ sống ở địa bàn tách biệt thường nghèo hơn so với mặt bằng chung do gặp bất lợi về đất đai và cơ sở hạ tầng. Điển hình như đội 3 ở thôn Mịch B, xã Thuận Hòa-HG cách thôn 3km, đường nhỏ nên máy móc không vào được, đội không có điện và công trình nước sinh hoạt (trong 18 hộ của đội 3 thì 11 hộ thuộc diện nghèo). Hoặc “xóm Cao Bằng” ở thôn Đồng Tâm, xã Cư Huê-ĐL tập trung đông người nghèo là bà con người Tày từ phía Bắc vào. Bà con thiếu đất nên chủ yếu làm thuê, ở cạnh rẫy đường sá lấy lợi vào mùa mưa nên trẻ em đi học khó khăn, xe khó vào nên giá bán ngô thấp, không có điện lưới (một số mắc điện nhờ bên xã khác). Nhóm hộ nghèo sống tách biệt còn bao gồm hộ quay về rẫy cũ trên núi vì khó sống ở nơi tái định cư, như một số bà con Vân Kiều ở xã Xy-QT và Raglai ở xã Phước Thành-NT. Nơi tái định cư mặc dù tốt hơn nhiều về cơ sở hạ tầng, điều kiện học hành và chữa bệnh nhưng thường thiếu đất, đất xấu và thiếu thủy lợi, và cũng do bà con chưa theo kịp bước nhảy đầu tư thâm canh tại nơi ở mới so với làm nương rẫy quảng canh tại nơi ở cũ. Nhóm hộ cách biệt thường cảm thấy bị thiệt

thời, ít được địa phương quan tâm vì “cán bộ xã ít khi vào đến đây”. Do ở trên rẫy nên những hộ nghèo này cũng khó tiếp cận với chương trình xóa nhà tạm. Như tại thôn Tà Lú 1 xã Phước Đại, còn 5 hộ đang sống trên rẫy, thôn đã làm đơn đề nghị cấp đất ở tại thôn cho những hộ này, nhưng còn rất khó khăn do quỹ đất hạn hẹp.

3.3 Các biện pháp chống đỡ các rủi ro và cú sốc

Để chống đỡ với các rủi ro và cú sốc, các gia đình nghèo và cận nghèo phải tự xoay sở tối đa trong phạm vi của mình, ngoài ra họ còn nhận được hỗ trợ của người thân, hàng xóm láng giềng, và các hỗ trợ kịp thời của Nhà nước và các tổ chức khác.

Giảm chi tiêu

Bảng 27 cho thấy khi gặp rủi ro về giá cả phương án chống đỡ phổ biến nhất của người dân là giảm chi tiêu.

Theo thứ tự ưu tiên về chi tiêu của người nghèo, các khoản chi “xa xỉ” như mua đồ đạc lâu bền, kiến thiết nhà cửa, về quê thăm gia đình họ hàng, đi chơi thăm bạn bè, mua quần áo, chi phí “hiếu hỷ” có ưu tiên thấp nhất nên sẽ bị cắt giảm đầu tiên. Các chi tiêu lương thực có ưu tiên thấp thứ hai và rất dễ bị cắt giảm, như “thịt cá” (trước đây 1 tháng mua thịt 1-2 lần, giờ 2-3 tháng mua một lần) và “mắm, muối, mì chính, cá khô” (dùng tiết kiệm hơn, mua gói nhỏ hơn). Đáng lưu ý, các mặt hàng thực phẩm thấp cấp mà người nghèo thường tiêu dùng cũng có mức độ tăng giá mạnh hơn những mặt hàng cao cấp mà các hộ khá thường tiêu dùng. Chất lượng bữa ăn bị ảnh hưởng dẫn đến tình trạng suy dinh dưỡng trẻ em giảm chậm, có nơi còn tăng. Các khoản chi bắt buộc đến hạn như đóng tiền học cho con, trả tiền điện tiền nước, trả nợ tiền mua chịu phân, giống, thuê máy móc từ đầu vụ được coi là những khoản chi có ưu tiên cao, không thể cắt giảm mà chỉ có thể gia hạn nợ trong trường hợp bất đắc dĩ (nếu chậm trả sẽ chịu lãi nhiều hơn và không được mua chịu lần sau). Cuối cùng, chi phí mua gạo có ưu tiên cao nhất. Khi gặp rủi ro một số hộ nghèo sẽ phải giảm chi phí mua gạo bằng cách mua loại gạo rẻ hơn và ăn ngô sắn thay cơm. Giá mua gạo tăng cao có thể dẫn đến đói tạm thời.

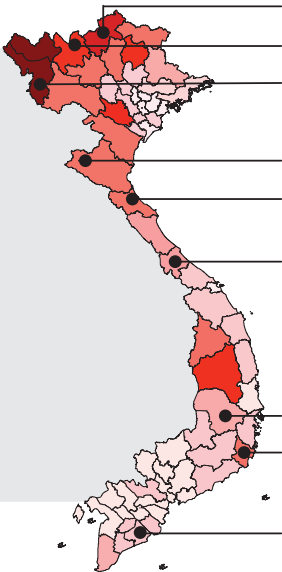
BẢNG 27. Các cách chống đỡ của người dân khi gặp rủi ro về giá cả, 2008 (%)

Xã	Cách chống đỡ khi gặp rủi ro về Giá cả trong năm 2008									
	Tăng chi tiêu	Giảm chi tiêu	Giảm qui mô sản xuất	Tăng qui mô sản xuất	Giảm mức độ đầu tư thâm canh	Tăng mức độ đầu tư thâm canh	Ngừng không sản xuất nữa	Tăng sản phẩm khác để bù lại rủi ro	Không làm gì, không có gì thay đổi	Phương án khác
Thuận Hòa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Bản Liễn	11	94	0	6	39	6	0	0	0	0
ThanhXương	23	100	15	0	31	0	0	0	8	0
Lượng Minh	0	94	19	0	0	0	0	0	0	0
Đức Hương	0	79	0	16	5	11	0	0	0	11
Xy	0	70	0	0	0	0	0	0	30	0
Cư Huê	0	68	0	0	8	0	0	0	16	4
Phước Đại	0	56	13	50	13	44	0	11	19	6
PhướcThành	39	30	0	0	4	0	0	4	44	13
Thuận Hòa	15	39	39	0	8	0	8	0	0	0

NGUỒN: Phỏng vấn hộ gia đình

Các hỗ trợ rất cần thiết để giúp hộ nghèo vượt qua các rủi ro và cú sốc

Phản ứng đầu tiên của người nghèo khi gặp rủi ro là giảm chi tiêu, dẫn đến suy giảm chất lượng cuộc sống



Đa dạng hóa sinh kế

Đa dạng hóa sinh kế là cách chống đỡ rủi ro phổ biến

Các phương án đa dạng hóa sinh kế, điều chỉnh qui mô sản xuất, điều chỉnh mức độ đầu tư để chống đỡ với rủi ro trong năm 2008 khá phong phú. Khi gặp khó khăn, người nghèo thường tăng đi làm thuê gần nhà và đi làm ăn xa để có tiền mua lương thực, giảm đầu tư thâm canh để giảm chi phí sản xuất, tăng canh tác nương rẫy quảng canh để tự túc lương thực (ví dụ, giảm trồng ngô lai tăng trồng ngô địa phương), tăng vào rừng kiếm sản phẩm tự nhiên để phụ thêm bữa ăn hàng ngày. Riêng tại Phước Đại-NT, bà con Raglai tận dụng nước tưới từ công trình thủy lợi hồ Sông Sắt vừa hoàn thành đã khai hoang tăng mạnh diện tích trồng lúa nước (sử dụng giống lúa lai nhưng chưa bón phân do đất mới còn tốt) để đảm bảo lương thực cho gia đình. Tuy nhiên hộ nghèo ở Phước Đại cũng khó thực hiện phương án này vì họ thường có ít đất bằng, chủ yếu có đất rẫy trên núi nên vẫn gặp nhiều rủi ro do thời tiết bất lợi.

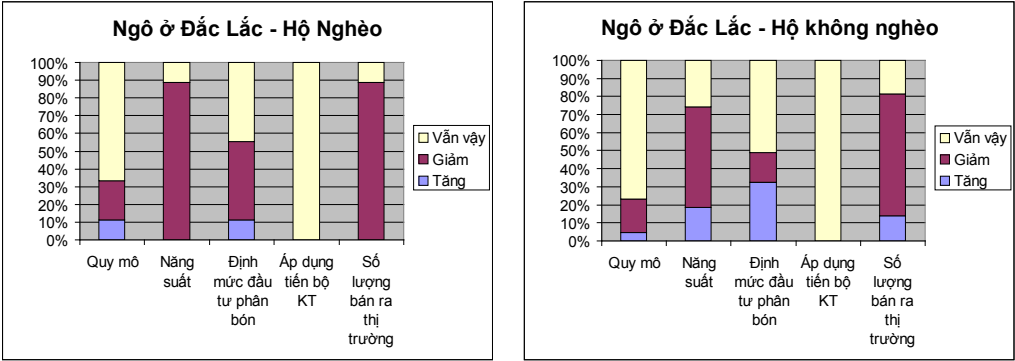
Mô hình sinh kế đa dạng giúp chống đỡ tốt hơn các cú sốc, dù không tạo được đột biến về thu nhập

Đa dạng hóa sinh kế giúp chống đỡ rủi ro giá cả tốt hơn là trường hợp điển hình ở xã Thuận Hòa-HG. Trong bối cảnh rủi ro trong năm 2008, tỷ lệ nghèo của Thuận Hòa vẫn giảm mạnh, đời sống người dân tương đối ổn định. Có được kết quả này là do bà con người Tày và người H'Mông ở Thuận Hòa có nhiều nguồn thu nhập dù mỗi nguồn không nhiều (“mỗi thứ một tý”) như lúa, ngô, sắn, lợn, gà, rau, làm thuê tại chỗ như đào ruộng, xẻ gỗ... Bà con ở đây có truyền thống sử dụng phân chuồng và vẫn đổi công rất tốt. Các phương án sinh kế đa dạng có thể không làm cho bà con Thuận Hòa-HG tiến nhanh khi giá cả thuận lợi như các vùng sản xuất hàng hóa khác, nhưng cũng không làm bà con nghèo đột ngột khi giá cả bất lợi.

Những vùng sản xuất hàng hóa chuyên canh chịu tác động mạnh của rủi ro

Những vùng sản xuất hàng hóa chuyên canh chịu tác động mạnh của rủi ro, điển hình là người trồng ngô ở Đắc Lắc. Trong năm 2008, năng suất ngô giảm 20-30% do gặp thời tiết bất lợi (hạn hán khi ngô trổ cờ, mưa nhiều khi thu hoạch), dẫn đến sản lượng ngô giảm. Mức độ đầu tư thâm canh của hộ nghèo DTTS giảm rõ rệt khi chi phí sản xuất tăng cao và các đại lý giảm hoặc không cho mua chịu. 45% số hộ nghèo được phỏng vấn tại Cư Huê-ĐL cho biết đã giảm định mức bón phân cho ngô (Hình 6).

Hình 6. Thay đổi về cách thức trồng ngô ở Đắc Lắc trong 12 tháng qua (% hộ)



Nguồn: Oxfam và AAV (12/2008)

Vay nợ quán

Vay nợ quán là một cách chống đỡ rủi ro, nhưng người nghèo nhất cũng khó được vay

Vay nợ quán theo phương thức “vay trước, trả sau” với cách giao dịch bất lợi như mua đất, bán rẻ và chịu lãi cao vẫn là cách chống đỡ rủi ro phổ biến tại các điểm quan trắc, nhất là tại những vùng thấp sản xuất thâm canh như Thanh Xương-ĐB, Đức Hương-HT, Cư Huê-ĐL, Xy-QT và Thuận Hòa-TV. Tuy nhiên, trong năm 2008 do gặp nhiều rủi ro về giá cả hoặc thiên tai, các hàng quán cũng hạn chế cho người nghèo vay nợ, mà chủ yếu cho những hộ khá, hộ có lương hàng tháng vay nợ. Những hộ nghèo nhất không được vay nợ lại không sẵn tiền mặt nên gặp nhiều khó khăn.

3.4 Các biện pháp và chính sách hỗ trợ khác

Hỗ trợ của cộng đồng

Hỗ trợ của cộng đồng với các hình thức đa dạng là lưới an toàn phi chính thức hữu hiệu trong phòng chống rủi ro

Tại các vùng miền núi DTTS, các hộ nghèo hoặc hộ neo đơn thường được sự quan tâm của họ hàng và dân làng để vượt qua khó khăn. Sự giúp đỡ hộ nghèo phổ biến nhất là cho không hoặc cho vay một ít lương thực lúc thiếu đói, đau ốm và giúp công làm nhà,. Hộ nghèo khi thiếu tiền có thể đến các hộ khá trong thôn bản vay công lao động (vay tiền mướn nhỏ, đến lúc mùa vụ trả bằng ngày công làm cỏ hay thu hoạch). Một số nơi có phong trào cho hộ nghèo nuôi rē gia súc hoặc vận động hộ có nhiều đất cho hộ nghèo mướn đất để gieo trồng (Thuận Hòa-HG, Bản Liễn-LC, Xy-QT, Cư Huê-ĐL).

Các nhóm DTTS vẫn duy trì được một số tập quán hợp tác cộng đồng nhằm giúp nhau chống đỡ rủi ro

Tại một số điểm quan trắc vấn duy trì tốt tập quán đối công theo nhóm giúp người nghèo thiếu lao động có thể gieo trồng và thu hoạch kịp mùa vụ. Tại Cư Huê-ĐL bà con Êđê thường đi xe công nông vào rẫy. Khi thu nhập giảm bà con tăng đối công bằng cách đi chung 1 xe 8-10 người vào rẫy để giảm chi phí dầu xe, nhà chủ lo canh rau và mua một ít thịt còn từng người mang cơm đi từ nhà. Tương tự, bà con Vân Kiều tại Xy-QT vẫn đối công để thu hoạch sản nhưng cách làm đã giản tiện hơn: trước đây mỗi lần thu hoạch sản được coi như một lần “liên hoan” do chủ nhà lo hết chi phí thì nay mọi người tự mang cơm đi để giảm chi phí.

Điển hình tại xã Bản Liễn-LC, các thôn bản vẫn duy trì “quỹ thóc của thôn” do dân làng góp hàng năm để cho những hộ thiếu ăn vay đến mùa thu hoạch sau trả, hoặc bà con đến mua thịt trâu trả tiền sau để hỗ trợ gia đình chẳng may có trâu bị chết rét (Hộp 18).

Hộp 18. Cùng nhau chống đỡ rủi ro tại Bản Liễn (Bắc Hà, Lào Cai)

Quỹ thóc cứu đói của thôn

Tất cả các thôn trong xã Bản Liễn đều có quỹ thóc của thôn do trưởng thôn quản lý, dành cho những hộ thiếu ăn đến mượn và hỗ trợ cho học sinh đi học bán trú ở xã. Mỗi hộ gia đình đóng 10-15kg thóc/năm (tùy theo quy định từng thôn) vào quỹ thóc chung của thôn. Các hộ cần thóc thường vay từ tháng 6 đến tháng 10 thu hoạch lại trả, lãi suất được tính là 2kg lãi trên 10kg vay, nếu vay qua năm sau trả lãi 2,2kg. Ngoài ra, nếu hộ gia đình cần thóc để lo đám ma cho người thân sẽ được vay 50kg không tính lãi.

Quỹ thóc của thôn Đội 1 người Tày được đánh giá hoạt động tốt nhất xã Bản Liễn, tất cả các hộ gia đình đều đóng góp đầy đủ. Năm 2008 thôn có gần 7 tạ thóc, đã cho 8 hộ đói vay. Người dân thôn Đội 1 vẫn mong muốn duy trì quỹ thóc để có thể giúp đỡ hộ gia đình khi khó khăn đã cho thấy hiệu quả của mô hình này.

Cả thôn mua thịt để hỗ trợ nhà có trâu bị chết rét

Đợt rét đậm, rét hại đầu năm 2008 đã ảnh hưởng nghiêm trọng đến hoạt động chăn nuôi của xã Bản Liễn. Toàn xã có 210 con trâu bị chết rét. Ngoài số tiền hỗ trợ của Nhà nước cho những gia đình bị chết trâu, người dân H’Mông ở thôn Khu Chu Túng 1 có tập quán giúp đỡ những hộ gia đình có trâu chết rét bằng cách đến “mua chịu” thịt trâu với giá là 15.000 đ-20.000 đ/kg.

“Tổ liên gia” là một mô hình liên kết chống đỡ rủi ro tốt của người Kinh ở vùng thấp

Ở các cộng đồng người Kinh, sự giúp đỡ người nghèo khi gặp rủi ro còn tùy thuộc vào phong trào liên kết giữa các gia đình. Như tại xã Đức Hương-HT, hoạt động tổ nhóm dưới hình thức “tổ liên gia” tiếp tục phát huy được vai trò liên kết cộng đồng của mình, trở thành một điểm tựa cho người nghèo. “Tổ liên gia” huy động các thành viên giúp hộ nghèo những lúc khó khăn hoạn nạn, như làm lại nhà khi gặp bão, bình xét hộ nghèo được ưu tiên hưởng các chính sách hỗ trợ (Hộp 19). Tuy nhiên, việc nhân rộng mô hình

“tổ liên gia” vượt ra ngoài phạm vi của các dự án tài trợ vẫn là một khó khăn, do địa phương thiếu ngân sách và nhân lực thúc đẩy việc thành lập và tổ chức các hoạt động tự giúp ban đầu của tổ liên gia để người dân tin tưởng.

