

**Việt Nam: Tham vấn cộng đồng về Dự thảo Chiến lược Toàn diện  
về Tăng trưởng và Xoá Đói Giảm Nghèo của Việt Nam  
2002**

**Tập II**  
Tổng hợp các kết quả và phát hiện

# **Các đề xuất của người nghèo về chính sách**



**Edwin Shanks và Carrie Turk**

**Và:**

**Quỹ cứu trợ Nhi đồng Anh (TP Hồ Chí Minh), Ngân hàng Thế giới (Tỉnh Lào Cai),  
ActionAid (Tỉnh Hà Tĩnh), Tổ chức cứu trợ và phát triển (Tỉnh Vĩnh Long),  
Tổ chức Plan tại Việt Nam (Tỉnh Quảng Trị) và Oxfam Anh (Tỉnh Trà Vinh)**

**Cho nhóm:**

**Nhóm Hành động Chống Đói Nghèo**

# LỜI CẢM ƠN

Bản báo cáo này do hai tác giả Carrie Turk (Ngân hàng Thế giới) và Edwin Shanks (chuyên gia nghiên cứu) tổng hợp và soạn thảo. Bản báo cáo này được viết dựa trên các báo cáo hiện trường của 6 địa điểm nghiên cứu riêng biệt nhưng được điều phối chung, với sự tham gia của hơn 80 nghiên cứu viên. Tên của các nghiên cứu viên và đóng góp của họ được nêu cụ thể trong Phần III do các tổ chức ActionAid, Tổ chức cứu trợ và phát triển (CRS), Oxfam Anh, Tổ chức Plan ở Việt Nam, Quỹ cứu trợ Nhi đồng Anh (SCUK) và Ngân hàng Thế giới viết. Các tác giả trân thành cảm ơn ông Mark Mc Peak, bà Nguyễn Thị Nga của tổ chức Plan tại Việt Nam, ông Steve Price-Thomas (Ngân hàng Thế giới) và ông Nguyễn Văn Thuận (Quỹ cứu trợ Nhi đồng Anh) đã đóng góp ý kiến cho báo cáo tổng hợp này.

## Các tập trong bộ tài liệu:

### Tập I

Shanks, E. và Turk, C. (2002), *Cùng người nghèo hoàn thiện Chính sách Tham vấn cộng đồng về Dự thảo Chiến lược Toàn diện về Tăng trưởng và Xoá đói Giảm nghèo của Việt Nam (Tập I: Cách tiếp cận, Phương pháp và Ảnh hưởng)*, Ngân hàng Thế giới cùng với Quỹ Cứu trợ Nhi đồng Anh, Tổ chức ActionAid, Tổ chức cứu trợ và phát triển (CRS), Plan tại Việt Nam và Oxfam Anh biên soạn cho Nhóm Hành động Chống Đói Nghèo, Hà Nội.

### Tập II

Shanks, E. và Turk, C. (2001), *Các đề xuất của Người Nghèo về Chính sách, Tham vấn cộng đồng về Dự thảo Chiến lược Toàn diện về Tăng trưởng và Xoá đói Giảm nghèo của Việt Nam (Tập II: Tổng hợp các Kết quả và Phát hiện)*, Ngân hàng Thế giới cùng với Quỹ Cứu trợ Nhi đồng Anh, Tổ chức ActionAid, Tổ chức cứu trợ và phát triển (CRS), Plan tại Việt Nam và Oxfam Anh biên soạn cho Nhóm Hành động Chống Đói Nghèo, Hà Nội.

### Tập III

Quỹ Cứu trợ Nhi đồng Anh, Tổ chức ActionAid, Tổ chức cứu trợ và phát triển (CRS), Plan tại Việt Nam, Oxfam Anh và Ngân hàng Thế giới (2002), *Ý kiến của Cộng đồng về Chiến lược Giảm Nghèo, Tham vấn cộng đồng về Dự thảo Chiến lược Toàn diện về Tăng trưởng và Xoá đói Giảm nghèo của Việt Nam (Tập III: Báo cáo từ sáu địa bàn Tham vấn)*, biên soạn cho Nhóm Hành động Chống Đói Nghèo, Hà Nội.

# LỜI NÓI ĐẦU

Tháng Mười hai năm 2002, Thủ tướng Nước Cộng Hoà Xã Hội Chủ Nghĩa Việt Nam đã phê duyệt Chiến lược Toàn diện về Tăng trưởng và Giảm nghèo (CPRGS). Chiến lược này đã được chuẩn bị trong vòng 14 tháng bởi Ban soạn thảo gồm 52 cán bộ chính phủ đại diện cho 16 cơ quan và các bộ khác nhau. Văn bản cuối cùng của Chiến lược này được soạn thảo dựa trên các nguồn thông tin khác nhau bao gồm các phân tích được thực hiện bởi Chính phủ và các tổ chức bên ngoài chính phủ. Văn bản này cũng được tham vấn rộng rãi trong cả nước từ trung ương đến địa phương và ở cấp cộng đồng.

Tập tài liệu này là một trong ba báo cáo mô tả hoạt động tham vấn các xã nghèo và các quan chức địa phương về nội dung và đường lối của CPRGS được thực hiện dưới sự lãnh đạo chung của Nhóm Hành động chống đói nghèo của Chính phủ, các nhà tài trợ và các tổ chức phi chính phủ. Chương trình tham vấn này được các tổ chức ActionAid, Tổ chức cứu trợ và phát triển (CRS), Oxfam Anh, Plan Việt Nam, Quỹ Cứu trợ Trẻ em Anh và Ngân hàng Thế giới tiến hành tại sáu địa điểm trên toàn Việt Nam theo yêu cầu của Bộ Kế hoạch và Đầu tư. Trong thời gian thực hiện hoạt động này, 1800 người dân tại các xã nghèo đã được đề nghị đóng góp ý kiến về những giải pháp trong Chiến lược của Chính phủ đối với cuộc sống và những kinh nghiệm riêng của họ về nghèo đói, từ đó đề xuất các ý kiến để sửa đổi và cải thiện chiến lược này và đồng thời chỉ ra những thiếu sót có thể làm giảm ảnh hưởng của Chiến lược.

Báo cáo đầu tiên trong loạt báo cáo này mô tả các nghiên cứu tham vấn đã được thiết kế và thực hiện như thế nào. Hoạt động này là một trong những nỗ lực đầu tiên tại Việt Nam nhằm cải thiện đường lối chính sách đối với người nghèo được thực hiện ở một mức độ sâu rộng chưa từng có. Việc điều phối, quản lý, thiết kế và thực hiện nghiên cứu với một tập thể hơn 80 con người cũng gặp phải một số khó khăn. Thực tế là một trong những thách thức mà tập sách đầu tiên này phải giải quyết là: làm thế nào để sử dụng một chiến lược của Chính phủ như là một công cụ để giao tiếp với các hộ gia đình nghèo? Làm thế nào để chuyển từ một tài liệu có tính chiến lược chung thành một khuôn khổ nghiên cứu với những vấn đề và kỹ thuật dễ hiểu và có lý đối với những người nghèo trong các cộng đồng nông thôn? Làm thế nào để chuyển hoá những thông tin hết sức cụ thể thu thập được từ các hộ gia đình ở cấp xã thành những thông điệp mang tính chính sách chiến lược? Và làm thế nào để đảm bảo rằng những điều khám phá được và các kết luận của các tham vấn này thực sự có ảnh hưởng đến nội dung cơ bản của chiến lược? Tập tài liệu này có thể thu hút được sự quan tâm của những ai đang dự định thực hiện những công việc tương tự ở những nơi khác.

Tập báo cáo thứ hai và thứ ba tóm tắt những thu thập của nghiên cứu này theo những cách khác nhau. Báo cáo thứ hai tổng hợp những khám phá gặt hái được từ sáu điểm khác nhau theo năm chủ đề chính sách rộng rãi của nghiên cứu:

- Những xu hướng về nghèo;
- Tạo cơ hội cho người nghèo và hỗ trợ cuộc sống của họ;
- Tăng cường khả năng tiếp cận các dịch vụ xã hội cơ bản có chất lượng;
- Giảm nguy cơ dễ bị tổn thương; và
- Các sắp xếp về thể chế để thực hiện Chiến lược CPRGS.

Báo cáo này được viết nhằm giúp Ban soạn thảo CPRGS thúc đẩy quá trình thu thập và tổng hợp các kết quả và thể hiện chúng trong Bản thảo cuối cùng CPRGS. Báo cáo này bao gồm một ma trận với các biện pháp chính sách chủ yếu và những hoạt động công được thể hiện dưới dạng một phần phụ kèm theo.

Tập báo cáo thứ ba bao gồm các báo cáo riêng biệt, mỗi báo cáo dài khoảng 15 trang thu thập được từ các cuộc tham vấn tại sáu điểm nghiên cứu khác nhau:

- Tỉnh Lào Cai thuộc các tỉnh vùng núi phía Bắc;
- Tỉnh Hà Tĩnh thuộc vùng ven biển Bắc Trung bộ;
- Tỉnh Quảng Trị thuộc vùng ven biển trung bộ;
- Tỉnh Vĩnh Long thuộc đồng bằng sông Cửu long;
- Tỉnh Trà Vinh thuộc đồng bằng sông Cửu long; và
- Thành phố Hồ Chí Minh – Thành phố lớn nhất của Việt Nam.

Tập báo cáo cuối cùng này sẽ thu hút được sự quan tâm của đông đảo độc giả tại Việt Nam, đặc biệt những người đang làm việc về những lĩnh vực có những bối cảnh về nghèo đói tương tự như các địa phương nói trên. Đối với những người đang làm việc tại cấp cơ sở tại Việt Nam – đặc biệt những người tham gia hỗ trợ Chính phủ trong việc thực hiện Chiến lược CPRGS – các báo cáo khu vực cung cấp những thông tin tổng quan có ích về những vấn đề chính sách chủ yếu theo quan điểm nhìn nhận của những người nghèo tại các địa phương thực hiện nghiên cứu.

Cả ba báo cáo này- bằng tiếng Anh và tiếng Việt- đều có thể truy cập qua địa chỉ internet sau: [www.vdic.org.vn](http://www.vdic.org.vn).

# MỤC LỤC

<b>Phần 1: Giới thiệu</b> .....	1
<b>Phần 2: Nghèo: Cơ sở và Xu hướng</b> .....	2
2.1 Những phát hiện chung về nghèo .....	2
2.2 Dân tộc thiểu số.....	2
2.3 Nghèo thành thị .....	3
<b>Phần 3: Tạo cơ hội cho người nghèo và hỗ trợ đời sống</b> .....	4
3.1 Cải thiện hạ tầng cơ sở .....	4
3.2 Thâm canh và đa dạng hoá sản xuất nông nghiệp .....	8
3.3 Cải thiện sự tham gia của các hộ nghèo trong thị trường .....	11
3.4 Phát triển các doanh nghiệp vừa và nhỏ và các doanh nghiệp gia đình .....	14
3.5 Cải thiện tiếp cận với tín dụng .....	17
3.6 Đào tạo và thông tin.....	21
<b>Phần 4: Tăng cường khả năng tiếp cận các dịch xã hội cơ bản có chất lượng</b> .....	24
4.1 Đảm bảo khả năng tiếp cận giáo dục cơ bản có chất lượng cho tất cả mọi người .....	24
4.2 Nâng cao sức khoẻ cho người nghèo .....	26
<b>Phần 5: Giảm bớt nguy cơ bị tổn thương</b> .....	33
<b>Phần 6: Các sắp xếp về thể chế để thực hiện CPRGS</b> .....	39
<b>Phụ lục 1: Tổng hợp các hành động và ưu tiên được đề xuất</b> .....	46

## Khung:

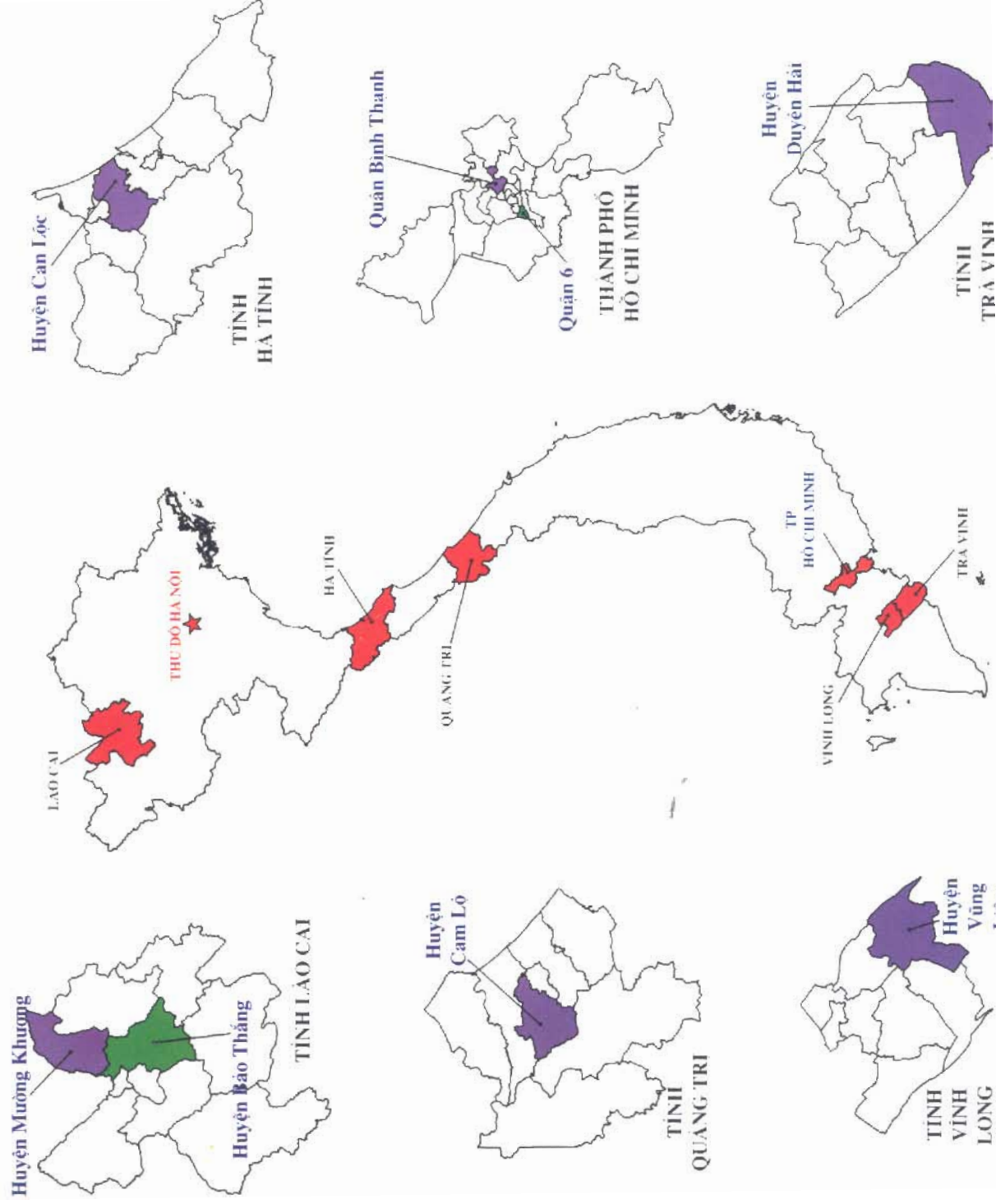
Khung 1. Các kiến nghị chính về vai trò của phát triển hạ tầng trong giảm nghèo .....	4
Khung 2. Các khuyến nghị chính về thâm canh và đa dạng hoá nông nghiệp... 9	9
Khung 3. Các khuyến nghị chính về cải thiện tiếp cận thị trường và việc làm 12	12
Khung 4. Các khuyến nghị chính về phát triển doanh nghiệp .....	15
Khung 5. Các khuyến nghị về dịch vụ tài chính.....	17
Khung 6. Các kiến nghị chính về cải thiện tiếp cận đào tạo hướng nghiệp chính thức và phi chính thức .....	21
Khung 7. Các kiến nghị chính về giáo dục và y tế .....	24
Khung 8. Các thông điệp chính về các biện pháp giảm bớt nguy cơ bị tổn thương.....	33

## CÁC CHỮ VIẾT TẮT

Bộ LĐTBXH	Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội
CPRGS	Chiến lược toàn diện về tăng trưởng và xoá đói giảm nghèo
CRS	Tổ chức cứu trợ và phát triển
I-PRSP	Văn bản tạm thời về Chiến lược Giảm nghèo
NGO	Các tổ chức phi chính phủ
PPA	Đánh giá nghèo có sự tham gia của người dân
PRSP	Chiến lược xoá đói giảm nghèo
SCUK	Quỹ cứu trợ nhi đồng Anh
VBP	Ngân hàng Người nghèo
VND	Đồng Việt Nam
XĐGN	Chương trình xoá đói giảm nghèo

# BẢN ĐỒ CÁC ĐỊA ĐIỂM THAM VẤN

Đây là bản đồ minh họa không mang ý nghĩa pháp lý về mặt lãnh thổ





# PHẦN 1. GIỚI THIỆU

Tháng 3 năm 2001, Chính phủ Việt Nam đã ban hành Văn bản tạm thời về Chiến lược Giảm Nghèo (I-PRSP) và thông báo ý định xây dựng một Chiến lược toàn diện về Tăng trưởng và Giảm nghèo (CPRGS) vào cuối tháng 4 năm 2002. Trong I-PRSP, Chính phủ đã cam kết thu hút nhiều bên, kể cả các nhóm người nghèo, chính quyền địa phương và khu vực kinh tế tư nhân tham gia soạn thảo CPRGS. Bộ Kế hoạch và Đầu tư được Chính phủ Việt Nam giao nhiệm vụ chủ trì quá trình soạn thảo Chiến lược toàn diện về Tăng trưởng và Giảm nghèo đã đề nghị Ngân hàng Thế giới và một số Tổ chức Phi Chính phủ Quốc tế hỗ trợ tiến hành tham vấn cấp cộng đồng về I-PRSP. Quá trình tham vấn được tiến hành ở sáu địa phương đại diện cho các tình huống nghèo ở thành thị và nông thôn trên cả nước:

Tỉnh Trà Vinh (Huyện Duyên Hải)	Oxfam Anh
Tỉnh Vĩnh Long (Huyện Vũng Liêm)	Tổ chức cứu trợ và Phát triển (CRS)
TP. Hồ Chí Minh (Quận Bình Thạnh và Quận 6)	Quỹ cứu trợ Nhi đồng Anh.
Tỉnh Quảng trị (Huyện Cam Lộ)	Tổ chức Plan tại Việt Nam
Tỉnh Hà Tĩnh (Huyện Cẩm Lộc)	ActionAid Việt Nam
Tỉnh Lào Cai (Huyện Bảo Thắng và Mường Khương)	Ngân hàng Thế giới;

Báo cáo này tổng hợp những kết quả và phát hiện chính qua tham vấn cộng đồng về I-PRSP từ sáu địa bàn nghiên cứu – dựa trên sáu báo cáo hiện trường trình bày chi tiết trong tập III.

Mục đích ban đầu của báo cáo tổng hợp là nhanh chóng cung cấp những phát hiện và kết quả chính quá trình tham vấn cho Ban soạn thảo Chiến lược toàn diện về Giảm nghèo và Tăng trưởng và các bên quan tâm khác khi chuẩn bị soạn thảo Chiến lược này. Hy vọng của chúng tôi bây giờ là báo cáo này cùng với sáu báo cáo hiện trường có thể cung cấp nền tảng thông tin định tính làm cơ sở giám sát việc thực hiện Chiến lược toàn diện về Giảm nghèo và Tăng trưởng trong tương lai cùng với các hình thức thu thập thông tin định lượng, định tính và các hoạt động giám sát khác.

Các kết quả và phát hiện được nhóm theo năm chủ đề chính của nghiên cứu là: (Phần 2) các xu hướng nghèo và dự đoán về tình trạng nghèo; (Phần 3) tạo cơ hội cho người nghèo và hỗ trợ nâng cao đời sống; (Phần 4) cải thiện tiếp cận các dịch vụ xã hội cơ bản có chất lượng; (Phần 5) giảm khả năng dễ bị tổn thương; và (Phần 6) những sắp xếp về mặt thể chế để thực hiện CPRGS. Mỗi phần - hoặc tiểu phần trong các chương dài - bắt đầu bằng một tóm tắt của các thông điệp chính và những kiến nghị thu được trong quá trình tham vấn. Phụ lục 1 tổng hợp những kiến nghị chính sách và những hành động công mà cộng đồng thấy cần thiết nếu muốn đạt được các mục tiêu quốc gia về giảm nghèo và thúc đẩy công bằng xã hội. Báo cáo này được coi như Bản Báo cáo Tóm tắt.

Phương pháp tiếp cận và phương pháp sử dụng trong các tham vấn cộng đồng được trình bày ở Tập I còn thông tin cơ bản về các địa bàn nghiên cứu và đại biểu tham dự được trình bày ở Tập III của Bộ tài liệu.



## PHẦN 2. NGHÈO: CƠ SỞ VÀ XU HƯỚNG

### 2.1 Những phát hiện chung về nghèo

Một phát hiện nổi bật nhất của quá trình tham vấn ở địa phương là điều kiện sống vẫn tiếp tục được cải thiện trong vài năm qua. Điều này diễn ra ở tất cả các địa điểm nghiên cứu mặc dù có một thực tế là giá các nông sản chính giảm tại nhiều vùng nông thôn. Người dân lạc quan tin tưởng rằng hầu hết các biện pháp chính sách và các hành động đề xuất của Chính phủ nêu trong Văn bản tạm thời về Chiến lược Xoá đói Giảm nghèo (I-PRSP) sẽ làm giảm nghèo hơn nữa trong tương lai, nhưng cũng có nhiều người hoài nghi cho rằng nhiều biện pháp trong thực tế sẽ không được thực hiện như dự kiến. Chủ đề này sẽ được đề cập đến trong phần 6 của báo cáo này.

Mặc dù có lạc quan về định hướng của Chính phủ, người dân ở tất cả các địa điểm nghiên cứu (đặc biệt tại TP. Hồ Chí Minh) lo ngại rằng các chính sách này sẽ mang lại cho người giàu nhiều lợi ích hơn những nhóm người nghèo nhất. Do đó, phải chú trọng cải thiện việc xác định mục tiêu và điều tra kỹ lưỡng hơn nhu cầu của nhóm người nghèo nhất để đảm bảo định hướng chiến lược lớn có đủ linh hoạt để đáp ứng các nhu cầu cụ thể của các nhóm này. Các ví dụ cụ thể của vấn đề này được nêu trong tất cả các phần sau đây.

Các vấn đề về giới bức xúc nhất tại các vùng dân tộc thiểu số với nhu cầu cải thiện tiếp cận thông tin và đào tạo và các cơ hội cho phụ nữ nghèo có vai trò lớn hơn trong việc đưa ra quyết định ở địa phương. Tuy nhiên, nhìn chung, các vấn đề bất bình đẳng giới không phải là những vấn đề được ưu tiên nhiều. Nói chung, người dân thấy rằng phụ nữ dường như cũng sẽ được hưởng lợi bằng nam giới nếu các hành động đề xuất được thực hiện như nêu trong Dự thảo Chiến lược.

### 2.2 Dân tộc thiểu số

Ba trong số các địa điểm tiến hành lấy ý kiến tại địa phương có đa số dân là người dân tộc thiểu số. Những người tham gia góp ý kiến tại Lào Cai bao gồm đại diện của các dân tộc Mông, Dao, Kinh, Tày, Phù Lá, Hán, Nùng và Giáy trong đó các đại biểu người dân tộc thiểu số chiếm khoảng 79% số người tham gia đóng góp ý kiến. ở Trà Vinh, tỷ lệ nghèo của dân tộc Khme là cao hơn nhiều so với tỷ lệ nghèo của người Kinh ở huyện Duyên Hải và các xã tiến hành tham vấn. Còn ở một quận tiến hành tham vấn tại Thành Phố Hồ Chí Minh lại có người Hoa thiểu số.

Tại các địa bàn nghiên cứu ở nông thôn, những người tham gia được hỏi ý kiến về việc có cần xây dựng các kế hoạch và chương trình đặc biệt để thúc đẩy phát triển kinh tế, xã hội của các dân tộc thiểu số không. ở Lào Cai, gần 100% những người tham gia tại tất cả các cấp đều nói là cần giải quyết nhu cầu cụ thể của các nhóm dân tộc thiểu số. Có hai ưu tiên được xếp hạng cao nhất trong các cuộc thảo luận nhóm. Thứ nhất là *xây dựng nguồn nhân lực trong các nhóm dân tộc thiểu số*. Việc này bao gồm tạo các điều kiện thuận lợi cho người dân tiếp cận được các thông tin về kinh tế xã hội, cải thiện giáo dục và đào tạo cán bộ là người dân tộc thiểu số. Một trong những khuyến nghị chính từ cuộc tham vấn ở Lào Cai là trong chiến lược xoá đói giảm nghèo cần đặc biệt chú ý đến giáo dục và đào tạo nghề cho người dân tộc

thiểu số và đồng bào sống ở các vùng cao, vùng sâu. Thứ hai là *xây dựng các cơ sở hạ tầng xã hội ở những vùng sâu, vùng xa.*

Thông điệp tương tự đến từ các cán bộ xã và huyện ở Trà Vinh gợi ý rằng phải xây các kế hoạch cụ thể cho người dân tộc Khme, trong đó chú trọng cải thiện trình độ học vấn cho người dân tộc thiểu số và tăng cường năng lực cho cán bộ người Khme, hướng dẫn phát triển kinh tế hộ gia đình và áp dụng những kỹ thuật phù hợp với họ. Mặt khác, các nhóm dân cư tại các làng ở Trà Vinh (cả người Kinh lẫn người Khme) đều nói rằng không cần có các kế hoạch cụ thể cho người Khme vì người Kinh và người Khme chung sống rất hài hoà với nhau và hầu như không có sự phân biệt nào giữa họ. Nhân dân địa phương cho rằng tăng sự giúp đỡ cho người nghèo cũng có nghĩa là giúp đỡ các dân tộc thiểu số thoát khỏi nghèo, tuy nhiên cần chú trọng cải thiện các phương pháp giáo dục để làm cho chúng phù hợp hơn với các dân tộc thiểu số.

### 2.3 Nghèo Thành thị

Tại nhiều khu dân cư của thành phố Hồ Chí Minh, đã và đang thấy có sự cải thiện trên các con đường vào ngõ hẻm, hệ thống đèn chiếu sáng, hệ thống nước cống và nước mưa và các ngôi nhà đã được sửa chữa hoặc được xây mới. Đó là những dấu hiệu vật chất về sự phát triển phồn thịnh. Nhiều nguyên nhân được đưa ra gồm có việc làm ngày nhiều hơn, người dân đầu tư và mở rộng hoạt động kinh doanh, trong khi một số người khác lại bán đất có lãi. Như một thành viên trong một nhóm thảo luận nữ nói: *"Giờ đây các con tôi đã lớn và có việc làm, chồng tôi kiếm tiền bằng việc đi xe ôm chở khách"*. Điều này có nghĩa là đối với một hộ gia đình nếu có được hơn hai nguồn thu nhập thường xuyên thì sự bất ổn về đời sống sẽ giảm đi. Đối chiếu lại thì điều này một lần nữa khẳng định các phát hiện của Đánh giá nghèo có sự tham gia của cộng đồng (PPA) thực hiện năm 1999 là số hộ gia đình nghèo nhất là những hộ có nhiều con nhưng chỉ có một người kiếm ra tiền.

