

BÁO CÁO PHÁT TRIỂN CỦA VIỆT NAM NĂM 2000

Tấn Công Nghèo đói

Bản Thảo để Thảo luận

Ngày 15 Tháng 11 năm 1999

**Báo cáo chung của Nhóm Công tác
các Chuyên gia Chính phủ - Nhà Tài
trợ - Tổ chức Phi Chính phủ**

Đồng Tiền Tương Đương

US\$1 = 14 008 đồng (Tháng 11, 1999)

NĂM TÀI CHÍNH

Từ 1/1 đến 31/12

CÁC TỪ VIẾT TẮT

CCFSC	Ủy ban Phòng chống Bão lụt Trung ương
CEMMA	Ủy ban Dân tộc và Miền núi
CIE	Trung tâm Kinh tế Quốc tế
CRES	Trung tâm Nghiên cứu Nguồn Tài nguyên Thiên Nhiên và Môi Trường
DFID	Bộ phận Phát triển Quốc tế của Sứ quán Anh
DCP	Trung tâm Phòng chống Thiên tai
GDLA	Tổng Cục Địa Chính
GSO	Tổng cục Thống kê
HEPR	Chương trình Xóa đói Giảm nghèo
IDG	Các mục tiêu phát triển quốc tế
IFRC	Liên đoàn Quốc tế Chữ thập đỏ và Mặt trăng lưỡi liềm
IRRI	Viện Nghiên cứu Lúa Quốc tế
MMR	Tỉ lệ chết của sản phụ
MOF	Bộ Tài Chính
MOLISA	Bộ Lao động Thương binh Xã hội
MRDP	Chương trình Phát triển Nông thôn Miền núi Việt Nam - Thụy Điển
MPDF	Chương trình phát triển dự án Mê Kông
NEA	Tổ chức Môi trường Quốc gia
NCFAW	Ủy ban Quốc gia vì Sự tiến bộ của Phụ Nữ
PCF	Quỹ Tín dụng Nhân dân
PPA	Đánh giá Nghèo đói có Sự tham gia của Người dân
ROSCA	Hội tín dụng và tiết kiệm quay vòng (Họ, Hụi)
RTCCD	Trung tâm Nghiên cứu Đào tạo về Phát triển Cộng đồng
SIDA	Tổ chức Phát triển Quốc tế của Thụy Điển
SOE	Doanh nghiệp Quốc doanh
TFR	Tổng tỷ lệ sinh
VBARD	Ngân hàng Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn Việt Nam
VBP	Ngân hàng Người nghèo Việt Nam
VLSS	Khảo sát Mức sống Dân cư của Việt Nam
VNCIDNDR	Ủy ban Quốc gia Việt Nam về Thập kỷ Quốc tế giảm Thiên tai
VNRC	Hội chữ Thập đỏ Việt nam

LỜI NÓI ĐẦU

Báo cáo này được viết bởi Nhóm Công tác về vấn đề Nghèo — một hình thức cộng tác giữa các cơ quan chính phủ, các nhà tài trợ và các tổ chức phi chính phủ hướng tới xoá bỏ tình trạng nghèo đói ở Việt Nam. Chủ định của Nhóm Công tác là báo cáo này sẽ nhằm trình bày các vấn đề chủ chốt trong công cuộc tấn công nghèo đói và vì vậy sẽ khơi ra những thảo luận về chính sách định hướng cho những năm tới. Như vậy bản báo cáo này sẽ không đưa ra những kết luận với những chỉ định chính sách mà nêu lên những câu hỏi mà Nhóm hy vọng sẽ được thảo luận rộng rãi giữa tất cả các bên có liên quan đến sự phát triển kinh tế và xã hội của Việt Nam. Nhóm Công tác đã rất quan tâm đến việc tạo ra báo cáo này với sự tham gia rộng rãi nhất của tất cả các bên liên quan cả dưới dạng cung cấp tư liệu tham khảo và quá trình viết.