Hộp 19. Tổ liên gia là một điểm tựa cho người nghèo

Chúng tôi đến xã Đức Hương (Vũ Quang, Hà Tĩnh) vào một ngày sau cơn bão số 5, con đường vào xã còn ngập nước. Gặp ông L.S.C, 58 tuổi, là tổ trưởng tổ liên gia số 5 thôn Hương Phùng tay cầm con dao đang đi trên đường, hỏi thăm được biết ông cùng một số thành viên trong tổ đang đi giúp sửa lại ngôi nhà bị hỏng của chị L.T.L, một thành viên là phụ nữ nghèo làm chủ hộ trong tổ liên gia. Ông cho biết “*hôm qua giúp nhà bà Á., hôm nay giúp chị L., còn 2 hộ nữa sẽ tiếp tục vào bữa sau*”.

Tổ liên gia số 5 có 24 hộ nằm rải rác nhưng tháng nào cũng họp đều đặn vào tối 16 âm lịch. Sau cơn bão số 5, tổ họp ngay và nắm tình hình thiệt hại của các hộ, lên danh sách ưu tiên cần hỗ trợ. Chia sẻ về cái được khi làm qua tổ liên gia ông nói “*ngoài việc chọn đúng nhu cầu còn chọn đúng đối tượng hỗ trợ. Cái hay là trong tổ các thành viên hiểu nhau nên dễ chỉ ra được ai thiệt hại cái gì và ai khó khăn nhất mà không gây thắc mắc. Làm qua tổ liên gia còn giúp tạo quan hệ gần gũi, tăng tình cảm gắn kết, phát huy tình tương thân tương ái hơn trong tổ. Qua việc hỗ trợ vừa rồi bà con rất vui vẻ thoải mái và hài lòng*”.

Hỗ trợ của các đoàn thể địa phương và tổ chức khác

Hội Phụ nữ một số nơi vẫn duy trì được quỹ chung để giúp chị em khi gặp khó khăn

Các tổ chức đoàn thể đều có những chương trình liên kết hội viên để vay vốn tín dụng ưu đãi, chia sẻ và giúp đỡ nhau trong cuộc sống. Điển hình là Hội Phụ nữ tại một số điểm quan trắc như tại Bản Liên-LC, Lượng Minh-NA và Phước Thành-NT duy trì được quỹ chung bằng cách đóng góp tiết kiệm hàng tháng, nuôi rē gia súc hoặc làm rẫy chung bán sản phẩm đi gây quỹ. Các tổ nhóm phụ nữ ở cấp thôn bản đã thăm hỏi, động viên người ốm hoặc tổ chức vận động công giúp các chị em gặp khó khăn nhất là phụ nữ đơn thân con nhỏ. Tuy nhiên ở nhiều điểm quan trắc khác, phụ nữ bận rộn với công việc nương rẫy và việc gia đình, nhiều phụ nữ DTTS ít biết chữ và ngại tham gia các hoạt động xã hội, năng lực cán bộ cơ sở hạn chế, nên hoạt động của các tổ nhóm còn yếu, không giúp được các hội viên chống đỡ rủi ro hiệu quả.

Biện pháp căn cơ là lồng ghép quản lý thiên tai vào quá trình lập kế hoạch KT-XH tại địa phương

Các dự án hỗ trợ quản lý thiên tai đã cố gắng lồng ghép các hoạt động quản lý thiên tai vào quá trình lập kế hoạch phát triển KT-XH tại địa phương. Tại xã Đức Hương-HT, dự án ECHO2 và chương trình phát triển cộng đồng do ActionAid tài trợ và HCCD thực hiện đã tổ chức nhiều hoạt động giúp người dân giảm nhẹ hậu quả và phục hồi sau bão lũ tốt hơn. Từ xã đến thôn đều tổ chức Ban phòng chống lụt bão, xây dựng và diễn tập các phương án di dời, ứng cứu sự cố. Các phương tiện như thuyền, áo phao, thông tin liên lạc được trang bị cho đội cứu hộ cứu nạn của xã. Lịch thời vụ và cơ cấu cây trồng được chỉ đạo linh hoạt phù hợp với diễn biến thời tiết. Lương thực, giống cây trồng và vật nuôi, phân bón, thuốc chữa bệnh và các gói nhu yếu phẩm được cung cấp kịp thời cho những hộ bị ảnh hưởng nặng của thiên tai, trong đó ưu tiên các hộ nghèo và phụ nữ đơn thân. Vai trò của “tổ liên gia” được phát huy tối đa để thực hiện phương châm quản lý thiên tai dựa vào cộng đồng (Hộp 20).

Hộp 20. Tăng khả năng chống đỡ của cộng đồng bị ảnh hưởng của lũ lụt

ECHO 2 là dự án “Xây dựng khả năng chống đỡ của cộng đồng thông qua việc cải thiện sinh kế và chuẩn bị ứng phó với thảm họa tại các xã bị ảnh hưởng bởi lũ lụt” do Văn phòng Viện trợ nhân đạo của Ủy ban châu Âu (ECHO) tài trợ, được HCCD thực hiện dưới sự điều phối và hỗ trợ của ActionAid tại 6 xã bị ảnh hưởng của lũ lụt thuộc 2 huyện Vũ Quang và Lộc Hà, tỉnh Hà Tĩnh, Việt Nam. Dự án có mục đích chính là hỗ trợ cho người dân bị thiệt hại do bão lụt nhằm giúp họ đảm bảo sinh kế ổn định và chuẩn bị tốt hơn để ứng phó với thiên tai, dự án bao gồm các hoạt động về an ninh lương thực (cung cấp gói lương thực, giống cây trồng, vật nuôi, xây dựng các công trình giảm nhẹ thiên tai), nước sạch (xây bể chứa nước), vệ sinh và y tế (tập huấn chăm sóc tâm lý cho nạn nhân thiên tai).

Quá trình triển khai thực hiện dự án cho thấy để tăng khả năng chống đỡ của cộng đồng bị ảnh hưởng của lũ lụt cần thực hiện tốt những việc sau:

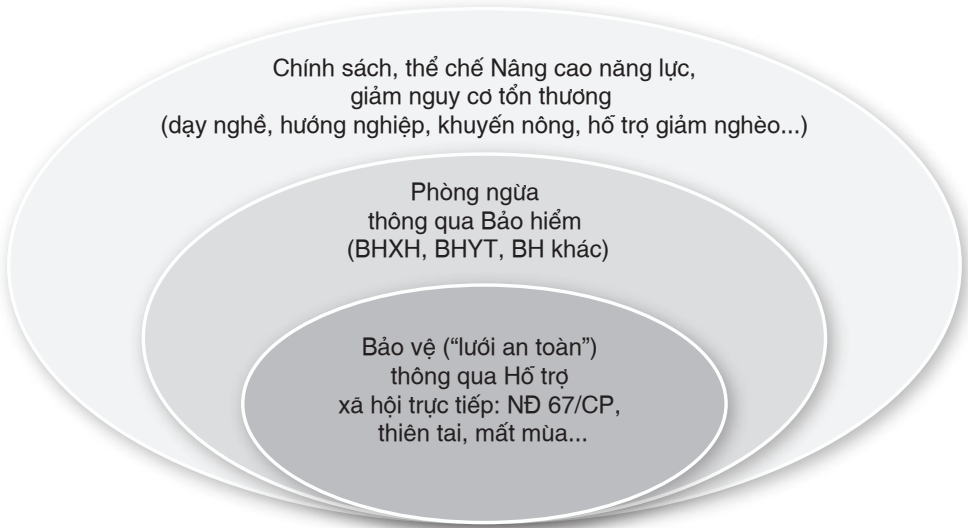
- Tại cấp quản lý vĩ mô cần xây dựng chiến lược giảm nhẹ thiên tai và thích ứng với biến đổi khí hậu
- Tại cấp quản trị địa phương cần thực hiện hiệu quả hoạt động ứng cứu; huy động và phân bổ hiệu quả nguồn lực; công khai và minh bạch các nguồn và khoản ứng cứu; tăng cường trách nhiệm giải trình trước, trong và sau khi có thiên tai; thúc đẩy thể chế phòng ngừa giảm nhẹ thiên tai dựa vào cộng đồng; và hệ thống cảnh báo sớm và giám sát thay đổi dựa vào cộng đồng.
- Với người dân cơ sở cần hỗ trợ tăng cường kiến thức và kinh nghiệm phòng ngừa và giảm nhẹ thiên tai, và nâng cao thể chế cộng đồng.

Hỗ trợ của Chính phủ

Các hỗ trợ của Chính phủ rất quan trọng để giúp người nghèo chống đỡ rủi ro...

Hỗ trợ của Chính phủ nhằm giúp các cá nhân và cộng đồng chống đỡ rủi ro được thực hiện thông qua các chính sách bảo trợ xã hội, gồm 3 vòng hỗ trợ: vòng ngoài cùng là các biện pháp nâng cao năng lực chống đỡ rủi ro, giảm nguy cơ tổn thương; vòng giữa là các biện pháp phòng ngừa thông qua các cơ chế bảo hiểm; vòng trong cùng là các biện pháp bảo vệ hay “lưới an toàn” thông qua các hỗ trợ xã hội trực tiếp cho những người bị ảnh hưởng của rủi ro (Hình 7).

Hình 7: Ba vòng bảo trợ xã hội



...như điều chỉnh chương trình dạy nghề để người nghèo có thể tiếp cận	Chính phủ đã có nhiều chính sách hỗ trợ dạy nghề miễn phí cho người nghèo. Tuy nhiên, có rất ít thành viên hộ nghèo ở các điểm quan trắc vùng miền núi DTTS tham gia các lớp học nghề tập trung tại huyện hay tỉnh. Cần tăng cường đưa các lớp học nghề về tận các xã và thôn bản nghèo theo phương châm “3 tại chỗ”: dạy nghề tại chỗ, dựa trên kỹ năng và nguyên vật liệu tại chỗ, cơ hội việc làm và tiêu thụ sản phẩm tại chỗ (kết nối với doanh nghiệp).
... tăng mức hỗ trợ di dời khỏi vùng nguy cơ cao, trao quyền cho người nghèo thực hiện xóa nhà tạm	Một số hộ ở biệt lập, ở rầy dốc trên núi cũng thuộc diện di dời để tránh rủi ro do thiên tai; tuy nhiên mức hỗ trợ còn thấp, nhiều nơi thiếu mặt bằng nên tốc độ triển khai còn chậm. Quyết định 167 mới ban hành về xóa nhà tạm cho người nghèo với mức hỗ trợ lớn hơn, qui trình thực hiện công khai minh bạch hơn, trao quyền nhiều hơn và nâng cao trách nhiệm của người dân, giám sát cộng đồng chặt chẽ hơn thực sự là một bước tiến lớn. Các chính sách hỗ trợ hộ nghèo khác nên được thiết kế lại theo tinh thần của Quyết định 167 để trở nên hiệu quả hơn.
... cải tiến phương pháp và phát triển mạng lưới khuyến nông cơ sở	Các hoạt động khuyến nông (bao gồm cả thú y và bảo vệ thực vật) đã phần nào giúp người dân phòng chống rủi ro. Tuy nhiên, ở nhiều nơi mạng lưới khuyến nông cơ sở còn yếu, phương pháp khuyến nông chậm đổi mới, việc gìn giữ và phát huy các tri thức bản địa để phòng chống rủi ro chưa rõ nét. Hy vọng rằng với chính sách hỗ trợ mạng lưới khuyến nông thôn bản trong Chương trình 30a sẽ góp phần cải thiện dịch vụ khuyến nông ở các vùng miền núi DTTS khó khăn.
... ưu tiên xây dựng thủy lợi nhỏ ở vùng miền núi	Các công trình thủy lợi và cơ sở hạ tầng được ưu tiên xây dựng ở các vùng nghèo. Thủy lợi vẫn là một phương cách hữu hiệu nhất giúp người dân phòng chống rủi ro do thời tiết. Suất đầu tư cho thủy lợi rất cao ở vùng miền núi, nhiều nơi thiếu đất bằng và thiếu nguồn nước cũng hạn chế việc đầu tư thủy lợi. Mặc dù vậy, các công trình thủy lợi nhỏ ở vùng miền núi nên được ưu tiên đầu tư hơn nữa.
... hỗ trợ mua thẻ BHYT cho cả người trung bình ở vùng nông thôn	Cấp thẻ Bảo hiểm y tế miễn phí cho các thành viên hộ nghèo đã được thực hiện khá tốt. Việc ghi sai tên họ hay cấp thẻ BHYT chậm đã được khắc phục cơ bản trong năm 2008. Tuy nhiên chi phí phụ trội cho việc khám chữa bệnh ở tuyến trên đối với người nghèo vẫn là cản trở lớn cho hộ nghèo trong việc tiếp cận các dịch vụ y tế. Chính sách hỗ trợ một phần kinh phí mua thẻ BHYT cho hộ cận nghèo có ý nghĩa ở vùng thấp (bà con DTTS ở miền núi đã được cấp thẻ BHYT miễn phí theo Quyết định 139), nhưng nhận thức và nguồn lực của người cận nghèo trong việc mua thẻ BHYT tự nguyện còn hạn chế. Mục tiêu BHYT toàn dân cần có những chính sách hỗ trợ mạnh hơn nữa cho các nhóm khác nhau (nghèo, cận nghèo, trung bình) ở vùng nông thôn.
... mở rộng diện được hưởng trợ giúp xã hội thường xuyên theo Nghị định 67/CP	Các chính sách trợ giúp xã hội thường xuyên cho các nhóm xã hội đặc thù dễ bị tổn thương theo Nghị định 67/CP và chính sách ưu đãi người có công đã được triển khai rộng khắp. Tuy nhiên khảo sát tại các điểm quan trắc cho thấy còn nhiều trường hợp bị bỏ sót chưa được nhận hỗ trợ, do người dân còn thiếu thông tin và công tác rà soát, lập hồ sơ ở cấp cơ sở còn chậm. Những hạn chế của Nghị định 67/CP vẫn tồn tại, như một số đối tượng đặc thù (người tàn tật, người đơn thân nuôi con nhỏ) phải thuộc diện hộ nghèo mới được hỗ trợ, trong khi những hộ thuộc diện cận nghèo hoặc trung bình không được hỗ trợ, và chuẩn nghèo hiện hành quá thấp chậm được điều chỉnh.
... gắn cứu trợ đột xuất với các giải pháp dài hạn nhằm nâng cao năng lực chống đỡ rủi ro	Các hỗ trợ đột xuất cho các hộ bị thiếu đói và bị rủi ro do thiên tai như như rét đậm rét hại, bão lụt, hạn hán được Chính phủ và các tổ chức cứu trợ nhân đạo triển khai kịp thời. Điển hình như chính sách hỗ trợ cho các hộ có gia súc bị chết trong đợt rét đậm rét hại tại các tỉnh miền núi phía Bắc đầu năm 2008, hoặc cứu trợ bão lụt tại các tỉnh miền Trung. Các hình thức hỗ trợ đột xuất rất phong phú, từ cấp tiền, gạo, nhu yếu phẩm, cây con giống, đến khám chữa bệnh miễn phí, cho vay vốn ưu đãi và cấp thẻ BHYT trong 3 tháng sau bão lụt... Khó khăn hiện nay là tiếp sau những hỗ trợ đột xuất cần có các giải pháp căn cơ về nâng cấp cơ sở hạ tầng và cải thiện sinh kế để tăng cường năng lực chống đỡ rủi ro cho người nghèo và cộng đồng nghèo. Sự kết hợp giữa các biện pháp ngắn hạn và dài hạn để quản lý thiên tai là rất quan trọng.

... hỗ trợ phát triển những sáng kiến về lưới an toàn phi chính thức ở cộng đồng

Các biện pháp **chống đỡ rủi ro dựa vào cộng đồng** (“lưới an toàn phi chính thức”) rất hữu hiệu trong việc huy động nhanh chóng sự tham gia của cộng đồng cùng nhau phòng chống rủi ro và phục hồi sau rủi ro. Các mô hình tự giúp dựa vào cộng đồng tương tự như “quỹ thóc cứu đói” ở Bản Liễn-LC và “tổ liên gia” ở Đức Hương-HT cần được đánh giá để hỗ trợ nhân rộng. Cần thử nghiệm các mô hình sáng tạo hơn, ví dụ như “quỹ phát triển thôn bản”, “quỹ phòng chống rủi ro thôn bản”, “quỹ bảo hiểm vi mô” hoặc “hỗ trợ tiền mặt cho những người nghèo nhất” (Hộp 21).