Tuy nhiên, rất nhiều người nghèo tham dự các cuộc lấy ý kiến cấp cộng đồng ở thành phố Hồ Chí Minh phản nản rằng mọi thứ trở nên khó khăn hơn hoặc chẳng có thay đổi gì đáng kể từ 1999. Bất ổn định về việc làm nổi lên như một nguyên nhân chính đối với vấn đề này, bởi lẽ công việc của người nghèo chủ yếu là buôn bán nhỏ và dịch vụ. Thu nhập không thường xuyên và sự cạnh tranh cao trong những công việc này cũng là một vấn đề nữa. Đối với người nghèo, để có được thu nhập họ gặp rất nhiều rủi ro và dễ bị tổn thương, ví dụ bị công an đuổi hoặc bắt giữ hàng hoá của họ, và tranh nhau chỗ ngồi bán hàng. Cuộc sống ở đô thị ngày một đắt đỏ đã tăng thêm gánh nặng lên các hộ gia đình nghèo về thực phẩm, điện, nước, chi phí để giải quyết các cú sốc về sức khoẻ và đặc biệt là chi phí về giáo dục.

Người dân địa phương cho biết ngày càng có nhiều trẻ em bị người lớn lợi dụng làm ăn mày và một số trở thành kẻ cắp, buôn bán ma tuý và mại dâm để kiếm sống. Những người di cư ra thành phố cho biết, do giá các nông phẩm giảm trong những năm gần đây đã buộc nhiều người trong số họ phải ra các thành phố. Như vậy, dường như không thể tránh khỏi sự chênh lệch giàu nghèo ngày một tăng. Đây không chỉ là sự chênh lệch về mức sống mà còn làm cho dân số nghèo trong thành phố tăng lên. Tuy nhiên, số liệu chính thức lại không phản ánh được tình trạng gia tăng này do tình hình di chuyển và cư trú của dân di cư.

## PHẦN 3. TẠO CƠ HỘI CHO NGƯỜI NGHÈO VÀ HỖ TRỢ ĐỜI SỐNG

Chính phủ Việt nam đã đề ra một số biện pháp để tạo cơ hội cho người nghèo cải thiện đời sống. Đặc biệt, Văn bản tạm thời về Chiến lược Xoá đói Giảm nghèo đã nhấn mạnh các hành động sau:

- Cải thiện cơ sở hạ tầng đặc biệt ở các vùng sâu, vùng xa;
- Tăng sản lượng nông nghiệp để đa dạng hoá kinh tế nông thôn, coi việc này là chiến lược ban đầu để tạo việc làm và tăng thu nhập để xoá đói, giảm nghèo;
- Đưa ra những biện pháp để giúp đỡ người nghèo cải thiện sự tham gia của họ trên thị trường;
- Giới thiệu các biện pháp hỗ trợ các doanh nghiệp vừa và nhỏ và các doanh nghiệp gia đình;
- Tăng cường khả năng cho người nghèo, đặc biệt là phụ nữ tiếp cận các khoản tín dụng; và
- Đầu tư cho các hoạt động đào tạo, cung cấp hướng dẫn và thông tin để giúp người nghèo, đặc biệt là phụ nữ học cách làm kinh doanh và phát triển sản xuất.

Phần này của báo cáo tóm tắt những ý kiến trả lời của các cộng đồng nghèo đối với những hành động đề xuất này. Đây là phần lớn nhất của báo cáo vì vậy những thông điệp chính từ nghiên cứu được gộp vào và in đậm tại phần đầu của mỗi tiểu phần.

### 3.1 Cải thiện hạ tầng cơ sở

#### **Khung 1. Các kiến nghị chính về vai trò của phát triển hạ tầng trong giảm nghèo**

- Mong muốn mạnh mẽ được tham gia nhiều hơn trong việc lập kế hoạch và quản lý các công trình hạ tầng của các cán bộ cấp xã, phường để tăng việc làm và phát triển kinh tế địa phương, giảm chi phí xây dựng và nâng cao chất lượng xây dựng cũng như tạo ra ý thức về quyền làm chủ của địa phương;
- Đòi hỏi rõ ràng về việc cần có nhiều thông tin hơn và được tham gia nhiều hơn vào việc ra quyết định của các cộng đồng nghèo;
- Nhu cầu được phân bổ nguồn lực cho việc duy tu, để các cộng đồng nghèo không phải hoàn toàn chịu gánh nặng chi phí duy tu, bảo dưỡng;
- Tầm quan trọng của việc làm sáng tỏ và tăng cường vai trò giám sát của địa phương và các ban phụ trách vấn đề duy tu, bảo dưỡng, tách riêng các chức năng thanh tra và quản lý;
- Sự hăng hái của các cộng đồng khi thấy các cơ hội việc làm được tận dụng tối đa và trở thành hiện thực, và có một loạt các ý kiến gợi ý liên quan đến vấn đề này; và
- Nhu cầu cải thiện tiếp cận với các tiện ích cơ bản cho các hộ nghèo ở thành thị mà họ là những người thường phải trả tiền cho các dịch vụ điện, nước nhiều hơn những người khá giả hơn.

Những người tham gia từ các địa điểm nghiên cứu nói rằng những đầu tư trước đây vào hạ tầng cơ sở đã mang lại lợi ích cho các cộng đồng nghèo và việc này cần được tiếp tục ưu tiên cao trong Chiến lược giảm nghèo của Chính phủ. Điều này là đúng ở cả các vùng thành thị và nông thôn. Và những người tham gia đều thống nhất một ý kiến rằng các mục tiêu và các đề nghị liên quan đến cải thiện hạ tầng cơ sở nêu trong Văn bản tạm thời về Chiến lược Xoá đói Giảm nghèo của Chính phủ là phù hợp và có thể đạt được nếu Chính phủ cho phép nhân dân và chính quyền địa phương tham gia nhiều hơn nữa vào việc thực hiện các công trình.

### **Nhu cầu cần thêm nhiều thông tin hơn và được tham gia nhiều hơn**

Người tham gia đóng góp ý kiến ở cấp cộng đồng nói rằng thông tin về các công trình hạ tầng (ví dụ như thông tin về quy hoạch, ngân sách và chi phí và nội dung của các hợp đồng xây dựng) rất hạn chế và không có sẵn cho nhân dân địa phương. ở Hà Tĩnh, Vĩnh Long, TP. Hồ Chí Minh và Lào Cai, nhân dân cho biết rằng loại thông tin chính được cung cấp cho nhân dân địa phương là những khoản đóng góp về tiền và nhân lực mà họ phải đóng. Sự tham gia trực tiếp của dân trong làng xã chỉ hạn chế ở việc lập kế hoạch và xây dựng những công trình nhỏ trong làng mà thôi. Đối với những công trình lớn hơn, các cán bộ xã, phường có thể đóng một vai trò trong việc phân bổ đất cho công trình và đại diện của Hội đồng Nhân dân sẽ tham gia giám sát. Tuy nhiên mức độ tham gia và thông tin được cung cấp nhìn chung là thấp ở đa số các địa điểm tham vấn. Các báo cáo của Hà-Tĩnh, Lào Cai và Quảng Trị khuyến nghị rằng *các phương pháp lập kế hoạch có sự tham gia của người dân phải được đưa vào áp dụng nhiều hơn nữa để đảm bảo sự tham gia của tất cả dân làng trong quá trình lập kế hoạch và đưa ra những quyết định đúng đắn về các dự án (gồm cả những dự án quy mô lớn).*

### **Đưa các nhà chức trách xã tham gia vào việc quản lý và giám sát**

Văn bản tạm thời về Chiến lược Xoá đói Giảm nghèo dành ưu tiên cao cho việc tham gia của các nhà chức trách địa phương trong giám sát và quản lý các công trình hạ tầng và các cán bộ xã, phường tán thành và coi đó là một chiến lược. Tuy nhiên, việc giao trách nhiệm trên thực tế vẫn còn hạn chế ở nhiều nơi. ở Lào Cai, ý kiến của cấp thôn bản và xã rất khác với ý kiến của cấp huyện về khả năng xã có thể đảm đương được việc này. ý kiến của cấp huyện nói chung là hiện tại các xã không có đủ năng lực để quản lý việc xây dựng các công trình hạ tầng cơ sở tại địa phương. Còn thông điệp của những người tham gia thảo luận ở cấp xã và thôn bản là *họ có năng lực quản lý cơ bản đối với những công trình nhỏ và các xã và thôn bản cần được đóng vai trò lớn hơn trong việc xây dựng và giám sát.* ở Quảng Trị, các cán bộ xã đánh giá cao quá trình phân cấp theo Chương trình 135 bởi lẽ điều đó cho phép các cộng đồng trở thành những người tham gia tích cực trong việc lập kế hoạch và thực hiện các dự án hạ tầng ở quy mô nhỏ hơn.

Những người tham gia tại cấp huyện ở Lào Cai, Trà Vinh, Vĩnh Long và Hà Tĩnh công nhận rằng đào tạo về các kỹ năng kỹ thuật và quản lý là rất cần cho cán bộ cấp xã, phường, thôn bản để tạo điều kiện cho họ có thể đóng vai trò tích cực hơn trong xây dựng, giám sát, vận hành và bảo trì các công trình hạ tầng cơ sở. *Khuyến nghị rằng trong Chiến lược cần bổ sung một chính sách về đào tạo, việc làm và khuyến khích vật chất cho các cán bộ lãnh đạo và cán bộ kỹ thuật xã phụ trách quản lý các công trình hạ tầng cơ sở.*

## **Tăng cơ hội về việc làm được trả lương tại địa phương**

Văn bản tạm thời về Chiến lược Xoá đói Giảm nghèo dành ưu tiên cao cho việc tăng thu nhập cho nhân dân địa phương thông qua thuê nhân công ở các công trình xây dựng hạ tầng cơ sở. Người dân ở thôn bản ở tất cả các vùng nông thôn đều đồng ý với ý định này và rất mong muốn có thêm các cơ hội có việc làm được trả tiền lương. Nhiều nhóm nói rằng người dân địa phương phải được ưu tiên nhận những việc làm này hơn là những người lao động từ nơi khác đến. Tuy nhiên như đã ghi nhận được tại Hà Tĩnh và Vĩnh Long, người ta coi đây là nguồn thu nhập thêm chứ không phải là một việc làm phi nông nghiệp lâu dài. Mức thù lao trả thấp cho những công việc như vậy được coi là điều không khuyến khích ở một vài nơi. Thường gặp phải những khó khăn khi phải đảm bảo các cơ hội việc làm ở địa phương thực sự tăng trong quá trình thi công các công trình. Những người tham gia ở Lào Cai, Trà Vinh, Quảng Trị và Hà Tĩnh và Vĩnh Long đã đưa ra nhiều lý do cho vấn đề này.

Thứ nhất, cần có các cơ chế để đảm bảo các nhà thầu thực hiện ý định của Chính phủ về việc cung cấp thêm các cơ hội việc làm cho địa phương. Người ta đã nêu ra các vấn đề liên quan đến việc này bao gồm dân làng không được thông báo đầy đủ về các cơ hội lao động (vì việc thuê lao động là đặc quyền của các nhà thầu) và trường hợp các nhà thầu không thực hiện các cam kết thanh toán của họ. Một khuyến nghị cụ thể từ cả Lào Cai và Hà Tĩnh là *cần có các hướng dẫn về thuê lao động địa phương, về định mức thù lao phù hợp đối với công việc xây dựng, các nghĩa vụ của nhà thầu và việc theo dõi giám sát*. Những quy định về thuê lao động địa phương phải được làm rõ trong quá trình chuẩn bị thầu và phải được nêu trong các hợp đồng xây dựng.

Thứ hai, người dân ở Vĩnh Long và Lào Cai cho biết rằng các cơ hội cho lao động địa phương thường hạn chế vì có thể các công trình xây dựng thường đòi hỏi công nhân lành nghề. Họ đề nghị rằng trước khi bắt đầu các công trình xây dựng các nhà thầu phải gặp chính quyền xã để xác định xem người dân địa phương có thể được thuê để làm những công việc nào, các loại vật liệu nào của địa phương có thể được sử dụng và đưa ra một kế hoạch chi tiết về thuê lao động địa phương dưới sự giám sát của xã.

Thứ ba, cần phải phân biệt rõ giữa việc sử dụng lao động công ích và thuê lao động có trả lương trong xây dựng. Trong một số trường hợp được ghi nhận từ Lào Cai, người ta không rõ trong trường hợp nào thì dùng loại lao động nào.

## **Đảm bảo chất lượng các công trình hạ tầng ở địa phương**

Tại nhiều điểm nghiên cứu, người dân và cán bộ xã, phường đều có ý kiến là nếu nhân dân địa phương có vai trò lớn hơn trong lao động và giám sát các công trình thì chất lượng xây dựng có thể được đảm bảo tốt hơn. Một lần nữa ở đây, vấn đề cần quan tâm xoay quanh nghĩa vụ phải đảm bảo chất lượng xây dựng cao của các nhà thầu. Một số người tham gia thảo luận ở Vĩnh Long đề xuất rằng cần chú ý hơn đến vấn đề đảm bảo chất lượng cao trong xây dựng và bảo dưỡng. Chất lượng thấp của một số dự án hạ tầng được xem như là kết quả của việc lập kế hoạch kém, để cho các nhà thầu bên ngoài chịu trách nhiệm về việc xây dựng, các nhà thầu không dành đủ thời gian cho việc bảo trì và đặt gánh nặng bảo trì lên vai người dân địa phương với các kỹ năng hạn chế. Một khuyến nghị do một nhóm ở Lào Cai đưa ra là *các công trình xây dựng phải được thực hiện bởi các nhà thầu địa phương chứ*

không phải là những nhà thầu ở nơi khác bởi lẽ họ không phải là những người thực tế sử dụng và như vậy họ kém tinh thần trách nhiệm hơn đối với việc xây dựng.

### **Làm rõ và tăng cường vai trò của ban giám sát và duy tu bảo dưỡng của địa phương**

Các ban giám sát của xã về xây dựng cơ sở hạ tầng đã được thành lập tại nhiều địa điểm nghiên cứu (ví dụ theo chương trình 135). Tuy nhiên dường như quyền hạn và trách nhiệm cụ thể của các ban này thường không rõ ràng. Một nhóm thảo luận cấp thôn ở Lào Cai nói rằng họ không được biết về những yêu cầu hoặc tiêu chí cụ thể đối với thành viên của các ban này. Họ cũng lưu ý rằng *tốt nhất thì những người làm công tác quản lý không được làm chức năng thanh tra*. Ở những nơi khác, từ TP. Hồ Chí Minh, người ta ghi nhận rằng trong thực tế sự giám sát của nhân dân về việc thực hiện và chất lượng của xây dựng cơ sở hạ tầng là rất hạn chế. Các cán bộ cấp phường giải thích rằng điều này do chính quyền Phường không có thẩm quyền hoặc được uỷ nhiệm lựa chọn các nhà thầu. Nếu chính quyền Phường được kiểm soát nhiều hơn trong lĩnh vực này thì họ sẽ dễ dàng hơn trong việc lôi cuốn nhân dân địa phương tham gia trong việc giám sát.

Đối với vấn đề bảo dưỡng, cuộc họp tham vấn tại Hà Tĩnh có lưu ý rằng, mặc dù ở xã có lập ra một số ban chuyên trách (như ban điện, hội những người sử dụng nước, v.v..) song lại không có một ban hay một nhóm cụ thể nào chịu trách nhiệm về duy tu. Việc quản lý và duy tu các công trình cơ sở hạ tầng lại do các cán bộ làm việc bán thời gian, năng lực hạn chế, dẫn đến chi phí dịch vụ cao cho người tiêu dùng. Các cán bộ huyện của tỉnh Hà Tĩnh cũng đồng ý rằng vẫn còn thiếu những chỉ dẫn rõ ràng về việc bảo dưỡng đúng đắn các công trình cơ sở hạ tầng. Các cán bộ kiến nghị rằng với mỗi công trình *phải có sự phân công trách nhiệm cụ thể cho cơ quan, tổ chức nào đó, như vậy, những cơ quan này mới có thể có những quy định, chỉ dẫn thích hợp và từ đó nâng cao nhận thức người dân*.

### **Đóng góp của địa phương trong công tác vận hành và bảo dưỡng cơ sở hạ tầng là một vấn đề đáng lo ngại**

Những người dân địa phương ở năm trong sáu địa điểm tham vấn nói rằng họ lo ngại về mức chi phí cao trong tiếp cận, sử dụng, và bảo dưỡng cơ sở hạ tầng. Ở khu vực nông thôn, vấn đề này trước hết là do dân địa phương phải đóng một mức phí cao cho bảo dưỡng. Cuộc thảo luận nhóm của các làng ở Trà Vinh cho thấy, việc đóng góp cho cơ sở hạ tầng quả là một gánh nặng. Vấn đề gánh nặng chi phí đã biến những buổi họp thôn về quản lý cơ sở hạ tầng xã thành những buổi thông báo "quyên góp" và "thu tiền".

Ở Vĩnh Long, việc đóng phí bảo dưỡng trường học đã trở thành lĩnh vực bất đồng ý kiến giữa cán bộ xã và dân làng. Theo dân làng thì trong những năm gần đây mức phí này ngày càng tăng mặc dù người dân có thể Xóa đói giảm nghèo được giảm 50% phí. Hậu quả của gánh nặng này là hết sức nghiêm trọng trong đó bao gồm vấn đề bỏ học, mắc nợ do phụ huynh phải vay tiền để chi trả các chi phí trên. Chính quyền xã tỏ ra miễn cưỡng thừa nhận sự tồn tại của gánh nặng chi phí bảo dưỡng này. Ở Quảng Trị, người ta báo cáo rằng dự án nước sạch xây dựng vài năm trước, nay không còn được sử dụng nữa, do chi phí cao và thiếu sự quản lý của cộng đồng. Dự án nước được xây dựng mà có rất ít sự tham gia của dân làng, và người sử dụng cũng không được giải thích về chi phí cao hơn, do vậy, hầu hết các

hộ gia đình đã cùng nhau ngừng sử dụng các công trình cung cấp nước sạch mà thay vào đó là sử dụng nước giếng.

Ở khu vực nông thôn, rõ ràng là phí duy tu bảo dưỡng và sử dụng cao trong các công trình cơ sở hạ tầng sẽ rất có khả năng là gánh nặng cho các hộ nghèo, và thậm chí còn làm trầm trọng thêm tình trạng đói nghèo của họ. Vấn đề này cần phải được giải quyết trong các kế hoạch tương lai, nhằm đẩy mạnh phát triển cơ sở hạ tầng cơ bản ở các xã nghèo, cũng như phải đặt ra những giải pháp thích hợp. Khuyến nghị từ Quảng Trị là để khuyến khích sự tham gia của các hộ nghèo, các kế hoạch đóng góp cần phải linh hoạt để có thể kết hợp các hình thức thanh toán mà không nhất thiết đòi hỏi tiền mặt. Các bên tham gia tham vấn ở Hà Tĩnh đề nghị rằng Chính phủ cần phải xem xét việc phân bổ hỗ trợ tài chính cho các xã trong công tác bảo dưỡng và nâng cấp các công trình thuỷ lợi.

### **Ở các khu vực thành thị – phí lắp đặt là một vấn đề lớn**

Ở khu vực thành thị, đóng góp chi phí bảo dưỡng lại không phải là vấn đề lớn, song chi phí tiếp cận các dịch vụ cơ sở hạ tầng (chủ yếu là đường điện, nước) lại là quá đắt đối với một số nhóm dân cư. Nhiều người nghèo ở Thành phố Hồ Chí Minh, đặc biệt là dân nhập cư, và những người sống ở các khu vực đô thị đang quy hoạch lại bày tỏ sự quan ngại về việc phải mua các dịch vụ này từ hàng xóm với giá cao hơn mức quy định chính thức. Họ cho biết giá điện và nước chiếm một khoản lớn trong ngân sách gia đình. Tình hình này được phản ánh trong Đánh giá nghèo có sự tham gia cộng đồng (PPA) từ năm 1999, song từ đó đến nay vấn đề này vẫn không hề thay đổi. Các hộ gia đình tạm trú còn gặp phải nhiều khó khăn hơn trong việc hưởng lợi từ những dịch vụ này. *Đề nghị chủ yếu và nhất quán của các bên tham gia là Chính phủ cần phải ưu tiên mở rộng các dịch vụ và tiện ích cơ bản cho các khu vực nghèo hơn của thành phố và cho phép các hộ gia đình nghèo được lắp đặt hệ thống điện nước ở mức giá chính thức để có thể giảm bớt những chi phí này.*

### **3.2 Thâm canh và đa dạng hoá sản xuất nông nghiệp**

Trong những năm 1990, công tác giảm nghèo nông thôn đã đạt được thành tựu lớn, và phần lớn là nhờ những cải thiện về an ninh lương thực hộ gia đình cơ bản. Những người tham gia trong các cuộc họp tham vấn vùng nông thôn khẳng định rằng các chính sách ưu đãi của Chính phủ đã đóng góp tích cực cho xu hướng này. Điều cần chú ý là trong giai đoạn này, thường có mức độ thống nhất cao giữa nhu cầu của người nông dân và các nội dung kỹ thuật của chính sách khuyến nông do hệ thống khuyến nông Chính phủ thực hiện. Đây cũng là một tình trạng khá độc đáo được kích thích bởi chuyển đổi kinh tế những năm 1990, dẫn tới tỷ lệ cao về tái đầu tư vào chuyển giao công nghệ.

Đa số các bên tham gia trong các cuộc họp tham vấn tại địa phương (tại cấp thôn bản, xã, huyện) đồng ý với chiến lược do Chính phủ đề xuất về việc tăng cường sản xuất nông nghiệp bằng cách thúc đẩy sản xuất hàng hoá và thông qua các chương trình để giúp đỡ người nghèo chuyển đổi từ các hoạt động sản xuất nông nghiệp có giá trị thị trường thấp sang các hoạt động sản xuất nông nghiệp có giá trị thị trường cao. Tuy nhiên, *bằng chứng cho thấy từ các cuộc thảo luận cấp thôn ấp, thì người dân địa phương không chắc chắn về việc làm cách nào để thực hiện được chuyển đổi sang các cây trồng sinh lợi, sản xuất hàng hoá, và sản xuất vật nuôi tập trung.*



## **Khung 2. Các khuyến nghị chính về thâm canh và đa dạng hoá nông nghiệp**

- Nhu cầu cấp bách về việc giúp các hộ nghèo đối phó tốt hơn đối với thị trường và giá cả bất ổn định của các cây trồng sinh lợi (đây được xem là vấn đề trung tâm trong công tác hỗ trợ việc làm ăn kinh tế ở nông thôn trong tương lai và khuyến khích thêm để xuất);
- Mở rộng phạm vi và nội dung dịch vụ khuyến nông, trong đó đòi hỏi sự chuyển dịch trong cơ cấu khuyến khích của dịch vụ khuyến nông;
- Tập trung chú ý đưa ra các cơ chế thích hợp để đảm bảo an toàn cho những rủi ro liên quan tới sản xuất hàng hoá do khủng hoảng môi trường và thị trường bất ổn định;
- Đạt được sự cân bằng thích hợp giữa xây dựng quy mô kinh tế trong sản xuất hàng hoá và cây trồng sinh lợi, cùng với đẩy mạnh đa dạng hoá thu nhập;
- Tầm quan trọng của việc bảo đảm tính bền vững trong vấn đề sử dụng và quản lý tài nguyên thiên nhiên ở vùng cao; và
- Tính cấp bách của việc đối phó với tài nguyên đất hạn chế thông qua công tác phát triển các phương thức tăng năng suất.

### **Đối phó với thị trường và giá cả bất ổn của các cây công nghiệp**

Ở ba khu vực nông thôn tiến hành đánh giá nghèo có sự tham gia của cộng đồng (PPA) năm 1999 – Hà Tĩnh, Trà Vinh, và Lào Cai, vấn đề bất ổn định thị trường còn đáng lo ngại hơn 3 năm trước đây. Ví dụ, ở Hà Tĩnh, người dân xác định một số cản trở trong việc mạo hiểm chuyển sang sản xuất cây hàng hóa, trong đó có những vấn đề như thiếu vốn để mua các trang thiết bị và dụng cụ cơ giới hoá, thiếu giống thích hợp để trồng được trên đất kém màu mỡ, sự phụ thuộc về giống từ các nguồn bên ngoài, thiếu nước làm thủy lợi. Tuy nhiên, lý do quan trọng nhất chính là thị trường không ổn định và giá cả thấp. Họ đưa ra ví dụ về việc được khuyến trồng tỏi và mía, song họ lại không bán được do thiếu thị trường. Đây cũng là một mối quan tâm lớn ở Trà Vinh. Mặc dù nuôi tôm đã được phát triển ở Duyên Hải trong gần 10 năm qua, người dân ở đây vẫn lo lắng về giá cả thị trường bất ổn định. Nuôi tôm đã làm cho rất nhiều hộ giàu lên, song cũng đã làm một số hộ gia đình phá sản. Giá bán của tôm dao động mạnh, và hiện nay đang ở mức thấp hơn so với những năm trước. Ở Lào Cai, người dân rất lo lắng về việc mất mùa và giá thấp đối với một số vụ mùa chính mà chương trình khuyến nông của chính phủ khuyến khích. ở một thôn tại Bảo Thắng, số hộ gia đình nghèo đã tăng lên do nông dân ở đây bị mất mùa mía, nhãn, và vải, những nguồn thu nhập chính của họ, trong khi đó giá của những nông sản này giảm mạnh (ví dụ giá mía giảm từ 4.300 đồng/kg xuống 1.500 đồng/kg năm 2001.)

### **Mở rộng phạm vi và nội dung của chương trình khuyến nông**

Nếu muốn tối đa hóa tiềm năng của chương trình khuyến nông để tiếp tục góp phần xoá đói giảm nghèo thì cần phải nhận ra rằng nhu cầu của các hộ gia đình nông dân ngày nay rất khác so với 10-15 năm trước đây. Theo đó, phạm vi và nội dung của dịch vụ khuyến nông cần phải thay đổi và mở rộng hơn để theo sát với những bước phát triển lớn hơn ở vùng nông thôn. Đặc biệt, công cuộc xoá đói giảm nghèo tiếp theo ở nông thôn sẽ ngày một phụ thuộc vào sự gia tăng thu nhập và việc làm nông nghiệp và phi nông nghiệp cho người dân nông thôn. Điều này có nghĩa là một sự chuyển đổi từ định hướng đầu vào của các dịch vụ khuyến nông hiện nay sang việc chú

*trọng hơn tới thị trường và các yếu tố đầu ra khác mà chúng có ảnh hưởng tới tính bền vững của phương tiện sinh sống.*

Dịch vụ khuyến nông tập trung trước hết ở cung cấp đầu vào và cung cấp thông tin kỹ thuật liên quan tới việc định hình các cây hàng hóa chính và các giống cây lương thực cho năng suất cao. Ngoài ra, người dân địa phương bày tỏ nhu cầu được tư vấn và thông tin về thị trường và tiếp thị. Tuy nhiên các cuộc thảo luận tại thôn ấp cho thấy người dân nghĩ rằng vì các loại cây hàng hoá này chủ yếu được khuyến cáo thông qua các chương trình của Chính phủ, thường có sự trợ giá cho các hộ nghèo, nên họ cho là Chính phủ cũng phải có trách nhiệm tìm thị trường và đảm bảo thị trường tiêu thụ cho người dân. Điều này dẫn đến một tình trạng các nông hộ đóng vai trò bị động đối với thị trường.