Bản báo cáo sau đây chủ yếu phác họa và dựa vào cuộc sống của những hộ nghèo ở Việt Nam. Phần thông tin cơ bản nêu ra ở đây được lấy từ hai cuộc Điều tra Mức sống Dân cư Việt Nam do Tổng cục Thống kê tiến hành năm 1993 và 1998. Hai cuộc điều tra này được UNDP và SIDA (Thụy Điển) tài trợ và có sự trợ giúp kỹ thuật của Ngân hàng Thế giới. Phần thông tin đáng tin cậy do các cuộc điều tra này cung cấp còn được củng cố bằng những báo cáo đánh giá nghèo đói có sự tham gia của người dân (PPA) từ hơn 1000 hộ. Chương trình Phát triển Nông thôn Miền Núi Việt Nam -Thụy Điển có một quá trình hoạt động lâu dài ở vùng Miền núi phía Bắc và hiện đang làm việc với các hộ dân tộc ít người và dân tộc Kinh ở năm tỉnh miền núi phía Bắc. PPA ở Lào Cai trình bày những quan tâm và ưu tiên của người nghèo tại khu vực này. Tổ chức Action Aid Việt Nam đã làm việc ở tỉnh Hà Tĩnh từ năm 1994 và PPA ở Hà Tĩnh đã cung cấp những hiểu biết sâu sắc về khu vực nghèo tài nguyên và hay bị hạn hán này. Tổ chức Oxfam Anh làm việc với vùng Đồng bằng Sông Cửu Long có cả dân tộc Kinh và dân tộc ít người từ năm 1994 và đã có thể phản ánh được những quan điểm của người nghèo ở một vùng mà vấn đề về nghèo đói, nhìn chung vốn được xem là ít căng thẳng hơn những nơi khác. PPA ở Thành phố Hồ Chí Minh nghiên cứu cuộc sống của người nghèo ở thành thị gồm cả những người di cư nghèo không có đăng ký thường trú tại thành phố Hồ Chí Minh. Tổ chức Cứu trợ Nhi đồng Anh, làm việc với những nhóm trẻ em có nguy cơ dễ bị tổn thương ở Thành phố Hồ Chí Minh từ 1992 đã tiến hành nghiên cứu này. Ở mỗi khu vực điều tra, chính quyền địa phương đã tham gia rất tích cực, và hàng trăm người cùng nhiều tổ chức, cả thuộc chính phủ và phi chính phủ, từ cấp làng đến cấp Bộ, đều tham gia vào các cuộc họp phổ biến và thảo luận về các kết quả đạt được. Trong tất cả các cuộc họp, các cán bộ huyện và tỉnh đều thống nhất rằng những nghiên cứu này đã phản ánh được thực tế cuộc sống của người nghèo.

Báo cáo này là một sản phẩm của hàng loạt các cuộc phỏng vấn, thảo luận và họp bàn chứ không chỉ là trình bày quan điểm của một nhóm tác giả. Bộ phận Phát triển Quốc tế của Anh đã giúp đỡ hỗ trợ cho quá trình tham vấn rộng rãi cũng như trong việc tổng hợp tất cả các thông tin để tạo thành bản thảo này. Bản thảo bằng tiếng Anh và tiếng Việt đã được phân phát, lưu hành rộng rãi và những điểm chính đã được thảo luận rất sôi nổi. Bản báo cáo này phản ánh sự nỗ lực nghiêm túc để đi đến sự nhất trí nhất định từ những cuộc thảo luận đó. Hy vọng của Nhóm Công tác là việc tham vấn và thảo luận này sẽ được tiếp tục khi chúng ta bước vào giai đoạn quan trọng tiếp theo khi các vấn đề được nêu ra ở đây được xem xét và khi một chiến lược xoá đói giảm nghèo toàn diện ở Việt Nam được xây dựng và thi hành.