Hộp 21. Các mô hình chống đỡ rủi ro dựa vào cộng đồng

Việt Nam là một trong những nước chịu ảnh hưởng nặng nề nhất của thiên tai và biến đổi khí hậu. Truyền thống đoàn kết, tương thân tương ái của người Việt Nam đã được phát huy vào những lúc khó khăn. Trong bối cảnh mới, các mô hình chống đỡ rủi ro dựa vào cộng đồng cần được tổng kết và có chính sách hỗ trợ để nhân rộng.

- Quỹ phát triển thôn bản: thực hiện các dự án nhỏ dựa trên sự tham gia và trao quyền cho cộng đồng. Các dự án nhỏ có thể hướng đến cải thiện sinh kế, cải thiện cơ sở hạ tầng thôn bản nhằm giúp người dân chống đỡ rủi ro tốt hơn.
- Quỹ phòng chống rủi ro thôn bản: do người dân đóng góp và sự hỗ trợ từ bên ngoài, có thể bằng hiện vật (ví dụ “quỹ thóc thôn bản”) hoặc bằng tiền, dùng để cứu trợ tức thời cho những hộ thiếu đói và gặp rủi ro.
- Quỹ bảo hiểm vi mô: dựa trên các tổ nhóm cộng đồng, do các thành viên đóng góp và sự hỗ trợ từ bên ngoài, dùng để bảo hiểm cho các hoạt động nông nghiệp (chăn nuôi, trồng trọt) và khuyến khích áp dụng KHKT.
- Hỗ trợ tiền mặt cho những người nghèo nhất: cấp tiền mặt trực tiếp hoặc tạo cơ hội việc làm có tiền mặt cho những hộ nghèo nhất nhằm tăng nguồn lực tài chính và tăng khả năng lựa chọn để chống đỡ với rủi ro. Oxfam Anh đang thử nghiệm một dự án cấp tiền mặt trực tiếp cho những hộ nghèo và cận nghèo tại một xã người Kinh ở Hà Tĩnh thường xuyên chịu thiên tai với những kết quả khả quan⁹. Dự án thử nghiệm này nếu được mở rộng sang một địa bàn DTTS khó khăn sẽ cho kết quả thuyết phục hơn.

3.5 Kết luận: Giảm nguy cơ dễ bị tổn thương

Các cộng đồng dân cư nông thôn kể cả ở các vùng miền núi DTTS xa xôi đang phải đối mặt với những rủi ro và cú sốc liên tiếp trong 2 năm qua do thiên tai (bao gồm cả các dấu hiệu của biến đổi khí hậu), dịch bệnh, giá cả bất lợi và tác động của suy thoái tài chính toàn cầu. Những hộ gia đình nghèo và cận nghèo, hộ gia đình thuộc các nhóm xã hội đặc thù là những người dễ bị tổn thương nhất với những rủi ro và cú sốc.

Nâng cao năng lực chống đỡ rủi ro cho người nghèo, cộng đồng nghèo bằng các biện pháp tổng hợp

Việt Nam đã rất thành công trong việc giảm nghèo, nhưng còn gặp nhiều hạn chế trong việc giảm tình trạng dễ bị tổn thương cho người dân. Nâng cao năng lực chống đỡ rủi ro và cú sốc cho người nghèo, cộng đồng nghèo đòi hỏi sự tiếp cận tổng hợp nhằm lồng ghép các biện pháp quản lý rủi ro vào các tiến trình lập kế hoạch phát triển KTXH và giảm nghèo ở các cấp từ trung ương đến địa phương.

Mở rộng diện tiếp cận và tăng mức hỗ trợ về bảo trợ xã hội ở các vùng nông thôn thuộc Chương trình 30a

Một **chiến lược tổng thể về bảo trợ xã hội** cho các vùng nông thôn Việt Nam với tầm nhìn đến năm 2020 đang được các cơ quan hữu trách soạn thảo¹⁰. Trong chiến lược đó, các chính sách mở rộng diện tiếp cận và tăng mức hỗ trợ của Chính phủ cho các nhóm dễ bị tổn thương nên được tính đến, bao gồm cả các biện pháp hỗ trợ đặc thù cho các hộ gia đình nông thôn thuộc các huyện nghèo nhất nước trong khuôn khổ Chương trình 30a của Chính phủ. Dự thảo Chiến lược bảo trợ xã hội quan trọng này nên được đưa ra tham vấn cộng đồng rộng rãi để lắng nghe ý kiến phản hồi của các nhóm dân cư khác

⁹ Xem báo cáo “Đánh giá thường kỳ Dự án cấp tiền mặt của Oxfam Anh tại Việt Nam”, Rowena Humphreys, tháng 12/2008.
¹⁰ Xem “Chiến lược an sinh xã hội đối với dân cư nông thôn, các hộ gia đình tại các vùng miền núi dân tộc thiểu số đặc biệt khó khăn”, dự thảo lần 4, Bộ LĐ-TBXH, 7/2009

nhau trên các vùng của cả nước. Nghiên cứu để điều chỉnh cập nhật chuẩn nghèo và tiêu chí xác định đối tượng bảo trợ xã hội phù hợp với chiến lược bảo trợ xã hội trong giai đoạn tới.

Chú trọng hỗ trợ các thể chế cộng đồng để xây dựng lưới an toàn phi chính thức

Vai trò của các ***lưới an toàn phi chính thức*** ở cấp cộng đồng là cực kỳ quan trọng nhằm cung cấp các hỗ trợ kịp thời và hiệu quả cho những người bị tổn thương do các rủi ro và cú sốc. Cần phát triển các mô hình sáng tạo ở cấp cộng đồng, như quỹ phát triển thôn bản, quỹ phòng chống rủi ro, quỹ bảo hiểm vi mô và kể cả các giải pháp cấp tiến cho nhóm nghèo nhất... ***Các thể chế cộng đồng*** cần được hỗ trợ mạnh mẽ hơn nữa để trở thành điểm tựa chống đỡ rủi ro cho các hộ nghèo và cận nghèo, các nhóm xã hội đặc thù, hướng đến mục tiêu giảm nghèo nhanh và bền vững trong bối cảnh mới. Chú trọng lồng ghép các biện pháp phòng ngừa và quản lý thiên tai dựa vào cộng đồng.

4. VẤN ĐỀ GIỚI

Quan hệ giới gắn với văn hóa của mỗi nhóm dân tộc, nhưng cũng đang thay đổi

Quan hệ giới thường gắn với văn hóa, những giá trị và định kiến lâu đời của mỗi nhóm dân tộc. Trong tiến trình phát triển KT-XH và giảm nghèo của Việt Nam, các vấn đề giới đang có những vận động theo chiều hướng tích cực, trong đó vai trò và vị thế của phụ nữ trong gia đình và xã hội ngày càng được nâng cao. Tuy nhiên, những thách thức về bình đẳng giới vẫn còn gay gắt trong bối cảnh có nhiều rủi ro và cú sốc trong năm 2008.

4.1 Những khác biệt về giới trong gia đình

Phân công lao động

Các khuôn mẫu và định kiến vẫn quyết định sự phân công lao động giữa nam và nữ

Phân công lao động giữa nam và nữ tại các điểm quan trắc về cơ bản vẫn theo khuôn mẫu “truyền thống” với ưu thế của nam giới được coi là người trụ cột trong gia đình, đảm đương những công việc được coi là “việc nặng”, cần “tính toán”, “kỹ thuật” và cần “quan hệ xã hội”. Gánh nặng của phụ nữ đảm trách các công việc tốn thời gian, không được trả công trong sản xuất và trong gia đình vẫn rất nặng nề. Đáng lưu ý, đa số phụ nữ DTTS tại các điểm quan trắc vẫn coi sự phân chia công việc đàn ông làm việc “nặng”, đàn bà làm việc “nhẹ” là hợp lý và họ chấp nhận như vậy.

--- “Đàn ông chỉ giúp khi làm cày bừa thôi, còn khi cây con như là việc của phụ nữ vì đó là việc nhẹ, việc đơn giản, chỉ quét dọn bầy bọ rồi về nhà nấu ăn, chăm con thôi. Công việc của mình thì đâu có gì vất vả đâu, còn chồng phải đi làm nặng, làm ở công trình để kiếm tiền chứ” (Nhóm nữ Raglai thôn Tà Lú 1, xã Phước Đại)

Đã có nhiều tiến bộ về mô hình phân công lao động trong các gia đình trẻ

Trong năm 2008 có một số yếu tố tác động đến mô hình phân công lao động trong gia đình theo cả chiều hướng tích cực và tiêu cực đối với phụ nữ. Về mặt tích cực, công tác truyền thông, vận động bình đẳng giới đã có những tác động nhất định đến các gia đình trẻ dưới 30 tuổi, với cả hai vợ chồng có học vấn hơn và hiểu biết xã hội hơn nên không còn mang nặng định kiến phân biệt nam - nữ trong các công việc gia đình như các thế hệ trước. Lớp thanh niên trẻ giờ đây có xu hướng giúp vợ nhiều hơn trong các công việc nội trợ và chăm sóc con cái.

Các tiện ích hạ tầng góp phần làm giảm gánh nặng công việc cho người phụ nữ

Các công trình cơ sở hạ tầng đã giúp phụ nữ giảm nhẹ nhiều công việc trước đây rất vất vả và tốn thời gian. Tại Bản Liễn-LC, năm 2008 chợ phiên ngay tại xã được đưa vào sử dụng giúp phụ nữ không phải đi bộ cả ngày trời xuống chợ Bắc Hà cách xa hơn 30km. Tại Phước Đại-NT, công trình nước sinh hoạt được sửa chữa có nước đến từng nhà đã giúp phụ nữ và trẻ em gái không còn phải hàng ngày đi lấy nước ở suối xa nhà. Cùng tại Phước Đại-NT, từ giữa năm 2008 có nước thủy lợi hồ Song Sát về nên bà con tăng diện tích trồng lúa, giảm diện tích rẫy dốc. Nam giới tập trung làm lúa nhiều hơn, đỡ gánh nặng cho phụ nữ trong làm nương rẫy. Có ruộng nước, nhiều hộ gia đình ở Phước Đại có đủ gạo ăn cả năm nên số phụ nữ phải đi làm thuê đã giảm đi đáng kể.

Tuy nhiên, chống đỡ với rủi ro và cú sốc làm tăng thêm ưu thế của nam giới...

Về mặt tiêu cực, tình hình thiên tai, dịch bệnh và nhất là giá cả diễn biến bất lợi trong năm 2008 làm tăng thêm ưu thế của nam giới vì họ được cho là “biết tính toán” hơn và có “quan hệ xã hội” tốt hơn trong các hoạt động của gia đình nhằm chống đỡ rủi ro và cú sốc. Số nam giới đi làm thuê và đi làm ăn xa đông hơn so với phụ nữ tại nhiều điểm quan trắc, để lại gánh nặng công việc đồng áng và việc gia đình cho người phụ nữ. Điển hình như tại Đức Hương-HT và Thuận Hòa-TV, vào thời vụ chỉ có phụ nữ, trẻ em và người già ở nhà vì “đàn ông đi làm ăn xa hết rồi”. Xu hướng tăng vào rừng thu hái các sản phẩm tự nhiên kiếm tiền mua gạo để chống đỡ rủi ro ở một số điểm quan trắc là vùng miền núi DTTS cũng làm tăng gánh nặng lao động cho phụ nữ, vì những việc “lặt vặt” như hái măng, lấy củi hay lượm phân bò là những việc nam giới DTTS thường không làm. Trong các gia đình chịu ảnh hưởng của rủi ro và cú sốc, người phụ nữ vẫn luôn là người bị ảnh hưởng nặng nề nhất, do phụ nữ là người phải lo toan các chi tiêu hàng ngày, và do tâm lý nhường nhịn chồng con.

... trong khi phụ nữ là người chịu ảnh hưởng nặng nề nhất của rủi ro

Ra quyết định trong gia đình

Các gia đình trẻ đã có sự bàn bạc nhiều hơn giữa vợ và chồng khi ra quyết định

Tương tự như vấn đề phân công lao động, việc ra quyết định trong gia đình giữa nam và nữ về cơ bản vẫn theo khuôn mẫu “truyền thống” với ưu thế của nam giới kể cả trong các dân tộc theo chế độ mẫu hệ (“mẫu hệ” nhưng vẫn “phụ quyền”). Tuy nhiên, gần đây trong các gia đình trẻ dưới 25-30 tuổi khi mua sắm hay quyết định đầu tư sản xuất đã có sự bàn bạc nhiều hơn giữa vợ và chồng. Xu hướng người chồng tôn trọng ý kiến vợ hơn trước khi ra quyết định trong các gia đình trẻ được thấy rõ ở cả những địa bàn vốn có định kiến giới nặng nề như nhóm đồng bào Vân Kiều và H'Mông (đàn ông Vân Kiều và H'Mông thường là người cầm tiền, quyết định và trực tiếp thực hiện các giao dịch mua bán từ nhỏ đến lớn; thậm chí ở Bản Liễn-LC đàn ông H'Mông còn đi nộp quỹ hội Phụ nữ thay cho vợ).

Bạo lực gia đình thực tế trầm trọng hơn so với con số thống kê

Bạo lực gia đình cả về thể xác và tinh thần có xu hướng giảm nhưng vẫn còn khá phổ biến tại nhiều điểm quan trắc, đặc biệt tại những thôn miền núi xa trung tâm xã. Có những trường hợp chồng đánh vợ quá nặng phải đưa đến trạm xá xã để điều trị. Trên thực tế tỷ lệ bạo lực gia đình có thể còn cao hơn những con số đã được thống kê do nhiều gia đình vì danh dự nên không để lộ vấn đề bạo lực gia đình ra ngoài.

Trẻ em là người chịu khổ nhất khi xảy ra bạo lực gia đình

Có nhiều nguyên nhân dẫn đến bạo lực gia đình. Đời sống khó khăn dễ nảy sinh mâu thuẫn vợ chồng. Một số nơi các em lập gia đình rất sớm, vợ chồng chưa biết lo toan công việc nên thường xảy ra mâu thuẫn. Bạo lực gia đình hay xảy ra với những nam giới uống nhiều rượu, hoặc do ghen tuông vô cớ. Gia đình có chồng nghiện hút không chỉ làm kinh tế kiệt quệ mà còn khiến người phụ nữ trở thành nạn nhân thường xuyên của bạo lực gia đình. Tập tính nhường nhịn, cam chịu của người phụ nữ DTTS cũng khiến họ khó thoát ra nếu bị lâm vào tình trạng bị bạo hành (phụ nữ DTTS nếu bỏ chồng dù vì bất cứ lý do gì thường sẽ bị cả cộng đồng lên án, rất khó lấy chồng mới). Trẻ em chính là người chịu đau khổ nhất khi xảy ra tình trạng bạo lực gia đình.

--- “Trong nhà em thấy mẹ khổ nhất. Bố thì chẳng làm gì, cứ uống rượu say rồi về đánh mẹ, mẹ lại phải chạy trốn. Lúc đấy chúng em chỉ biết khóc thôi, chẳng biết làm gì.”. (nhóm trẻ em Raglai nghèo thôn Ma Dú, xã Phước Thành-NT)

4.2 Tiếp cận và sử dụng các nguồn lực và dịch vụ

Tiếp cận đất đai

Việc phân chia và thừa kế đất đai ở vùng DTTS vẫn theo luật tục

Khác biệt về tiếp cận đất đai giữa nam giới và phụ nữ trong năm 2008 chưa có sự thay đổi so với năm 2007. Yếu tố tập quán và luật tục vẫn song hành với các qui định pháp luật trong việc sử dụng, phân chia và thừa kế đất đai tại các điểm quan trắc ở vùng miền núi DTTS. Chế độ phụ hệ (đất thường chỉ chia cho con trai, còn con gái về nhà chồng nên không được chia đất) hoặc mẫu hệ (đất thường chỉ chia cho con gái, còn con trai về nhà vợ nên không được chia đất) vẫn là yếu tố chủ đạo quyết định việc tiếp cận đất đai của nam giới và phụ nữ. Mặc dù vậy, việc áp dụng luật tục hiện nay đã linh hoạt hơn. Một số gia đình người Kinh và cả người DTTS theo chế độ phụ hệ có thể chia một ít đất cho con gái (và cho tiền, tài sản như trâu bò và nhà cửa) khi con gái lấy chồng gần nhà nếu phía nhà chồng nghèo không có đất.

Tập quán mẫu hệ hay phụ hệ ảnh hưởng lớn đến việc thừa kế đất đai của nam giới và phụ nữ

Khi vợ hoặc chồng chết hoặc li dị, việc thừa kế đất đai của đồng bào DTTS vẫn theo tập quán phụ hệ hoặc mẫu hệ, dù cho giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (“sổ đỏ”) chỉ ghi tên chủ hộ là chồng hoặc vợ (theo qui định cũ) hay ghi tên cả 2 vợ chồng (theo qui định hiện nay). Ví dụ như trong chế độ mẫu hệ của người Raglai và Êđê, nếu người vợ chết mà người chồng muốn ở lại nuôi con thì vẫn được tiếp tục sử dụng đất đai của người vợ để lại; nhưng nếu lấy vợ mới thì phải về nhà bố mẹ đẻ mình, để lại toàn bộ đất đai, tài sản và con cái cho phía nhà vợ cũ.