Vấn đề ưu tiên nổi lên từ 5 địa điểm tham vấn ở nông thôn là nhu cầu cấp bách cần tăng cường năng lực trong dịch vụ khuyến nông để những dịch vụ này có thể đưa ra những lời khuyên tốt hơn cho nông dân về chế biến và tiếp thị, phát triển kinh doanh và phát triển doanh nghiệp nhỏ. *Việc tìm cách cải thiện tiếp cận dịch vụ khuyến nông cho người dân nghèo thông qua tăng cường năng lực của các tổ chức địa phương, và các dịch vụ thông tin để nâng cao khả năng thương lượng của người nghèo đối với các nhà cung cấp dịch vụ, các nhà cung cấp nguyên liệu đầu vào và thị trường.* Nhu cầu mở rộng phạm vi của khuyến nông theo cách này cũng đã được xác định trong Văn bản tạm thời về Chiến lược Giảm Nghèo. Tuy nhiên, cần có các biện pháp khuyến khích thích hợp để đảm bảo dịch vụ khuyến nông sẽ chuyển đổi đúng hướng. Các cán bộ khuyến nông sẽ có nguồn lợi tiền tệ lớn để tiếp tục tập trung vào nguyên liệu và cung cấp đầu vào. *Cần phải xem xét đến việc đưa ra các biện pháp khuyến khích thành tích làm việc tốt để nâng cao chất lượng chung cho dịch vụ khuyến nông và tăng cường chú ý tới các yếu tố sau thu hoạch.*

### **Cung cấp những biện pháp an toàn để tránh rủi ro của mùa vụ hay thất bại trên thị trường**

Thay đổi trong cơ cấu nông nghiệp từ những sản phẩm giá trị thấp sang sản phẩm giá trị cao cũng đem lại nhiều rủi ro lớn cho những hộ nghèo. Cần phải chú ý nhiều hơn tới việc giới thiệu những cơ chế bảo hiểm thích hợp nhằm đảm bảo an toàn cho những rủi ro gắn với việc sản xuất hàng hoá như khủng hoảng môi trường và thị trường bất ổn định. Trong khi Chính phủ không thể cung cấp bảo hiểm rộng rãi cho công tác trồng trọt và chăn nuôi, thì việc đảm bảo có những bù đắp nhiều hơn của các dịch vụ khác nhau là một mặt rất quan trọng. Theo một nhóm phụ nữ ở Trà Vinh, nuôi tôm có rủi ro cao và nếu có trục trặc thì kinh tế các hộ gia đình sẽ gặp những hậu quả tiêu cực nặng nề. Do đó, Chính phủ cần phải cung cấp các dịch vụ công cộng một cách đồng bộ và từ bước đầu cho mỗi xã nghèo để giúp họ có kế hoạch đối phó và tìm cách giảm thiểu những rủi ro (điều này bao gồm quy hoạch, khuyến ngư và các dịch vụ thú y, tôm giống đảm bảo hiệu quả, thức ăn, phòng bệnh và hỗ trợ cho công tác mở rộng thị trường).

### **Đạt được sự cân bằng giữa xây dựng quy mô kinh tế và tăng cường đa dạng hoá**

Trong khi các cán bộ địa phương và các hộ gia đình nông nghiệp đều rất đồng tình với với Chiến lược của chính phủ về phát triển đa dạng hoá nông nghiệp, thì rõ ràng là các nhu cầu đa dạng hoá cần phải được hiểu và phát triển đồng thời ở các cấp khác nhau. Báo cáo của Lào Cai cho rằng một vấn đề chính sách hết sức quan

trọng là làm thế nào để đạt được một sự cân bằng hợp lý giữa việc xây dựng quy mô kinh tế (như đa dạng hoá trên quy mô vùng để thúc đẩy sản xuất hàng hoá phục vụ cho thị trường trong nước và xuất khẩu) và tăng cường đa dạng hoá thu nhập địa phương (như giảm tình trạng dễ bị tổn thương của hộ nông dân). *Chiến lược kinh tế của những hộ nằm trong diện nghèo nhất rõ ràng là hướng tới việc đa dạng hóa tối đa phù hợp với thị trường địa phương cũng như những cơ hội việc làm- nhằm dần trải các rủi ro và tận dụng các cơ hội thu nhập khác nhau.* Chiến lược của Chính phủ lại hướng vào việc xây dựng các khu vực tập trung nhiều hơn (ví dụ như một vài loại cây trồng sinh lợi và hàng hoá nhất định), mà điều này có thể là mạo hiểm và nhiều rủi ro hơn cho các hộ gia đình nghèo trong trường hợp thị trường thất bát.

### **Giải quyết vấn đề thiếu đất và nước**

Một vấn đề lo ngại khác của nhiều nông hộ nghèo là tình trạng thiếu đất và nước đã gây trở ngại cho khả năng đẩy mạnh đáng kể sản lượng nông nghiệp của họ. Khó khăn này liên quan đến cả chất lượng và số lượng của các tài nguyên này. Người dân đều nhận thức được rằng nguồn đất là có hạn, đặc biệt là đất được tưới tiêu trên các vùng cao và khi dân số ngày càng gia tăng. Về vấn đề này, các hộ gia đình nông dân ở một số nơi đã đề nghị được tư vấn về cách tận dụng nguồn đất và cách lựa chọn loại cây trồng. ở Quảng Trị, các cán bộ lãnh đạo xã cho rằng *bước đầu tiên phải là đánh giá sự phát triển kinh tế xã hội ở mỗi vùng để xác định điểm mạnh, nhu cầu, và điểm yếu của vùng đó để giảm thiểu các rủi ro cho những cộng đồng nghèo.* Ở Hà Tĩnh, người dân đề nghị phải tiến hành điều tra phân loại đất nông nghiệp để lựa chọn loại cây trồng thích hợp cho từng loại đất. ở Lào Cai, người ta cho rằng do áp lực lớn về nguồn đất, nên bất kể sự gia tăng sản lượng nông nghiệp nào cũng phải bắt nguồn từ cải tiến các kỹ thuật tận dụng nguồn đất, và đặc biệt là phải thông qua quá trình nâng cao chất lượng đất.

### **Hỗ trợ sử dụng đất bền vững và quản lý tài nguyên thiên nhiên ở vùng cao**

Trong tương lai rất nhiều hộ gia đình ở vùng cao, vùng xa vẫn dựa vào canh tác nương rẫy để đáp ứng phần nào nguồn cung cấp lương thực cơ bản. Các hộ thuộc diện nghèo nhất ở vùng cao và thường là những hộ có ít ruộng lúa nước sẽ bị phụ thuộc vào nương rẫy nhiều hơn. *Khuyến nghị từ Lào Cai cho rằng Chiến lược toàn diện về tăng trưởng và xoá đói giảm nghèo cần phải chú ý hơn nữa tới nghiên cứu và phát triển về cải thiện hệ thống canh tác ở vùng cao. Vật tư đầu vào trong nông nghiệp được trợ giá (như giống và phân bón) trên cơ sở ngắn hạn không phải là một giải pháp lâu dài để giảm nghèo cho những hộ nghèo nhất ở vùng cao.* Một thành tố quan trọng của việc tiếp tục nghiên cứu và phát triển về canh tác ở vùng cao là phải tập trung vào việc đảm bảo bền vững cho những loại cây và những kỹ thuật cho năng suất cao được đưa vào áp dụng, và sự bền vững về khả năng chi trả của những hộ gia đình nghèo nhất, kết hợp với cải thiện mùa màng của các loại cây tại địa phương rất phù hợp với môi trường và nhu cầu của nông dân vùng cao. Về vấn đề này, Văn bản tạm thời về Chiến lược Giảm Nghèo chỉ đề cập rất hạn chế đến nhu cầu đảm bảo sử dụng và quản lý bền vững các nguồn tài nguyên thiên nhiên ở vùng cao.

### **3.3 Cải thiện sự tham gia của các hộ nghèo trong thị trường**

Nhóm nghiên cứu đã thảo luận với các cộng đồng về việc làm thế nào để các hộ gia đình nghèo liên hệ được với thị trường hàng hoá và lao động để biết về cái gì là thuận lợi và giúp xây dựng được cuộc sống tốt hơn.

### Khung 3. Các khuyến nghị chính về cải thiện tiếp cận thị trường và việc làm

- Nhu cầu phổ biến một cách có hệ thống và rộng rãi các thông tin về các cơ hội thị trường và giá cả;
- Sự hoài nghi về vai trò mà hợp tác xã mới có thể có trong tiếp thị;
- Tầm quan trọng của việc thi hành luật lao động và các quy chế về lao động và cho phép Công đoàn được đóng một vai trò trong việc bảo vệ quyền lợi của công nhân; và
- Mong muốn mạnh mẽ được thấy có các chính sách tạo việc làm bền vững tại các địa phương để có thể giảm bớt nhu cầu di dân.

### Giải quyết những khó khăn về tiếp thị

Như đã đề cập trong phần trước, tiếp thị các sản phẩm nông nghiệp hiện nay đang là mối quan tâm lớn của nhiều hộ nông dân nghèo và cán bộ địa phương. Từ các cuộc họp tham vấn cho biết nhiều người dân địa phương cảm thấy bất lực không thể làm gì được về tình trạng không ổn định gần đây của thị trường. ở Trà Vinh, theo ý kiến được ghi nhận từ các cán bộ và nhân dân địa phương có trình độ học vấn thì nguyên nhân thường do vấn đề giá cả chung trên thế giới và như vậy thì ngoài tầm kiểm soát của nhân dân địa phương. Một số cán bộ huyện và tỉnh ở Trà Vinh nói rằng thông tin công cộng về tình hình sản xuất của Việt nam phải được hạn chế để các đối tác nước ngoài không thể dựa vào đó để đặt giá thấp cho các sản phẩm của Việt nam.

Ở Hà Tĩnh, khó khăn đặc biệt mà các hộ nghèo gặp phải là: trong một số trường hợp, họ buộc phải bán sản phẩm của họ vào thời điểm mà giá thị trường không thuận lợi để trả nợ các khoản phí và tiền đóng góp và để giải quyết những việc khẩn cấp. Các vấn đề khác là do thiếu các chợ địa phương và khoảng cách đến các chợ quá xa, và thông tin có hệ thống về các cơ hội thị trường và giá cả vẫn chưa sẵn có. Báo cáo tham vấn ở Hà Tĩnh khuyến nghị Chính phủ cần ưu tiên các biện pháp sau: i) thành lập và quản lý các thị trường địa phương một cách hiệu quả để có thể xử lý số lượng lớn các sản phẩm và nguyên liệu thô cho các ngành công nghiệp chế biến; ii) cung cấp các công nghệ bảo quản và chế biến sản phẩm để có thể tăng thêm giá trị vào giá thành và khả năng lưu kho của các sản phẩm đó; iii) cung cấp kịp thời các khoản tín dụng để giúp đỡ người nghèo trong tiếp thị; iv) đưa các chính sách hỗ trợ hiệu quả về giá vào áp dụng; và v) cung cấp kịp thời các thông tin dự báo về giá cả thị trường.

### Các tổ chức tiếp thị và hợp tác xã mới

Về khả năng thành lập các hiệp hội tiếp thị liên doanh và đặc biệt để đáp lại những vấn đề liên quan đến luật hợp tác xã mới, các cuộc họp tham vấn cấp cơ sở đã cho thấy một thông điệp hỗn hợp. Một mặt, những người tham gia ở địa phương tại tất cả các vùng đều hiểu rõ và đồng ý với những lý do căn bản để thiết lập những hiệp hội tiếp thị liên doanh như vậy. Đồng thời, ở nhiều nơi, người ta vẫn không chắc chắn về việc làm thế nào các hội này có thể giải quyết một cách hữu hiệu các khó khăn mà hiện nay người dân đang gặp phải trên thị trường.

Các kinh nghiệm trước đây về hợp tác xã vẫn hằn sâu trong trí óc của nhân dân và người dân tỏ ra rất hoài nghi về việc các hợp tác xã sẽ có thể hoạt động tốt trên thực tế. Tại nhiều địa điểm tham vấn người ta thấy rằng những thông tin được cung cấp và sự hiểu biết của nhân dân địa phương về luật hợp tác xã mới là rất hạn chế

ở cấp cộng đồng. Ví dụ ở Vĩnh Long, người ta bày tỏ sự quan ngại về toàn bộ khái niệm về sản xuất hợp tác xã phần lớn là do những kinh nghiệm tiêu cực trước đây của nông dân đối với các hợp tác xã nhưng cũng vì họ thiếu vốn cần thiết và các kỹ năng quản lý, các rủi ro của thị trường và trên thực tế thì nông dân sản xuất các sản phẩm khác nhau vào các thời điểm khác nhau. ở Lào Cai, những người tham gia trong một số cuộc thảo luận ở thôn bản đều quan tâm đến việc cần phải giải quyết những nhược điểm của hệ thống hợp tác xã trước đây. Ở Trà Vinh, hầu hết tất cả những người dân phương đều trả lời một cách tiêu cực đối với khái niệm là kinh tế hợp tác xã mới sẽ làm tăng sự tiếp cận của họ đối với thị trường nhưng họ cũng đề nghị một số các biện pháp để có thể giúp cho việc phát triển nền kinh tế hợp tác xã tích cực và hỗ trợ người nghèo bao gồm: i) thông tin tốt hơn về cách thức tổ chức và vận hành các hợp tác xã kiểu mới như thế nào; ii) đào tạo chuyên sâu cho các cán bộ về quản lý kinh tế hợp tác xã; iii) chế độ khuyến khích đối với quản lý hợp tác xã để thu hút những người có năng lực và trình độ học vấn cao; iv) các biện pháp thuận lợi ban đầu được áp dụng cho các xã viên hợp tác xã (ví dụ như tín dụng, miễn thuế, giúp đỡ trong đầu tư hạ tầng cơ sở); v) hình thành các mô hình hợp tác xã phù hợp với các điều kiện thể chế của địa phương, mà các mô hình này có thể mang lại những lợi ích trực tiếp cho người dân để cải thiện lòng tin của họ.

Cuộc họp tham vấn ở TP. Hồ Chí Minh ghi nhận rằng các chính sách giúp đỡ người nghèo tham gia nhiều hơn vào thị trường như kinh tế hợp tác xã rõ ràng là rất quan trọng. Các cán bộ phường và các nhóm doanh nghiệp đặc biệt rất ủng hộ những lựa chọn này vì họ nói rằng điều này sẽ làm tăng thêm ý chí và năng lực của người nghèo một cách tích cực để thoát khỏi nghèo cũng như tự giúp họ trở nên độc lập và tự lực. Tuy nhiên, qua bày tỏ sự ủng hộ của họ đối với phương pháp này, nhiều người tham gia đặc biệt là phụ nữ đều tỏ ra bối rối về những lợi ích mà nó có thể thực sự mang lại. Quan niệm của người nghèo thành thị là khác hẳn so với nông dân ở nông thôn về các kinh nghiệm trước đây của kinh tế hợp tác xã. Và cần giới thiệu những ví dụ thực tế và đào tạo họ cách tự tổ chức theo phương pháp làm ăn mới này.

### Các thị trường lao động và các cơ hội việc làm đối với người nghèo

Về cơ hội việc làm đối với người nghèo, những người tham gia ở tất cả các địa điểm tham vấn ở vùng nông thôn đều công nhận có nhu cầu chuyển sang việc làm phi nông nghiệp và ngoài trang trại. Điều đặc biệt quan trọng ở đây là tìm các nguồn việc làm và thu nhập ổn định. Ở Quảng Trị, người nghèo ở Cẩm Thanh nói rằng họ rất quan tâm đến việc tìm kiếm những cơ hội như vậy, đặc biệt là ở các vùng miền núi. Tuy nhiên, việc làm phi nông nghiệp vẫn không tăng lên trong những năm gần đây. Những lý do chính của vấn đề này là dân thôn bản thiếu đào tạo và vì vậy cần phải có kỹ năng để có được việc làm. Ở Vĩnh Long một ưu tiên hàng đầu là tìm được một nguồn hoặc nhiều nguồn thu nhập ổn định tại địa phương bất kể là nông nghiệp hay phi nông nghiệp, và dù rằng thu nhập còn khá thấp. Việc làm sẵn có tại địa phương là đặc biệt quan trọng đối với phụ nữ. Mặc dù người tham gia đóng góp ý kiến ở Vĩnh Long cảm thấy rằng có một số loại việc làm phi nông nghiệp có thể giúp đỡ được người nghèo, họ lo ngại rằng những công việc này không có tại địa phương, tiền công thấp và/hoặc không ổn định, và như vậy thì không đủ để giúp đỡ người dân thoát khỏi nghèo. Các cơ hội để có được những việc làm phi nông nghiệp tốt hiện nay rất hạn chế vì không có các xí nghiệp địa phương, thiếu vốn cần thiết để chuyển đổi từ việc làm nông nghiệp sang việc khác, kỹ năng và trình độ học vấn thấp, thủ tục xin việc khó khăn và thiếu các trang thiết bị cần thiết.

Những người tham gia ở các vùng nông thôn có Đánh giá nghèo có sự tham gia của cộng đồng (PPA) được tiến hành năm 1999 nói rằng việc làm phi nông nghiệp đã tăng lên trong những năm gần đây, tuy nhiên, điều này không chắc chắn chứng tỏ sự tăng các nguồn thu nhập ổn định thay thế. Ở Hà Tĩnh các cơ hội thu nhập phi nông nghiệp đã tăng lên thông qua buôn bán, chế biến sản phẩm nông nghiệp quy mô nhỏ, và lao động thời vụ tại ở các tỉnh phía Nam và lao động ở nước ngoài. Tất cả những nguồn đó đã mang lại thu nhập thêm nhưng người dân sợ rằng đây không phải là một nguồn bền vững. Sự lựa chọn của họ đối với giảm nghèo là có được một việc làm và thu nhập ổn định. Họ nêu tình trạng sức khoẻ kém, thiếu việc làm, thiếu thông tin về các cơ hội việc làm là những yếu tố cản trở chủ yếu. Tương tự như vậy ở Lào Cai, những người tham gia nói rằng mức độ của cả việc làm nông nghiệp và phi nông nghiệp đã tăng lên trong những năm gần đây từ khi Đánh giá nghèo có sự tham gia của cộng đồng (PPA) được tiến hành. Tuy nhiên phát hiện này cần được diễn giải thận trọng vì điều này một phần là do sự thất bại tại thị trường đối với các loại cây hàng hóa ở địa phương và người dân phải tìm kiếm các cơ hội việc làm thời vụ được trả công.

Một mối quan tâm tương tự cũng nổi lên từ các vùng thành thị về nhu cầu tìm ra những cách thức để thúc đẩy và lập ưu tiên tiếp cận các cơ hội làm việc cho người nghèo. Ở TP Hồ Chí Minh, chính sách của chính phủ tập trung vào tạo việc làm đã được hoan nghênh nhiệt liệt. Tuy nhiên, nhiều người tham gia đã nghi ngờ khả năng người nghèo sẽ được hưởng lợi nếu không có các biện pháp bổ sung để tạo nhiều cơ hội thuận lợi cho sự tiếp cận của người nghèo với thị trường việc làm mở rộng (nhiều cơ hội đào tạo hơn, yêu cầu đầu vào thấp hơn - về mặt kỹ năng và phí, sự hỗ trợ nhiều hơn từ chính quyền địa phương) và khuyến khích sự tăng trưởng của các doanh nghiệp vừa và nhỏ tại các phường nghèo (cơ sở hạ tầng tốt hơn, tiếp cận tốt hơn với tín dụng và với tư vấn kinh doanh, chính sách thuế nhất quán hơn).

Như đã nêu trong Phần 1, việc làm không ổn định là một mối quan tâm đặc biệt và là nguyên nhân gây nên tình trạng dễ bị tổn thương đối với người nghèo thành thị và điều quan trọng đặc biệt là phải đảm bảo rằng các chủ thuê lao động phải thực hiện các tiêu chuẩn nêu trong Luật Lao động.

### 3.4 Phát triển các doanh nghiệp vừa và nhỏ và các doanh nghiệp gia đình

Phản ánh xu hướng được nhìn thấy ở cấp quốc gia cho thấy con số ghi nhận về các xí nghiệp vừa và nhỏ có đăng ký đã tăng vọt trong những năm gần đây, người dân cũng nói về sự gia tăng số lượng các doanh nghiệp gia đình và các doanh nghiệp vừa và nhỏ ở các địa phương có Đánh giá nghèo có sự tham gia của cộng đồng được tiến hành năm 1999. Nhiều người dân ở Trà Vinh đã thành lập doanh nghiệp trong hai năm vừa qua để đáp ứng nhu cầu của địa phương và đã góp phần vào sự tăng trưởng kinh tế của địa phương nói chung. Các doanh nghiệp ở cấp xã thường được quản lý bởi các hộ gia đình với một vài nhân công thuê bên ngoài. Tương tự như vậy, ở Hà Tĩnh, người dân cho biết rằng việc lập nên những doanh nghiệp quy mô nhỏ không khó. Vấn đề mà họ cho là lớn nhất là sự thiếu hiểu biết về Luật Doanh nghiệp và thiếu kỹ năng quản lý và tiếp thị. Quan hệ doanh nghiệp vẫn còn là một khái niệm mới đối với nhiều nông dân ở Hà Tĩnh và vì vậy họ đòi hỏi có thêm thông tin và hỗ trợ từ Chính phủ về vấn đề này. Ở Lào Cai, người ta ghi nhận rằng sự gia tăng về số lượng các doanh nghiệp nhỏ được các hộ gia đình khá giả hơn quản lý và những hộ này tạo được một số ít cơ hội việc làm tạm thời cho



những người nghèo hơn. Tuy nhiên hiện nay tại vùng này chỉ một vài hộ có được các nguồn vốn cần thiết để tự khởi nghiệp riêng của họ.

#### Khung 4. Các khuyến nghị chính về phát triển doanh nghiệp

- Nhu cầu được cung cấp thông tin tốt hơn về khuôn khổ pháp lý - đặc biệt là Luật Doanh nghiệp - để các chủ doanh nghiệp có thể thực hiện và đòi hỏi quyền lợi của mình;
- Các chính sách về thuế được áp dụng một cách nhất quán hơn và minh bạch hơn;
- Một danh sách linh hoạt hơn và định nghĩa về các lĩnh vực đăng ký;
- Sự hỗ trợ công bằng hơn đối với các doanh nghiệp và xí nghiệp mới thành lập; và
- Cải thiện sự tiếp cận và điều kiện vay tín dụng và gắn việc này vào các dịch vụ tư vấn kinh doanh.

#### Cung cấp một môi trường thể chế và chính sách mang tính hỗ trợ

Ở Quảng Trị các chủ doanh nghiệp nói rằng việc thành lập doanh nghiệp đã trở nên dễ dàng hơn từ khi Luật Doanh nghiệp ra đời năm 1999. Ở Hà Tĩnh, người ta cũng ghi nhận rằng việc đăng ký doanh nghiệp ngày nay đã trở nên dễ dàng và người dân đã có được sự tiếp cận tín dụng bình đẳng hơn. Và những hộ khá giả hơn ở Trà Vinh đã thành lập các doanh nghiệp phi nông nghiệp nói rằng từ khi Luật Doanh nghiệp mới được ban hành, thủ tục đăng ký (tại cấp huyện) đã được đơn giản hoá và tốn ít thời gian hơn trước đây. Ở Vĩnh Long, những người tham gia hầu như đều nhất trí rằng các hành động được đề xuất để việc thành lập các doanh nghiệp vừa và nhỏ được dễ dàng hơn sẽ rất hữu ích cho việc giảm nghèo. *Và họ đã nêu cụ thể việc phát triển một khuôn khổ pháp lý và các chính sách hỗ trợ, các dịch vụ đầu vào và đầu ra cho nông dân và các điều kiện thuận lợi cho các hộ gia đình đầu tư vào các hoạt động nông nghiệp và kinh doanh là những điều kiện để giải quyết một phần tình hình khó khăn hiện nay của việc thành lập các doanh nghiệp vừa và nhỏ.* Trái lại, ở Lào Cai lại nổi lên một bức tranh tương phản, ở đây sự hiểu biết của nhân dân địa phương (xã và thôn) về Luật Doanh Nghiệp và các chính sách của Chính phủ về phát triển các doanh nghiệp vừa và nhỏ còn rất hạn chế. Điều này cho thấy khu vực doanh nghiệp ở vùng cao rất kém phát triển.

Chủ các doanh nghiệp ở TP Hồ Chí Minh cho biết rằng các chính sách thuế và việc thi hành thuế hiện nay vẫn còn rất nhiều điều chưa hợp lý và chưa rõ. Ví dụ, một sản phẩm có thể bị đánh thuế hai lần, và mức thuế tăng hàng năm. Các chủ doanh nghiệp phàn nàn rằng họ ít khi được giải thích đầy đủ về các quy định thuế và cách thức thu thuế. Đa số mọi người đều hiểu rằng các quy định và cách thức thực hành là không tương xứng. Ví dụ một người tham gia ở TP Hồ Chí Minh nói rằng ông ta hiểu là một doanh nghiệp mới thành lập được miễn thuế 3 tháng đầu nhưng khi ông ta hỏi về việc này thì người cán bộ thuế trả lời rằng "thực hiện miễn hay không là tùy tôi". *Vì vậy nhu cầu cấp bách là cung cấp cho những người đóng thuế thông tin đầy đủ về nghĩa vụ của họ.*

Nhu cầu cần có thông tin nhất quán hơn và rõ hơn cũng nổi lên từ cuộc họp tham vấn ở Trà Vinh, nơi một số doanh nghiệp thấy khó bình luận về khả năng hỗ trợ doanh nghiệp địa phương của các cấp chính quyền sở tại vì họ không biết về các chức năng mà các cơ quan địa phương phải làm. Đặc biệt các doanh nghiệp hộ gia đình rất cần thông tin nhưng không biết lấy các thông tin này ở đâu (ví dụ thông



tin về các tiêu chuẩn kỹ thuật để chế biến thức ăn nuôi tôm chẳng hạn). Và ở Quảng Trị, các chủ doanh nghiệp khuyến khích Chính phủ làm việc theo hướng *cung cấp các thông tin về thị trường tốt hơn và có các chính sách thuận lợi về tiếp cận vốn và tín dụng để các doanh nghiệp được chuẩn bị tốt hơn cho việc mở rộng kinh doanh.*

Một số doanh nghiệp hộ gia đình ở Trà Vinh khuyến nghị cần có danh sách lĩnh vực đăng ký kinh doanh thật linh hoạt, phù hợp hơn với các đặc điểm của thị trường nông nghiệp (bởi lẽ khi đăng ký lần đầu tiên sẽ giới hạn sản xuất của họ trong thị trường địa phương). *Việc đăng ký kinh doanh linh hoạt hơn có thể giúp họ mở rộng đa dạng hàng hoá mà không cần phải đăng ký lại.* Ví dụ, một số hộ gia đình đăng ký buôn bán "tạp hóa" nghĩ rằng việc đăng ký như vậy cho phép họ buôn bán các hàng hoá khác nhau, nhưng lại bị phạt khi mở rộng buôn bán sang các hàng hoá khác.

Một số chủ doanh nghiệp ở Quảng Trị mong muốn Chính phủ tăng khả năng cạnh tranh của tất cả, đặc biệt là các doanh nghiệp và các hợp tác xã mới bằng việc tăng tiếp cận tín dụng, cung cấp đào tạo về kỹ thuật, tiếp thị và quản lý doanh nghiệp. Các doanh nghiệp vừa và nhỏ và doanh nghiệp hộ gia đình hy vọng rằng Chính phủ sẽ đầu tư và phát triển các doanh nghiệp lớn có sẵn trong vùng để tạo ra cơ hội kinh tế và làm đòn bẩy cho các doanh nghiệp nhỏ hơn đi vào. Những người trả lời ở Trà Vinh cũng phàn nàn về sự bất bình đẳng giữa những người có đăng ký kinh doanh và những người không có đăng ký (về thuế, các khoản đóng góp, thanh tra an toàn và vệ sinh thực phẩm, giá điện, v.v...).

### **Tạo thuận lợi cho việc đầu tư vào phát triển doanh nghiệp vừa và nhỏ**

Nhu cầu về các nguồn và các điều kiện phù hợp hơn về tín dụng để đầu tư thành lập và phát triển các doanh nghiệp vừa và nhỏ được nêu lên tại nhiều địa phương. Ở Vĩnh Long, một số người tham gia ở cấp thôn bản bày tỏ lo ngại về tính thực tiễn của việc thành lập thêm các doanh nghiệp vừa và nhỏ. Họ thấy tín dụng là vấn đề chủ yếu, nhưng lại không có đủ và các điều kiện vay không thuận lợi. Ở Hà Tĩnh, các doanh nghiệp bày tỏ nhu cầu có các khoản vay lớn hơn với các thời gian dài hơn để thúc đẩy phát triển kinh doanh. ở Trà Vinh các doanh nghiệp cũng gợi ý rằng các ngân hàng cần đơn giản hoá và tạo điều kiện làm các thủ tục cho vay đối với các khoản vay lớn. *Các doanh nghiệp cho biết họ gặp rất nhiều khó khăn trong vay vốn vì họ không có được các hướng dẫn về thủ tục vay, họ tốn nhiều thời gian để đi lại giữa các phòng ban và phải qua rất nhiều cấp phê duyệt.* Ở Quảng Trị người ta ghi nhận được rằng giới hạn vay tín dụng 20 triệu Đồng Việt nam đã hạn chế việc mở rộng các doanh nghiệp nhỏ và các doanh nghiệp hộ gia đình. Ngoài ra cũng cần thiết lập các hình thức và chương trình tiết kiệm hoặc các quỹ bảo hiểm có thể được người nghèo sử dụng trong trường hợp doanh nghiệp của họ làm ăn thua lỗ.