Một số phụ nữ DTTS bắt đầu quan tâm đến số

Một số ít phụ nữ trẻ DTTS có hiểu biết đã nhận ra lợi ích của việc ghi tên hai vợ chồng nhằm ngăn ngừa việc chồng tự ý bán đất lấy tiền mà không có sự trao đổi, thống nhất với vợ. Cùng đứng tên trong sổ đỏ cũng sẽ giúp một số nam giới DTTS theo chế độ mẫu

đỏ ghi tên cả 2 vợ chồng hệ thay đổi quan niệm “*đất đai, tài sản đều thuộc về nhà vợ thì làm làm gì*” từ đó có trách nhiệm hơn với gia đình.

--- “*Bình thường thì mình tin chồng, mình không lo gì hết nhưng lúc ông ấy uống rượu say, cãi nhau hay đánh mình thì mình lo lắm. Chỉ sợ lúc có người ra vô là mình mất đất, ông ấy bán rồi. Hoặc ông ấy uống rượu say, mang sổ đất đi cầm. Mình không lo cho mình mà chỉ lo cho con mình thôi. Bán đất rồi thì sau này lấy gì cho nó làm ăn.*” (nhóm phụ nữ thôn Tà Lú 1, xã Phước Đại)

Cần đẩy nhanh việc cấp mới và cấp lại sổ đỏ mang tên cả 2 vợ chồng Tuyên truyền sâu rộng cho người dân về Luật Đất đai, về các thủ tục làm sổ đỏ là điều cần thiết trong giai đoạn sắp tới khi các giao dịch đất có thể gia tăng (trong xu thế tích tụ ruộng đất, giảm số lao động nông nghiệp). Hiện nay, chỉ có sổ đỏ cấp mới ghi tên cả 2 vợ chồng; còn sổ đỏ cũ vẫn ghi tên chủ hộ trừ phi gia đình có yêu cầu cấp lại sổ đỏ mới kèm theo trả một khoản phí. Các địa phương nên chủ động đổi hết sổ đỏ cũ bằng sổ đỏ mới có ghi tên cả hai vợ chồng để hạn chế sự thiệt thòi cho người phụ nữ khi có tình trạng tranh chấp đất đai. Lệ phí cấp lại sổ đỏ theo mẫu mới nên được miễn cho người nghèo, cận nghèo, người DTTS.

Tiếp cận vốn

Nam giới vẫn có ưu thế hơn trong quyết định vay vốn và sử dụng vốn Hiện nay có nhiều chính sách cho vay vốn ưu đãi từ NHCSXH, nên người chồng hoặc người vợ đều có thể đứng đơn vay vốn dễ dàng hơn trước rất nhiều. Đơn xin vay vốn phải có chữ ký của cả vợ và chồng (một người đứng tên “người vay” còn người kia đứng tên “người thừa kế”) đã khuyến khích việc hai vợ chồng bàn bạc và cùng quyết định về việc vay vốn. Tại các vùng người Kinh, phụ nữ có tiếng nói khá bình đẳng trong gia đình về việc vay vốn và sử dụng vốn. Tại các vùng DTTS, quyết định về việc vay vốn và sử dụng vốn trong gia đình vẫn là ưu thế của nam giới, vì nam giới thường được cho là “biết tính toán” hơn.

Vốn vay ưu đãi chưa đến được nhiều phụ nữ gặp khó khăn đặc thù Những trường hợp đặc thù như phụ nữ đơn thân, gia đình có người chồng vướng vào nghiện hút... thường khó vay vốn do bản thân họ không dám vay, hoặc do cán bộ cơ sở và tổ trưởng tổ vay vốn ngại bảo lãnh cho vay vì sợ rủi ro không trả được nợ ảnh hưởng đến các thành viên khác trong tổ vay vốn.

Tiếp cận các dịch vụ khuyến nông

Phụ nữ tham gia tập huấn ngày càng nhiều, nhưng thường chỉ là phương án thay thế cho người chồng Tại các xã vùng thấp như Đức Hương-HT và Thuận Hòa-TV số lượng phụ nữ tham gia tập huấn đông hơn nam giới, do nam giới đi làm ăn xa nhiều. Còn tại các vùng miền núi DTTS, nam giới vẫn chiếm đa số trong các lớp tập huấn khuyến nông. Phụ nữ DTTS chỉ tham dự vào các lớp tập huấn khi chồng bận việc, vắng nhà, mãi uống rượu không muốn đi hoặc khi các lớp tập huấn mời đích danh người vợ tham gia.

Hạn chế về ngôn ngữ tiếng Việt vẫn là rào cản đối với phụ nữ DTTS khi tham gia khuyến nông Phụ nữ DTTS thường ít hiểu tiếng Kinh, ngại nói tiếng Kinh so với nam giới, từ đó ảnh hưởng đến cơ hội tham gia khuyến nông của phụ nữ. Cán bộ cơ sở thường không mời những người không biết chữ đi tập huấn. Nhóm nữ trong độ tuổi 17 - 25 có học vấn cao hơn, khả năng giao tiếp tốt hơn nhưng cũng ít được mời tham gia tập huấn vì cán bộ cơ sở e ngại nhóm này còn trẻ, chưa có nhiều kinh nghiệm.

Cần có sự cải tiến về phương pháp tập huấn theo hướng có lợi hơn cho phụ nữ Trong năm 2008 đã có một số cải tiến về phương pháp tập huấn có lợi cho phụ nữ tại các điểm quan trắc. Các lớp tập huấn phối kết hợp với Hội Phụ nữ hoặc trực tiếp gửi giấy mời đến từng chị em nên số lượng phụ nữ đi tập huấn có tăng lên. Phương pháp giảng dạy được cải tiến hơn cho phù hợp với phụ nữ ít hiểu tiếng Kinh như hướng dẫn tại thực địa, có hình ảnh minh họa và đôi khi có phiên dịch tiếng dân tộc. Những cải tiến này đã giúp phụ nữ tiếp cận tốt hơn với khuyến nông, từng bước giảm tình trạng “vợ làm, nam học”.

Tiếp cận giáo dục

Chênh lệch về học vấn giữa nam và nữ trên 20 tuổi tại các điểm quan trắc không thay đổi so với lần khảo sát trước do những yếu tố lịch sử để lại. Tỷ lệ nữ giới chưa từng đi học, chưa tốt nghiệp tiểu học cao hơn so với nam giới tại hầu hết điểm quan trắc. Các lớp xóa

Cơ hội học tập thường xuyên cho phụ nữ lớn tuổi còn hạn chế, tỷ lệ tái mù ở vùng DTTS còn cao

mù cho người lớn DTTS hiệu quả còn thấp, tỷ lệ tái mù cao. Các lớp bổ túc văn hóa vẫn được mở thường xuyên, nhưng phụ nữ đã lớn tuổi ngại đi học và bận việc nhà. Việc học tập dài hạn nhằm nâng cao trình độ của phụ nữ đang làm cán bộ cơ sở còn hạn chế. Các lớp xóa mù gắn với phát triển cộng đồng theo cách tiếp cận Reflect do ActionAid khởi xướng đã chứng tỏ được hiệu quả của mình, gần đây chú trọng vào nâng cao sau xóa mù với việc kết hợp với Trung tâm học tập cộng đồng ở các xã.

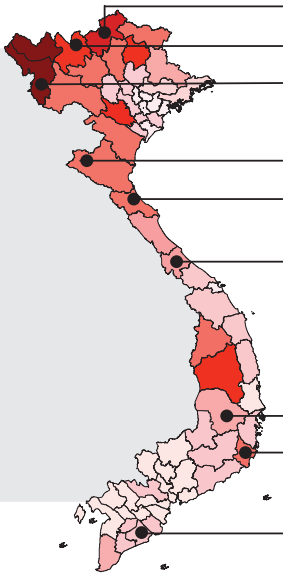
Thấp học vấn và tỷ lệ trẻ đi học tiểu học và THCS không có sự phân biệt giới rõ ràng ở các điểm quan trắc

Tỷ lệ trẻ đi học cả nam và nữ từ 6-11 tuổi (độ tuổi tiểu học) và 12-15 tuổi (độ tuổi THCS) khá cao. Những chính sách đầu tư xây dựng trường, nhà ở giáo viên, lớp “bán trú dân nuôi” kèm theo các chính sách miễn học phí, các khoản đóng góp, hỗ trợ sách vở, đồ dùng học tập và hỗ trợ tiền ăn cho trẻ em nghèo, trẻ em miền núi DTTS học mẫu giáo, trẻ học bán trú cấp tiểu học (cấp 1) và THCS (cấp 2) đã phát huy tác dụng. Người dân đánh giá cao sự nhiệt tình của các thầy cô giáo ở vùng cao trong việc vận động trẻ đến lớp. Điều đáng mừng là không có sự chênh lệch rõ ràng giữa trẻ em trai và trẻ em gái trong độ tuổi 6-20 về thấp học vấn (theo bậc học cao nhất) và tỷ lệ trẻ đang đi học. Tại các điểm quan trắc, có nơi trẻ em trai chiếm ưu thế hơn, có nơi khác trẻ em gái lại chiếm ưu thế hơn (Bảng 28 và 29).

BẢNG 28. Bậc học cao nhất của trẻ em gái và trẻ em trai, 2008 (%)

Xã	Chưa từng đi học		Chưa tốt nghiệp tiểu học (cấp 1)		Tốt nghiệp tiểu học (cấp 1)		Tốt nghiệp THCS (cấp 2)		Tốt nghiệp THPT (cấp 3)	
	Nam	Nữ	Nam	Nữ	Nam	Nữ	Nam	Nữ	Nam	Nữ
Thuận Hòa	0	0	33	34	43	34	22	28	2	2
Bản Liên	9	10	32	43	34	32	25	18	0	0
Thanh Xương	5	0	34	33	24	30	26	21	8	15
Lượng Minh	2	9	49	40	38	43	11	9	0	0
Đức Hương	0	0	21	17	23	20	40	34	16	29
Xy	13	21	35	38	35	36	13	3	4	2
Cư Huê	2	4	27	33	40	38	28	20	3	6
Phước Đại	3	0	56	46	27	40	10	15	3	0
Phước Thành	22	26	49	41	18	26	10	5	0	2
Thuận Hòa	10	6	46	35	27	31	14	26	2	0

NGUỒN: Phòng vấn hộ gia đình



BẢNG 29. Tỷ lệ trẻ em trai và trẻ em gái đang đi học, 2008 (%)

Xã	6 - 11 tuổi		12 - 15 tuổi		16 - 20 tuổi	
	Nam	Nữ	Nam	Nữ	Nam	Nữ
Thuận Hòa	100	100	94	86	75	58
Bản Liễn	96	95	88	95	22	33
Thanh Xương	100	100	100	100	73	67
Lượng Minh	95	100	75	71	35	18
Đức Hương	100	100	100	100	77	88
Xy	85	85	83	84	56	42
Cư Huê	83	93	88	80	38	58
Phước Đại	97	100	88	75	62	75
Phước Thành	85	86	67	67	50	26
Thuận Hòa	100	100	42	67	10	26

NGUỒN: Phòng văn hộ gia đình

Tâm lý ưu tiên cho con trai đi học cao hơn vẫn còn nặng nề ở một số vùng DTTS

Tại các vùng người Kinh, cha mẹ dù nghèo đều cố cho con ăn học không phân biệt giữa con trai và con gái, có nơi tỷ lệ con gái tốt nghiệp PTTH còn cao hơn con trai (Đức Hương-HT). Tuy nhiên, tại một số vùng miền núi DTTS xa xôi (Lượng Minh-NA, Xy-QT), tâm lý ưu tiên cho con trai được học cao hơn vẫn còn nặng nề. Mặc dù trẻ em gái đi học chuyên cần hơn trẻ em trai, nhưng càng lên lớp cao trẻ em nữ càng bỏ học nhiều hơn để giúp đỡ gia đình. Điển hình tại bản Chăm Puông, xã Lượng Minh, nhóm trẻ em người Kh'mú đang học THCS (cấp 2) cho biết, nếu là con trai thì bố mẹ thường cho tiền để đóng các khoản ở nhà trường; còn nếu là con gái thì bản thân các em phải tự đi kiếm máng, củi bán đi để dành dụm tiền đóng ở trường.

Có những biện pháp sáng tạo để giảm nhẹ khó khăn về ngôn ngữ tiếng Việt cho trẻ DTTS ở cấp tiểu học

Trong khi tỷ lệ trẻ đến lớp đã được cải thiện, thì chất lượng học tập ở vùng miền núi DTTS cần đặc biệt quan tâm. Khó khăn về ngôn ngữ khi vào lớp 1 khá phổ biến trong nhóm trẻ em DTTS. Tại nhiều xã miền núi DTTS đã thực hiện chương trình “nhân viên hỗ trợ giáo viên”, tuyển dụng người phụ giảng nói tiếng bản địa để hỗ trợ về ngôn ngữ cho các em. Đây là một chương trình tốt cần được duy trì và nhân rộng.

Cần lấp đầy khoảng trống về chính sách hỗ trợ trẻ em nghèo, trẻ DTTS theo học bậc THPT (cấp 3)

Riêng việc đi học THPT (cấp 3) tại trường ở huyện hay ở tỉnh vẫn cực kỳ khó khăn đối với hầu hết trẻ em DTTS dù là trai hay gái, do kinh tế gia đình eo hẹp, trường học xa nhà và học lực của đa số em không theo kịp chương trình. Trẻ em gái một số nơi còn tập quán lấy chồng sớm, làm hạn chế cơ hội học tập của các em gái. Hiện nay, hỗ trợ cho trẻ em nghèo, trẻ em DTTS học “bán trú dân nuôi” ở cấp THPT đang là một khoảng trống trong chính sách (trong khi trẻ em học bán trú ở cấp tiểu học và THCS đã có chính sách hỗ trợ). Hơn nữa, tạo cơ hội học hành bình đẳng cho trẻ em bị khuyết tật vẫn là một thách thức lớn tại các vùng miền núi DTTS.

Tiếp cận dịch vụ y tế

Đã có sự tiến bộ về SKSS, và có những mô hình tốt ở cấp thôn bản về hỗ trợ SKSS

Tỷ lệ phụ nữ sinh con tại trạm xá hoặc sinh con tại nhà nhưng có sự hỗ trợ của nữ hộ sinh đã tăng lên trong năm 2008 so với năm 2007.Điển hình tại xã Xy, nếu như năm 2007 chỉ có 30% số chị em sinh con tại trạm thì năm 2008 đã có 70% chị em thực hiện việc này. Có được tiến bộ về SKSS là do một số nơi đã thực hiện chương trình “cô đỡ thôn bản” như tại Phước Đại, Phước Thành-NT. Cô đỡ thôn bản là người bản địa, được

tập huấn và thực hành thêm, có nhiệm vụ hướng dẫn các bà mẹ khám thai định kỳ và hỗ trợ kịp thời khi sinh con. Chương trình “cô đỡ thôn bản” rất được phụ nữ DTTS hoan nghênh, do đó cần được duy trì và nhân rộng hơn nữa (Hộp 22).

Hộp 22. “Cô đỡ thôn bản” giúp cải thiện việc chăm sóc SKSS cho phụ nữ

Xã Phước Thành (Bác Ái, Ninh Thuận) nằm trong chương trình “Cô đỡ thôn bản” do tổ chức UNFPA tài trợ từ năm 2007. Cô đỡ thôn bản là người địa phương, học vấn lớp 8-9, được đào tạo ngắn hạn tại bệnh viện Từ Dũ và được cấp một chiếc xe máy làm phương tiện đi lại để thực hiện các hoạt động tuyên truyền cho phụ nữ mang thai, thăm khám định kỳ, đỡ đẻ tại hộ gia đình. Xã Phước Thành có 3 cô đỡ thôn bản đang hoạt động dưới sự quản lý, giám sát của Trạm y tế xã và Trung tâm y tế huyện.

Phí thù lao cho hoạt động thăm khám, đỡ đẻ do chương trình thanh toán với định mức: 3000 đồng/1 lần thăm khám và tuyên truyền cho phụ nữ mang thai tại nhà; 5000 đồng tiền đi đỡ đẻ an toàn tại nhà; 10,000 đồng tiền đi đỡ đẻ an toàn tại trạm xá; và công đỡ đẻ là 100,000 đồng/ca. Ba tháng một lần, các cô đỡ thôn bản sẽ được Trung tâm y tế huyện thanh toán tiền công theo số lượng thực tế ghi trong biểu mẫu theo dõi hàng tháng.

Do người dân vẫn giữ thói quen sinh con tại nhà, chương trình này được cán bộ cơ sở và người dân đánh giá cao.. Trước đây, việc đi khám thai không được nhiều phụ nữ quan tâm nhưng từ khi có chương trình, các cô đỡ thôn bản đã chủ động đến tận nhà thăm khám định kỳ cho phụ nữ mang thai, từ đó có thể phát hiện kịp thời các dấu hiệu bất thường và báo lại cho trạm y tế để có kế hoạch theo dõi, chuẩn bị phương tiện, sẵn sàng ứng phó nếu xảy ra sự cố khi sinh con.