Trong cuộc tham vấn tại TP. Hồ Chí Minh, lời kêu gọi 'cung cấp vốn vay cho người nghèo để kinh doanh' đã thường được nghe thấy từ tất cả các nhóm và nhu cầu này cũng được các chủ doanh nghiệp khẳng định. Như đã được phát hiện trong Đánh giá Nghèo có sự tham gia của cộng đồng (PPA) tại TP. Hồ Chí Minh, người nghèo thường tìm đến những người cho vay tư nhân để vay vốn. Những người nghèo rất cần được vay vốn để kinh doanh là thực và nhu cầu này rất lớn. Tuy nhiên khi được hỏi về việc họ sẽ làm gì với số vốn vay thì câu trả lời thường không trực tiếp hoặc thuyết phục. Rõ ràng là người nghèo cần các dịch vụ tư vấn về việc sử dụng vốn vay một cách hiệu quả nhưng thường các dịch vụ này không có.

### 3.5 Cải thiện Tiếp cận với Tín dụng

Đa số những người tham gia từ tất cả các địa điểm tham vấn đều đồng ý với dự thảo chiến lược và những điều khoản do Chính phủ đưa ra để tạo điều kiện thuận lợi cho người nghèo và đặc biệt đối với phụ nữ để họ có thể tiếp cận được với các dịch vụ tín dụng. Ví dụ ở Vinh Long những người tham gia hầu như đều nhất trí đồng ý rằng các hành động được đề xuất có khả năng giảm nghèo bằng việc giải quyết một số hạn chế đối với việc tiếp cận tín dụng hiện nay. Và ở Quảng Trị, cả cán bộ địa phương và nhân dân thôn bản đều rất ủng hộ các mục tiêu của Chính phủ nhằm cải thiện tiếp cận với các khoản vay bao gồm các khoản vay trung hạn và dài hạn, các yêu cầu cho vay dễ dàng hơn đối với người nghèo và chu kỳ cho vay dài hơn. Một thông điệp tương tự cũng nhận được từ các địa điểm khác.

#### Khung 5. Các khuyến nghị về dịch vụ tài chính

- Trong chiến lược đặc biệt chú ý đưa ra tầm quan trọng của việc giới thiệu các công cụ tiết kiệm và tín dụng phù hợp với các nhu cầu và khả năng đặc biệt của các hộ nghèo nhất để giải quyết;
- Nhu cầu tiếp tục đơn giản hoá thủ tục xin vay và các điều kiện vay mà hiện vẫn cản trở sự tiếp cận của người nghèo và những người có trình độ thấp;
- Nhu cầu rộng rãi về đa dạng hơn công cụ tiết kiệm và tín dụng rộng lớn hơn và các lựa chọn phù hợp với nguyện vọng và điều kiện sản xuất khác của các hộ nghèo;
- Việc mở rộng cho vay bảo lãnh tín chấp chứ không phải thế chấp cho người nghèo và những người cận nghèo (những người mà mức thu nhập chỉ trên ngưỡng nghèo theo Chương trình Xóa đói Giảm nghèo (HEPR) );
- Nhu cầu cung cấp cho phụ nữ sự tiếp cận trực tiếp với tín dụng ngân hàng, đặc biệt là đảm bảo rằng tên người vợ phải được ghi vào Giấy Chứng nhận Quyền Sử dụng Đất;
- Nới lỏng các giới hạn sử dụng vốn vay theo chương trình tín dụng xoá đói giảm nghèo/ Ngân hàng dành cho người nghèo để người vay được tự do đầu tư vào những gì hiệu quả nhất đối với họ;
- Nhu cầu cung cấp các công cụ tiết kiệm; và
- Giải quyết các vấn đề về tính bền vững về thể chế và tài chính trong ngành tài chính: cung cấp tín dụng dài hạn hơn có thể làm cho người nghèo sẵn lòng trả lãi suất cao hơn và như vậy là tỷ lệ lãi suất bền vững hơn.

#### Các xu hướng trên địa bàn đã tiến hành Đánh giá nghèo có sự tham gia của cộng đồng trước đây: thêm tín dụng cho các vùng nông thôn

Tại hai vùng có Đánh giá nghèo có sự tham gia của cộng đồng, người ta nói có những thay đổi tích cực trong tiếp cận tín dụng từ 1999. Ở Lào Cai, tỷ lệ vay của người dân ở thôn bản và người nghèo đã tăng lên. ở một số thôn mà năm 1999 không có một hộ gia đình nào hoặc chỉ có một tỷ lệ rất nhỏ các hộ vay vốn, giờ đây đã có nhiều người vay hơn. Một số lý do bao gồm việc đơn giản hoá các thủ tục gần đây và chính sách của tỉnh dành những khoản vay ưu đãi cho các hộ gia đình của các xã thuộc Vùng III. Ngoài ra có nhiều cơ quan và các chương trình cho vay hiện nay đang hoạt động tại các xã và các thôn bản ở Lào Cai. Một thông điệp tương tự cũng nhận được từ Hà Tĩnh nơi số người cho biết giờ đã được tiếp cận với tín dụng nhiều hơn so với năm 1999, các thủ tục cũng đã đơn giản hơn, có những chương trình tín dụng đặc biệt dành cho phụ nữ nghèo và nông dân, và có sự cải tiến trong cách thức tiếp cận khách hàng của cán bộ ngân hàng.

Ngược lại ở TP. Hồ Chí Minh, nhiều người tham gia nói rằng tiếp cận với tín dụng không trở nên dễ dàng hơn (đây là một mối quan tâm lớn hồi 1999). Người dân nói rằng việc giải quyết đơn xin vay vốn vẫn mất rất nhiều thời gian và các khoản cho vay quá nhỏ. Họ cũng cảm thấy rằng họ thường không được giải thích đầy đủ về lý do tại sao việc xét đơn xin vay lại lâu như vậy trong khi một số người khác thì được giải quyết nhanh. Một nhóm phụ nữ ở TP. Hồ Chí Minh nói rằng nhiều khi người dân nộp đơn rồi chờ đợi nhưng không được vay trong khi đó nhiều người đến sau nhưng lại được vay trước.

### **Việc cho các hộ nghèo nhất vay vẫn còn nhiều hạn chế**

Trong khi việc cung cấp các dịch vụ tài chính chính thức đã được cải thiện ở nhiều vùng nông thôn, việc tiếp cận đối với các hộ nghèo nhất vẫn còn rất hạn chế. Ở Lào Cai những người tham gia ở hầu hết tất cả các thôn bản đều nói rằng các hộ đói (theo phân loại của Chính phủ) vẫn không thể tiếp cận được với các khoản vay. Một lý do chính là các hộ này không có bất kỳ thứ gì có thể thế chấp được. Một nhóm nam giới ở Lào Cai nói rằng các hộ có thu nhập dưới 70.000 Đồng không được phép vay tiền của ngân hàng – người ta nói rằng có cách khác để giúp đỡ những người này nhưng hiện tại họ chỉ có được rất ít sự trợ giúp xã hội để họ tồn tại. Ở TP Hồ chí Minh, dân nhập cư không được phép vay vốn. Và ở Vĩnh Long ý kiến của người tham gia ở cấp huyện khác rất nhiều so với ý kiến của người tham gia ở cấp xã và thôn bản về tiếp cận tín dụng dễ hay khó. Theo một số người dân thôn bản, chủ yếu là những người khá giả mới có được cơ hội tiếp cận các khoản tín dụng từ các ngân hàng. Họ cảm thấy Chính phủ phải có một chính sách mạnh hơn để người nghèo được ưu tiên tiếp cận các khoản vay của ngân hàng. Tuy nhiên, tại cấp huyện các nhà chức trách nói rằng tất cả mọi người dân kể cả những người nghèo đều có thể tiếp cận được các nguồn tín dụng.

### **Một số nhu cầu đặc biệt đối với phụ nữ**

Khi được hỏi cụ thể về sự tiếp cận của phụ nữ với tín dụng, những người tham gia ở Vĩnh Long nói rằng nhìn chung phụ nữ cũng có những nhu cầu về tín dụng như nam giới, nhưng họ cần nhận được sự hỗ trợ thêm dưới hình thức đào tạo phù hợp, thành lập các nhóm phụ nữ hợp tác trông vay vốn và lập kế hoạch sử dụng vốn vay. ý kiến trả lời của những người tham gia cấp thôn bản ở Lào Cai là trong nhiều trường hợp phụ nữ dễ dàng được vay. Người ta đưa ra nhiều lý do cho vấn đề này. Có nhiều hình thức đa dạng về các nguồn tín dụng dành cho phụ nữ, đó là thông qua các hoạt động trung gian của Hội Liên hiệp Phụ nữ bên cạnh các chương trình của ngân hàng và các cơ quan cho vay khác. Một số người tham gia khác cũng nêu rằng phụ nữ được các cơ quan / chương trình cho vay coi là có trách nhiệm hơn và như vậy họ có nhiều cơ hội vay tiền hơn. Ngay cả như vậy thì một nhóm phụ nữ ở Lào Cai vẫn nói rằng các thủ tục vay rất khó khăn với phụ nữ các dân tộc thiểu số vì những hạn chế về ngôn ngữ. ở Hà Tĩnh, phụ nữ lại bày tỏ ý muốn được tiếp cận trực tiếp với tín dụng ngân hàng và họ khuyến nghị rằng tên người vợ cần được ghi vào Giấy Chứng nhận Quyền Sử dụng Đất để có thể sử dụng như thế chấp.

### **Các điều khoản, điều kiện và thủ tục vay**

Mặc dù ở một số vùng như Lào Cai, Hà Tĩnh, người dân nói rằng tiếp cận với tín dụng đã được cải thiện trong những năm gần đây và rằng các thủ tục đã được đơn

giản hoá, những người tham gia cấp thôn bản ở đây vẫn nói về nhu cầu cải thiện các điều kiện vay. ở các vùng khác như TP. Hồ Chí Minh và Vĩnh Long, người dân địa phương vẫn rất băn khoăn về các thủ tục xin vay phức tạp đã hạn chế tiếp cận tín dụng của người nghèo. Ở tất cả các địa điểm tham vấn đều bày tỏ mong muốn có các công cụ tiết kiệm và tín dụng và các lựa chọn đa dạng hơn. Nhiều vấn đề chính nổi lên từ những cuộc tham vấn này ở các địa phương này.

### **Đễ dàng hơn trong các yêu cầu về thế chấp đối với người nghèo**

Ở Trà Vinh, yêu cầu thế chấp dưới hình thức đánh giá đất vẫn là rào cản tiếp cận tín dụng. Nhân dân địa phương than phiền về phương pháp đánh giá giá trị đất mà thường chỉ định giá rất thấp để xác định các khoản được vay (ví dụ, một cánh đồng nuôi tôm chỉ có thể được vay 1.5 triệu Đồng, trong khi đó giá thị trường là 4-5 triệu Đồng). Hầu hết những người tham gia bày tỏ hy vọng các ngân hàng sẽ nới lỏng các điều kiện thế chấp này để nâng cao giá trị của các khoản vay và họ xếp ưu tiên cao cho vấn đề này hơn là giảm lãi suất. Ở cả Vĩnh Long và Trà Vinh người ta đặc biệt khuyến nghị Chính phủ mở rộng việc sử dụng 'tín chấp' chứ không đòi hỏi thế chấp (ví dụ qua Hội Liên Hiệp Phụ nữ) đối với người nghèo và người cận nghèo (có nghĩa là người có mức thu nhập chỉ trên đường ranh giới nghèo XĐGN) hơn là đòi hỏi thế chấp.

### **Mở rộng phạm vi sử dụng vốn vay của chương trình XĐGN**

Ở Lào Cai, nhiều nhóm phản ánh là những khoản vay theo chương trình xđgn không phù hợp với nhu cầu của nhân dân vì trên thực tế, nếu không phải là trên nguyên tắc, các khoản vay này được đưa trực tiếp qua một số loại đầu tư (đầu tiên là vật nuôi). Như đã được ghi nhận bởi một nhóm nam giới ở Lào Cai, đa số hộ gia đình nộp đơn xin vay để mua trâu nhưng cuối cùng họ đều đầu tư vào các hoạt động khác. Vì vậy người ta đã kiến nghị rằng các điều kiện vay không nên được xác định theo các mục đích đầu tư để người vay tiền được tự do đầu tư vào những gì mà họ thấy là hữu hiệu nhất. Một thông điệp tương tự cũng nhận được từ Trà Vinh, nơi những người tham gia nói rằng người nghèo phải được phép nhận số tiền vay và các điều kiện vay phù hợp với nhu cầu cụ thể của họ, không nên chỉ giới hạn trong phạm vi một dự án cụ thể (ví dụ như nuôi gia súc).

Ở thành phố Hồ Chí Minh, người nghèo giải thích rằng những khoản vay theo chương trình XĐGN thường quá nhỏ (500.000 đến 2 triệu Đồng) để đầu tư vào phát triển kinh doanh. Trên thực tế, người nghèo có thể không đưa ra được một kế hoạch kinh doanh hiệu quả khi họ nộp đơn xin vay. Một số quan chức giải thích rằng còn nhiều khoản dư nợ của người nghèo theo chương trình XĐGN (ở một phường, số dư nợ lên đến 100 triệu Đồng), việc này làm cản trở khả năng của các cơ quan địa phương cho vay rộng rãi hơn. Các cán bộ địa phương ở thành phố Hồ Chí Minh rất miễn cưỡng trong việc mở rộng tín dụng theo XĐGN cho các mục đích rộng hơn bởi vì họ nghĩ rằng điều này sẽ làm tăng thêm gánh nặng và tăng chi phí hành chính và thu nợ từ các hộ gia đình theo chương trình XĐGN.

### **Thời hạn vay và lãi suất**

Vấn bản tạm thời về Chiến lược giảm nghèo của Chính phủ gắn tầm quan trọng vào việc cung cấp các khoản vay trung hạn và dài hạn phù hợp với chu kỳ sản xuất. Điều này hoàn toàn phù hợp với các ý kiến và nhu cầu của người dân. Tuy

nhiên việc cung cấp tài chính cho các khoản vay lớn hơn với thời hạn dài hơn sẽ làm tăng gánh nặng tài chính đối với các cơ quan cho vay cũng như tăng các chi phí giao dịch và hành chính chung. Các đánh giá về nghèo được tiến hành năm 1999 đã nêu vấn đề bền vững về tài chính và thể chế của việc hỗ trợ tín dụng rộng rãi cho người nghèo và rõ ràng đây là một vấn đề cần được giải quyết nếu Chính phủ muốn kế hoạch mở rộng các dịch vụ tài chính cho người nghèo được thực hiện một cách hiệu quả.

Điều lý thú là tại cuộc tham vấn ở Vinh Long, một số dân ấp nói rằng nếu vốn vay dài hạn hơn thì họ sẽ sẵn sàng và có khả năng trả lãi suất cao hơn. Và phân tích từ huyện Duyên Hải tỉnh Trà Vinh cho thấy quan điểm tương tự về các ưu tiên của nhân dân địa phương đối với tín dụng để nuôi tôm. *Cung cấp các khoản tín dụng dài hạn có thể sẽ làm cho người nghèo sẵn lòng trả mức lãi suất cao hơn (và như vậy thì bền vững hơn).*

### **Nhu cầu cần các dịch vụ tư vấn về kế hoạch đầu tư**

Những người tham gia ở nhiều địa phương xác định nhu cầu có thêm thông tin và tư vấn về kế hoạch và các cơ hội đầu tư. Ở Vinh Long, nhiều nhu cầu liên quan về tín dụng không được các hành động đề xuất của Chính phủ giải quyết, bao gồm cả việc thiếu kỹ năng sử dụng vốn vay hiệu quả và khó khăn trong việc tự tổ chức thành các nhóm để tiếp cận với các khoản vay lớn hơn. *Báo cáo của Trà Vinh khuyến nghị rằng cần phải gắn các chương trình cho vay với việc củng cố kỹ năng và kiến thức về kỹ thuật cho nhân dân địa phương.* Và ở thành phố Hồ Chí Minh, người ta ghi nhận được rằng một số người không thành công trong việc sử dụng vốn vay vì họ không biết quản lý doanh nghiệp một cách hiệu quả. Khi nhận được khoản tiền vay người nghèo không được cung cấp sự hướng dẫn và tư vấn về kỹ thuật về sử dụng vốn vay như thế nào và làm sao để có thể tránh được rủi ro. Về phía chương trình tín dụng, không có đủ cán bộ có năng lực và kỹ năng để giải quyết những nhu cầu này hoặc để cung cấp các hỗ trợ tiếp theo.

### **Cải thiện và bảo vệ các cơ hội tiết kiệm**

Những người tham gia ở TP. Hồ Chí Minh đồng ý với chiến lược đa dạng hoá các nguồn và các chương trình tín dụng nhưng họ nói rằng các chương trình này cần bao gồm cả hình thức tiết kiệm. Ví dụ, các nhóm thanh niên và nam giới khẳng định rằng tiết kiệm là rất cần thiết cho người nghèo, và họ gợi ý rằng những chương trình này phải được vận hành và quản lý bởi các nhóm tự giúp nhau. Ở Trà Vinh, một vấn đề nổi lên từ thị trường tín dụng ở huyện Duyên Hải là đa số người dân địa phương thành lập các nhóm tiết kiệm và các nhóm vay chung không chịu sự điều tiết của chính quyền địa phương. Một số nhóm như vậy đã đổ bể. Vì vậy, *điều quan trọng là phải cung cấp sự hướng dẫn và giúp đỡ về các hình thức tiết kiệm* thay vì đóng tiền vào những nhóm có nhiều rủi ro như vậy. Hành vi gian lận trong các nhóm này phải bị trừng trị nghiêm khắc để bảo vệ lợi ích của người nghèo.

### 3.6 Đào tạo và thông tin

#### Khung 6. Các kiến nghị chính về cải thiện tiếp cận đào tạo hướng nghiệp chính thức và phi chính thức

- Nâng cao năng lực của hệ thống đào tạo nghề, chú ý giải quyết sự khác nhau đáng kể giữa các vùng về sự sẵn có và năng lực thể chế có thể cung cấp đào tạo kỹ năng và nghề và đặc biệt chú ý tới các nhu cầu của vùng cao và vùng các dân tộc thiểu số;
- Cải tiến phương pháp đào tạo, tập trung vào các chủ đề có ích như quản lý và phát triển các doanh nghiệp vừa và nhỏ và chuyển giao công nghệ sản xuất mới cho các vùng nông thôn và mở rộng các dịch vụ khuyến nông;
- Gắn kết hơn nữa việc đào tạo nghề với thị trường lao động; và
- Tạo điều kiện tiếp cận các cơ hội đào tạo chính thức bao gồm: sửa đổi các yêu cầu đầu vào của các trường đào tạo nghề; hỗ trợ người nghèo được đào tạo miễn phí; hỗ trợ người học với các khoản vay để trả các chi phí học tập và cho phép họ trả dần khi họ có việc làm; và lập ra những chương trình đào tạo đáp ứng các nhu cầu của phụ nữ.

#### Đáp ứng nhu cầu về đào tạo nghề và kỹ năng

Những người nghèo ở tất cả 6 địa điểm tham vấn bày tỏ nhu cầu lớn cần có nhiều cơ hội hơn về đào tạo nghề và kỹ năng. Điều này khẳng định các phát hiện của Đánh giá nghèo có sự tham gia của cộng đồng. Trong các báo cáo từ Lào Cai và Trà Vinh, đáng chú ý là nhu cầu lớn này dường như cho thấy sự nhận thức ngày càng tăng trong nhân dân địa phương rằng giáo dục và kỹ năng là thứ thiết yếu để giúp con người tiến bước trong thế giới hiện đại. Một người dân thôn bản của Lào Cai bình luận rằng chỉ có một số ít người ở các vùng cao là học hết tiểu học, và dường như không thể thành lập các doanh nghiệp mới do thiếu công nhân được đào tạo nghề. Ở thành phố Hồ Chí Minh, 'không có tay nghề và 'trình độ học vấn thấp' thường được người nghèo nêu là rào cản lớn nhất để tiếp cận việc làm và phát triển doanh nghiệp. Các cán bộ phường và chủ các doanh nghiệp vừa và nhỏ ở thành phố Hồ Chí Minh đều đồng ý rằng có tay nghề là điều cơ bản đối với người nghèo để thoát khỏi nghèo và có được một cuộc sống ổn định.

Ở những vùng nông thôn, nhu cầu không chỉ dừng lại ở các chủ đề và kỹ năng về nông nghiệp mà còn đòi hỏi hàng loạt các kỹ thuật, kỹ năng quản lý, thạo nghề và kinh doanh khác. Một loạt các kỹ năng được những người tham gia ở Hà Tĩnh và Lào Cai nêu lên gồm: thiết kế và xây dựng cơ sở hạ tầng, sản xuất nông nghiệp và chế biến, nghề may, nghề mộc, tiểu thủ công, nghề rèn, quản lý doanh nghiệp, chế biến sản phẩm lâm nghiệp, điện dân dụng, biết đọc biết viết, sửa chữa xe máy, chế biến thực phẩm từ vật nuôi, thuốc thú y và vi tính. Theo đó, đa số những người tham gia tại tất cả các cấp đều ủng hộ phần này của Văn bản tạm thời về Chiến lược giảm nghèo về cải thiện các cơ hội đào tạo cho người nghèo.

## Giải quyết hạn chế về năng lực thể chế

Một cản trở chính đơn giản là thiếu các cơ hội đào tạo nghề chính qui và không chính qui ở nhiều nơi - đặc biệt là ở miền núi. Nhu cầu của người nghèo vượt quá năng lực thể chế và nguồn lực sẵn có của các cơ sở đào tạo để có thể cung cấp đào tạo. Ở Trà Vinh, nhân dân cho biết không có cơ sở cung cấp đào tạo nghề tại địa phương, trừ một số doanh nghiệp địa phương như may quần áo, cắt tóc, xưởng sửa chữa máy móc. Những ai muốn học nghề mới phải đi đến thị xã hoặc các thành phố lớn. Báo cáo tham vấn ở Lào Cai cho biết các cơ hội đào tạo nghề và học thêm cho nhân dân thôn bản ở Lào Cai và ngay cả cho đa số cán bộ thôn và xã ở vùng cao hiện nay cũng không có ngoài những gì người ta có thể thu lượm được từ đài phát thanh và vô tuyến truyền hình đối với các hộ có các thiết bị này, hoặc thông qua một số dự án phát triển.

## Công nhận các nhu cầu đặc biệt ở vùng cao và các vùng dân tộc thiểu số

Báo cáo của Lào Cai cho thấy một hình ảnh tương phản về tình hình ở vùng cao với các vùng thành thị và vùng khá giả hơn của đất nước nơi có nhiều cơ hội đang mở rộng nhanh chóng cho mọi người tiếp cận kiến thức, thông tin và kỹ năng mới nếu họ có các nguồn lực về tài chính và trình độ; sự mọc lên nhanh chóng của đơn vị đào tạo tư nhân và Công nghệ Thông tin đang lan rộng trong những vùng này là một thí dụ). Báo cáo kết luận rằng đây có thể là một trong những dấu hiệu rõ nhất của sự khác biệt đang xảy ra giữa các vùng khác nhau của đất nước hiện nay. *Và người ta khuyến nghị rằng sự khác biệt đáng kể giữa các vùng về cơ sở sẵn có và năng lực thể chế để cung cấp đào tạo nghề và kỹ năng phải được phản ánh trong các ưu tiên của Chiến lược. Cần chú trọng đặc biệt tới việc tập trung nguồn lực xây dựng năng lực đào tạo nghề ở các tỉnh vùng cao ví dụ như ở Lào Cai nơi năng lực thể chế hiện tại còn rất yếu mà lại có rất nhiều đồng bào dân tộc thiểu số và các hộ nghèo sinh sống.*

## Đảm bảo chất lượng, sự liên quan, sự thích hợp và phù hợp của đào tạo

Tuy nhiên, như đã được công nhận trong báo cáo của tỉnh Quảng Trị, chỉ lập nên các cơ sở đào tạo và tiến hành các hoạt động đào tạo thôi là không đủ. Chúng phải được xây dựng phù hợp với các nhu cầu cụ thể và khả năng của người nghèo. Báo cáo này cũng đưa ra một số khuyến nghị hữu ích về mặt này. *Cách tiếp cận, thời điểm và nội dung phải tạo điều kiện cho người nghèo thu được nhiều lợi ích nhất từ các hoạt động đào tạo. Các khoá học bổ túc cần được lập lại thường xuyên để đảm bảo các học viên hiểu được và nhớ công việc. Các mục tiêu đào tạo phải thực tiễn và khả thi đối với cộng đồng để các học viên có thể lựa chọn nội dung đào tạo. Học viên cũng cần được lựa chọn cẩn thận để đáp ứng các yêu cầu của khoá học. Mỗi khoá học cần tập trung vào một chủ đề cụ thể và việc hình thành các câu lạc bộ nông dân có thể được phát triển để khuyến khích mọi người tham gia và chia sẻ kinh nghiệm. Tương tự như vậy, ở Vĩnh Long,*



những người tham gia liệt kê nhiều vấn đề liên quan đến các phương pháp đào tạo hiện nay, ví dụ như giảng viên kém chất lượng, các chủ đề không thích hợp và phương pháp đào tạo không lý thú. Người ta đề xuất các hành động bao gồm cải thiện phương pháp đào tạo, tập trung vào các chủ đề bổ ích như quản lý và phát triển doanh nghiệp vừa và nhỏ và chuyển giao các công nghệ sản xuất mới đến các vùng nông thôn và mở rộng các dịch vụ khuyến nông.

### **Gắn đào tạo nghề và kỹ năng với xúc tiến việc làm**

Ở thành phố Hồ Chí Minh, một số người tham gia nghĩ rằng các trung tâm đào tạo nghề có thể là không hiệu quả so với giá thành vì nó không đảm bảo việc làm cho học viên sau khi học xong. Nói chung người nghèo thích học được một công việc trực tiếp từ các xưởng sản xuất thông qua chế độ học việc vì như vậy kỹ năng họ học được mang tính thực tiễn hơn. Học một nghề từ các trung tâm dạy nghề họ sẽ mất khoảng một năm hoặc lâu hơn. Ngoài ra, tính dễ bị tổn thương của hộ gia đình có thể tăng lên nếu người học phải đi vay tiền để trả phí đào tạo. Theo một số cán bộ, các trung tâm dạy nghề chỉ có khả năng hạn chế trong việc cộng tác với các xí nghiệp để giới thiệu việc làm cho các học viên. Các đại biểu tham gia đóng góp ý kiến ở Lào Cai cũng bày tỏ mối quan tâm tương tự, họ nhấn mạnh đào tạo nghề phải được cung cấp cho những học sinh rời nhà trường và từ Trà Vinh và Vĩnh Long người ta nói rằng *đào tạo nghề phải đi đôi với tạo cơ hội việc làm.*

### **Cải thiện tiếp cận đào tạo nghề đối với người nghèo**

Các yêu cầu tuyển chọn là cản trở lớn nhất đối với người nghèo. Một nhóm phụ nữ ở Lào Cai chỉ ra rằng bạn cần phải học hết phổ thông trung học để có thể có được một chỗ tại trường dạy nghề nhưng chỉ rất ít học sinh có được chứng chỉ này. Báo cáo của Lào Cai khuyến nghị rằng ở những vùng này *cần chú trọng đặc biệt đến việc đẩy mạnh đào tạo không chính qui về các kỹ năng hướng nghiệp.* Ở Vĩnh Long và Trà Vinh, khả năng của người dân tham dự các khoá đào tạo là rất hạn chế do các yếu tố như không có đủ thời gian và không thể bù lại ngày công bị mất hoặc không có đủ tiền trả phí đào tạo. Báo cáo của Vĩnh Long công nhận vấn đề cuối cùng này thực sự là một khó khăn cho phụ nữ với một ví dụ về một khoá học về làm vườn chỉ có toàn nam giới tham gia vì phụ nữ bận công việc gia đình. Các đại biểu tham gia đóng góp ý kiến ở đây nói rằng cần phải có những thu xếp đặc biệt để đảm bảo cho các phụ nữ chủ hộ gia đình có thể tham dự các khoá đào tạo. Phụ nữ ở Trà Vinh cũng nêu lên vấn đề này. *Họ đề một hình thức đào tạo nghề cần phù hợp hơn với hoàn cảnh của họ (ví dụ như các lớp học vào buổi tối, và giấy mời chung với tên của phụ nữ).* Những người tham gia ở TP. Hồ Chí Minh đã nêu một số gợi ý làm thế nào để cải thiện sự tiếp cận với các cơ hội đào tạo bao gồm: *hỗ trợ người nghèo được học miễn phí, hỗ trợ người học bằng vốn vay để trang trải các chi phí, và cho phép họ trả chậm khi có việc làm và thiết kế những chương trình đào tạo nhằm vào các nhu cầu của phụ nữ.*

## PHẦN 4. TĂNG CƯỜNG KHẢ NĂNG TIẾP CẬN CÁC DỊCH VỤ XÃ HỘI CƠ BẢN CÓ CHẤT LƯỢNG

### Khung 7. Các kiến nghị chính về giáo dục và y tế

Cam kết mạnh mẽ về đầu tư phát triển con người trong thập kỷ qua có nghĩa là Việt Nam đã thực hiện hiệu quả hơn các nước khác, có cùng chi tiêu bình quân đầu người trong một loạt các chỉ số về sức khỏe và giáo dục. Văn bản tạm thời về Chiến lược XĐGN đã thừa nhận vai trò quan trọng của việc tiếp tục đầu tư vào các dịch vụ xã hội cơ bản nhằm thúc đẩy phát triển công bằng trong tương lai. Các cuộc họp tham vấn với các cộng đồng nghèo và những người cung cấp dịch vụ đã thu được những ý kiến phản hồi hữu ích về những cản trở chính sẽ quyết định tính hiệu quả của chiến lược trong những năm tới.

Các câu hỏi liên quan đến khả năng tiếp cận các dịch vụ xã hội đã đưa ra một loạt đề xuất cụ thể để làm thế nào đạt được những kết quả mong đợi và những kết quả đó sẽ được nêu trong chương này. Quan trọng là các đề xuất này cũng cung cấp một số thông điệp mạnh mẽ và quan trọng nhất của toàn bộ quá trình nghiên cứu, đó là:

- Tổng chi phí dành cho giáo dục (học phí cộng với các chi phí khác) đang đe dọa gây tổn hại đến những tiến bộ đạt được trong mục tiêu phổ cập giáo dục và có liên quan chặt chẽ đến sự bình đẳng tiếp cận giáo dục;
- Chi phí chữa bệnh nằm ngoài khả năng của các hộ nghèo, dẫn tới khó khăn thực sự và tạo những áp lực nặng nề cho đời sống của họ; và
- Các cơ chế miễn giảm chi phí giáo dục và y tế hiện nay cho hộ nghèo ít có kết quả rộng rãi trong việc giải quyết những vấn đề này và cần được xem xét lại.

Những thông điệp cơ bản này phản ánh những phát hiện thu được từ các địa điểm tham vấn và dường như cũng phản ánh đúng các tình trạng nghèo khác nhau: ở nông thôn; thành thị; người Kinh sống ở đồng bằng; của nhóm dân cư dân tộc thiểu số sinh sống ở miền núi; và các nhóm người Kinh và nhóm dân cư dân tộc thiểu số sinh sống ở khu vực châu thổ.

### 4.1 Đảm bảo khả năng tiếp cận giáo dục cơ bản có chất lượng cho tất cả mọi người

#### Giảm chi phí giáo dục cho hộ nghèo

Vấn đề giải quyết chi phí giáo dục nổi lên như một trong những mối quan tâm hàng đầu của những người tham gia đóng góp ý kiến. Những thông điệp tương tự về sự cần thiết phải giảm bớt gánh nặng tài chính khi cho trẻ em đi học đã được nhắc đi nhắc lại ở tất cả các địa điểm nghiên cứu. Hai ví dụ rút ra từ những bối cảnh rất khác nhau – là Thành phố Hồ Chí Minh và Lào Cai – cho thấy vấn đề này không chỉ còn là vấn đề của riêng địa phương. Tại hai địa điểm này, tất cả các nhóm thảo luận cấp cộng đồng đều coi gánh nặng chi phí giáo dục là vấn đề cấp thiết, tại thành phố Hồ Chí Minh người ta mô tả gánh nặng này là “nguyên nhân chính dẫn đến nạn bỏ học”. Tất cả các nhóm thảo luận tại thôn ở Lào Cai đều cho rằng các khoản đóng góp và những chi phí phát sinh khi đi học có thể “là yếu tố cản trở đối với các hộ nghèo”.

Bản thân chi phí giáo dục (học phí) không phải là vấn đề chính – mà chính là các khoản đóng góp và những chi phí phụ khác khiến cho không thể quản lý được gánh

nặng tài chính. Báo cáo của thành phố Hồ Chí Minh nêu “*khoản chi phí giáo dục chính thức chỉ là danh nghĩa, trong khi các chi phí và các khoản đóng góp khác rất lớn, như đồng phục, sách giáo khoa, trang thiết bị, máy tính, học thêm, thậm chí là các khoản đóng góp không hợp lý như ủng hộ cho đồng bào bão lụt. Các khoản đóng góp bắt buộc có thể gây tổn thương và làm mất mặt người nghèo. Một phụ nữ kể lại chi tiết rằng chị đã bị ông Hiệu trưởng quát khi nộp đơn xin miễn một khoản đóng góp cho con chị*”. Tại Lào Cai, một nhóm phụ nữ đã liệt kê ra một số chi phí khác có liên quan đến giáo dục: “*đối với mẫu giáo - học phí, tiền đồ chơi, tiền ăn nếu như không nằm trong học phí; (b) đối với tiểu học - khoản đóng góp xây dựng trường, sách giáo khoa, đồng phục, ảnh thẻ học sinh; (c) đối với phổ thông cơ sở - khoản đóng góp xây dựng trường, tiền bảo vệ, tiền gửi xe, sân chơi và học phí*.” Tại Hà Tĩnh, Quảng Trị, Vĩnh Long và Trà Vinh, người dân trong ấp cũng lặp lại những vấn đề trên. Tại tất cả các địa điểm nghiên cứu, vấn đề khó khăn ít liên quan đến khoản đóng học phí mà liên quan nhiều đến khoản đóng góp xây dựng trường, tiền trông giữ xe đạp và rất nhiều các khoản phí khác được liệt kê ra.

### **Liệu chính sách miễn phí có hiệu quả hay không?**

Chính sách miễn một số khoản phí giáo dục cho người nghèo chỉ là biện pháp làm nhẹ bớt một chút gánh nặng tài chính của người dân khi cho con em đi học. Trước hết, không phải tất cả các trẻ em nghèo đều được miễn và quá trình xác định trẻ em được miễn là không rõ ràng (các cuộc tham vấn tại Thành phố Hồ Chí Minh, Hà Tĩnh, Vĩnh Long và Quảng Trị đều mô tả những khó khăn về vấn đề này). Thứ hai, những trẻ em thuộc diện được miễn học phí cũng vẫn phải đóng nhiều khoản. Thứ ba, quá trình xác định trẻ em đúng là “trẻ em nghèo” được mô tả là bêu xấu và làm bẽ mặt trẻ em và cha mẹ chúng (Lào Cai và Thành phố Hồ Chí Minh). Một trong những địa điểm này đã đưa ra đề xuất đó là “*chính sách miễn phí nên được áp dụng bình đẳng đối với mọi trẻ em, ít nhất là ở cấp tiểu học, nếu không, nó sẽ tạo ra thái độ phân biệt giữa học sinh và giáo viên trong một trường, do đó làm giảm đi lòng tự trọng của trẻ em nghèo. Cần miễn học phí cho mọi học sinh cấp tiểu học (và lý tưởng là cả cấp trung học cơ sở), song nếu phải bù đắp chi phí phần nào đó, có thể duy trì một khoản học phí danh nghĩa*”. Để chính phủ có thể tiếp tục tiến hành chính sách miễn phí cho các nhóm mục tiêu, thì cần tiến hành những thay đổi sau nhằm tạo khác biệt cho người nghèo:

- *Tiêu chí miễn các chi phí giáo dục cho hộ gia đình phải rõ ràng, công khai và được giải thích cặn kẽ cho tất cả cộng đồng để người dân có thể đòi quyền lợi của mình và hỏi các cán bộ nếu thấy mình bị đối xử không công bằng;*
- *Các khoản miễn phải chênh lệch đáng kể so với khoản chi phí mà người dân phải trả khi cho con em đi học và cần thực sự miễn phí giáo dục cho người nghèo;*
- *Giáo viên và các cán bộ khác cần đối xử với trẻ em với thái độ tôn trọng bình đẳng cho dù điều kiện kinh tế xã hội của chúng như thế nào và cho dù chúng được miễn phí hay không; và*
- *Trẻ em được miễn chi phí giáo dục cần có khả năng tiếp cận các trang thiết bị và lớp học như trẻ em thuộc diện phải đóng tiền. Tuy nhiên, người ta lo ngại, đặc biệt là tại Quảng Trị, rằng việc áp dụng chế độ học bán trú hoặc phụ đạo do người dân trang trải sẽ dẫn tới phân biệt đối xử với trẻ em nghèo hơn. Sẽ cần có thêm các nguồn lực khác để cho phép con cái các hộ nghèo cũng nhận được sự giáo dục bình đẳng nếu giờ học được kéo dài thêm.*

## Nâng cao khả năng tiếp cận Đại học

Trà Vinh - đặc biệt là các gia đình có con em học Đại học - đã ủng hộ mạnh mẽ chính sách đề xuất trong CPRGS là cho sinh viên vay vốn để trang trải trong những năm học đại học. Những gia đình này cho rằng đây là nhu cầu hết sức cần thiết, đặc biệt là "sinh viên ở các xã nghèo" vì mỗi em phải chi tới hơn 1 triệu đồng/ tháng nếu đi học đại học mà khoản chi phí này là quá cao đối với phần lớn các hộ gia đình ở nông thôn.

## Giáo dục từ xa ít được hưởng ứng

Tại những nơi tham vấn, người ta ít hưởng ứng đề xuất học từ xa trong hệ thống giáo dục. Tâm lý đến một trường thực sự vẫn được ưa thích hơn. Tại Vĩnh Long, người dân cho hay "học trực tiếp từ các giáo viên là sự lựa chọn tốt hơn nhiều bởi học sinh có thể giao tiếp trực tiếp với giáo viên" và "Không thầy đố mày làm nên".

## Cần hỗ trợ nhiều hơn cho trẻ em tàn tật

Trẻ em tàn tật và khiếm khuyết học tại các trường công gặp thêm nhiều khó khăn khác do thiếu đội ngũ giáo viên được đào tạo và có kinh nghiệm. Vấn đề này đã được nêu ra tại Vĩnh Long, Quảng Trị và Hà Tĩnh. Các nhóm thảo luận cấp huyện tại Hà Tĩnh ước tính có tới 2500 trẻ em có nhu cầu đặc biệt song không được đáp ứng theo những chế độ hiện nay. Các đề xuất về hành động cần tiến hành nhằm giúp đỡ nhóm đối tượng này rất mơ hồ, song cảm nhận chung đó là giáo viên có trình độ cao hơn (nhấn mạnh cụ thể đến cách thức phối kết hợp nhu cầu của trẻ em tàn tật trong giáo dục cơ bản và với cộng đồng) cùng với chế độ miễn học phí tự động sẽ giúp ích cho nhóm đối tượng này.

## Giáo dục cần được ưu tiên hơn cho người dân tộc

Tại Lào Cai, người dân đặc biệt quan tâm đến việc nâng cao khả năng tiếp cận trường phổ thông cơ sở và các nhóm đề nghị cần cung cấp khả năng tiếp cận để một số lượng lớn học sinh từ các vùng sâu vùng xa có thể học tại trường phổ thông cơ sở. Các cán bộ ở huyện Mường Khương coi đây là một hành động bổ sung cần thiết trong chiến lược giảm nghèo. Cả hai nhóm nam giới và nữ giới ở Xã Bản Cầm đều muốn thấy một trường phổ thông cơ sở được xây dựng ở xã này để có thêm nhiều học sinh đến trường. Như một nhóm nam giới tại Bản Cầm cho biết - "con cái chúng tôi có đủ trình độ để học phổ thông trung học, nhưng khi các cháu không được chấp nhận vào học, các cháu rất dễ thấy chán nản. Chúng tôi mong Chính phủ có những chỉ đạo đúng đắn đối với các cấp chính quyền địa phương để thực hiện đúng chính sách này".

Tại Vĩnh Long, có ý kiến cho rằng các em gái dân tộc thiểu số có nhiều khả năng phải bỏ học hơn so với trẻ em trai (vấn đề này không được đề cập trong cộng đồng người Kinh). Nhiều nhóm tại Lào Cai cho rằng chiến lược giảm nghèo cần đề cập tới tính cấp thiết của việc đến trường và khả năng biết đọc biết viết của người lớn, đặc biệt đối với phụ nữ. Nhóm phụ nữ tại thôn Bản Lọt cho biết: "phụ nữ trên 30 tuổi cần hăng hái đi học để tiếp thu kiến thức chung". Sự cần thiết phải có các lớp bổ túc dành cho người đã quá tuổi đến trường là một hành động cụ thể khác cho chiến lược do các cán bộ huyện Mường Khương đưa ra.

## Nâng cao chất lượng giáo dục cơ bản

Một loạt các đề xuất được đưa ra tại sáu địa điểm nghiên cứu nhằm nâng cao chất lượng giáo dục cơ bản. Cơ sở hạ tầng tốt hơn, có thêm các trang thiết bị cơ bản và các vật dụng, giáo viên có trình độ cao hơn và chương trình học thích hợp hơn (phù hợp với người dân địa phương) đều được coi là những biện pháp quan trọng để nâng cao chất lượng. Ngoài ra, yếu tố sách giáo khoa và cấp mẫu giáo cũng được quan tâm đặc biệt.

## Mở rộng việc cho mượn sách giáo khoa

Cho mượn sách giáo khoa tại những khu vực có dân tộc thiểu số là một chủ trương quan trọng trong chính sách nâng cao chất lượng học tập của Chính phủ. Những người tham gia thảo luận tại Lào Cai đã quen với chính sách này. Tuy nhiên, việc thực hiện chính sách này dường như đang gặp phải những khó khăn nhất định tại một số nơi. Cả nhóm thảo luận tại xã và thôn đều cho rằng chính sách này không hiệu quả lắm trong thực tế, không có đủ sách giáo khoa cho mượn, hoặc học sinh nghèo có nhu cầu lại không nhận được sách hoặc giáo viên đã giữ chúng để dự trữ. Đúng như một nhóm thảo luận ở Bản Cầm giải thích: *“hàng năm, Sở giáo dục đều cấp sách giáo khoa cho trường, nhưng chỉ một ít người có thể mượn được. Chính sách này là phù hợp, song lại không đem lại lợi ích cho những người nghèo có nhu cầu”*. Họ đưa vấn đề đặc biệt này thành vấn đề trọng tâm hàng đầu cần giải quyết và một xã đã đề xuất cách thức giải quyết đó là xã chịu trách nhiệm xác định những học sinh đủ điều kiện mượn sách.

Một số người tham gia còn đề cập đến điều hổ thẹn mà con em những hộ nghèo có thể cảm thấy và điều này ngăn cản chúng tham gia chương trình này. Một người tham dự đề xuất nên lập danh sách con em các hộ gia đình nghèo đủ điều kiện được cấp sách miễn phí và dán công khai, như vậy mọi việc sẽ trở lên rõ ràng với mọi người – song một người khác lại cho rằng điều này có thể khiến cho những em học sinh này cảm thấy bối rối. Tại Vĩnh Long và Trà Vinh, kế hoạch cấp sách được coi là biện pháp có hiệu quả, còn tại Vĩnh Long người ta đề nghị chương trình này cần được áp dụng cho mọi trẻ em nghèo, không chỉ dành cho trẻ em dân tộc thiểu số. Tại thành phố Hồ Chí Minh, người dân không hài lòng với việc sách giáo khoa luôn thay đổi, điều này có nghĩa là phụ huynh học sinh luôn phải bỏ tiền ra mua sách mới.

## Nâng cao giáo dục mẫu giáo

Các cộng đồng tại Hà Tĩnh, Quảng Trị, Lào Cai và Trà Vinh đều nhấn mạnh đến nhu cầu cần có giáo dục mẫu giáo chất lượng cao hơn làm nền tảng để học tập tốt hơn ở cấp tiểu học. Tại Quảng Trị, có ý kiến cho rằng: *“chính phủ nên tiêu chuẩn hoá giáo dục mẫu giáo, đây là điều kiện tiên quyết để nâng cao chất lượng giáo dục tiểu học. Giáo dục mẫu giáo nên được xếp vào trong giáo dục tiểu học và cần nhận được sự quan tâm đúng mức. Việc đào tạo giáo viên mẫu giáo cần được tiêu chuẩn hoá và lương cho giáo viên phải do Chính phủ trả”*. Tại Hà Tĩnh, người ta yêu cầu *“có thêm các giáo viên mẫu giáo có trình độ cao hơn và được trả lương cao hơn để có thể xây dựng nền tảng tốt đẹp cho các em học tiếp lên ở cấp tiểu học sau này”*. Và tại Trà Vinh phụ nữ cũng nhấn mạnh đến tầm quan trọng của cấp học mẫu giáo để phụ nữ có thêm nhiều thời gian

kiếm sống và tham gia vào các hoạt động xã hội. “Phụ nữ đề nghị các cấp chính quyền hỗ trợ xã xây dựng nhà trẻ cho trẻ em dưới 5 tuổi (hiện chỉ có duy nhất một lớp mẫu giáo cho trẻ em 5 tuổi) để phụ nữ có thể làm việc và tham gia nhiều hơn vào các hoạt động xã hội và các tổ chức quần chúng nhằm tương trợ nhau trong cộng đồng.”

#### 4.2 Nâng cao sức khoẻ cho người nghèo

Vấn đề y tế nổi lên như một trong những vấn đề chính trong Văn bản tạm thời về Chiến lược xoá đói giảm nghèo của Chính phủ, đòi hỏi phải có sự chọn lọc và mở rộng hơn nữa. Những người tham gia ở các cấp đều nhất trí với định hướng chung của chiến lược rằng cần phải tăng cường việc cung cấp và khả năng tiếp cận các dịch vụ y tế của người nghèo. Tuy nhiên, đây là một lĩnh vực vẫn còn tồn tại một khoảng cách lớn giữa nội dung chính sách với thực tế mà người nghèo nói chung phải trải qua.

Một mặt, Văn bản tạm thời về Chiến lược xoá đói giảm nghèo nêu ra những cam kết chung về việc cải thiện việc cung cấp các dịch vụ phòng bệnh và chữa bệnh nói chung và cải thiện sự tiếp cận y tế cho người nghèo. Mặt khác, cũng đề ra những mục tiêu cụ thể có liên quan đến các phương diện đặc thù trong việc nâng cao tình trạng sức khoẻ của người dân. Song từ những cuộc tham vấn tại địa phương, vẫn có thông điệp rõ ràng là vẫn còn một “khoảng cách” lớn trong các vấn đề hiện chưa được giải quyết thoả đáng trong chiến lược này. Đặc biệt, những người tham gia ở địa phương xác định những vấn đề có liên quan tới:

- Sự yếu kém trong quản lý các trung tâm và các dịch vụ y tế xã;
- Những trở ngại trong việc áp dụng chính sách miễn chi phí y tế cho người nghèo;
- Các khoản chi phí không chính thức lớn phải trả khi chữa trị;
- Các khoản phụ phí lớn có xu hướng gây trở ngại cho việc chữa trị; và
- Thiếu thông tin và hiểu biết của người nghèo về quyền lợi họ được hưởng.

#### Những tiến bộ đạt được trong những năm gần đây

Những người tham gia tại nhiều địa điểm nghiên cứu đã thừa nhận những tiến bộ đạt được trong hệ thống chăm sóc sức khoẻ. Ví dụ như những người tham gia tại tỉnh Quảng Trị đã nhất trí rằng tình trạng sức khoẻ của người nghèo đã cải thiện rõ rệt trong những năm gần đây và việc chăm sóc sức khoẻ – đặc biệt là đối với phụ nữ và trẻ em - đã được quan tâm hơn trước. Những người tham gia cấp thôn tại Lào Cai cho biết có hai khía cạnh trong hệ thống chăm sóc sức khoẻ là có hiệu quả nhất đối với người dân địa phương. Trước hết đó là việc thực thi chương trình chăm sóc sức khoẻ quốc gia như tiêm chủng trẻ em và kế hoạch hoá gia đình. Chương trình chăm sóc sức khoẻ cơ bản hoạt động hiệu quả dường như là nhờ có nguồn tài chính được đảm bảo. Thứ hai là những tiến bộ đạt được trong việc xây dựng cơ sở hạ tầng và mạng lưới y tế (gần đây có thêm nhân viên y tế thôn bản). Các cán bộ xã và huyện ở Lào Cai khẳng định những điểm mạnh chính này trong hệ thống y tế. Tương tự như vậy, tại Trà Vinh, phụ nữ cho biết trong suốt những năm qua, phong trào kế hoạch hoá gia đình đã được thực hiện tốt và có hiệu quả, chủ yếu là nhờ sự hỗ trợ mạnh mẽ của giới lãnh đạo xã và các tổ chức quần chúng.

## **Cung cấp tài chính cho y tế, quản lý hành chính và cung cấp dịch vụ y tế tại địa phương**

Các cuộc tham vấn cho thấy vẫn còn tồn tại một số vấn đề về cung cấp tài chính và quản lý hệ thống y tế địa phương có thể cản trở việc khám chữa bệnh hiệu quả và bình đẳng cho người nghèo và vấn đề này cần được giải quyết trong chiến lược của Chính phủ. Những vấn đề này đặc biệt liên quan tới việc cung cấp các dịch vụ chữa bệnh.

### **Các khoản chi phí không chính thức của chăm sóc sức khoẻ “miễn phí”**

Tại Lào Cai, những người tham dự tại một số bản cho biết rằng hoạt động quản lý các trung tâm y tế xã không hoàn toàn hiệu quả và họ ít tin vào các dịch vụ ở xã. Khó khăn chủ yếu là ở chỗ mọi người buộc phải tìm đến trung tâm này để sử dụng các dịch vụ không nằm trong chương trình quốc gia được tài trợ và do đó họ phải trả tiền. Thông thường phải thanh toán các khoản chi phí không chính thức. Và có những trường hợp nhân viên y tế cung cấp các dịch vụ và bán thuốc men theo một cách không chính thức với giá cao hơn. Một nhóm nam giới ở Lào Cai cho biết nhân viên y tế xã đã nói với bệnh nhân là phòng khám hết thuốc, song những thuốc này lại được bán sẵn ở nhà họ. Họ nói rằng cần phải tránh việc chuẩn đoán bệnh cầu thả tại trung tâm y tế, nhưng họ có thể chuẩn đoán cẩn thận tại nhà, ở đây bệnh nhân sẽ phải trả mức phí cao hơn. Đối với các hộ nghèo hơn, thì tình trạng này lại càng khó đối phó hơn. Một lo lắng lớn khác được những người dân tham dự tại Lào Cai đưa ra đó là việc bán thuốc trên thị trường và theo họ cần có biện pháp kiểm soát chặt chẽ hơn. Cả người dân trong thôn lẫn các cán bộ xã huyện tại Lào Cai đều xếp ưu tiên cao cho việc nâng cao trình độ chuyên môn của nhân viên y tế địa phương cũng như cải thiện điều kiện làm việc, lương thưởng nhằm góp phần giải quyết những khó khăn này.

Được biết tại Hà Tĩnh, có một số trường hợp người nghèo không được các bác sĩ và y tá chăm sóc tận tình và muốn được điều trị kịp thời họ buộc phải trả những khoản không chính thức. ở đây một lần nữa trang thiết bị nghèo nàn, ngân sách hạn hẹp và thiếu nhân viên có năng lực tại các trung tâm y tế xã đã làm cho tình hình trở nên trầm trọng hơn. Tại Trà Vinh, người ta cũng phàn nàn về việc thiếu ý thức trách nhiệm của một số nhân viên y tế xã. Xu hướng đến các bác sĩ tư và mua thuốc tại các cửa hàng thuốc tư nhân đang tăng lên mặc dù phải trả thêm các chi phí khác song họ tin rằng dịch vụ tại đó tốt hơn. Các cuộc tham vấn tại Vĩnh Long đã xác định ra một số vấn đề có liên quan không được các hành động đề xuất của chính phủ giải quyết trực tiếp. Những vấn đề liên quan đến sức khoẻ chủ yếu của người nghèo gồm có khó khăn trong thanh toán viện phí và các khoản phí khác cùng với thông lệ “thanh toán trước khi điều trị”. Điều này là cực kỳ khó khăn đối với người chỉ ở trên ngưỡng nghèo (cận nghèo), những người không đủ tiêu chuẩn để được cấp chứng nhận trong diện XĐGN và do đó không được giảm phí. Những người dân tham dự ở cấp thôn đề nghị giảm chi phí y tế bằng cách mở rộng các trường hợp được miễn chi phí y tế cho các hộ “gần nghèo” này. Báo cáo của Vĩnh Long đã thừa nhận việc thiếu nguồn nhân lực là nguyên nhân gây trở ngại cho hệ thống này.



Những người tham dự đưa ra nhiều ý kiến hữu ích nhằm nâng cao công tác quản lý và cung cấp dịch vụ y tế tại địa phương sao cho có lợi cho người nghèo, tuy nhiên không chắc những ý kiến này sẽ giải quyết được vấn đề cơ bản đó là chi phí chữa bệnh vượt ngoài khả năng chi trả của người nghèo trừ phi giải quyết được những vấn đề hệ thống về cung cấp tài chính cho y tế. Các lĩnh vực khuyến nghị chính (được tổng hợp từ 6 báo cáo tham vấn) như sau:

- **Tăng đội ngũ cán bộ và cải thiện điều kiện làm việc của nhân viên y tế xã và thôn bản** bao gồm: trả thù lao và trợ cấp cao hơn; bổ sung thêm nhiều bác sĩ tại cấp xã; đảm bảo một mạng lưới hiệu quả các nhân viên y tế thôn bản được đào tạo; tăng cường chính sách khuyến khích các bác sĩ về làm việc tại các vùng sâu vùng xa; khuyến khích nâng cao chuyên môn của nhân viên y tế các cấp, đặc biệt là cấp xã và thôn bản.
- **Tăng cường cơ chế đảm bảo tuân thủ các thủ tục hành chính và tiêu chuẩn đạo đức** tại các trung tâm y tế xã và bệnh viện địa phương kết hợp với việc hỗ trợ thanh toán chi phí hành chính ở các trung tâm y tế xã để người nghèo không phải trả những khoản chi phí này.
- **Tiến hành kiểm soát chặt chẽ hơn việc bán thuốc** như: đảm bảo cung cấp thuốc đầy đủ và đều đặn cho các trung tâm y tế xã; nghiêm cấm việc bán thuốc ra thị trường; cấm các nhân viên y tế nhà nước bán thuốc tại nhà; mở các cửa hàng thuốc quốc doanh tại địa phương do chính quyền huyện quản lý (ở vùng cao); và ngăn chặn việc bán thuốc trên các thị trường với giá thấp hơn so với giá bán tại trung tâm y tế.
- **Tiếp tục cải thiện cơ sở hạ tầng y tế địa phương** bao gồm: nâng cấp phòng khám với điều kiện ăn ở tốt hơn cho nhân viên y tế và các bệnh nhân; hoàn thiện hệ thống đường xá nội bộ trong mỗi làng xã nhằm nâng cao khả năng tiếp cận.
- **Thực thi nghiêm túc chính sách thanh toán sau khi điều trị** bao gồm: kiểm soát chặt chẽ các khoản thanh toán trước và không chính thức; đảm bảo rằng phụ nữ không phải thanh toán trước khi được nhập khu phụ sản.
- **Mở rộng phạm vi bảo hiểm y tế**, bao gồm: mở rộng hệ thống thanh toán chi phí chữa trị tại các trung tâm y tế xã; mở rộng bảo hiểm y tế có trợ cấp cho người cận nghèo và những người di cư đô thị
- **Tăng cường thông tin và các chỉ dẫn về y tế cơ sở và dự phòng** bao gồm: chỉ dẫn về điều kiện vệ sinh thôn bản; cung cấp hoá chất để xử lý nước và cung cấp nước sạch gia đình; thành lập các câu lạc bộ sức khoẻ để phổ biến thông tin vệ sinh và môi trường phù hợp; đào tạo cấp cứu cho các nhân viên y tế thôn bản.