KHHGD đã có cải thiện, nhưng ở một số vùng DTTS vẫn còn đẻ nhiều con

Người dân đã ý thức sinh nhiều con sẽ ảnh hưởng đến kinh tế gia đình và chăm sóc con cái. Mạng lưới y tế thôn bản, cộng tác viên dân số, cộng tác viên dinh dưỡng cùng với các hoạt động tuyên truyền của các đoàn thể nhất là Hội Phụ nữ đã phần nào phát huy tác dụng. Tuy nhiên, đội ngũ cộng tác viên hầu hết là nữ giới nên việc tiếp cận, tuyên truyền, vận động về SKSS và KHHGD cho nam giới còn hạn chế. Một số địa bàn DTTS miền núi tỷ lệ tăng dân số tự nhiên khá cao do người dân vẫn nặng tâm lý sinh con trai (chế độ phụ hệ) hoặc con gái (mẫu hệ). Sử dụng các biện pháp KHHGD vẫn chủ yếu là trách nhiệm của phụ nữ. Điển hình như xã Xy-QT có tỷ lệ tăng dân số tự nhiên 3.6% trong năm 2008. Chỉ có 22% phụ nữ Vân Kiều từ 18-49 tuổi tại xã Xy đang sử dụng các biện pháp tránh thai; một số chị gặp khó khăn như quên uống thuốc, đặt vòng hoặc tiêm thì mất thời gian nghỉ ngơi làm ảnh hưởng đến công việc làm rẫy.

Tiếp cận y tế của phụ nữ và trẻ em DTTS miền núi vẫn còn rất nhiều thách thức phía trước

Còn rất nhiều thách thức về tiếp cận y tế đối với phụ nữ DTTS. Nhiều thôn bản ở cách xa trạm y tế xã hàng chục km, đi lại khó khăn, nên tỷ lệ người dân đến trạm khám chữa bệnh còn thấp. Tỷ lệ phụ nữ DTTS mắc các bệnh phụ khoa cao, do chị em còn thiếu kiến thức chăm sóc bản thân và do điều kiện sinh hoạt thiếu vệ sinh. Đa số gia đình chưa có nhà vệ sinh riêng gây những khó khăn, bất tiện cho phụ nữ. Tỷ lệ hộ gia đình áp dụng “ăn chín uống sôi” và “ngủ màn” dù đã tăng lên so với trước đây nhưng vẫn còn thấp, các bệnh đường tiêu hóa và bệnh sốt rét vẫn còn khá phổ biến. Chăm sóc trẻ em vẫn rất khó khăn, chất lượng bữa ăn thấp, dẫn đến tỷ lệ suy dinh dưỡng của trẻ dưới 5 tuổi còn cao ở đa số điểm quan trắc là vùng miền núi DTTS.

4.3 Tính đại diện và tham gia các hoạt động xã hội

Những bất lợi, thiệt thòi về học vấn, thời gian chăm sóc gia đình và cả định kiến của cộng đồng cho rằng phụ nữ “không nhanh nhẹn, mạnh dạn” bằng nam giới vẫn là những lý do

Tỷ lệ phụ nữ tham gia các chức danh ở cấp thôn bản và xã đã có sự cải thiện, nhưng còn thấp

khiến cho phụ nữ hiếm khi nắm các vị trí cán bộ thôn bản, trừ vị trí cán bộ chi hội Phụ nữ. Tỷ lệ phụ nữ tham gia các chức danh ở cấp xã vẫn chưa đạt 30% như mục tiêu quốc gia đề ra. Tuy nhiên, tại một số nơi tỷ lệ phụ nữ tham gia các chức danh ở cấp xã đã tăng lên, như các vị trí phó chủ tịch xã, cán bộ mặt trận, văn phòng, xóa đói giảm nghèo, tư pháp, khuyến nông - đã do phụ nữ đảm nhận. Chính sách “chuẩn hóa” về trình độ đối với các chức danh chuyên môn ở cấp xã (bằng trung cấp trở lên) đã tạo điều kiện cho một số phụ nữ trẻ tốt nghiệp các trường về làm việc ở xã.

Tham gia sinh hoạt đoàn thể

Hội Phụ nữ đã tổ chức được nhiều hoạt động cho chị em hội viên

Tại các điểm quan trắc, Hội Phụ nữ thường là tổ chức tích cực nhất trong khối các đoàn thể duy trì sinh hoạt định kỳ cho chị em hội viên, tổ chức các hoạt động theo các chương trình của Hội như phụ nữ giúp nhau làm kinh tế, tiết kiệm-tín dụng, xây dựng gia đình hạnh phúc, đồng thời lồng ghép các hoạt động văn hóa văn nghệ, phổ biến pháp luật, nuôi dạy con cái, vệ sinh môi trường, kế hoạch hóa gia đình. Tại một số điểm quan trắc vùng DTTS như Bản Liên-LC, Lượng Minh-NA và Phước Thành-NT, Hội Phụ nữ đã tổ chức các hoạt động gây quỹ chung được chị em hưởng ứng, mặc dù cũng gặp không ít khó khăn trong việc duy trì nhưng hoạt động tập thể như vậy.

Tập huấn và truyền thông về bình đẳng giới hoạt động tổ nhóm khá sôi nổi ở vùng thấp, vùng người Kinh

Phụ nữ ở vùng thấp, phụ nữ người Kinh nhìn chung tham gia khá tích cực vào các hoạt động của Hội Phụ nữ. Tập huấn và truyền thông về bình đẳng giới đã được triển khai khá rộng rãi. Điển hình như tại Đức Hương-HT, dự án phát triển cộng đồng do HCCD thực hiện đã tổ chức các “tổ liên gia” với hình thức sinh hoạt theo cụm dân cư, từ khoảng 15- 20 hộ liên kế nhau tạo thành 1 tổ, sinh hoạt tại gia và quay vòng từng hộ. Các chị cộng tác viên về bình đẳng giới ở từng thôn được tuyển chọn, tập huấn để truyền thông về bình đẳng giới thông qua các tổ liên gia. Tổ liên gia được sự tham gia tích cực của trên 55% chị em phụ nữ, trong đó tỷ lệ phụ nữ tham gia làm tổ trưởng ngày càng cao, trong năm 2008 đạt trên dưới 50% so với năm 2007 chỉ đạt 30%.

Sinh hoạt Hội Phụ nữ còn khó khăn ở các vùng miền núi DTTS xa xôi

Tuy nhiên, việc thu hút chị em phụ nữ DTTS tham gia các sinh hoạt đoàn thể còn gặp nhiều khó khăn. Trình độ, năng lực của cán bộ chi hội cấp thôn bản ở các xã miền núi DTTS xa xôi còn rất hạn chế, nhiều chị còn chưa tốt nghiệp tiểu học. Cán bộ chi hội ở cấp thôn bản không có phụ cấp, chị em lại bận việc nhà nên một số ít hoạt động tích cực, thiếu điều kiện triển khai các hoạt động của Hội. Trong khi các thôn người Kinh có thể huy động hầu hết chị em tham gia sinh hoạt định kỳ, thì tại các thôn đồng bào DTTS thường chỉ có không quá 50-60% chị em tham gia sinh hoạt. Hội phí dù rất nhỏ (6.000 đồng/hội viên/năm) nhưng cũng rất khó thu đầy đủ. Các buổi sinh hoạt phụ nữ thường tổ chức vào buổi tối, vì ban ngày các chị còn bận làm nương rẫy hay đi làm thuê, nhưng nhiều chị em vẫn vắng mặt do vào buổi tối chị em còn phải lo các công việc gia đình như nấu ăn, chăm sóc con cái, giặt giũ...

Tham gia họp thôn và các công việc chung trong thôn

Tỷ lệ phụ nữ họp thôn cao chưa chắc đã phản ánh sự tham gia bình đẳng và chủ động của phụ nữ

Hiện nay, tỷ lệ phụ nữ tham gia họp thôn khá cao, các thôn người Kinh và một số thôn DTTS ở vùng thấp phụ nữ tham gia còn đông hơn nam giới. Tuy nhiên, ở một số nơi tỷ lệ phụ nữ họp thôn cao chưa chắc đã phản ánh sự tham gia chủ động và bình đẳng của phụ nữ vào các công việc chung trong thôn, mà do tình thế bắt buộc chị em “phải đi họp” thay chồng. Một lý do chính dẫn đến tỷ lệ phụ nữ họp thôn cao thường được các chị em nhắc tới là chồng bận đi làm thuê xa nhà, hoặc chồng làm rẫy hoặc làm thuê gần nhà nhưng buổi tối “mệt” (thậm chí uống rượu) không muốn đi họp.

Chất lượng tham gia của phụ nữ cần được cải thiện hơn nữa

Phụ nữ DTTS có thể tham gia họp thôn nhiều hơn trước đây nhưng chất lượng của sự tham gia chưa cao, vì phần lớn ngại phát biểu, một số chị em đi họp chỉ là “cho có mặt” chứ không tập trung tìm hiểu kỹ nội dung cuộc họp. Sự tự ti, mặc cảm “có biết gì đâu mà nói” là một rào cản lớn trong việc nâng cao tiếng nói, vai trò của phụ nữ DTTS trong các hoạt động cộng đồng.

Phụ nữ DTTS tại các vùng miền núi xa xôi, điển hình như người H'Mông, còn rất ít khi tham gia các buổi sinh hoạt cộng đồng. Ngay cả phụ nữ H'Mông đơn thân, nếu có con trai lớn cũng thường nhường cho con trai đi họp. Các bản H'Mông ở trên núi cao, giao thông khó khăn cũng là một trong những rào cản với phụ nữ người H'Mông khi tham gia các công việc chung. Dự án phát triển cộng đồng của Oxfam tại Lào Cai có kinh nghiệm tổ chức các hoạt động tổ nhóm mời cả 2 vợ chồng người H'mông cùng tham gia đã thu được những kết quả khích lệ, góp phần giảm bạo lực gia đình.

--- “Tham gia tổ nhóm Oxfam, họp cả vợ lẫn chồng. Hai vợ chồng đi họp nghe phổ biến, trong gia đình biết nghe nhau hơn. Có anh V.A.X trước hay uống rượu về cãi vợ, chửi con, nay đi họp nhiều nghe mọi người bảo vợ chồng phải nghe nhau, không được cãi nhau, nên giờ đây gia đình hạnh phúc” (V.T.N, thôn Đội 2 xã Bản Liễn).

4.4 Kết luận: Bình đẳng giới và giảm nghèo

Những thành tựu về bình đẳng giới ở Việt Nam đã được ghi nhận...

Việt Nam là quốc gia đạt được nhiều thành tựu ấn tượng về bình đẳng giới được quốc tế công nhận. Nhiều chính sách quan trọng đã được ban hành nhằm thể chế hóa quyền bình đẳng của nam giới và phụ nữ trong các mặt đời sống chính trị-kinh tế-xã hội-văn hóa, như Luật Bình đẳng giới, Luật bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em, Luật phòng chống bạo lực gia đình. Việt Nam đã phê chuẩn Công ước CEDAW của Liên hợp quốc về xóa bỏ mọi hình thức phân biệt đối xử với phụ nữ.

... và được thấy rõ ở các điểm quan trọng, nhất là trong số gia đình trẻ

Những tiến bộ về bình đẳng giới được thấy rõ tại các điểm quan trắc. Phụ nữ đã được nam giới chia sẻ nhiều hơn trong các công việc sản xuất, chăm sóc con cái và việc nội trợ trong gia đình. Cơ sở hạ tầng được cải thiện đã giúp giảm nhẹ gánh nặng cho phụ nữ. Phụ nữ đã từng bước tham gia vào các vị trí cán bộ ở cơ sở, cũng như tham gia họp thôn và các công việc trong thôn nhiều hơn trước. Các gia đình trẻ từ 20-25 tuổi đã có quan niệm tiến bộ hơn về bình đẳng giới trong cộng đồng.

Tuy nhiên, những bất lợi, thiệt thòi của phụ nữ còn phổ biến

Tuy nhiên, còn nhiều khía cạnh phụ nữ đang phải chịu những bất lợi, thiệt thòi do những định kiến lâu đời, và kể cả do những rủi ro và cú sốc gần đây. Phụ nữ vẫn là người chủ đạo làm các công việc sản xuất, tái sản xuất và công việc gia đình tốn thời gian và nhiều khi không kém phần nặng nhọc so với sức khỏe của bản thân họ. Khi gặp rủi ro về thời tiết, dịch bệnh, giá cả, phụ nữ lại là người gánh chịu những tác động bất lợi, và cũng là người tần tảo lao động, kiếm tiền lo cho từng bữa cơm của chồng và con. Nam giới vẫn chiếm ưu thế chủ yếu trong quá trình ra quyết định. Việc tiếp cận của phụ nữ với những cơ hội đào tạo, nâng cao trình độ còn hạn chế, nhất là đối với phụ nữ DTTS vùng sâu vùng xa. Trẻ em gái bị hạn chế cơ hội theo học các bậc học cao hơn ở nhiều nơi. Đặc biệt, chất lượng của sự tham gia của phụ nữ vào các công việc xã hội ở cấp cơ sở còn thấp, mặc dù tỷ lệ phụ nữ tham gia đã cao hơn trước.

Tăng cường bình đẳng giới trong gia đình là cơ sở để thực hiện bình đẳng giới trong cộng đồng và xã hội

Giám sát tốt việc thực hiện Luật Bình đẳng Giới và các văn bản cụ thể có liên quan chủ trọng đạt được bình đẳng giới thực chất nhằm giảm nghèo bền vững. Tăng cường bình đẳng giới trong phạm vi gia đình là cơ sở để đạt được bình đẳng giới ở cấp độ cộng đồng và xã hội. Bên cạnh việc tiếp tục thúc đẩy lồng ghép giới bằng những biện pháp cụ thể, cần tăng cường hỗ trợ cho các chương trình, dự án trực tiếp hướng đến tăng cơ hội bình đẳng cho phụ nữ - những người vốn chịu nhiều thiệt thòi trong gia đình và xã hội.

5. THAM GIA VÀ TRAO QUYỀN

Trao quyền nhiều hơn để người nghèo, cộng đồng nghèo tự lực vươn lên là định hướng lớn của Chính phủ

Trong năm 2008, Chính phủ tiếp tục ban hành nhiều chính sách hỗ trợ giảm nghèo theo hướng phân cấp nhiều hơn cho các huyện, xã trong việc xác định nhu cầu thực tế của người dân, lập kế hoạch và triển khai thực hiện các chương trình, dự án. Đặc biệt, Chương trình 30a đã qui định “*giao cho UBND huyện căn cứ định hướng, cơ chế, chính sách hỗ trợ giảm nghèo chung, xuất phát từ nhu cầu thực tế của người dân ở từng thôn, bản, xã và căn cứ vào nguồn lực từ các chương trình, dự án trên địa bàn để quyết định bố trí đầu tư cụ thể, đảm bảo đầu tư đồng bộ và hiệu quả*”. Đã có một số cải thiện đáng kể về sự tham gia và trao quyền ở cấp cơ sở, tuy nhiên chất lượng và hiệu quả tham gia của cộng đồng và người dân ở nhiều nơi còn chưa cao.

5.1 Sự tham gia của người nghèo vào các chính sách, chương trình, dự án

Tiếp cận thông tin

Hợp thôn và sinh hoạt đoàn thể vẫn là kênh thông tin chủ yếu của người dân về các chương trình, dự án

Bảng 30 cho thấy, người dân chủ yếu tiếp nhận thông tin về các chính sách, chương trình, dự án qua các kênh phổ biến thông tin trực tiếp như hợp thôn bản và sinh hoạt các tổ chức đoàn thể như Hội Phụ nữ và Hội Nông dân. Số lượng người dân tham gia các buổi họp thôn đã tăng lên tại hầu hết các điểm quan trắc, một phần do cán bộ cơ sở sâu sát hơn, một phần do trong năm 2008 có nhiều chính sách mới hỗ trợ người nghèo nên bà con quan tâm đi họp đông hơn. Việc tăng sử dụng điện thoại tại các thôn xa xôi cũng giúp cho cán bộ thôn thông báo về việc họp thôn và phổ biến các chương trình, dự án cho người dân thuận lợi hơn, nhất là đối với những người nghèo sống ở địa bàn tách biệt hoặc ở tạm trên nương rẫy vào lúc mùa vụ.

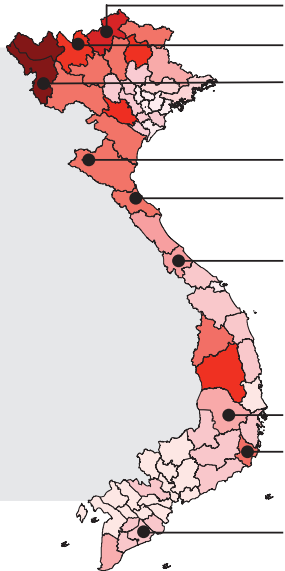
Tivi giúp người dân nắm được các chủ trương, chính sách chung

Tivi cũng là một kênh tiếp nhận thông tin quan trọng của người dân, khi hầu hết điểm quan trắc đã có điện và tỷ lệ hộ có tivi khá cao. Tuy nhiên, tỷ lệ hộ nghèo có tivi vẫn thấp hơn so với hộ khá giả. Qua tivi người dân có thể nắm được các chủ trương chính sách chung, còn họp thôn và họp đoàn thể mới là nơi cung cấp những thông tin cụ thể về các chương trình, dự án thực hiện tại cơ sở.