### **Kinh nghiệm rút ra từ Chương trình Thẻ Khám chữa bệnh Miễn phí cho Người nghèo trong Chương trình XĐGN**

Hệ thống này mới được đưa vào gắn dây trong chương trình XĐGN của Bộ LĐTBXH với phạm vi triển khai miễn chi phí y tế cho người nghèo một cách hệ thống hơn (chủ yếu là chi phí khám chữa bệnh tại bệnh viện huyện tỉnh) đã được áp dụng tại tất cả 6 tỉnh tham vấn bằng cách cấp thẻ Khám chữa bệnh Miễn phí<sup>1</sup>. Người nghèo ở những nơi này đều biết đến hệ thống mới này và mong muốn được hưởng lợi từ chương trình này. Ví dụ như, tại Thành phố Hồ Chí Minh, người dân đã có nhận thức tốt hơn về tầm quan trọng của bảo hiểm y tế so với năm 1999 khi cuộc nghiên

---

<sup>1</sup> Thuật ngữ "Thẻ Khám chữa bệnh miễn phí" được sử dụng ở đây để phân biệt với hệ thống thẻ bảo hiểm y tế thông thường (Thẻ Bảo hiểm y tế) mặc dù thuật ngữ này được sử dụng khác nhau ở các tỉnh khác nhau

cứu PPA diễn ra tại đây. Tại Lào Cai, một suy nghĩ tương tự được đưa ra qua các cuộc thảo luận bàn về ưu điểm và nhược điểm của Thẻ Khám chữa Miễn phí. Những cuộc tham vấn tại địa phương cho thấy mặc dù người dân đã có mối quan tâm chung về hệ thống mới này, song vẫn còn nhiều thách thức đặt ra khi giải quyết vấn đề đó là khả năng tiếp cận dịch vụ chữa bệnh phù hợp với khả năng chi trả.

### **Phạm vi triển khai hạn chế và các khó khăn trong đảm bảo bình đẳng**

Do nguồn vốn hạn chế, nên chỉ có một tỷ lệ nhỏ các hộ nghèo được cấp thẻ tại Quảng Trị, Thành phố Hồ Chí Minh, Lào Cai và Hà Tĩnh. Chẳng hạn như, tại Thành phố Hồ Chí Minh, chỉ những người có Thẻ Khám chữa bệnh Miễn phí mới không phải thanh toán. Để nhận được thẻ, bạn phải là đối tượng của chương trình XĐGN – chỉ có một tỷ lệ rất nhỏ dân số thuộc diện này. Đối với những người di cư, hầu như không có cơ hội được cấp thẻ. Tại Lào Cai, cán bộ huyện đề cập đến việc phải cân đối giữa ngân sách hạn hẹp của hệ thống này với số lượng các hộ nghèo rất lớn. Điều này gây khó khăn cho việc bảo đảm bình đẳng trong cấp thẻ, có thể khiến người dân khiếu nại. Tại Quảng Trị, chế độ trợ cấp hiện tại này không đến được với những người cực nghèo vốn dựa vào các trung tâm y tế xã để đáp ứng cho phần lớn nhu cầu y tế của mình. Việc miễn giảm phí chỉ có hiệu ích đối với các bệnh nhân nội trú tại các bệnh viện huyện tỉnh. Người nghèo ở Lào Cai và Trà Vinh cảm thấy nản lòng khi phải đi đường xa xa xôi để đến được các bệnh viện huyện tỉnh và phải trả các khoản phụ phí cao trước khi nhận được dịch vụ khám chữa bệnh miễn phí này. Các khoản chi phí này không thuộc miễn phí.

### **Những khó khăn trong việc đảm bảo đối xử ưu đãi**

Những người tham gia đóng góp ý kiến ở nhiều nơi cho biết có Thẻ Khám chữa bệnh Miễn phí đồng nghĩa với dịch vụ y tế kém chất lượng hơn. Như một nhóm nam giới tại Lào Cai lưu ý, Thẻ Khám chữa bệnh Miễn phí không có giá trị gì do nhân viên y tế coi nó là thứ thừa. Một số người tham gia tại Thành phố Hồ Chí Minh có thẻ này phàn nàn rằng thực tế các bác sĩ và y tế không nhiệt tình khi khám hoặc chăm sóc họ so với những người có trả tiền. Báo cáo của Thành phố Hồ Chí Minh đề nghị cần phải giải quyết tình trạng phân biệt đối xử với bệnh nhân có Thẻ Bảo hiểm Y tế hoặc có Thẻ Khám chữa bệnh Miễn phí. Các bệnh viện cần tuân thủ những quy định pháp luật về quyền của người có thẻ và cần xử lý nghiêm các trường hợp vi phạm.

Một ý kiến tương tự đã được đưa ra từ Quảng Trị, ở đây một số bệnh nhân cho biết khi dùng thẻ họ cảm thấy bị phân biệt đối xử và nhận được dịch vụ chất lượng thấp hơn. Các rào cản này đang ngăn cản người nghèo đi chữa bệnh cho đến khi bệnh tật của họ trở nên nghiêm trọng. Một số người tham gia tại Thành phố Hồ Chí Minh cho rằng thẻ này là lý do gây nản lòng bởi vì người nghèo cảm thấy bị chế giễu và nhiều người có thẻ đã không muốn sử dụng do sợ bị coi thường vì là đối tượng của chương trình XĐGN. Báo cáo của Thành phố Hồ Chí Minh đề nghị cần có thêm thời gian để đánh giá tính chính xác của những sự việc có liên quan đến thái độ của nhân viên y tế, cũng như vấn đề phân biệt đối xử và chất lượng dịch vụ. Và báo cáo của Lào Cai đề nghị cần tiến hành giám sát chặt chẽ hơn việc sử dụng thẻ để có thể xác định cụ thể hơn những cản trở trong sử dụng thẻ.

## **Cần có thêm nhiều thông tin về quyền lợi được hưởng**

Trong một số trường hợp, người dân cũng không được thông tin đầy đủ về những quyền lợi mà thẻ mang lại cho họ. Đây là vấn đề lớn tại Lào Cai, ở đây một số người có thẻ song lại không biết sử dụng chúng như thế nào và do đó đã không xuất trình khi cần. Tình hình này đã trở lên phức tạp với một thực tế là người dân phải trả các khoản không chính thức để được quan tâm ở bệnh viện huyện và tỉnh. Một người được phỏng vấn tại Lào Cai cho biết có 13 hộ nghèo có thẻ Bảo hiểm y tế miễn phí, song vẫn phải thanh toán các khoản phí khi khám bệnh. Còn ở Thành phố Hồ Chí Minh, những người tham gia cho biết Thẻ Khám chữa bệnh Miễn phí chỉ được những bệnh nhân mắc bệnh đơn giản sử dụng. Nếu bệnh tình trở nên nghiêm trọng và cần có chữa trị đặc biệt, thì bệnh nhân sẽ phải thanh toán các khoản phí. *Đề nghị cần chú ý nhiều hơn đến vấn đề cung cấp thông tin về 'cách thức sử dụng thẻ như thế nào' và 'những quyền lợi thẻ mang lại cho họ'.*

Những cản trở này rõ ràng đã làm hạn chế hiệu quả của hệ thống Thẻ Khám Chữa bệnh Miễn phí. Báo cáo của Quảng Trị cho biết bản thân việc cấp thẻ đã không đầy đủ, do đó cần khắc phục những cản trở của phía cung trong hệ thống y tế để thẻ trở thành một giải pháp hiệu quả. Một giải pháp được nhiều người ở Thành phố Hồ Chí Minh ủng hộ đó là khuyến khích mọi người sử dụng thẻ Bảo hiểm Y tế. Đại diện của cơ quan y tế Quận Bình Thạnh cho biết họ đã và đang cố gắng chuyển Thẻ Khám chữa bệnh Miễn phí sang thẻ bảo hiểm y tế cho những đối tượng thuộc chương trình XĐGN. Những người nghèo không thuộc diện đối tượng của chương trình XĐGN cho biết họ sẵn sàng chấp nhận thanh toán chi phí y tế ở một tỷ lệ nhất định và họ muốn Chính phủ đứng ra thanh toán khoản còn lại. Báo cáo của Hà Tĩnh cũng đề nghị cần phát triển một hệ thống bảo hiểm y tế rộng rãi hơn.

## **Tiếp cận thông tin trong bệnh viện và các chỉ dẫn về chữa trị**

Nhiều nhóm phụ nữ ở Lào Cai cho rằng ngôn ngữ là trở ngại đặc biệt đối với người dân tộc thiểu số, và đặc biệt là phụ nữ, để có thể tiếp cận được các dịch vụ y tế ở cấp huyện hoặc tỉnh. Một nhóm phụ nữ ở thôn cho biết nhiều người dân địa phương không biết đọc biết viết và họ không biết tiếng Việt, do đó không thể đến bệnh viện lớn. Họ mua thuốc ngay trong vùng. Cuộc điều tra PPA năm 1999 cũng phát hiện thấy rằng những trở ngại về ngôn ngữ và sự thiếu tự tin và thiếu thông tin về 'đi đến đâu', 'phải làm gì' và 'phải hỏi ai' đang ngăn cản nhiều người dân tộc thiểu số đến với bệnh viện huyện. *Đề nghị cần đặc biệt chú ý nâng cao việc cung cấp thông tin về môi trường bệnh viện sao cho người nghèo dễ dàng sử dụng bệnh viện.*

## PHẦN 5. GIẢM BỚT NGUY CƠ BỊ TỔN THƯƠNG

### Khung 8. Các thông điệp chính về các biện pháp giảm bớt nguy cơ bị tổn thương

Văn bản Tạm thời về Chiến lược Xóa đói Giảm nghèo đưa ra 3 lĩnh vực chính cần có các hành động chung để giảm bớt nguy cơ dễ bị tổn thương: (i) xây dựng hệ thống ưu tiên giúp các nhóm thiệt thòi hưởng lợi từ các chương trình mục tiêu quốc gia; (ii) xây dựng chế độ ưu đãi đối với người nghèo để giảm bớt các khoản đóng góp và các khoản phí của các dịch vụ xã hội cơ bản; (ii) và mở rộng mạng lưới an sinh xã hội thông qua nhiều nguồn vốn khác nhau. Các sáng kiến này được những người tham gia ở tất cả các địa điểm nghiên cứu hoan nghênh, song từ những kinh nghiệm trước đây trong các sáng kiến của Chính phủ về giúp đỡ những người dễ bị tổn thương, họ cũng lo ngại rằng những biện pháp này có thể không được thực hiện theo cách có thể mang lại sự bảo trợ đầy đủ.

Từ những ý kiến phản hồi cụ thể thu thập được từ các cuộc nghiên cứu đã nổi lên hai nguyên tắc chính có vai trò đặc biệt quan trọng trong việc đạt được mục tiêu giảm bớt nguy cơ dễ bị tổn thương đã nêu:

- Bất cứ biện pháp giúp hộ nghèo quản lý rủi ro nào đều phải rõ ràng và minh bạch, để hộ nghèo có thể biết những ưu đãi họ được hưởng và làm thế nào để được hưởng những ưu đãi đó; và
- Các sáng kiến địa phương giúp người nghèo đối phó với các đột biến cần được dựa trên những hiểu biết rõ ràng hơn về sự khác nhau giữa nhu cầu của người nghèo và nhu cầu của người khá giả, bởi vì các cơ chế hiện nay thường ít coi trọng một số nhu cầu cấp thiết nhất.

### Giải quyết những cú sốc về sức khỏe

Mặc dù trong những năm gần đây Thẻ bảo hiểm Y tế miễn phí đã được cấp ở một số vùng, song chi phí tài chính khi gia đình có người mắc bệnh vẫn quá lớn với người nghèo và là rủi ro chính đối với nhiều người nghèo. Điều này có thể là do các cơ chế cho phép các hộ nghèo tiếp cận dịch vụ y tế vừa khả năng chi trả có phạm vi triển khai không đủ lớn để bảo vệ các hộ nghèo, hoặc do cơ chế không phù hợp, thiếu nguồn vốn hoạt động hoặc đơn giản là hoạt động không hiệu quả trong thực tế. Chỉ có ở tỉnh Trà Vinh, những người tham gia cảm thấy hài lòng với cơ chế cung cấp dịch vụ chữa bệnh. Phần 3 đã giải thích một số vấn đề như vậy, những vấn đề này cần có can thiệp cấp bách để đạt được mục tiêu giảm bớt nguy cơ dễ bị tổn thương mà Chính phủ đề ra.

### Các khoản đóng góp và các khoản phí của dịch vụ xã hội

Các hộ nghèo ở tất cả những nơi nghiên cứu đều hoan nghênh đề xuất giảm các khoản đóng góp và các khoản phí của dịch vụ xã hội cho hộ nghèo. Ở bất kể nỗ lực nào mà chính quyền địa phương đang tiến hành để thực hiện miễn phí, thực tế hộ nghèo ở nhiều nơi (đặc biệt ở tỉnh Hà Tĩnh và Quảng Trị) phải chịu rất nhiều các khoản phí. Những khoản phí này đang gây khó khăn và tại ba địa điểm nghiên cứu chúng bị coi là nguồn gây ra nguy cơ dễ bị tổn thương. Cơ chế miễn các khoản đóng góp cho hộ nghèo hiện tại không rõ ràng và cần làm cho minh bạch để người nghèo có thể hiểu và hưởng quyền lợi của mình.

Chẳng hạn, tại Thành phố Hồ Chí Minh, một số người tham gia nói rằng có hai con ở độ tuổi đến trường đồng nghĩa với nguy cơ dễ bị tổn thương – do phải xoay xở các

khoản chi phí và làm suy giảm khả năng phát triển của thế hệ tương lai khi trẻ em phải bỏ học để kiếm tiền phụ giúp gia đình. Cơ chế hành chính không rõ ràng trong việc miễn các khoản đóng góp và định nghĩa hạn hẹp về các đối tượng được miễn đang làm tổn hại các kế hoạch bảo trợ các hộ gia đình dễ bị tổn thương của Chính phủ. Tương tự như vậy, tại Hà Tĩnh và Quảng Trị, việc giảm mức phí và các khoản phải đóng góp được người dân coi là biện pháp giảm bớt nguy cơ dễ bị tổn thương của họ.

### **Thiên tai**

Phần lớn trọng tâm giải quyết nguy cơ dễ bị tổn thương trong Văn bản tạm thời về Chiến lược Xoá đói giảm nghèo tập trung vào sự cần thiết phải đối phó với thiên tai và giúp các hộ nghèo và cộng đồng khắc phục các hậu quả bão lụt. Nhìn chung, thiên tai được người dân địa phương quan tâm ít hơn so với các rủi ro khác. Ví dụ như tại Quảng Trị, mặc dù xã nghiệm cứu bị ngập lụt năm 1999, song người dân ở đây không coi thiên tai là nguy cơ dễ bị tổn thương; trong khi đó họ lại coi sự vật lộn kiếm sống hàng ngày là ưu tiên hàng đầu. Và tại Trà Vinh, mặc dù bị một cơn bão lớn tàn phá năm 1997, song người dân địa phương cũng không coi việc chống chọi thiên tai là hành động ưu tiên. Những thiên tai này xảy ra ít thường xuyên hơn so với những khủng hoảng trong hộ gia đình – như mắc bệnh hoặc mùa màng thất bại – những khủng hoảng có thể gây ảnh hưởng tàn phá.

Sự cần thiết phải đối phó với thiên tai và cứu trợ khẩn cấp trong một chiến lược đã được thừa nhận rõ ràng hơn tại Hà Tĩnh và Vĩnh Long, nơi lũ lụt thường được coi là nguyên nhân gây ra nghèo đói. Tại Hà Tĩnh, người dân cho rằng việc cung cấp chăn màn, quần áo, gạo, rau và giống lúa, thuốc men, chăm sóc y tế và sách giáo khoa vào những lúc khẩn cấp là những biện pháp cứu trợ hiệu quả. Tuy nhiên, họ ưu tiên hình thức hỗ trợ là *cung cấp giống và vật liệu xây nhà* hơn so với các hình thức hỗ trợ khác. Tại Vĩnh Long, việc cung cấp các yếu tố đầu vào nông nghiệp được coi là một biện pháp hỗ trợ sau thiên tai.

Những người tham gia tại Hà Tĩnh cho biết, trước đây người dân không được tham vấn trực tiếp để quyết định xem họ cần gì trong những lúc khẩn cấp. Quá trình xác định mức độ và nội dung hỗ trợ sau thiên tai (được tập hợp ở xã trên cơ sở ý kiến của các trưởng thôn) đôi khi đã dẫn tới việc hỗ trợ không đáp ứng được yêu cầu của người dân địa phương. Để có hiệu quả, người dân cảm thấy rằng *các nội dung chính của hỗ trợ sau thiên tai cần được rút ra từ quá trình đánh giá nhu cầu có sự tham gia của người dân*. Điều này có thể đảm bảo không lãng phí nguồn lực.

Tại Hà Tĩnh và Vĩnh Long, người dân muốn có *thông tin và đào tạo các biện pháp phòng chống thiên tai* để có thể giảm thiểu thiệt hại và giảm bớt nguy cơ dễ bị tổn thương. Họ cũng nhấn mạnh đến sự cần thiết phải đầu tư vào cơ sở hạ tầng và tăng cường bảo dưỡng các cơ sở hạ tầng hiện có nhằm ngăn chặn thiệt hại mùa màng. Tại Vĩnh Long, người dân cho rằng những quyết định có liên quan đến đầu tư vào cơ sở hạ tầng cần phải đánh giá đến yếu tố giá trị kinh tế của các hoạt động canh tác phi lúa nước – chẳng hạn như đất vườn – và phải đảm bảo những vùng đất này được bảo vệ không bị lũ lụt.

### **Giải quyết các cú sốc thông qua các quỹ**

Có nhiều tổ chức tham gia trợ giúp và cấp tài chính khi có khó khăn ở các địa điểm

khác nhau. Hỗ trợ từ các quỹ này rất được hoan nghênh, tuy nhiên, người tham gia đóng góp ý kiến trên khắp các địa điểm tham vấn đều lưu ý rằng có những hạn chế cần giải quyết để các quỹ này đóng vai trò có ý nghĩa hơn trong giúp đỡ các hộ nghèo và cộng đồng quản lý rủi ro. Đáng chú ý, cần cải thiện thông tin có sẵn về các quỹ này và mở rộng diện hưởng lợi để bao gồm những người thật sự cần trợ giúp. Sự hỗ trợ tương hỗ ngay trong cộng đồng những người nghèo vẫn hết sức quan trọng: ở thành phố Hồ Chí Minh, người tham gia thảo luận phỏng theo câu nói quen thuộc của người Việt Nam: "lá lành đùm lá rách" để nói rằng "lá rách đùm lá tử tôi" khi nói về trách nhiệm của người nghèo phải giúp đỡ những người cùng khổ.

Ở Lào Cai, người được phỏng vấn đánh giá cao việc huy động vốn và các dạng hỗ trợ vật chất hoặc hậu cần từ người nghèo và các tổ chức địa phương. Chẳng hạn, nhóm cán bộ xã ở Bản Cầm sắp xếp thứ tự ưu tiên cho các hành động được thực hiện ở xã theo thứ tự như sau: *phát động phong trào tự nguyện giúp đỡ nhau (ví dụ như cho các hộ khó khăn vay không lấy lãi); kêu gọi các ngành, đoàn thể hỗ trợ tiền và ngày công; xã có tờ trình lên Ban Xã hội để xem xét cứu trợ; và lập các quỹ đặc biệt để hỗ trợ các gia đình có khó khăn*. Một số nhóm nêu rằng cần kết hợp (i) huy động vốn và các hình thức hỗ trợ không thường xuyên khi có tình trạng khẩn cấp với (ii) hỗ trợ dài hạn thông qua một số hình thức xác định mục tiêu có hệ thống cho các hộ gia đình để bị tổn thương. Chẳng hạn, nhóm phụ nữ ở Thôn Coc Sam có những kiến nghị như sau: *cung cấp hỗ trợ cho các hộ gia đình khó khăn; đôi khi thực hiện giảm và miễn thuế (đặc biệt khi mùa màng thất bát); khuyến khích tinh thần tương trợ lẫn nhau trong cộng đồng; và cho vay dài hạn*.

Ở Hà Tĩnh, các gia đình bị rơi vào vòng nghèo nhận được trợ giúp của Chính phủ và các tổ chức khác (như Hội chữ thập đỏ) thông qua miễn thuế, hỗ trợ lương thực, hạt giống và cây giống, tiền mặt, vật liệu sửa chữa và xây dựng nhà. Người dân đề nghị rằng việc tham vấn gần gũi hơn nữa với người dân và cộng đồng bị ảnh hưởng có thể đảm bảo rằng sự hỗ trợ phù hợp hơn với nhu cầu. Người dân được phỏng vấn đề nghị *quá trình giám sát và đánh giá có sự tham gia của người dân hơn nữa* có thể cho phép Chính phủ và các tổ chức hỗ trợ theo dõi hiệu quả hỗ trợ của mình. Trên tất cả, *thông tin rõ ràng và đúng lúc về sự hỗ trợ dự kiến cho từng vùng được xem là hết sức quan trọng*. Các nhóm thảo luận cấp huyện ở Hà Tĩnh kiến nghị thành lập *một quỹ phòng chống thiên tai* và người nghèo được trợ giúp thông qua quỹ này.

Ở Quảng Trị, các cộng đồng hiện có một số quỹ mà hộ gia đình đóng góp và họ có thể sử dụng nếu cần thiết. Một số người thấy khó hiểu về mục đích của các quỹ ở địa phương và quyền tiếp cận các quỹ này. Nhiều đại biểu ủng hộ đề xuất cho phép phụ nữ nghèo lập các quỹ nhỏ của họ mà có thể dễ hiểu hơn về thủ tục và thuận lợi hơn khi quản lý và giám sát. Chính phủ phải cân nhắc mức độ đóng góp, bởi lẽ nhiều hộ gia đình nghèo có thể không tham gia được nếu phí đóng góp quá cao, và phải giám sát việc sử dụng các quỹ này để đảm bảo tính công bằng và minh bạch.

Các cuộc tham vấn ở thành phố Hồ Chí Minh cho thấy các mạng lưới an sinh xã hội có vai trò quan trọng đối với người nghèo. Ở cấp cơ sở, các mạng lưới an sinh xã hội gồm có Quỹ Bảo trợ xã hội do Ủy ban Nhân dân Thành phố và "Quỹ cho người nghèo" sắp được thành lập (do Mặt trận Tổ quốc Việt Nam quản lý sử dụng tiền huy động từ người dân và các doanh nghiệp địa phương và dự kiến sẽ chú trọng hơn vào giảm nghèo và giải quyết các tình trạng khẩn cấp). Hội chữ thập đỏ

trong những năm gần đây đã phát động chiến dịch “thức ăn cho người già” để giúp những người sống một mình. Tuy nhiên, các quỹ này có diện hưởng lợi hết sức hạn chế và nhiều người nghèo không biết về sự tồn tại của quỹ này.

Chỉ ở Trà Vinh, người dân đề nghị nguồn trợ giúp cho người nghèo là sự hỗ trợ của hàng xóm và họ hàng. Các đề xuất nêu trong Văn bản tạm thời về Chiến lược Xoá đói giảm nghèo, đặc biệt là đề nghị lập các loại quỹ cứu trợ khác nhau, được người dân ủng hộ mạnh mẽ.

### **Giải quyết sự bất ổn lâu dài**

Nhiều phần thảo luận về tình trạng dễ bị tổn thương cho thấy nhu cầu phát triển đời sống ổn định hơn và gây dựng tài sản cho người nghèo để tình trạng dễ bị tổn thương được giải quyết một cách bền vững hơn. Nghiên cứu kiến nghị rằng về mặt này Văn bản tạm thời về Chiến lược Xoá đói Giảm nghèo đề cập kém toàn diện hơn so với phần viết về cung cấp trợ cấp xã hội và hỗ trợ khẩn cấp. Các kết quả nghiên cứu quan trọng nhất là về:

- Nhu cầu giúp người nghèo *đa dạng hoá các nguồn thu nhập*, đặc biệt (ở các vùng nông thôn) là phát triển các nguồn thu nhập phi nông nghiệp;
- Nhu cầu cấp bách tăng cường *nghiên cứu nông nghiệp và khuyến nông* để có thể giảm thiểu rủi ro mất mùa;
- Vai trò quan trọng của việc người nghèo (đặc biệt ở các vùng thành thị) *đòi quyền lợi của mình theo Bộ Luật Lao động*;
- Nhu cầu xây dựng các biện pháp giúp các hộ gia đình nghèo *đối phó với giá cả hàng nông sản luôn biến động*; và
- Nhu cầu cần có các cơ chế – chẳng hạn các chương trình tiết kiệm, lương hưu, bảo hiểm nhân thọ và mùa màng – cho phép người nghèo *tăng khả năng mau phục hồi trước các khủng hoảng kinh tế và các khủng hoảng khác* (xem ở phần dưới).

Ở Hà Tĩnh, chẳng hạn, nhu cầu có các cơ hội việc làm phi nông nghiệp mới được xem là đường hướng quan trọng để thoát khỏi sự phụ thuộc vào sản xuất nông nghiệp mà thường hết sức rủi ro. Người được phỏng vấn cũng nhấn mạnh vai trò của hỗ trợ kỹ thuật thông qua hệ thống khuyến nông, nhu cầu cần có các chính sách giao đất hỗ trợ cho các hộ gia đình nghèo và con em các gia đình nghèo được tham dự nhiều hơn các khoá đào tạo hướng nghiệp có liên quan là những biện pháp để đối phó với tình trạng dễ bị tổn thương. Những người được phỏng vấn ở Vĩnh Long cũng có những ưu tiên như vậy, đặc biệt là:

- Hỗ trợ tìm việc làm dài hạn trong đó chú trọng tới phụ nữ và việc thành lập các doanh nghiệp vừa và nhỏ ở địa phương;
- Hỗ trợ cải thiện sản xuất nông nghiệp và nhu cầu tăng lợi nhuận trong sản xuất nông nghiệp, đặc biệt là giải quyết vấn đề sâu bệnh và giá sản phẩm thấp; và,
- Tăng cường đào tạo và cải thiện trình độ giáo dục.

Ở Trà Vinh, rủi ro chính mà người dân ở hai xã tiến hành tham vấn xác định là mất mùa tôm mà điều này có thể đẩy họ vào vòng nghèo. Nếu thu hoạch kém, họ có nhiều khả năng bị mắc nợ, và nếu không trả được nợ trong một vài năm thì có thể sẽ buộc phải bán đất và trở thành không có đất. Cán bộ huyện ước tính có khoảng 20-30% hộ gia đình có lãi nhờ nuôi tôm trong năm 2001, 30% mất hết còn



số còn lại thì hoà vốn. Chỉ riêng ở làng Kinh Dao, cứ sáu hoặc bảy hộ lại có một hộ bị rơi vào vòng nghèo do mất mùa tôm.

Một số vấn đề được người dân nêu ra ở thành phố Hồ Chí Minh chỉ liên quan tới mối liên hệ qua lại giữa người nghèo và thị trường lao động đang phát triển. Người dân cảm thấy việc cung cấp bảo hiểm xã hội cho người lao động làm việc trong các doanh nghiệp tư nhân là rất cần thiết và phải khuyến khích thành lập công đoàn ở những doanh nghiệp này để đảm bảo các quyền lợi trong công việc được tôn trọng. Người dân cảm thấy điều này đặc biệt quan trọng để tránh cho họ khỏi rơi vào vòng nghèo khi bị ốm hay gặp tai nạn ở nơi làm việc.

### **Phát triển nhiều công cụ quản lý rủi ro hơn**

Trên khắp 6 địa điểm nghiên cứu, người dân đều phản ánh việc thiếu các công cụ có thể cho phép họ chuẩn bị đối phó với các cơn sốc trong tương lai. Người dân đã có những yêu cầu cụ thể để Chính phủ cân nhắc đưa ra hoặc mở rộng tiếp cận cho các phương tiện và/hoặc dịch vụ sau:

- *Dịch vụ bảo hiểm:* ở Lào Cai, các nhóm được phỏng vấn nêu nhu cầu được cung cấp bảo hiểm cho các tài sản sản xuất (mùa màng và gia súc) và bảo hiểm y tế. Khó khăn cụ thể của vấn đề này như nhóm cán bộ cấp huyện ở Mường Khương trả lời là - tỷ lệ hộ nghèo rất cao, do đó khó có thể mở rộng các hoạt động bảo hiểm và các dạng quỹ phòng ngừa khác ở quy mô lớn. Ở Hà Tĩnh, người dân khuyến nghị thành lập bảo hiểm mùa màng và gia súc bởi lẽ đó là tài sản duy nhất của người dân ở đây.
- *Các hình thức tiết kiệm:* ở một số địa bàn nghiên cứu (Hà Tĩnh, Vĩnh Long và Quảng Trị), người dân trả lời phỏng vấn yêu cầu có các hình thức tiết kiệm tiền mặt, kể cả không chính thức thông qua các nhóm tiết kiệm và tín dụng quay vòng và chính thức hơn thông qua các đơn vị cung cấp dịch vụ tài chính. Một số người bày tỏ lo ngại rằng các nhóm không chính thức có thể bị đổ bể (như đã xảy ra với các nhóm "hụi" ở Trà Vinh)
- *Các khoản vay linh hoạt:* việc gắn các khoản vay với các hoạt động cụ thể (đặc biệt là chăn nuôi gia súc lớn) và sự kém linh hoạt về quy mô vốn, sắp xếp thanh toán khoản vay và các điều kiện thế chấp, tất cả đều hạn chế tác dụng của các hình thức tín dụng hiện có để cho phép người dân có thể đối phó với các cơn sốc.

### **Xác định mục tiêu hỗ trợ**

Một số đề xuất đã được đưa ra trong quá trình tham vấn về cách thức xác định mục tiêu các hộ gia đình. Ở Quảng Trị, người dân được phỏng vấn cảm thấy các quyết định phân bổ nguồn lực và các biện pháp chính sách cần *đáp ứng linh hoạt các nhu cầu khác nhau của các nhóm hộ gia đình nghèo khác nhau.*

Ở Quảng Trị, người ta khuyến khích việc lựa chọn phù hợp đối tượng hưởng lợi, kể các hộ gia đình nghèo và các vùng nghèo, cho các chương trình của Chính phủ như xây trường học, trạm xá, hệ thống công trình thuỷ lợi và các quỹ phúc lợi xã hội cho các trường hợp khẩn cấp và thiên tai. Tuy nhiên, trước khi thiết lập hệ thống này, người dân cảm thấy Chính phủ phải nhận ra bản chất của nghèo giữa các vùng khác nhau là khác nhau, và mỗi vùng có hệ thống kinh tế xã hội và văn hoá khác nhau. Cần phân tích và phân biệt người nghèo và người giàu trong các nhóm

dân cư để tìm giải pháp phù hợp với các nhóm người nghèo. Nếu tiến hành trước những đánh giá này thì các chương trình và dịch vụ sẽ hấp dẫn, thực tế hơn nhiều và được người nghèo sử dụng .

Ở Trà Vinh, người dân đề xuất việc nhanh chóng cấp thẻ "hộ gia đình nghèo" cho những hộ gia đình mới trở thành nghèo có thể giúp đáp ứng nhu cầu của những người dễ bị tổn thương này. Người dân Trà Vinh cảm thấy những tấm thẻ Hộ gia đình nghèo này đem lại cho họ những lợi ích đáng kể trong đó có việc được miễn và/ hoặc giảm phí y tế và giáo dục, và được vay vốn tới 3 triệu đồng không cần thế chấp để giúp họ vượt qua các giai đoạn khó khăn và tái đầu tư vào sản xuất.

Cần hỗ trợ đặc biệt cho phụ nữ nghèo bằng cách ưu tiên cho họ được nhận trợ giúp của các tổ chức quần chúng và chính quyền địa phương như giảm phí và các khoản đóng góp, tín dụng ưu đãi, hỗ trợ tìm việc làm, các chuyến đào tạo và học tập, khám sức khỏe, giải trí, nhà ở, ... Nam giới cần được giáo dục hơn nữa về bình đẳng giới. Phụ nữ phải được khuyến khích ra nhập Hội Phụ nữ.

## PHẦN 6. CÁC SẮP XẾP VỀ THỂ CHẾ ĐỂ THỰC HIỆN CPRGS

Trong các cuộc tham vấn trên tất cả các địa điểm, người dân bày tỏ mối quan tâm về việc thực hiện những chính sách trong Văn bản tạm thời về Chiến lược xoá đói giảm nghèo nhìn chung được thừa nhận là tốt cho xoá đói giảm nghèo. Người nghèo, kể cả trẻ em, đều yêu cầu có thêm thông tin, khuyến khích sự tham gia và công bằng hơn cũng như trách nhiệm giải trình và sự minh bạch của các cơ quan ra quyết định và cung cấp dịch vụ. Người dân tham gia đóng góp ý kiến xác định một số cách để đạt được điều này và để có thể giải quyết những vướng mắc hiện tại cho việc thực hiện hiệu quả Chiến lược.

### Khoảng cách giữa chính sách và thực hiện

Người tham gia đóng góp ý kiến ở tất cả các địa bàn giải thích những phức tạp về thể chế để đảm bảo những biện pháp nêu ra được thực hiện. Người dân ủng hộ mạnh mẽ mục tiêu tổng hợp của Chiến lược nhưng cũng nhấn mạnh một số thách thức.

- Nhu cầu cần có sự điều phối đa ngành để thực hiện chiến lược có bản chất đa ngành;
- Vai trò quan trọng của việc đảm bảo các cán bộ được giao nhiệm vụ thực hiện Chiến lược phải cam kết thực hiện, năng động, được đào tạo tốt và được thông báo; và
- Sự cần thiết phải chuyển Văn bản tạm thời về Chiến lược xoá đói giảm nghèo thành các kế hoạch chi tiết, có thể thực hiện được ở cấp cơ sở, với vai trò và trách nhiệm về thể chế được làm rõ cho tất cả mọi người.

### Cải thiện sự điều phối đa ngành

Người tham gia đóng góp ý kiến ở mọi cấp đều nhận thấy có rất nhiều cơ quan tổ chức cần tham gia vào các hoạt động giảm nghèo ở cấp địa phương. Không có một đơn vị nào có thể thực hiện mọi mặt của Chiến lược. Đồng thời, người tham gia đóng góp ý kiến cũng nhận thấy rằng cần có các mối liên hệ chặt chẽ và mạnh mẽ hơn giữa các cơ quan khác nhau của Chính phủ, các tổ chức quần chúng ... để đảm bảo các nỗ lực giảm nghèo được thực hiện có hiệu quả. Sự lo lắng này được nêu rõ ràng ở hầu hết các địa bàn tham vấn và được xem là cốt yếu không chỉ cho thực hiện chiến lược, mà còn giám sát có hiệu quả để cải thiện việc thực hiện chiến lược. Chẳng hạn ở thành phố Hồ Chí Minh, mặc dầu phần lớn người dân nghĩ rằng các chính sách được nêu khái quát trong Văn bản tạm thời về Chiến lược xoá đói giảm nghèo là hết sức thoả đáng và tích cực nhưng người ta cũng bày tỏ lo lắng chung về việc những chính sách này sẽ được thực hiện một cách đồng bộ như thế nào để có thể xử lý các yếu tố phức tạp dẫn đến nghèo. Có cảm giác là Văn bản tạm thời về Chiến lược Xoá đói giảm nghèo hiện chưa đề cập nhiều đến các cơ chế.

Các cán bộ tham dự tham vấn cấp huyện ở tỉnh Lào Cai đặc biệt đề cập đến nhu cầu cần có các cơ chế điều phối được củng cố hơn nữa giữa các cơ quan trong Chương trình Xoá đói Giảm nghèo (XDGN) và phân công nhiệm vụ rõ ràng hơn. Một số cán bộ ở huyện Bảo Thắng và Mường Khương cũng nói về nhu cầu tăng giám sát và đánh

giá hiệu quả các hoạt động XĐGN gồm có hiệu quả của vốn tín dụng được đầu tư, lợi ích đối với người nghèo, và giám sát việc chuẩn bị và thực hiện các kế hoạch của địa phương cho Chương trình XĐGN.

Một số cơ quan được xem là có vai trò chủ chốt trong thực hiện Văn bản tạm thời về Chiến lược Xoá đói giảm nghèo. ở tỉnh Hà Tĩnh, người ta xác định đó là các tổ chức Đảng ở địa phương, chính quyền huyện và xã (Ủy ban Nhân dân) và các tổ chức quần chúng (Hội Phụ nữ, Hội Nông dân, Hội cựu chiến binh, Hội người cao tuổi, và Hội khuyến học). ở Vĩnh Long, hầu hết mọi người đều đồng ý rằng Ủy ban Nhân dân xã và các tổ chức xã hội như Hội Phụ nữ và Hội Nông dân đóng vai trò cốt yếu để thực hiện các hành động của Chính phủ ở vùng. Ngược lại, ở Trà Vinh, các tổ chức quần chúng được xem là có vai trò kém quan trọng hơn trong việc chuyển tải các mục tiêu của chiến lược (trừ nhóm thảo luận nữ đánh giá rất cao vai trò của Hội Phụ nữ). Các nhóm tôn giáo nói chung không được xếp ưu tiên cao trừ ở Trà Vinh, nơi các cộng đồng người Khme được phỏng vấn đã đánh giá cao vai trò và ảnh hưởng của các Nhà chùa Khme đối với đời sống của họ. Ở Trà Vinh, người dân kêu gọi chính quyền trao đổi thông tin với các Nhà chùa Khme để hỗ trợ các hoạt động xoá đói giảm nghèo.

### **Năng lực của các cán bộ địa phương**

Các cá nhân cũng như các cán bộ địa phương đều lưu ý những trở ngại mà cán bộ địa phương sẽ gặp phải khi thực hiện các biện pháp nêu trong Văn bản tạm thời về Chiến lược Xoá đói giảm nghèo. Nhu cầu đầu tư tăng cường năng lực cho cán bộ địa phương đã được nêu cụ thể ở một số địa bàn thực hiện tham vấn. Như những người tham gia thảo luận đề xuất, điều này liên quan tới việc lựa chọn các cán bộ có năng lực, phẩm chất tốt và tinh thần trách nhiệm cao và đầu tư phát triển chuyên môn cho họ. Ví dụ ở Quảng Trị, theo ý kiến của các cán bộ lãnh đạo Ủy ban Nhân dân xã, việc phát triển năng lực chuyên môn cho các cán bộ là cách thức quan trọng nhất để đảm bảo Chính phủ có thể thực hiện các hợp phần của CPRGS, một cách hiệu quả. Các cán bộ đại diện này phải thường xuyên đối thoại với người nghèo, coi đây là cách thức tốt nhất để hiểu mong muốn và nhu cầu của người dân. Các cán bộ xã cần đóng vai trò lớn hơn trong thực hiện Chiến lược giảm nghèo của Chính phủ trong đó Ủy ban Nhân dân và các tổ chức quần chúng đóng vai trò quan trọng nhất. Ở cấp thôn ấp tại Quảng Trị, người dân nói rằng họ dựa phần lớn vào Ban lãnh đạo thôn ấp gồm có đại diện Hội Nông dân và Hội Phụ nữ và các hợp tác xã nông nghiệp, những cơ quan chủ chốt để thực hiện các chương trình giảm nghèo của Chính phủ. Bởi lẽ những tổ chức này đại diện người nghèo thực hiện những chính sách xoá đói giảm nghèo nên đại diện các tổ chức quần chúng cần được lựa chọn cẩn thận theo khả năng và tính trung thực của họ. Ý kiến này cũng được ủng hộ mạnh mẽ ở Vĩnh Long với lời kêu gọi: "*cán bộ lãnh đạo nhiệt huyết và khách quan, dám nói sự thật và đấu tranh vì người dân.*"

Người được phỏng vấn cũng khuyến nghị các cán bộ địa phương có thể hoạt động có hiệu quả hơn nếu vai trò và trách nhiệm của họ được làm rõ và công khai trong khuôn khổ lập kế hoạch công khai và minh bạch hơn. Ở Hà Tĩnh, người dân đề xuất kế hoạch thực hiện chi tiết trong CPRGS là cơ sở cho các hoạt động ở địa phương. Các đại biểu tham vấn đề nghị rằng một khi các can thiệp chi tiết được xác định, có thể thực hiện chiến lược hiệu quả nhất bằng cách thành lập các ban chỉ đạo với các mệnh lệnh rõ ràng ở các cấp địa phương. Ở Trà Vinh, người ta cũng yêu cầu ban hành các

quy định về thực hiện của các tổ chức xã trong các hoạt động xoá đói giảm nghèo (làm rõ trách nhiệm, quyền hạn và xác định những điểm điều phối chính). Chính quyền xã phải tham gia đầy đủ vào các hoạt động xoá đói giảm nghèo và cũng phải có đại diện của người dân.

Nhiều đề nghị từ sáu địa điểm nghiên cứu đề cập đến nhu cầu cần có các hệ thống quản lý, giám sát và chịu trách nhiệm ở cấp địa phương. Nhiều kiến nghị trùng với những kiến nghị nêu trong phần sau về sự tham gia của người dân, nhưng người ta cũng yêu cầu cần có trách nhiệm giải trình hơn nữa từ cấp xã lên cấp huyện (ở tỉnh Vĩnh Long người dân nhấn mạnh rằng các báo cáo từ cấp dưới lên cấp trên phải phản ánh thực tế thực thi nhiệm vụ và các cấp ở trên phải giám sát các cấp ở dưới) và trách nhiệm giải trình với các Hội đồng Nhân dân (đại biểu Hội đồng Nhân dân phải trực tiếp tham vấn cử tri chứ không phải thông qua đại diện của dân để người dân biết chính xác việc các cấp chính quyền hoàn thành nhiệm vụ của họ như thế nào).

Ở nhiều địa bàn tham vấn đã ghi nhận việc các cán bộ địa phương hoạt động với nguồn lực vô cùng hạn chế. Cần phải có cán bộ làm việc cả ngày ở cấp xã để đảm bảo những gì Chính phủ sẽ cam kết được chuyển thành hiện thực. Ở phần lớn các địa bàn tham vấn, người ta yêu cầu các cấp cao hơn trong Chính phủ phân bổ đủ ngân sách đáp ứng chi phí hoạt động để thực hiện Chiến lược trên cơ sở các kế hoạch công tác minh bạch.

### **Tham gia vào các quá trình ra quyết định**

Trên khắp các địa bàn nghiên cứu, người ta hoàn toàn ủng hộ các đề xuất của Chính phủ cho người nghèo có tiếng nói quan trọng hơn trong quyết định việc các nguồn lực địa phương được sử dụng như thế nào để giảm nghèo. Các thảo luận chủ yếu xoay quanh những chủ đề sau:

- Thông tin: đặc biệt cần minh bạch hơn trong các kế hoạch, ngân sách và quyền được hưởng lợi trong các chương trình mục tiêu của Chính phủ;
- Sự tham gia: đặc biệt là mong muốn tác động đến các quyết định về phân bổ nguồn lực và các hành động công ở cấp địa phương; và
- Trách nhiệm giải trình: đặc biệt cải thiện trách nhiệm giải trình của cán bộ địa phương đối với dân.

### **Cung cấp thông tin: một vấn đề mấu chốt**

Phần lớn người dự tham vấn ở mọi cấp và mọi địa bàn đều thừa nhận nhu cầu cần cung cấp thêm thông tin cho người dân về kế hoạch, ngân sách và chi phí, cũng như các luật của nhà nước và tư vấn pháp luật. Người ta đã xác định một loạt các cơ chế có thể sử dụng cho mục đích này gồm có (ở Lào Cai) họp thôn, ngày lấy ý kiến ở Ủy ban Nhân dân xã, các cuộc họp và đại diện của các tổ chức xã hội, niêm yết thông tin công cộng ở văn phòng Ủy ban Nhân dân xã hoặc nơi họp chợ, hệ thống loa truyền thanh thôn, tủ sách của xã, cũng như đài truyền thanh và vô tuyến truyền hình. Ở Vĩnh Long người ta cũng đề xuất các biện pháp tương tự gồm: sử dụng loa phát thanh, Trung tâm thông tin ấp và quán cà phê; viết lại và phổ biến các biên bản cuộc họp để không bị lãng quên; phổ biến bằng văn bản bảng cân đối thu chi xã; và tổ chức các buổi họp với cơ quan chính quyền, Đảng, và các nhóm tự quản, bên cạnh các tổ chức khác.

Có sự khác biệt rõ rệt trong ý kiến của các cán bộ xã và huyện với ý kiến của người dân về tiếp cận *thông tin liên quan tới kế hoạch và ngân sách xã*. Mặc dầu nhiều nhóm cán bộ xã và huyện nói rằng những thông tin này đều được cung cấp nhưng phần lớn người dân ở các xã lại nói rằng họ không được thông báo đầy đủ. Ví dụ, các nhóm nam của Thôn Cốc Sâm (Lào Cai) nói rằng thông thường dân bản không biết về kế hoạch tài chính của xã, người dân không được thông báo rõ ràng về việc thực hiện các dự án xây dựng do Nhà nước quản lý ở trong vùng, và họ không biết có bao nhiêu tiền trong quỹ giao thông nông thôn mà họ vẫn đang đóng góp, và bao nhiêu tiền đã được chi. Như nhóm phụ nữ ở một thôn khác đã nói, rất nhiều người dân địa phương không biết đọc biết viết nên không thể đọc những thông tin được niêm yết ở những nơi công cộng. Các khoản đóng góp của người dân và các vấn đề của thôn là những chủ đề duy nhất được thảo luận tại các cuộc họp thôn. Đối với các dự án lớn, người dân địa phương không được tham khảo ý kiến xem dự án nào phải được thực hiện trước. Người dân địa phương cũng không có thông tin về việc cần bao nhiêu công nhân.

*Vấn đề được tiếp cận hạn chế thông tin về kế hoạch và ngân sách và ý kiến khác biệt giữa các cán bộ và người dân về mức độ có sẵn thông tin* đều được nêu ở các địa bàn khác. Ở Trà Vinh, chính quyền xã biện luận rằng họ đã công bố về ngân sách xã và các hoạt động của chính quyền thông qua các cuộc họp với người dân địa phương và hội đồng nhân dân và các cuộc họp tổng kết hàng năm. Trái lại, người dân địa phương lại phàn nàn rằng họ chẳng được thông báo gì cả. Ở Vĩnh Long, phần lớn người dân được phỏng vấn chẳng biết gì về ngân sách và kế hoạch xã và họ đưa ra một số lý do như: thông tin thường được cung cấp trên cơ sở “cần thì biết”; người dân không nhớ thông tin được trình bày ở các cuộc họp hoặc trên loa phát thanh; không quan tâm đến vấn đề này; không có thời gian đi họp; và không được mời đi họp.

Ở thành phố Hồ Chí Minh, các buổi họp tổ dân phố được thực hiện thường xuyên, nhưng người dân mô tả xu hướng của những buổi họp này là cung cấp thông tin một chiều chứ không phải là để người dân địa phương thảo luận và đặt ra câu hỏi về các kế hoạch. ở các vùng quy hoạch đô thị thì nhu cầu về thông tin và thảo luận cởi mở của người dân lại càng lớn hơn. Có một đề xuất là hệ thống loa phát thanh đã bị lãng quên một thời gian dài ở thành phố Hồ Chí Minh có thể được sử dụng lại để thông báo về các kế hoạch và hoạt động chứ không phải chỉ tiếp âm những chương trình phát thanh như trước đây.

Dường như các xã đã nỗ lực thông báo cho người dân, đặc biệt thông qua các trưởng thôn, nhưng vẫn có những trở ngại lớn ở giao diện này giữa xã/phường và người dân. Ở Lào Cai, trình độ biết đọc biết viết và kỹ năng tiếng Việt thấp không cho phép sử dụng các dạng thông tin liên lạc bằng văn bản. Do vậy, thời gian và sự cố gắng hiến cho công việc của các cán bộ xã và trưởng thôn để tổ chức các buổi họp thôn quyết định tính thường xuyên, hiệu quả và mức độ phổ biến thông tin. Như nhóm nam ở thôn Cốc Sâm đã nói, Trưởng thôn phải đóng vai trò làm cầu nối giữa chính quyền ở cấp cao hơn với cơ sở. Tuy nhiên, do đặc điểm cư trú rải rác, nên hiện còn nhiều trở ngại cho các thôn vùng cao tổ chức họp thường xuyên. Ngay ở thành phố Hồ Chí Minh, thông tin cũng là vấn đề. Các cán bộ địa phương thông báo với đoàn nghiên cứu rằng họ đã công bố chi tiêu của địa phương ở văn phòng Ủy ban Nhân dân phường. Tuy nhiên người dân ít quan tâm đến các số liệu này: các nhóm nam, nữ, nhóm nhập cư đều nói “*chúng tôi không muốn đến Ủy ban Nhân*

dân Phường trừ phi chúng tôi buộc phải đến. Chúng tôi quá bận kiếm tiền cho cuộc sống hàng ngày.” Thực tế, nhiều người dân được phỏng vấn nói họ muốn biết về chi phí trực tiếp liên quan tới họ hoặc chi phí từ quỹ mà họ phải đóng góp, chẳng hạn như xây dựng cơ sở hạ tầng cơ bản.

Ở tỉnh Hà Tĩnh, trưởng thôn thông báo cho dân về các kế hoạch phát triển và ngân sách xã thông qua các loa truyền thanh hoặc trong các buổi họp thôn. Các nhóm cán bộ huyện nói rằng có khoảng 50% xã đã niêm yết các kế hoạch và ngân sách tại trụ sở xã. Họ cũng kiến nghị cần phải có thêm thông tin về thực tế sử dụng (chứ không phải kế hoạch sử dụng) các nguồn vốn và yêu cầu công bố báo cáo chi tiêu chi tiết của từng dự án (chẳng hạn như xây dựng, phát triển hệ thống thủy lợi).

### **Đảm bảo việc tham gia dẫn đến ảnh hưởng**

Đề xuất thực hiện nghiêm chỉnh Nghị định Dân chủ cơ sở trong Văn bản tạm thời về Chiến lược Xoá đói giảm nghèo đã được ủng hộ mạnh mẽ. Các vấn đề về luồng thông tin, như nêu chi tiết ở trên, cho thấy nhu cầu cần có các phương thức sáng tạo để truyền bá các thông tin quan trọng một cách rộng rãi hơn. Kết quả nghiên cứu cũng đề xuất nhu cầu nâng cao tinh thần trách nhiệm của các cán bộ địa phương đối với các ý kiến được quần chúng nêu ra. Các nhóm được phỏng vấn rất có nhu cầu được tham gia một cách có ý nghĩa vào các quá trình ra quyết định – chứ không chỉ đóng góp hoặc lắng nghe một cách thụ động các thông báo được trình bày tại các cuộc họp.

Ở Trà Vinh, các đại biểu tham gia tham vấn nói rằng cần hỏi ý kiến trực tiếp người dân về các dự án. Các dự án không chỉ được Hội đồng Nhân dân phê duyệt trên cơ sở Kế hoạch tổng thể. ở Hà Tĩnh, người dân kiến nghị các cán bộ xã phải làm việc có phối hợp chặt chẽ với người dân, lắng nghe ý kiến của dân, và không chỉ dựa hoàn toàn vào các lãnh đạo thôn mà phải vào toàn thể thôn. Các đại biểu tham gia đóng góp ý kiến ở Hà Tĩnh đề xuất một số phương thức mà cộng đồng có thể tham gia vào quá trình thực hiện CPRGS:

- Giúp thực hiện chính xác các chính sách và chương trình;
- Tích cực tham gia vào các tổ chức khác nhau và các hoạt động khác nhau thông qua quá trình dân chủ trực tiếp;
- Xây dựng các nhóm chuyên sâu và giữ cho các tổ chức thực hiện có trách nhiệm thực hiện các cam kết; và,
- Đấu tranh chống tham nhũng.

Ở Vĩnh Long, nghiên cứu cho thấy hầu hết người dân biết rất ít về các kế hoạch hoặc ngân sách xã, và có rất ít đóng góp ý kiến ở cấp áp vào các quyết định về trợ giúp cái gì và trợ giúp như thế nào. Cảm giác thường thấy của người dân địa phương rằng không có khả năng thay đổi, cũng như mức độ kém hiểu biết về sự tham gia và sự tham gia có thể góp phần giảm nghèo ra sao sẽ cản trở việc thực hiện các mục tiêu nêu ra của Chính phủ về tăng cường sự tham gia của người dân. Người được phỏng vấn cũng lưu ý rằng thường thì giấy mời gửi cho chủ hộ là nam giới; chỉ có các cán bộ lãnh đạo tham gia lập ngân sách và kế hoạch; người dân dường như có rất ít ý kiến để đóng góp, và “không dám” nói ra - đặc biệt là phụ nữ. Các cán bộ huyện không đồng ý với những quan điểm này và nói rằng việc người dân không nêu ý kiến gì là không đúng và rằng trong thực tế họ đã đóng góp rất nhiều ý kiến.



Ở Quảng Trị, người dân chỉ được tiếp cận các kế hoạch tài chính và kế hoạch phát triển khi tham dự các buổi họp thôn hoặc các buổi họp Hội đồng Nhân dân xã. Tuy nhiên, người dân được phỏng vấn giải thích rằng việc thông báo cho người dân về kế hoạch của thôn chỉ là hình thức và không được giải thích chi tiết. Một số người dân nói rằng các kế hoạch phát triển và thông tin tài chính có được niềm yết nhưng người dân không được hỏi ý kiến về các vấn đề này. Người dân cho rằng cách lấy ý kiến cấp cơ sở này [chỉ quá trình lấy ý kiến về Dự thảo CPRGS] là rất cần thiết cho cả việc xây dựng chính sách cũng như thực hiện chương trình. Như một người được phỏng vấn đã nói: *“Tôi nghĩ rằng việc lấy ý kiến của người dân như thế này là rất tốt cho tất cả mọi người tham gia bởi lẽ người nghèo muốn Chính phủ nghe thấy những ý kiến của họ và những thảo luận như thế này là cách thức tốt để thực hiện điều đó. Chỉ bằng cách thức này thì các chương trình mới khả thi cho người nghèo và đáp ứng nhu cầu của họ.”*

Các nhóm dân cư ở Thành phố Hồ Chí Minh cũng có ý kiến tương tự: một khuyến nghị chung của người dân là các cán bộ cần hỏi người dân về chính đời sống của họ. Người dân cảm thấy các cán bộ lãnh đạo cấp cao phải thăm hỏi, quan sát và hỏi ý kiến các hộ nghèo một cách thường xuyên hơn (và một lần nữa ở đây những người tham gia đóng góp ý kiến coi thảo luận theo nhóm về Văn bản tạm thời về Chiến lược Xoá đói giảm nghèo là một ví dụ tốt. Người dân bày tỏ háo hức được gặp các lãnh đạo để nói về những băn khoăn và kiến nghị của mình và thậm chí, một số người còn nói rằng không nên báo trước cho các cán bộ địa phương về các cuộc thăm viếng đó.