Các kênh thông tin khác còn hạn chế vì nhiều nguyên nhân

Các kênh phổ biến thông tin trên giấy như báo, tạp chí, tờ gấp, thông báo, panô ít được người dân quan tâm hơn so với các kênh khác. Rào cản về ngôn ngữ là một hạn chế chính. Tại các điểm quan trắc thuộc vùng miền núi nghèo, đa số bà con DTTS nhất là phụ nữ lớn tuổi ít biết đọc tiếng Kinh, họ cũng hiếm khi đến trung tâm xã hay những nơi công cộng để xem thông báo. Nhà nước đã có chính sách cấp không rất nhiều đầu báo, tạp chí về cho từng thôn bản thuộc Chương trình 135, nhưng việc sử dụng báo, tạp chí để đưa thông tin đến người dân một số nơi chưa hiệu quả. Đa số các thôn đã được trang bị loa truyền thanh hoặc loa tiếp sóng FM của xã phục vụ đắc lực cho việc phổ biến thông tin. Tuy nhiên ở một số thôn hệ thống truyền thanh đã bị hỏng chậm được sửa chữa nên chưa phát huy được hiệu quả đầu tư.

BẢNG 30. Các hình thức phổ biến thông tin cho người dân về chính sách, chương trình, dự án, 2008 (%)



Xã	Ti vi	Loa đài truyền thanh	Báo, tạp chí	Các cuộc họp thôn	Các cuộc họp, sinh hoạt đoàn thể	Cán bộ trực tiếp đến nhà phổ biến	Tờ rơi, tờ gấp phát về từng hộ gia đình	Thông báo, panô treo, dán ở trụ sở, nơi công cộng
Thuận Hòa	65	15	15	98	47	3	0	3
Bản Liễn	33	0	12	88	30	8	3	12
Thanh Xương	98	37	30	100	55	15	27	7
Lượng Minh	12	25	3	95	60	25	0	27
Đức Hương	57	62	17	97	93	13	7	30
Xy	33	27	3	80	60	22	2	5
Cư Huê	88	43	10	87	37	13	0	7
Phước Đại	76	39	17	82	51	20	36	48
Phước Thành	65	75	17	77	28	15	12	63
Thuận Hòa	73	47	7	78	30	47	22	24

NGUỒN: Phòng văn hộ gia đình

Có những sáng kiến để tăng cường thông tin cho người dân

Một số địa phương đã có cách làm sáng tạo để thực hiện việc công khai và phổ biến thông tin. Tại xã Thuận Hòa-TV, mỗi thôn đều có một bảng treo những thông tin dân cần biết, cần bàn, cần quyết định, cần giám sát (theo tinh thần của Pháp lệnh Dân chủ Cơ sở) ngay ở trụ sở thôn. Việc tuyên truyền, phổ biến thông tin cũng được phối hợp với sự cá trong các chùa của người Kh’me. Tại xã Bản Liễn-LC, chợ phiên mới mở năm 2008 cũng là một cơ hội gia tăng việc tiếp cận thông tin. Đối với bà con DTTS vùng cao, chợ phiên không chỉ là nơi mua bán hàng hoá đơn thuần, nó còn đóng vai trò như một địa chỉ văn hóa để người dân giao lưu và trao đổi thông tin. Trung tâm khuyến nông Lào Cai trong nhiều năm qua đã thực hiện phương pháp “khuyến nông phiên chợ” để phổ biến các thông điệp khuyến nông trong các phiên chợ hàng tuần được bà con rất hưởng ứng.

Tham gia thực hiện các chính sách, chương trình, dự án

Cả người nghèo và không nghèo đều cảm nhận sự tiến bộ về sự tham gia ở cơ sở

Bảng 31 cho thấy cảm nhận của người dân về sự tham gia thực hiện các chính sách, chương trình, dự án tại địa phương trong năm 2008 đã có sự tiến bộ so với năm 2007 ở đa số điểm quan trắc. Cả nhóm nghèo và không nghèo đều thấy sự cải thiện về sự tham gia, mặc dù nhóm không nghèo vẫn cảm nhận sự tham gia nhiều hơn so với nhóm nghèo. Lý do chính người dân nhắc đến sự tham gia tốt hơn là công tác phổ biến thông tin đã cụ thể hơn, các cuộc họp thôn bản được tổ chức nhiều hơn để lựa chọn người hưởng lợi và thông báo cách thức triển khai thực hiện.

BẢNG 31. Cảm nhận về sự tham gia của hộ gia đình vào việc thực hiện các chính sách, chương trình, dự án tại xã, thôn trong 12 tháng qua (%)

Xã	Tham gia tốt hơn		Trong đó			
			Hộ nghèo		Hộ không nghèo	
	2007	2008	2007	2008	2007	2008
Thuận Hòa	42	55	30	44	49	68
Bản Liền	18	33	11	33	28	33
Thanh Xương	45	27	33	14	50	30
Lượng Minh	48	37	42	36	57	40
Đức Hương	60	50	56	59	61	47
Xy	7	20	11	14	0	26
Cư Huê	17	20	0	16	21	22
Phước Đại	15	17	8	10	19	23
Phước Thành	15	14	14	9	17	25
Thuận Hòa	17	38	9	34	28	43

NGUỒN: Phòng vấn hộ gia đình

Sự sâu sát của cán bộ và tham gia tích cực của người dân là cơ sở để nâng cao hiệu quả chương trình, dự án

Một số hạn chế trong triển khai các chương trình, dự án từ các năm trước đã được khắc phục trong năm 2008. Điển hình như tại Lượng Minh-NA, việc cấp giống cây lâm nghiệp đã được đưa về tận thôn bản đúng thời vụ (năm 2007 cây giống chỉ đưa về đến trung tâm xã và chậm thời vụ), việc vận động người dân làm chuồng cho gia súc có bước đột phá (năm 2007 gia súc thả rông không tiêm phòng nên dịch bệnh nhiều và phá hoại cây mới trồng). Bài học rút ra là sự chỉ đạo sâu sát, quyết liệt của chính quyền địa phương cần gắn với các giải pháp thúc đẩy sự tham gia tích cực của người dân để các chương trình, dự án phát huy được hiệu quả mong muốn (Hộp 23).

Hộp 23. Bài học về sự “Chỉ đạo” và “Tham gia” từ việc thực hiện Quy chế chăn nuôi tại xã Lượng Minh

Năm 2007 dịch bệnh gia súc rất phổ biến tại xã Lượng Minh (Tương Dương, Nghệ An) dẫn đến tổng đàn gia súc giảm. Sang năm 2008 chính quyền xã Lượng Minh đã chỉ đạo các bản họp dân bàn kỹ về quy chế chăn nuôi, với qui định thưởng phạt rõ ràng. Xã cũng vận động các hộ gia đình thực hiện tiêm phòng đầy đủ cho đàn gia súc nuôi trong nhà. Cán bộ cơ sở, đảng viên gương mẫu làm trước. Kết quả là một số bản gần trung tâm xã đã có gần 100% hộ gia đình thực hiện làm chuồng trại và tiêm phòng gia súc trong năm 2008. Nhờ thực hiện tốt hơn qui chế chăn nuôi nên 83 ha diện tích rừng trồng mới của xã trong năm 2008 đạt tỷ lệ sống khá cao.

Kết quả trên cho thấy bài học “tuy cũ mà mới” là: nếu có những biện pháp chỉ đạo quyết liệt, sự sâu sát của cán bộ ban ngành các cấp thì có thể tạo ra những chuyển biến rõ rệt trong việc thực hiện của người dân. Các biện pháp “chỉ đạo” này chỉ phát huy tác dụng khi được chính người dân bàn bạc, thảo luận và thống nhất thực hiện, tạo ra “áp lực cộng đồng” cho những ai không thực hiện. Bài học về sự “chỉ đạo” và “tham gia” này cần được vận dụng triệt để vào việc thực hiện Chương trình 30a, vì các chính sách hỗ trợ của Chính phủ trong Chương trình này là cơ hội không thể tốt hơn để thực hiện thắng lợi chiến lược phát triển KT-XH ở những xã nghèo, thôn bản nghèo trong huyện.

Có những ví dụ về tiếng nói của người dân được lắng nghe

Tại các điểm quan trắc, trong năm 2008 trong các chương trình, dự án có một số ví dụ tốt về lắng nghe tiếng nói của người dân để hoàn thiện thiết kế hoặc để khắc phục những hạn chế trong khâu thực hiện. Khi có cơ hội, người dân đã mạnh dạn để đạt ý kiến của mình, không còn nặng tâm lý “nhà nước cho gì thì nhận nấy” (Hộp 24).

Hộp 24. Tiếng nói của người dân được lắng nghe

Xã Xy (Hương Hóa, Quảng Trị)

Năm 2007 Dự án giảm nghèo Miền Trung lập kế hoạch xây dựng nhà cộng đồng cho thôn Troan Ô. Công trình được trên huyện thiết kế. Xã tổ chức họp thôn, đưa bản vẽ về để tham khảo ý kiến người dân. Bà con đã có ý kiến sửa lại thiết kế từ nhà trệt sang nhà cao, được dự án chấp thuận. Nhà cộng đồng theo thiết kế sửa đổi được hoàn thành vào tháng 6/2008, khiến người dân rất vui mừng vì đã có chỗ hội họp sạch sẽ, thoáng mát.

--- “Hồi đầu trước khi thi công, họ đưa bản vẽ nhà trệt. Nhưng dân thấy trên xã Thuận làm nhà trệt hay bị bùn đất, bẩn lắm, dân ưng nhà cao hơn. Bản vẽ được đưa về tận thôn để dân có ý kiến. Sau đó bản vẽ được sửa và xây kiểu nhà cao” (nhóm nông cốt thôn Troan Ô)

Xã Phước Thành (Bác Ái, Ninh Thuận)

Chương trình 135 hỗ trợ giống bò sinh sản cho người dân ở thôn Đá Ba Cái. Lúc đầu dự án đưa bò về không đạt chất lượng, bà con đã từ chối không nhận. Sau đó dự án đã thay bằng số bò khác tốt hơn, phù hợp với ý kiến của người dân.

--- “Đầu năm 2008, có xe đưa về thôn 7 con bò giao cho người dân trong chương trình 135. Khi giao cho dân có Ban quản lý thôn chứng kiến. Nhưng bò già quá, dân không nhận. Dự án phải đưa xe về, một tuần sau đưa lên lại 7 con bò tơ, lúc đấy dân nhận” (nhóm nông cốt thôn Đá Ba Cái).

Sự tham gia ở nhiều nơi còn thụ động, chủ yếu thực hiện các chương trình, dự án đã được quyết định

Tuy nhiên, những ví dụ như nêu trên chưa rộng khắp. Trong nhiều trường hợp khác, sự tham gia của người dân vẫn khá thụ động, thường bắt đầu từ bước lựa chọn người hưởng lợi và triển khai thực hiện những chương trình, dự án đã được quyết định từ trước. Sự thụ động có thể là lý do chính cho vấn đề này. Mặc dù sự tham gia của người dân tốt hơn so với năm 2007/2008 nhưng tỷ lệ này vẫn còn thấp ở những hộ được phỏng vấn trong mẫu (Bảng 31).

Thực hiện chưa tốt những công trình cụ thể ảnh hưởng lớn đến nhận thức của người dân về sự tham gia

Tại một số điểm quan trắc, tỷ lệ người dân cảm nhận sự tham gia “tốt hơn” giảm đi trong năm 2008 so với năm 2007 là do những bất cập trong 1-2 công trình điển hình tại địa phương. Ví dụ như tại Thanh Xương-ĐB qui hoạch trung tâm hành chính huyện chậm triển khai 4 năm nay nhưng thông tin đến dân hạn chế; tại Đức Hương-HT dự án của một nhà tài trợ lúc đầu dự kiến hỗ trợ 120 giếng nước sau giảm xuống còn 60 giếng nhưng việc bình xét lại danh sách hưởng lợi không thực hiện tốt; hoặc tại Lượng Minh-NA công trình nước sinh hoạt thiết kế không hợp lý nhưng chậm được sửa chữa mặc dù người dân đã nhiều lần để đạt ý kiến...

Hỗ trợ cho người dân có thể lãng phí nếu không phù hợp với phong tục, tập quán

Khi các chương trình, dự án hỗ trợ thiếu tham vấn nhu cầu thực tế của người dân, không phù hợp với phong tục, tập quán của các nhóm DTTS, có nguy cơ những hỗ trợ đó bị lãng phí. Một trường hợp điển hình là việc cấp phát loa, trống, nhạc cụ điện tử như đàn ghi ta và đàn óoc gan cho các thôn bản được công nhận là “thôn văn hóa”. Thực tế khảo sát cho thấy những nhạc cụ hiện đại này bà con DTTS không dùng, mà vẫn dùng các nhạc cụ truyền thống của đồng bào trong các dịp lễ hội. Vấn đề đặt ra là tại sao không thay những nhạc cụ đó bằng hỗ trợ các hoạt động gìn giữ, phát triển văn hóa bản địa thiết thực hơn (Hộp 25).

Hộp 25. Hỗ trợ gìn giữ, phát triển văn hóa bản địa

Thôn Đá Ba Cái, xã Phước Thành (Bác Ái, Ninh Thuận) được cấp một bộ nhạc cụ và thiết bị âm thanh bao gồm đàn oócgan, trống, ghita điện, ampli, loa và 2 micro trị giá 15 triệu đồng phục vụ đời sống văn hoá cho bà con. Tuy nhiên các dụng cụ này bà con không biết sử dụng, để mãi trong kho nên xuống cấp, hư hỏng. Đến ngày lễ hội hoặc liên hoan bà con vẫn sử dụng các nhạc cụ dân tộc như mala, đàn chapi, kèn, sáo. Đại diện nhóm nông cốt của thôn cho biết *“nhận được hỗ trợ rất mừng, không biết là của bên nào cho, cũng không được hỏi ý kiến. Nếu được bà con sẽ chọn cái khác chứ đàn ghita, đàn Yamaha cả thôn không ai biết dùng”*.

Hỗ trợ nâng cao đời sống văn hoá cho bà con dân tộc là một chủ trương đúng, nhưng nếu không tham khảo ý kiến người dân và thực tế địa bàn có thể sẽ trở thành lãng phí. Nên chăng, thay vì hỗ trợ đàn trống điện tử, nên hỗ trợ các dụng cụ âm nhạc truyền thống và hỗ trợ bà con khôi phục, phát triển các làn điệu hát múa của đồng bào Raglai.

Tham gia ở góc độ góp công lao động trong các công trình khá tích cực...

Người dân tham gia đóng góp đối ứng bằng công lao động hoặc vật liệu địa phương cho các công trình làm tại thôn bản khá tích cực theo sự điều hành của ban quản lý thôn, thường theo cách khoán cho từng hộ. Với chương trình 134 hỗ trợ xóa nhà tạm, anh em trong dòng họ và hàng xóm thường giúp chủ nhà công phụ hồ như đào móng, san nền, bê vật liệu, trộn vữa.

... nhất là trong các công trình do thôn bản tự làm, phù hợp với nguyện vọng của đa số người dân

Riêng với những công trình do thôn bản tự làm (không có hoặc có rất ít hỗ trợ từ bên ngoài) thì đó thực sự là một sự kiện văn hóa lớn của thôn trong năm, có quá trình chuẩn bị vật liệu lâu dài, huy động được hầu hết người dân trong thôn kể cả những hộ nghèo nhất nhiệt tình tham gia góp công hoặc đóng tiền, ví dụ như cùng nhau làm nhà văn hóa thôn (Thuận Hòa-HG, Phước Thành-NT), làm nhà cho lớp mẫu giáo thôn (Bản Liên-LC), làm đường nội thôn (Đức Hương-HT). Những việc chung này trong cộng đồng có sự phân chia đóng góp công bằng: trưởng thôn thường chấm công từng hộ, hộ nào không tham gia trực tiếp trong đợt xây dựng sẽ tham gia trong các công việc sửa chữa, tu bổ về sau. Những ví dụ này cho thấy, nếu cộng đồng thực sự được trao quyền trong các hoạt động phát triển, thì tính làm chủ và sự tham gia của người dân sẽ được đẩy lên mức cao nhất.

Cơ chế giám sát cộng đồng được triển khai rộng rãi, nhưng cần cải thiện năng lực và hiệu lực giám sát

Tham gia vào giám sát và quản lý vận hành

Những hạn chế trong việc tham gia giám sát và quản lý vận hành các công trình tại các điểm quan trắc chưa được khắc phục đáng kể trong năm 2008. Cơ chế giám sát cộng đồng đã được triển khai rộng khắp nhưng ở nhiều nơi còn mang tính hình thức, do những hạn chế cố hữu về thông tin, về năng lực và hiệu lực giám sát, về phân công phân nhiệm giữa các thành viên của ban giám sát chưa rõ ràng.

Quản lý vận hành các công trình nước sinh hoạt còn hạn chế ở nhiều nơi

Tại các điểm quan trắc, nơi nào người dân làm tốt công tác quản lý vận hành công trình trong năm 2007 thì sang năm 2008 những điểm mạnh này vẫn được duy trì. Riêng việc quản lý vận hành sau đầu tư của cộng đồng đối với một số công trình nước sinh hoạt chưa có sự cải thiện, tình trạng công trình nước bị hỏng hoặc không phát huy hiệu quả vẫn tồn tại dai dẳng ở một số thôn bản ở Bản Liên-LC, Lượm Minh-NA, Xy-QT, Cư Huê-ĐL... Khi tìm hiểu tại sao người dân không nhiệt tình với việc quản lý vận hành, bảo dưỡng sửa chữa các công trình nước sinh hoạt thì người dân thường đưa ra những lý do nằm ngoài sự kiểm soát của họ, ví dụ như đường nước đi qua xã khác (Xy-QT) hoặc thiết kế không hợp lý (Lượm Minh-NA), hoặc thiếu sự tham gia của dân ngay từ đầu (Bản Liên-LC, Cư Huê-ĐL).

Người dân có ý thức làm chủ

Để người dân thực sự làm chủ các công trình qui mô nhỏ ở cấp cơ sở, cần có giải pháp đồng bộ theo hướng tăng cường sự tham gia của người dân ngay từ đầu, trong tất cả các

công trình tốt hơn khi được tham gia ngay từ đầu, từ khâu thiết kế và lập kế hoạch khâu từ xác định nhu cầu, thiết kế, lập kế hoạch, triển khai xây dựng đến giám sát nghiệm thu. Thiếu sự tham gia của người dân trong các khâu ban đầu này sẽ hạn chế sự tham gia của họ trong khâu quản lý vận hành tiếp theo.

5.2 Vai trò của các tổ chức cộng đồng và đoàn thể trong việc thúc đẩy sự tham gia của người dân

Vai trò của đội tự quản

Đội tự quản đóng vai trò quan trọng trong các hoạt động cộng đồng Các báo cáo đánh giá nghèo thường nhấn mạnh đến vai trò của cấp thôn bản trong việc thúc đẩy sự tham gia của người dân trong các chính sách, chương trình, dự án. Khảo sát thực tế cho thấy, bên dưới cấp thôn bản còn có cấp đội tự quản cũng có vai trò rất quan trọng trong các hoạt động cộng đồng.

Các thôn bản có dân số đông thường được chia thành một số đội tự quản. Mỗi đội tự quản sẽ bầu ra đội trưởng, đội phó và thư ký hoạt động tự nguyện, không có khoản phí thu lao nào. Các thông báo về kế hoạch sản xuất, thu thập số liệu hộ gia đình, các hoạt động cộng đồng... từ Ban quản lý thôn sẽ đến với các hộ gia đình thông qua các đội tự quản. Việc họp chung các hộ dân cư trong toàn thôn được tổ chức khi có công việc “cấp trên về triển khai” hoặc những việc cần lấy ý kiến toàn thôn. Còn lại, các hoạt động hòa giải, vận động con em đi học, vệ sinh môi trường, ủng hộ các phong trào như bảo lụt... hầu hết được triển khai thông qua các buổi họp của đội tự quản.

Một số đội tự quản vẫn giữ được truyền thống hợp tác cộng đồng, như làm rẫy chung, góp tiền, nuôi bò rē để gây quỹ, vẫn đổi công tự nguyện. Khôi phục và phát huy các hoạt động cộng đồng thông qua các đội tự quản có thể là một biện pháp hiệu quả nhằm tăng cường sự tham gia của người dân hướng tới giảm nghèo bền vững trong các nhóm DTTS thời gian tới (Hộp 26).

Hộp 26. Vai trò của Đội tự quản trong các hoạt động cộng đồng

Tại các thôn của xã Phước Đại và xã Phước Thành (Bác Ái, Ninh Thuận) vẫn duy trì các đội tự quản. Đội chia theo nhóm dân cư, mỗi đội có từ 10-30 hộ liên kế. Như thôn Tà Lú 1 có 4 đội, Ma Hoa 5 đội, Ma Dú 7 đội, Đá Ba Cái 7 đội. Đội tự quản có đội trưởng, đội phó và thư ký đội được dân bầu lên và được xã công nhận, hoạt động hoàn toàn tự nguyện không có thù lao.

Công việc của đội bao gồm họp đội để phổ biến các thông tin mùa vụ, giữ gìn vệ sinh, an ninh trật tự, hỗ trợ trưởng thôn thu thập thông tin thống kê hộ gia đình và huy động người dân triển khai các hoạt động cộng đồng theo phân công của thôn (ví dụ làm nhà văn hóa, sửa đường...). Đội thường họp vào buổi tối. Đội tự quản kết hợp với các ông cậu (trưởng tộc) và già làng là cấp đầu tiên giải quyết các vụ xích mích giữa các hộ, nếu không tự hóa giải được mới đưa lên thôn giải quyết.

Một số đội tự quản vẫn duy trì được qui chung. Như Đội 1 thôn Ma Hoa có 4 con bò chia cho người trong đội nuôi rē. Trước đây Đội 1 có nhiều bò hơn nhưng đã bán bớt 5 con để có tiền xây hội trường của đội. Đội 3 thôn Ma hoa, Đội 1 và Đội 2 thôn Đá Ba Cái có rẫy chung làm bắp lai để gây quỹ.

Vai trò của đội tự quản được cán bộ thôn đánh giá rất cao. Trưởng thôn Tà Lú 1 cho biết: “Nếu không có đội thì trưởng thôn vất vả ghê lắm. Lấy số liệu để báo cáo lên xã, kêu gọi dân tham gia vào công việc chung của thôn, làm cái này cái kia cũng phải qua đội. Thôn lớn thế, trưởng thôn không quản được hết”.

Với tính chất tự nguyện, hoạt động gần gũi nhất với dân, đội tự quản có thể là một mô hình tốt để các chương trình - dự án dựa vào để thúc đẩy sự tham gia của người dân trong việc triển khai các hoạt động phát triển cộng đồng, thay vì lập ra các tổ nhóm nông dân hoàn toàn mới như một số dự án hiện nay đang làm.

Vai trò của già làng, trưởng họ

Vai trò vận động, hòa giải của già làng đã được chú trọng trong các chương trình, dự án

Trong các cộng đồng DTTS, già làng, trưởng họ (“ông cậu”) đóng vai trò quan trọng trong các hoạt động cộng đồng. Già làng được dân nhất trí bầu lên, phải là người hiểu biết, có kinh nghiệm, làm ăn giỏi, có tiếng nói trong cộng đồng. Trước đây già làng phải là người cao tuổi, hiện nay người trung niên cũng có thể được người dân tín nhiệm bầu làm già làng. Già làng là người chủ trì các hoạt động tín ngưỡng, lễ hội, xử lý các trường hợp vi phạm qui ước thôn bản, giải quyết các xích mích trong dân theo văn hóa, phong tục của từng dân tộc. Hiện nay, các cấp chính quyền và mặt trận tổ quốc đã rất chú trọng tham khảo ý kiến của già làng, thông qua già làng để vận động bà con thực hiện các chính sách, chương trình, dự án. Điều cần làm tốt hơn nữa là phát huy vai trò của các trưởng họ, vì trưởng họ có tiếng nói quan trọng trong việc động viên bà con trong dòng họ của mình tham gia các hoạt động cộng đồng.

Vai trò của các đoàn thể

Các đoàn thể có vai trò quan trọng thúc đẩy sự tham gia của hội viên, nhưng cán bộ chi hội đoàn thể ở thôn bản chưa có phụ cấp

Các đoàn thể như Phụ nữ, Nông dân, Đoàn thanh niên, Cựu chiến binh có mạng lưới chi hội đến từng thôn bản. Các đoàn thể đã có nhiều hoạt động thu hút sự tham gia của các hội viên trong việc thực hiện các chương trình, dự án. Tuy nhiên, năng lực của cán bộ chi hội đoàn thể ở các vùng miền núi DTTS còn hạn chế. Cán bộ chi hội đoàn thể là một nguồn cung cấp thông tin chính cho các hội viên, nhưng trong nhiều trường hợp bản thân họ còn chưa biết và chưa hiểu về các chính sách, chương trình, dự án. Đặc biệt, các cán bộ chi hội đoàn thể ở cấp thôn bản hiện nay không có phụ cấp nên cũng hạn chế sự nhiệt tình và hiệu quả hoạt động của họ (Hộp 27).

Hộp 27. Nên bổ sung chính sách hỗ trợ phụ cấp đối với cán bộ chi hội đoàn thể ở cấp thôn, bản trong Chương trình 30a

Chương trình 30a đã rất chú trọng chính sách nâng cao năng lực cho cán bộ cơ sở, như tăng cường tập huấn, đào tạo ngắn hạn, dài hạn cho đội ngũ cán bộ cơ sở; hỗ trợ ít nhất một suất trợ cấp khuyến nông cơ sở ở mỗi thôn bản. Thời gian qua, mức phụ cấp cho cán bộ thôn bản (trưởng, phó thôn, bí thư chi bộ, công an viên) đã từng bước được nâng lên.

Hiện nay cán bộ các chi hội đoàn thể ở cấp cơ sở, như chi hội Phụ nữ, Nông dân, Đoàn thanh niên... ở cấp thôn không có phụ cấp. Các cán bộ chi hội này thường được phân công kiêm nhiệm các chức danh khác để có một chút phụ cấp trong hoạt động, do đó thời gian cho công tác đoàn thể bị phân tán, hiệu quả công tác không cao. Trong khi đó những cán bộ đoàn thể này có vai trò rất quan trọng trong việc tuyên truyền về chủ trương chính sách, huy động sự tham gia của hội viên vào thực hiện các chương trình, dự án. Thực tế, các thôn bản càng nghèo thì đội ngũ cán bộ đoàn thể cơ sở càng yếu và thiếu, càng tổ chức được ít hoạt động cho hội viên. Nơi nào chi hội đoàn thể mạnh, thì nơi đó người dân tham gia tích cực hơn, dẫn đến hiệu quả của các chính sách hỗ trợ giảm nghèo cao hơn.

Bổ sung chính sách hỗ trợ phụ cấp đối với cán bộ chi hội đoàn thể ở cấp thôn bản nên được coi là một giải pháp quan trọng của Chương trình 30a, từ đó thúc đẩy hoạt động của các đoàn thể, góp phần đạt được mục tiêu giảm nghèo nhanh và bền vững ở từng thôn bản - là nền tảng để đạt được mục tiêu của Chương trình 30a ở phạm vi rộng hơn.

Vai trò của các tổ nhóm cộng đồng

<i>Có nhiều hình thức tổ nhóm cộng đồng chính thức và phi chính thức đang hoạt động</i>	Tại các điểm quan trắc, tồn tại nhiều hình thức tổ nhóm cộng đồng, gồm cả tổ nhóm chính thức (được chính quyền, các đoàn thể lập ra hoặc công nhận) và tổ nhóm phi chính thức (do người dân tự khởi xướng). Tổ nhóm cộng đồng ở thôn bản có nhiều hình thức và tên gọi đa dạng như “nhóm hộ” (nêu trong Thông tư 12/2009/TT-BNN của Bộ NN&PTNT ban hành ngày 06/3/2009 hướng dẫn thực hiện Dự án hỗ trợ phát triển sản xuất thuộc Chương trình 135 giai đoạn 2), “tổ hợp tác” (theo Nghị định 151/2007/NĐ-CP ban hành ngày 10/10/2007 về Tổ chức và hoạt động của tổ hợp tác), “nhóm sở thích”, “câu lạc bộ”, “tổ dịch vụ”, “tổ quản lý nước” hay “tổ liên gia”...
<i>Các tổ nhóm cộng đồng có thể giúp người nghèo, phụ nữ DTTS theo nhiều cách khác nhau</i>	Nhiều mô hình tổ nhóm cộng đồng đã đem lại lợi ích thiết thực cho các thành viên là người nghèo và phụ nữ DTTS. Các tổ nhóm cộng đồng thường có qui mô nhỏ (dưới 30 người), gồm các thành viên tham gia tự nguyện, có qui chế hoạt động do các thành viên thống nhất. Các thành viên tổ nhóm cộng đồng có thể chia sẻ kinh nghiệm làm ăn, giúp đỡ nhau trong sản xuất và đời sống, cùng nhau quản lý sử dụng các máy móc dùng chung, vận hành quỹ quay vòng giống gia súc hoặc tiền vốn. Các thành viên tổ nhóm cộng đồng cũng có thể cùng nhau quản lý tài nguyên như (ví dụ quản lý nguồn nước), chống đỡ rủi ro và thực hiện các hoạt động chế biến, dịch vụ qui mô nhỏ, trở thành đầu mối hỗ trợ của các cơ quan khuyến nông, giáo dục, y tế... ¹¹
<i>Chương trình 30a nên tăng cường hỗ trợ thông qua tổ nhóm cộng đồng</i>	Một đề xuất thảo luận là nên xem xét bổ sung vào các văn bản hướng dẫn thực hiện Chương trình 30a giải pháp là tăng cường hỗ trợ người nghèo thông qua các tổ nhóm cộng đồng, và quan trọng hơn là dành ngân sách hỗ trợ việc hình thành và phát triển các tổ nhóm này (Hộp 28).

Hộp 28. Hỗ trợ hộ nghèo thông qua các tổ nhóm cộng đồng

Chương trình 30a hỗ trợ giảm nghèo nhanh và bền vững đối với 61 huyện nghèo đã đặt rõ mục tiêu thu hẹp khoảng cách giàu nghèo với tầm nhìn “tạo sự chuyển biến nhanh về đời sống vật chất, tinh thần của người nghèo, đồng bào DTTS thuộc các huyện nghèo, bảo đảm đến năm 2020 ngang bằng các huyện khác trong khu vực”. Một phần quan trọng trong các cơ chế, chính sách, giải pháp của Chương trình 30a là các hỗ trợ trực tiếp cho hộ nghèo. Tuy nhiên, văn kiện Chương trình 30a và các văn bản hướng dẫn tiếp theo không đề cập đến giải pháp hỗ trợ hộ nghèo thông qua các tổ nhóm cộng đồng (và do đó không có dòng ngân sách hỗ trợ việc thành lập và hoạt động của các tổ nhóm cộng đồng này).

Hỗ trợ hộ nghèo thông qua các tổ nhóm cộng đồng (gọi là theo cách tiếp cận “bán buôn”) đã chứng tỏ có nhiều ưu việt so với hỗ trợ trực tiếp cho từng hộ nghèo (gọi là theo cách tiếp cận “bán lẻ”) trong rất nhiều chương trình, dự án phát triển cộng đồng và giảm nghèo tại Việt Nam trong các năm qua. Thay đổi cách hỗ trợ hộ nghèo từ “bán lẻ” trực tiếp sang “bán buôn” thông qua tổ nhóm cộng đồng là một quá trình cần các giải pháp đồng bộ và theo dõi - giám sát chặt chẽ. Tính bền vững của các tổ nhóm cộng đồng vẫn là một vấn đề khó khăn. Dựa vào các loại hình tổ nhóm hiện có, thay vì thành lập các tổ nhóm hoàn toàn mới, cần được ưu tiên. Cần hướng dẫn thành lập và hỗ trợ các điều kiện hoạt động ban đầu, nâng cao năng lực quản lý cho cán bộ tổ nhóm, đào tạo và hỗ trợ các hướng dẫn viên cộng đồng để thúc đẩy tổ nhóm duy trì và phát triển các hoạt động phù hợp với đặc thù của từng dân tộc, từng vùng miền.

¹¹ Xem thêm hướng dẫn về tổ chức và hoạt động của các nhóm cộng đồng trong tài liệu “Xây dựng mạng lưới liên kết để tăng cường hiệu quả hoạt động của Trung tâm học tập cộng đồng”, AAV, tháng 9/2009

5.3 Kết luận: Tăng cường sự tham gia và trao quyền
cho người nghèo

*Tiếp tục giảm
bớt khoảng cách
giữa chủ trương
và thực tế về sự
tham gia*

Thúc đẩy sự tham gia và trao quyền là chủ trương lớn của Chính phủ, để những người
nghèo và cộng đồng nghèo thực sự làm chủ quá trình vươn lên của mình, và để nâng
cao hiệu quả của các chính sách, chương trình, dự án hỗ trợ giảm nghèo. Mặc dù đã có
nhiều tiến bộ về sự tham gia trong thời gian qua, giữa các văn bản và thực tế vẫn còn có
khoảng cách.

*Tạo cơ hội tham
gia, và nâng cao
năng lực tham
gia cần được tiến
hành song song*

Để nâng cao chất lượng của sự tham gia, cần có sự tiếp cận theo cả hai hướng: **tạo cơ
hội tham gia** thông qua việc cải tiến qui trình, phương pháp làm việc, nâng cao trách
nhiệm giải trình với bên dưới của các cơ quan, ban ngành các cấp và các chương trình, dự
án; và **nâng cao năng lực tham gia** thông qua việc phát triển các thiết chế cộng đồng.

*Quyết định 167
về hỗ trợ xóa
nhà tạm là ví dụ
điển hình về trao
quyền cho người
nghèo và cộng
đồng nghèo*

Gần đây có nhiều chính sách được ban hành theo hướng tạo cơ hội tham gia sâu rộng
hơn cho người nghèo và cộng đồng nghèo, điển hình như Chương trình 30a. Quyết định
167 về hỗ trợ xóa nhà tạm đã thiết kế một qui trình lấy người nghèo làm trung tâm, tạo
cơ hội cho người nghèo bỏ công sức và chủ động xây nhà theo mong muốn của mình,
đồng thời với việc tăng cường sự hỗ trợ và giám sát cộng đồng để đảm bảo chất lượng
của ngôi nhà.