### **Nâng cao trách nhiệm giải trình**

*Thiết lập một quá trình xây dựng các chính sách và ngân sách theo phương thức có sự tham gia của người dân và minh bạch* là bước quan trọng đầu tiên để nâng cao trách nhiệm giải trình ở cấp cơ sở. Cải thiện các luồng thông tin và cho phép các cán bộ địa phương được linh hoạt xử lý những ý kiến phản hồi của cộng đồng là bước chủ yếu để đạt được điều này. Tuy nhiên, người tham gia đóng góp ý kiến cũng nhấn mạnh nhu cầu cần có khả năng buộc các cán bộ địa phương thực hiện trách nhiệm của họ. ở Quảng Trị chẳng hạn, người dân muốn các tổ chức quần chúng là đại diện của họ nhưng không biết làm thế nào để giúp các tổ chức này hoạt động có hiệu quả. Họ cảm thấy họ phải trông chờ vào sự trung thực và công bằng của những đại diện này thông qua các cuộc bầu cử, nhưng họ thường không thể đánh giá khả năng của các ứng cử viên và họ không biết chắc làm thế nào để chọn người tốt nhất làm đại diện cho mình. Người dân cho rằng các cán bộ do dân bầu ra cần làm việc chặt chẽ với dân và minh bạch trong mọi vấn đề đối với người dân là quan trọng.

Ở Vĩnh Long, người được phỏng vấn kiến nghị rằng các nhóm “tự quản” ở địa phương có thể giám sát tiến bộ trong thực hiện các kế hoạch của Chính phủ. Nếu điều này được thực hiện song song với các biện pháp khác thì khi đó, trách nhiệm đưa CPRGS thành những kết quả ở cấp cơ sở có thể được cải thiện. Người ta cũng băn khoăn rằng các báo cáo từ cấp dưới gửi lên cấp trên phải hoàn toàn trung thực, và các đại biểu Hội đồng Nhân dân phải tham vấn trực tiếp với cử tri chứ không phải thông qua đại diện của dân, và các đại biểu Quốc hội cần báo cáo thường xuyên hơn với cử tri của mình.

Các tổ chức viện trợ phải có quan hệ chặt chẽ hơn với các cấp chính quyền và các tổ chức ở địa phương, hoạt động của họ phải được công khai, và công việc của họ phải phản ánh trực tiếp các nhu cầu của người dân địa phương.

### Giải quyết vấn đề tham nhũng

Người dân cũng như các cán bộ đều quan tâm đến việc phải giải quyết vấn đề tham nhũng nhằm sử dụng có hiệu quả nhất các nguồn lực cho giảm nghèo. Ở Hà Tĩnh, người dân yêu cầu có các biện pháp hiệu quả để loại trừ tệ tham nhũng ở mọi cấp và chế độ thưởng phạt cho cán bộ dựa trên thành tích công tác của họ. Người tham gia tham vấn ở Vĩnh Long thì nhấn mạnh rằng chính quyền phải tuân thủ các quy định. Ở Trà Vinh, người dân khuyến nghị rằng việc xem xét lại chế độ lương và thưởng cho các cán bộ cấp thôn và xã có thể rất quan trọng nhằm nâng cao tính trung thực và năng động của cán bộ một cách đúng đắn.

### Đáp ứng nhu cầu về pháp lý của người nghèo

Đại biểu ở một số địa bàn nói về cách thức có thể đáp ứng tốt hơn các nhu cầu pháp lý của người nghèo. Thông tin về quyền, các thủ tục để đòi quyền và vai trò và trách nhiệm của các cơ quan Chính phủ được xem là trọng tâm để cải thiện khả năng tiếp cận pháp lý cho người nghèo.

Các cán bộ huyện và xã ở Lào Cai đã xác định nhu cầu cần tăng cường cung cấp tư vấn pháp lý và thông tin về các Luật và Chính sách của Chính phủ trong tương lai. Một số nhóm nêu tầm quan trọng của việc cung cấp các tài liệu có liên quan cho các xã và thôn, tuy nhiên, ngôn ngữ và khả năng biết đọc biết viết có thể hạn chế hiệu quả của biện pháp này. Tương tự như vậy, ở Quảng Trị người dân nói rằng việc tiếp cận thông tin từ các phương tiện thông tin đại chúng rất hạn chế vì không có đối thoại giữa người dân và các cán bộ tư pháp. Theo Hội đồng Nhân dân xã, năng lực chuyên môn của các cán bộ tư pháp xã còn yếu, chưa đủ để đóng vai trò cần thiết trong giải thích về quyền lợi về luật pháp. Sách vở và báo chí rất hiếm ở trong thôn, chỉ xã mới có báo chí và các ấn phẩm khác. Người tham gia đóng góp ý kiến cho rằng việc thành lập văn phòng thôn hoặc thư viện với các thông tin được tiếp cận dễ dàng về luật và các chính sách có thể giúp loại bỏ các khó khăn hiện tại. Họ cũng nhấn mạnh nhu cầu phát triển chuyên môn cho các cán bộ tư pháp địa phương. Đại biểu ở Lào Cai nhấn mạnh tầm quan trọng của việc sử dụng phương tiện thông tin đại chúng, đặc biệt là bằng tiếng dân tộc, và kết hợp những thông tin này với những trạm chiếu phim di động, và đẩy mạnh cung cấp thông tin pháp lý qua các hoạt động văn hoá. Ở Vĩnh Long, người dân kêu gọi các cán bộ địa phương "truyền bá thông tin qua báo chí, phương tiện thông tin đại chúng, sách, và các tài liệu khác mà có thể thực sự đến được với người dân".

Những người khác kiến nghị rằng việc người nghèo phải được cung cấp thông tin về việc họ phải làm gì, khi nào và ở đâu họ có thể đến nếu cần trợ giúp pháp lý còn quan trọng hơn việc cung cấp tài liệu pháp lý. Tầm quan trọng của việc giao nhiệm vụ rõ ràng, khuyến khích các cán bộ tư pháp làm việc với người dân địa phương, và tư vấn pháp lý miễn phí cũng được nhấn mạnh.

## **PHỤ LỤC. TỔNG HỢP CÁC HÀNH ĐỘNG VÀ ƯU TIÊN ĐƯỢC ĐỀ XUẤT**

Phụ lục này bao gồm các biện pháp chính sách chính mà các nhóm dân cư đã đề xuất trong quá trình tham vấn. Đây chưa phải là một danh sách toàn diện. ở phần chính có nhiều chi tiết hơn. Các kiến nghị được đề cập trong các phần 3, 4, 5 và 6 của khuôn khổ nghiên cứu trong Phụ lục 1, Tập 1 của bộ báo cáo này.

# TỔNG HỢP CÁC HÀNH ĐỘNG VÀ ƯU TIÊN ĐƯỢC ĐỀ XUẤT Ở SÁU ĐỊA PHƯƠNG

## Tạo cơ hội và hỗ trợ cuộc sống cho các hộ gia đình nghèo

### Cải thiện cơ sở hạ tầng cơ bản

Củng cố cơ chế để đảm bảo thông tin đầy đủ về các kế hoạch xây dựng cơ sở hạ tầng, ngân sách và chi tiêu và nội dung của các hợp đồng xây dựng được công bố rộng rãi và thảo luận ở cấp cơ sở.

Thu hút các xã, phường và thôn bản tham gia lựa chọn và lập kế hoạch các công trình cơ sở hạ tầng và giám sát xây dựng để họ có thể giúp đảm bảo chất lượng công trình và các lợi ích của địa phương và trao trách nhiệm lớn hơn cho cấp này trong vận hành và duy tu bảo dưỡng các công trình cơ sở hạ tầng.

Đào tạo chuyên sâu hơn để các cán bộ các xã và phường có thể đảm đương vai trò này và có chính sách đào tạo và khuyến khích.

Xây dựng các quy định cơ bản để đảm bảo các cơ hội việc làm được trả lương cho người dân địa phương được tối đa hoá và được thực hiện trong thực tế. Để có thể tăng tiềm năng tạo thu nhập của các dự án xây dựng, người dân địa phương phải được ưu tiên nhận những công việc này hơn những lao động ở nơi khác. Làm rõ các quy định và yêu cầu cụ thể về thuê lao động địa phương trong quá trình chuẩn bị thầu và phải đề cập các quy định và yêu cầu này trong hợp đồng xây dựng. Phải kiểm tra các nhà thầu về thực hiện các quy định này.

Giảm gánh nặng cho người nghèo trong việc đóng góp để duy tu bảo dưỡng các công trình cơ sở hạ tầng ở địa phương. ở các vùng nông thôn, phí duy tu các công trình cơ sở hạ tầng cao là gánh nặng đối với các hộ gia đình nghèo, làm trầm trọng thêm tình trạng nghèo của họ.

Cung cấp hỗ trợ tài chính cần thiết để vận hành và duy tu các cơ sở hạ tầng cho các xã nghèo.

ở các vùng thành thị, phải đảm bảo cho các hộ gia đình nghèo có thể đăng ký và lắp đặt dịch vụ cơ bản (như nước và điện) với giá chính thức.

### Chuyên sâu và đa dạng sản xuất nông nghiệp

Đảm bảo các can thiệp phát triển nông nghiệp ở cấp cơ sở phải đủ linh hoạt để cân bằng việc xây dựng các nền kinh tế lớn (ví dụ như đa dạng hoá sản xuất nông nghiệp ở cấp vùng để thúc đẩy phát triển các cây trồng có giá trị cao và sản xuất hàng hoá cho các thị trường quốc gia và xuất khẩu) và đa dạng hoá thu nhập của người dân địa phương (ví dụ như để giảm tình trạng dễ bị tổn thương của các hộ nông dân nghèo).

Mở rộng phạm vi cung cấp và tăng cường năng lực của các dịch vụ khuyến nông để các dịch vụ này có thể khuyến người dân tốt hơn về chế biến và đưa sản phẩm ra thị trường, phát triển kinh doanh và doanh nghiệp nhỏ.

Có các biện pháp khuyến khích trên cơ sở kết quả hoạt động để nâng cao chất lượng các dịch vụ khuyến nông và chú trọng hơn đến các yếu tố sau khi thu hoạch.

Tăng tiếp cận của người nghèo đối với dịch vụ khuyến nông thông qua tăng cường năng lực của các tổ chức địa phương, và các dịch vụ thông tin để nâng cao khả năng thoả thuận về giá cả của người nghèo đối với các dịch vụ, các nhà cung cấp nguyên liệu và thị trường.

Đưa ra các cơ chế bảo hiểm phù hợp để bảo vệ sản xuất hàng hoá khỏi các rủi ro do các khủng hoảng về môi trường và sự bất ổn định trên thị trường gây ra.

Sắp xếp thứ tự ưu tiên trong nghiên cứu và phát triển để đảm bảo việc sử dụng bền vững và quản lý các nguồn tài nguyên thiên nhiên ở vùng cao.

Việc trợ giúp đầu vào trong nông nghiệp trên cơ sở ngắn hạn không phải là giải pháp lâu dài để giảm nghèo cho các hộ thuộc nhóm nghèo nhất ở vùng cao. Cần phải chú ý hơn đến nghiên cứu và phát triển các hệ thống nuôi trồng được cải tiến ở vùng cao, và đảm bảo tính phù hợp và bền vững của các giải pháp công nghệ trong nông nghiệp do dịch vụ khuyến nông thúc đẩy.

#### **Tăng sự tham của các hộ gia đình nghèo vào các thị trường**

Cần có các cơ hội việc làm ở địa phương cho người nghèo, đặc biệt là phụ nữ. Để thúc đẩy các hiệp hội hợp tác đưa sản phẩm ra thị trường, cần cung cấp tốt hơn thông tin về Luật Hợp tác xã mới, kết hợp với đào tạo chuyên sâu hơn nữa các cán bộ địa phương, các hệ thống khuyến khích quản lý các hợp tác xã để thu hút những người có trình độ cao và có khả năng, và có thể áp dụng những biện pháp ưu đãi hơn đối với các thành viên.

#### **Phát triển doanh nghiệp vừa và nhỏ và các doanh nghiệp hộ gia đình**

Cung cấp thông tin tốt hơn và rộng rãi hơn về Luật Doanh nghiệp cũng như các tiêu chuẩn kỹ thuật, các cơ hội đầu tư, quản lý doanh nghiệp, thông tin thị trường và các chính sách về thuế cho các Doanh nghiệp vừa và nhỏ và các doanh nghiệp hộ gia đình.

Công bố và áp dụng các chính sách về thuế cho các Doanh nghiệp vừa và nhỏ và các doanh nghiệp hộ gia đình một cách nhất quán và minh bạch.

Đưa ra các tiêu chí và định nghĩa linh hoạt hơn về các diện đăng ký doanh nghiệp vừa và nhỏ để giúp các doanh nghiệp hộ gia đình mở rộng và thích ứng dễ dàng hơn.

Mở rộng phạm vi các dịch vụ tài chính để thúc đẩy việc thành lập và phát triển các doanh nghiệp vừa và nhỏ trong đó có cả hình thức tín dụng quay vòng dài hạn hơn.

Tạo các mối liên hệ vững chắc hơn giữa các dịch vụ tư vấn về Doanh nghiệp vừa và nhỏ với việc phát triển kinh doanh và đầu tư vốn. Đặc biệt, đối với các hộ nghèo, có nhu cầu về tư vấn và thông tin tốt hơn liên quan tới các cơ hội đầu tư và kế hoạch sử dụng tín dụng.

## Cải thiện tiếp cận tín dụng

Đưa ra các hình thức tín dụng và tiết kiệm phù hợp với các nhu cầu cụ thể và khả năng của nhóm các hộ gia đình nghèo nhất. Có nghĩa là sẽ phải phát triển nhiều hình thức dịch vụ tài chính hơn, trong đó chú trọng đến tiết kiệm hơn hiện nay. Việc cung cấp tín dụng theo mùa vụ phù hợp hơn với các chu kỳ sản xuất nông nghiệp ở địa phương cũng hết sức quan trọng.

Đơn giản hoá các thủ tục vay vốn và điều chỉnh các điều kiện vay vốn mà hiện vẫn cản trở sự tiếp cận của những người nghèo và những người có trình độ thấp hơn.

Mở rộng việc sử dụng tín chấp thay vì đòi hỏi thế chấp khi cho người nghèo và người cận nghèo vay vốn.

Ghi cả tên của phụ nữ vào Giấy xác nhận quyền sở hữu đất để phụ nữ có vật thế chấp khi vay vốn.

Nới lỏng những giới hạn sử dụng vốn vay theo các chương trình tín dụng Xoá đói Giảm nghèo / chương trình của Ngân hàng người nghèo để người vay có thể tự do đầu tư vào lĩnh vực nào nào hiệu quả nhất đối với họ.

Cung cấp các khoản vay trung và dài hạn phù hợp với chu kỳ sản xuất sẽ làm tăng gánh nặng về tài chính đối với các tổ chức tín dụng đồng thời làm gia tăng các chi phí giao dịch và hành chính. Điều này mở ra những vấn đề bền vững về thể chế và tài chính cần được giải quyết trong Chiến lược này. Việc cung cấp tín dụng với thời hạn dài hơn có thể sẽ làm cho người nghèo sẵn lòng trả lãi cao hơn và như vậy sẽ có những tỷ lệ lãi suất bền vững hơn.

## Đào tạo và thông tin

Đông đảo người nghèo đã bày tỏ nhu cầu có các cơ hội đào tạo hướng nghiệp và kỹ năng. Tuy nhiên, việc đào tạo hướng nghiệp và kỹ năng phải được xây dựng trên cơ sở các nhu cầu cụ thể và khả năng của người nghèo về thời gian, nội dung, phương pháp và khả năng chi trả.

Những khác biệt đáng kể giữa các vùng về sự sẵn có và năng lực thể chế để cung cấp đào tạo hướng nghiệp và kỹ năng phải được nêu trong Chiến lược. Cần đặc biệt chú ý tập trung nguồn lực tăng cường năng lực đào tạo hướng nghiệp ở vùng cao và vùng có dân tộc thiểu số.

Cần tạo mối liên kết chặt chẽ hơn giữa đào tạo hướng nghiệp và tạo các cơ hội việc làm. Các trung tâm đào tạo hướng nghiệp phải liên hệ với các doanh nghiệp để giới thiệu các học viên đến tìm việc, và phải có đào tạo nghề nghiệp cho các em học sinh rời khỏi trường học.

Các yêu cầu xét tuyển đầu vào của đào tạo hướng nghiệp là một trở ngại lớn đối với người nghèo. Chiến lược cần đặc biệt chú ý thúc đẩy sự phát triển của khu vực đào tạo kỹ năng hướng nghiệp không chính thức mà ít phụ thuộc vào trình độ đầu vào, ủng hộ việc đào tạo không thu học phí hoặc giảm học phí, và xây dựng các chương trình đào tạo phù hợp với nhu cầu và thời gian của phụ nữ.

## Cung cấp các dịch vụ cơ bản chất lượng cao cho các hộ gia đình nghèo

### Giáo dục

Làm rõ, công bố và giải thích với toàn thể cộng đồng các tiêu chí miễn các chi phí trường học cho hộ gia đình để người dân có thể đòi quyền lợi của mình và hỏi các cán bộ nếu họ cảm thấy bị đối xử không công bằng. Điều chỉnh mức độ miễn các chi phí trường học sao cho việc miễn này phải bao gồm tất cả mọi chi phí liên quan tới giáo dục. Việc miễn các chi phí trường học phải đem lại sự khác biệt thực sự về số tiền mà người dân phải trả cho giáo dục của con em họ: giáo dục phải thực sự miễn phí cho người nghèo. Phải đảm bảo rằng giáo viên và các cán bộ khác phải đối xử bình đẳng với các em bất kể các em có hoàn cảnh kinh tế xã hội như thế nào và có được miễn học phí hay không. Phải đảm bảo rằng các em học xin được miễn chi phí giáo dục được sử dụng các cơ sở vật chất và lớp học như các em phải trả tiền. Sẽ có nhu cầu bổ sung thêm nguồn lực để cho phép con em các gia đình nghèo được giáo dục bình đẳng như các trẻ em khác khi thời gian học ở trường tăng lên. Mở rộng tiếp cận giáo dục mẫu giáo và xác định các tiêu chuẩn trong cung cấp loại hình giáo dục này. Mở rộng chương trình cho mượn sách giáo khoa miễn phí cho học sinh dân tộc thiểu số. Cần nhắc trao cho xã vai trò lớn hơn trong quyết định diện hưởng lợi. Phải đảm bảo diện hưởng lợi của chương trình này đều được mọi người hiểu rõ.

### Dịch vụ y tế cho người nghèo

Công bố chi tiết về quyền lợi của thẻ bảo hiểm y tế và miễn chi phí y tế cho người nghèo đặc biệt là phụ nữ và đồng bào dân tộc thiểu số. Làm rõ việc người mang thẻ miễn chi phí y tế được hưởng gì về chất lượng và mức độ điều trị. Mở rộng diện hưởng lợi thẻ bảo hiểm y tế bằng cách cho phép hệ thống bảo hiểm y tế bảo hiểm chi phí điều trị tại các trạm y tế và mở rộng thẻ bảo hiểm y tế được trợ giúp cho những người cận nghèo và dân nhập cư thành thị. Phải đảm bảo trong hệ thống y tế có nguồn tài chính để cung cấp các dịch vụ chữa bệnh cho các đối tượng có thẻ bảo hiểm y tế hoặc được miễn chi phí y tế. Tăng số lượng cán bộ y tế và cải thiện điều kiện làm việc của các cán bộ y tế thôn và xã. Tăng cường các cơ chế về trách nhiệm để đảm bảo các thủ tục hành chính và các tiêu chuẩn y đức được tuân thủ ở các trạm y tế xã và các bệnh viện địa phương. Hỗ trợ các chi phí hành chính ở các trạm y tế xã để người nghèo không phải trả các chi phí này. Nghiêm khắc thực hiện các quy định và kiểm soát việc đưa ra thị trường các loại thuốc. Cho phép thanh toán *sau* điều trị trong đó phải có kiểm soát chặt chẽ hơn các khoản thanh toán tạm ứng không chính thức. Đẩy mạnh tư vấn và thông tin y tế dự phòng và chăm sóc sức khoẻ ban đầu.



## Giảm nguy cơ dễ bị tổn thương và xử lý rủi ro cho các hộ gia đình nghèo

Đảm bảo các biện pháp được thực hiện nhằm giúp người nghèo quản lý rủi ro phải rõ ràng và minh bạch, để các hộ gia đình nghèo có thể biết họ được hưởng cái gì và làm thế nào để yêu cầu thực hiện các biện pháp đó.

Các sáng kiến của địa phương để giúp người nghèo đối phó với các cú sốc phải dựa trên hiểu biết tốt hơn về sự khác biệt trong nhu cầu giữa người nghèo và khá giả hơn, bởi lẽ các sắp xếp hiện tại đang không tính đến một số nhu cầu bức thiết nhất.

- Sắp xếp theo thứ tự ưu tiên các hành động sẽ cho phép các hộ gia đình nghèo gây dựng tài sản và tăng cường năng lực quản lý rủi ro của mình trong dài hạn, gồm có:
- Các hành động giúp người nghèo đa dạng hoá các nguồn thu nhập, đặc biệt (ở các vùng nông thôn) là phát triển các nguồn thu nhập phi nông nghiệp;
- Tăng cường nghiên cứu và khuyến nông để có thể giảm tối đa rủi ro mất mùa;
- Ủng hộ việc người nghèo (đặc biệt ở các vùng thành thị) đòi quyền lợi của mình theo Bộ Luật Lao động;
- Xây dựng các biện pháp giúp các hộ gia đình nghèo đối phó với giá cả hàng hoá nông sản luôn biến động, đặc biệt là đưa ra các phương thức truyền bá thông tin về thị trường và giá cả cho đông đảo bà con; và
- Đưa các công cụ – chẳng hạn các chương trình tiết kiệm, lương hưu, bảo hiểm nhân thọ và mùa màng – cho phép người nghèo tăng khả năng mau phục hồi trước các khủng hoảng kinh tế và các khủng hoảng khác.

Khuyến khích thành lập công đoàn ở các doanh nghiệp mới để đảm bảo các quyền lợi trong công việc được tôn trọng.

Tăng tính linh hoạt trong hệ thống xác định mục tiêu của chương trình xoá đói giảm nghèo để các hộ gia đình “mới trở thành nghèo” sau các khủng hoảng có thể được trợ giúp.

## Các sắp xếp về thể chế để thực hiện cơ hiệu quả chiến lược CPRGS

Thiết lập các cơ chế vững chắc để đảm bảo việc điều phối và tính nhất quán giữa các cơ quan thực hiện CPRGS ở mọi cấp trong Chính phủ.

Xác định các kế hoạch hành động công rõ ràng và minh bạch trên cơ sở khung chiến lược đề ra trong CPRGS và trao vai trò và trách nhiệm cho các cơ quan và các cán bộ thực hiện kế hoạch đó. Đảm bảo việc người dân được thông báo đầy đủ.

Thực hiện hiệu quả Nghị định Dân chủ ở cấp cơ sở trên cả nước.

Thiết lập các cơ chế cho phép những người dân nghèo có tiếng nói lớn hơn trong quyết định sử dụng nguồn lực của địa phương như thế nào. Các cơ chế đó gồm có:

- Nhiều thông tin hơn nữa: đặc biệt nhu cầu minh bạch hơn nữa về kế hoạch, ngân sách và quyền được hưởng trong các chương trình mục tiêu của Chính phủ;
- Tăng khả năng tham gia: cho phép các cộng đồng dân cư có ảnh hưởng đến các quyết định sử dụng nguồn lực và các can thiệp của Nhà nước ở cấp cơ sở;
- Đảm bảo tính trách nhiệm: đặc biệt cải thiện trách nhiệm giải trình của các cán bộ địa phương đối với người dân, mà còn là trách nhiệm giải trình đối với Hội đồng nhân dân.

Cải thiện chất lượng, số lượng và tính trung thực trong công tác giám sát.

Đưa ra chiến dịch chống tham nhũng mạnh mẽ ở cấp cơ sở và đảm bảo cho người dân biết làm thế nào có thể góp phần chống tham nhũng.

Truyền bá thông tin về các quyền hạn cho người nghèo, trong đó nêu rõ ở đâu và khi nào người dân phải đến và họ phải làm gì nếu cần trợ giúp.

Khuyến khích các đại biểu quốc hội có quan hệ thông tin liên lạc tương tác hơn nữa với các cử tri của mình.

Tháng Ba năm 2001, Chính phủ Việt Nam đã công bố Văn bản Chiến lược Xoá đói Giảm nghèo tạm thời (I-PRSP) và thông báo kế hoạch xây dựng Chiến lược toàn diện về Tăng trưởng và Xoá đói giảm nghèo (CPRGS) trước tháng Tư năm 2002. Trong Văn bản Chiến lược Xoá đói Giảm nghèo tạm thời, Chính phủ Việt Nam cam kết lôi cuốn đông đảo các bên liên quan tham gia xây dựng Chiến lược toàn diện về Tăng trưởng và Xoá đói giảm nghèo gồm các cộng đồng người nghèo, chính quyền địa phương và khu vực doanh nghiệp. Bộ Kế hoạch và Đầu tư được Chính phủ giao nhiệm vụ lãnh đạo quá trình soạn thảo đã yêu cầu Ngân hàng Thế giới và một số tổ chức phi chính phủ quốc tế gồm Quỹ cứu trợ nhi đồng Anh, ActionAid, Tổ chức Plan tại Việt Nam, Tổ chức cứu trợ và phát triển CRS, và Oxfam Anh hỗ trợ họ tiến hành tham vấn tại địa phương. Các cuộc tham vấn được thực hiện tại sáu địa phương thành thị và nông thôn dọc theo đất nước Việt Nam, đại diện cho các tình huống nghèo với 1.800 đại biểu tham gia đóng góp ý kiến.

- Tập II

Các đề xuất của người nghèo về chính sách  
Tổng hợp các kết quả và phát hiện

Báo cáo này là tập II trong Bộ tài liệu gồm 3 tập về quá trình tham vấn tại địa phương. Tập này tổng hợp các thông điệp và đề xuất về chính sách chính trong quá trình tham vấn tại sáu địa điểm nghiên cứu (dựa trên sáu báo cáo hiện trường của Tập III). Kết quả và phát hiện được trình bày theo năm chủ đề liên quan tới các phần chính của Chiến lược gồm Xu hướng nghèo. Tạo cơ hội cho người nghèo và hỗ trợ đời sống, Tiếp cận các dịch vụ xã hội cơ bản có chất lượng. Giảm nguy cơ dễ bị tổn thương và Các sắp xếp về thể chế để thực hiện CPRGS. Mỗi phần đều có tóm tắt các thông điệp chính sách chính và các hành động công được đại biểu tham gia đóng góp ý kiến đề xuất là cần thiết nếu muốn đạt các mục tiêu quốc gia đề ra trong Chiến lược về giảm nghèo và thúc đẩy công bằng xã hội.

Các tập khác trong bộ tài liệu gồm:

- Tập I

Cùng người nghèo hoàn thiện chính sách  
Cách tiếp cận, phương pháp và ảnh hưởng

- Tập III

Ý kiến của cộng đồng về chiến lược giảm nghèo  
Báo cáo từ sáu địa bàn tham vấn



Phát hành tại  
Trung tâm Thông tin Phát triển Việt Nam  
63 Lý Thái Tổ, Hà Nội  
Tel: (84 4) 934 6845  
Fax: (84 4) 934 6847  
Web site: [www.vdic.org.vn](http://www.vdic.org.vn)