*Nâng cao năng
lực tham gia cần
chú trọng vai trò
của các thiết chế
cộng đồng ở cấp
thôn bản*

Nâng cao năng lực tham gia cho người nghèo và cộng đồng nghèo là một quá trình
không dễ dàng. Cần nhiều nỗ lực mạnh mẽ hơn nữa để phát huy vai trò tích cực của các
cán bộ cơ sở, tổ chức đoàn thể, các tổ tự quản, già làng, trưởng họ và các tổ nhóm cộng
đồng ở cấp thôn bản. Đã có nhiều mô hình về phát triển các thiết chế cộng đồng được
các dự án của Chính phủ và các dự án tài trợ triển khai tại các thôn bản nghèo trên cả
nước. Vấn đề quan trọng hiện nay là tổng kết thực tiễn, chia sẻ các bài học, kinh nghiệm
thành công và thất bại, từ đó đề ra các biện pháp hỗ trợ và thúc đẩy có hiệu quả sự tham
gia và trao quyền cho người nghèo, phát huy những giá trị tích cực trong văn hóa, phong
tục tập quán của từng dân tộc ở từng vùng miền trên cả nước.

Phần 3: Hướng đến giảm nghèo bền vững ở các vùng nông thôn Việt Nam

Theo dõi nghèo nông thôn góp phần hiểu biết sâu sắc hơn diễn biến nghèo trong bối cảnh rủi ro, hướng đến giảm nghèo bền vững

Việt Nam đã đạt được những thành tựu to lớn về giảm nghèo trong các năm qua. Sáng kiến theo dõi nghèo theo phương pháp cùng tham gia tại một số cộng đồng dân cư nông thôn do Oxfam, ActionAid cùng với các đối tác địa phương thực hiện đúng vào thời điểm tiến trình giảm nghèo bền vững của Việt Nam đang phải chịu nhiều thách thức, điển hình là các rủi ro và cú sốc liên quan đến biến đổi khí hậu, giá cả bất lợi và suy thoái kinh tế toàn cầu. Những thay đổi tại các điểm quan trắc từ vòng khảo sát thứ nhất cuối năm 2007 đến vòng khảo sát thứ hai cuối năm 2008 như được trình bày trong báo cáo này hy vọng sẽ đóng góp phần nhỏ bé của mình vào sự hiểu biết sâu sắc hơn diễn biến nghèo trong bối cảnh rủi ro, từ đó góp phần gợi mở những vấn đề cần tiếp tục theo dõi và những đề xuất thảo luận nhằm hướng đến tiếp tục đẩy mạnh giảm nghèo bền vững ở các vùng nông thôn Việt Nam.

6. ĐỀ XUẤT THẢO LUẬN

6.1 Nghèo và tính dễ bị tổn thương

Báo cáo tổng hợp theo dõi nghèo năm thứ hai này tiếp tục theo dõi những diễn biến của tình trạng nghèo theo 4 chủ đề trọng tâm là khoảng cách giàu nghèo, tình trạng dễ bị tổn thương, quan hệ giới, tham gia và trao quyền.

Các rủi ro và cú sốc ảnh hưởng lớn đến giảm nghèo bền vững ở các điểm quan trắc

Trong năm 2008 tiếp tục có một số xu hướng tích cực liên quan đến cơ sở hạ tầng, mô hình sinh kế, khuyến nông lâm, sản xuất hàng hóa, giáo dục, y tế do những đầu tư lớn của Nhà nước, góp phần tạo nền tảng cho việc cải thiện đời sống người dân. Tuy nhiên, những rủi ro bất thường về giá cả, thời tiết (và kể cả tác động của cuộc khủng hoảng tài chính thế giới từ cuối năm 2008) lại gây tác động tiêu cực nhanh, mạnh và trên diện rộng đến đời sống người dân ngay trong ngắn hạn. Chất lượng cuộc sống người nghèo tại các điểm quan trắc, dù được đo bằng các con số tỷ lệ nghèo (định lượng) và soát hàng năm theo chuẩn nghèo của Chính phủ, hay đo bằng cảm nhận (định tính) của chính người dân, đã bị ảnh hưởng mạnh tại hầu hết điểm quan trắc.

Những yếu tố chính ảnh hưởng đến khoảng cách giàu nghèo trong năm 2008 chưa có biểu hiện thu hẹp lại, vì hộ khá vẫn có chất lượng nguồn vốn sinh kế tốt hơn, tiếp cận tốt hơn với các thể chế và tiến trình, từ đó có cơ hội lựa chọn chiến lược sinh kế đem lại hiệu quả thu nhập cao hơn hộ nghèo.

Khoảng cách giàu nghèo diễn biến phức tạp hơn trong bối cảnh rủi ro

Yếu tố rủi ro đã làm cho bức tranh về khoảng cách giàu nghèo trở nên phức tạp hơn. Những rủi ro và cú sốc trong năm 2008 đã tác động bất lợi đến cả người nghèo và người không nghèo tại các điểm quan trắc với những sắc thái khác nhau. Hộ khá có qui mô sản xuất hàng hóa lớn hơn nên bị sụt giảm thu nhập nhiều hơn khi gặp những rủi ro về giá cả, thời tiết, dịch bệnh so với hộ nghèo. Tuy nhiên, những hộ gia đình nghèo và cận nghèo, hộ gia đình thuộc các nhóm xã hội đặc thù là những người dễ bị tổn thương nhất với những rủi ro và cú sốc, vì khả năng chống đỡ rủi ro của họ vốn đã rất yếu.

Những tiến bộ về bình đẳng giới cũng gặp thách

Những tiến bộ nhất định về bình đẳng giới được thấy rõ tại các điểm quan trắc. Tuy nhiên, còn rất nhiều khía cạnh phụ nữ đang phải chịu những bất lợi, thiệt thòi do những định kiến từ lâu đời, và kể cả do những rủi ro và cú sốc diễn ra gần đây. Khi gặp rủi ro về thời tiết, dịch

thức trong bối cảnh rủi ro bệnh, giá cả, phụ nữ lại là người gánh chịu những tác động bất lợi nhất, và cũng là người tần tảo lao động, kiếm tiền lo cho từng bữa cơm của chồng và con. Khi bình đẳng giới ngay trong phạm vi gia đình bị ảnh hưởng xấu, thì cũng khó hy vọng đạt được bình đẳng giới ở cấp độ cộng đồng và xã hội.

Mặc dù đã có nhiều tiến bộ về sự tham gia trong thời gian qua, chất lượng của sự tham gia nhiều khi chưa cao. Trong tình trạng khẩn cấp do các rủi ro và cú sốc dẫn đến những quyết sách trong thời gian ngắn của các cơ quan, ban ngành và các chương trình-dự án, sự tham gia của người dân có thể bị ảnh hưởng lớn.

6.2 Hướng đến giảm nghèo bền vững ở các vùng nông thôn Việt Nam

Nâng cao năng lực chống đỡ rủi ro có tầm quan trọng hàng đầu Việt Nam đã rất thành công trong việc giảm nghèo trong các năm qua, nhưng còn gặp nhiều hạn chế trong việc giảm tình trạng dễ bị tổn thương cho người dân. Diễn biến nghèo trong năm 2008 cho thấy, nâng cao năng lực chống đỡ rủi ro và cú sốc cho người nghèo và cộng đồng nghèo là vấn đề quan trọng hàng đầu nhằm tiếp tục tiến trình giảm nghèo bền vững tại Việt Nam trong các năm tới.

Chương trình 30a tạo hy vọng cho những địa bàn khó khăn nhất Chương trình 30a là một quyết sách rất đúng đắn của Chính phủ nhằm tập trung nguồn lực cho những địa bàn khó khăn nhất ở các vùng nông thôn để từng bước thu hẹp khoảng cách giàu nghèo. Tuy nhiên để phát huy hiệu quả của Chương trình 30a cần có thêm những chính sách bổ trợ.

Một số đề xuất thảo luận hướng đến giảm nghèo bền vững ở các vùng nông thôn đã nêu trong các phần của báo cáo này được tổng hợp lại tại đây như sau:

Phát triển nguồn lực và cải thiện tiếp cận các thể chế và tiến trình cho người nghèo cần đi song hành **1.** Thiết kế một **mô hình đầu tư cân bằng hơn** giữa phát triển các nguồn lực và cải thiện năng lực tiếp cận các thể chế và tiến trình cho người nghèo và cộng đồng nghèo, chú trọng hơn vào “kết quả” và “tác động” (thay vì chú trọng “đầu vào” và “hoạt động”). Cần đặc biệt quan tâm đến giai đoạn sau đầu tư (quản lý, vận hành, bảo dưỡng công trình, các biện pháp hỗ trợ đồng bộ kèm theo, giám sát-theo dõi chặt chẽ) so với việc thuần túy tăng số lượng đầu tư hay tăng mức hỗ trợ. “Làm sâu, làm chắc” cần là cách làm chủ đạo trong các nỗ lực giảm nghèo thời gian tới.

Hiểu sâu sắc sự đa dạng, đặc thù của từng cộng đồng nghèo DTTS là cơ sở để phát huy các tri thức bản địa có giá trị **2.** Thay đổi về nhận thức kèm theo các biện pháp cụ thể nhằm nâng cao hiệu quả của các chiến lược sinh kế của người nghèo DTTS thông qua **phát huy các giá trị của tri thức bản địa**, bao gồm cả các tri thức sản xuất và tri thức quản lý tài nguyên và cộng đồng. Phân tích thấu đáo những vấn đề đa dạng, đặc thù của người nghèo, của từng cộng đồng nghèo DTTS khi đứng trước các lựa chọn khó khăn, từ đó có các hỗ trợ phù hợp với văn hóa của từng dân tộc và đặc thù của từng cộng đồng thôn bản - nhằm thúc đẩy sự gắn kết hữu cơ giữa tri thức bản địa và tri thức mới - có tầm quan trọng sống còn trong công cuộc giảm nghèo ở các vùng DTTS.

Cải tiến phương pháp và tiến trình hỗ trợ giảm nghèo ở vùng DTTS theo cách tiếp cận phát triển cộng đồng **3.** Nên áp dụng rộng rãi **cách tiếp cận phát triển cộng đồng đến từng thôn bản**, với ba trụ cột là nâng cao năng lực cộng đồng, phát triển các thể chế cộng đồng và thực hiện các dự án/chương trình dựa vào cộng đồng, trong việc triển khai thực hiện Chương trình 30a. Cải tiến phương pháp và tiến trình hỗ trợ (như phương pháp giáo dục, phương pháp khuyến nông...) ở các vùng DTTS nên được ưu tiên hàng đầu. Cần phát huy mạnh mẽ vai trò của các thể chế cộng đồng, như trung tâm học tập cộng đồng, mạng lưới khuyến nông xã và

thôn bản và các tổ nhóm cộng đồng. Chú trọng lồng ghép các biện pháp phòng ngừa và quản lý thiên tai dựa vào cộng đồng.

Bảo trợ xã hội dựa trên mở rộng diện tiếp cận và tăng mức hỗ trợ, nâng cao vai trò của các lưới an toàn phi chính thức

4. Đẩy nhanh việc soạn thảo và tham vấn cộng đồng rộng rãi **chiến lược tổng thể về bảo trợ xã hội** cho các vùng nông thôn Việt Nam với tầm nhìn đến năm 2020. Trong chiến lược đó, các chính sách mở rộng diện tiếp cận và tăng mức hỗ trợ của Chính phủ cho các nhóm dễ bị tổn thương cần được tính đến, bao gồm cả các biện pháp hỗ trợ đặc thù cho các hộ gia đình nông thôn thuộc các huyện nghèo nhất trong khuôn khổ Chương trình 30a. Cần phát triển các mô hình sáng tạo để nâng cao vai trò của các **lưới an toàn phi chính thức** ở cấp cộng đồng nhằm cung cấp các hỗ trợ kịp thời và hiệu quả cho những người bị tổn thương do các rủi ro và cú sốc. Nghiên cứu để điều chỉnh cập nhật chuẩn nghèo và tiêu chí xác định đối tượng bảo trợ xã hội phù hợp với chiến lược bảo trợ xã hội trong giai đoạn tới.

Chú trọng bình đẳng giới thực chất

5. Giám sát tốt việc thực hiện Luật Bình đẳng Giới và các văn bản hướng dẫn thực hiện chú trọng đạt được **bình đẳng giới thực chất** nhằm giảm nghèo bền vững trong thời gian tới. Tăng cường bình đẳng giới trong phạm vi gia đình là cơ sở để đạt được bình đẳng giới ở cấp độ cộng đồng và xã hội. Bên cạnh việc tiếp tục thúc đẩy lồng ghép giới bằng những biện pháp cụ thể, cần tăng cường hỗ trợ cho các chương trình, dự án trực tiếp hướng đến tăng cơ hội bình đẳng cho phụ nữ - những người vốn chịu nhiều thiệt thòi trong gia đình và xã hội.

Tăng chất lượng tham gia và trao quyền dựa trên tạo cơ hội tham gia và nâng cao năng lực tham gia của người nghèo, cộng đồng nghèo

6. Chú trọng chất lượng của sự tham gia và trao quyền để những người nghèo và cộng đồng nghèo thực sự làm chủ quá trình vươn lên của mình, và để nâng cao hiệu quả của các chính sách, chương trình, dự án hỗ trợ giảm nghèo. Cách tiếp cận nên theo cả hai hướng: **tạo cơ hội tham gia** thông qua việc cải tiến qui trình, phương pháp làm việc, nâng cao trách nhiệm giải trình với bên dưới của các cơ quan, ban ngành các cấp và các chương trình, dự án; và **nâng cao năng lực tham gia** thông qua việc phát triển các thiết chế cộng đồng. Cần tổng kết thực tiễn, chia sẻ các bài học, kinh nghiệm thành công và thất bại, từ đó đề ra các biện pháp hỗ trợ và thúc đẩy có hiệu quả sự tham gia và trao quyền cho người nghèo, phát huy những giá trị tích cực trong văn hóa, phong tục tập quán của từng dân tộc ở từng vùng miền trên cả nước.

7. TÀI LIỆU THAM KHẢO

AAV, “Việt Nam: Đánh giá về quyền có lương thực”, 2/2009

AAV, “Xây dựng mạng lưới liên kết để tăng cường hiệu quả hoạt động của Trung tâm học tập cộng đồng”, 9/2009

Bob Baulch và các tác giả, *Nghèo ở Đồng bào Dân tộc Thiếu số ở Việt Nam*, 8/2009

Bộ LĐ-TBXH, “Báo cáo đánh giá giữa kỳ Chương trình quốc gia giảm nghèo”, 2009

Bộ LĐ-TBXH, “Chiến lược an sinh xã hội đối với dân cư nông thôn, các hộ gia đình tại các vùng miền núi dân tộc thiểu số đặc biệt khó khăn”, Dự thảo lần 4, 7/2009

CEMA-EMWG, “Chia sẻ kinh nghiệm thực tiễn về nâng cao năng lực trong xây dựng kế hoạch phát triển kinh tế xã hội có sự tham gia của cộng đồng”, Báo cáo Hội thảo, Ninh Thuận, 02/2009

FAO, “Hướng dẫn tự nguyện hỗ trợ việc thực thi từng bước quyền có đủ lương thực trong bối cảnh an ninh lương thực quốc gia”, Roma, 2005

OGB, “Báo cáo đánh giá kết thúc dự án giáo dục tỉnh Trà Vinh-RVN A52”, 4/2008

OGB, “Báo cáo đánh giá giữa kỳ dự án giáo dục tỉnh Lào Cai-RVN A54”, 3/2009

Oxfam và AAV, “Theo dõi nghèo theo phương pháp cùng tham gia tại một số cộng đồng dân cư nông thôn Việt Nam - Báo cáo tổng hợp”, tháng 11 năm 2008

Oxfam và AAV, “Tác động của biến động giá cả đến đời sống và sinh kế của người nghèo tại Việt Nam - nghiên cứu trường hợp điển hình tại các tỉnh Điện Biên, Đắk Lắk, Quảng Trị, thành phố Hải Phòng và quận Gò Vấp (thành phố Hồ Chí Minh)”, 12/2008

Rowena Humphreys, “Báo cáo Đánh giá thường kỳ Dự án cấp tiền mặt của Oxfam Anh tại Việt Nam”, 12/2008.



Oxfam Anh
22 Lê Đại Hành
Hà Nội
Việt Nam
ĐT: 04 - 3945 4362
Fax: 04 - 3945 4365
Email: ogb-vietnam@oxfam.org.uk

Oxfam Hồng Kông
22 Lê Đại Hành
Hà Nội
Việt Nam
ĐT: 04 - 3945 4406
Fax: 04 - 3945 4405
Email: oxfamhk@ohk.org.vn

ActionAid Vietnam
Tầng 5, tòa nhà HEAC
14 - 16 Hàm Long, Hà Nội
Việt Nam
ĐT: 04 - 3943 9866
Fax: 04 - 3943 9872
Email: mail.aav@actionaid.org