LỜI CẢM ƠN

Báo Cáo Phát Triển của Việt Nam năm 2000 về “Tấn công Nghèo đói” được nhóm công tác của các tổ chức chính phủ — nhà tài trợ — tổ chức phi chính phủ chuẩn bị, với sự đóng góp của nhiều người khác. Suốt cả quá trình, cả nhóm đã cộng tác rất chặt chẽ với Tiến sĩ Nguyễn Văn Tiến, Tổng Cục Phó Tổng Cục Thống Kê cùng các đồng nghiệp của ông, với tiến sĩ Nguyễn Hải Hữu, Vụ trưởng vụ Bảo Trợ Xã Hội Bộ Lao Động và Thương Binh Xã Hội kiêm Giám đốc Văn phòng chương trình Xóa Đói Giảm Nghèo và các đồng nghiệp của ông. Chúng tôi xin cảm ơn ông Tiến và ông Hữu đã hết sức giúp đỡ và có những ý kiến đóng góp quý báu cho Nhóm Công tác. Chúng tôi cũng xin cảm ơn Ủy ban Nhân dân tỉnh Lào Cai, Ủy ban Nhân dân tỉnh Hà Tĩnh, Ủy ban Nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh và Ủy ban Nhân dân tỉnh Trà Vinh, đã quan tâm và cộng tác với chúng tôi trong việc tổ chức bốn cuộc đánh giá về Nghèo đói có sự tham gia của người dân tại các địa phương nói trên. Chúng tôi cũng muốn cảm ơn ông Andrew Steer (Giám đốc, Ngân hàng Thế giới tại Việt Nam), ông Ravi Kanbur (Chủ nhiệm, Báo cáo Phát triển Thế giới 2000/2001), và ông Mike Walton (Giám đốc, Ban Giảm nghèo, Ngân hàng Thế giới) về những ý kiến đóng góp và sự động viên khuyến khích trong quá trình chuẩn bị bản Báo cáo này.

Trưởng Nhóm: Nisha Agrawal, Ngân hàng Thế giới

Các Thành viên của Nhóm Báo Cáo Nghèo Đói gồm:

(i) Các cơ quan chính phủ và đoàn thể: Nguyễn Thế Ba, Trần Hữu Toàn, Lê Thị Thống, Cao Việt Sinh (Bộ Kế hoạch và Đầu tư); Nguyễn Thị Lan Hương (Bộ Tài chính); Nguyễn Thị Kim Thanh (Ngân hàng Nhà nước); Đỗ Văn Hoà (Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn); Nguyễn Ngọc Khiêm (Bộ Lao động và Thương binh Xã hội); Nguyễn Phong (Tổng cục Thống kê); Lê Kim Khôi (Ủy ban Dân tộc Thiếu số và Miền núi); Nguyễn Thị Thanh Hòa (Hội Liên hiệp Phụ nữ).

(ii) Các tổ chức phi chính phủ và các tổ chức khác: Heather Grady, Stephan Nachuck, Thân Thị Thiên Hương (Tổ chức Oxfam Anh); Ramesh Singh, Phạm Văn Ngọc (Action Aid Việt Nam); Joachim Theis, Hoàng Thị Huyền (Quỹ Cứu Trợ Nhi Đồng Anh); Edwin Shanks, Bùi Đình Toái, Võ Thanh Sơn, William Smith (Chương trình Phát triển Nông thôn Miền núi Việt Nam - Thụy Điển)

(iii) Các nhà tài trợ: Minoli De Bresser, Dagmar Schumacher, Nguyễn Tiên Phong (UNDP), Henny Anderson (SIDA, Thụy Điển); Julia Hawkins, Alan Johnson (Bộ phận Phát Triển Quốc Tế của Sứ quán Anh); Nguyễn Nguyệt Nga, Carrie Turk, Bob Baulch (Ngân hàng Thế giới).

Các cộng tác viên chính khác: Paul Glewwe, Dominique Van de Walle (Ngân hàng Thế Giới); Sarah Bales, Patrick Belser (Tư vấn, Ngân hàng Thế giới).

Các cộng tác viên khác: Phùng Đức Tùng (Tổng cục Thống kê); Eliane Darbellay, Bà Marion Ginoli, Jim Carlson, Suzette Michell (UNDP); Jonathan Haughton (Tư vấn, Tổng cục Thống kê/UNDP); Nguyễn Văn Thuận, Nguyễn Thị Hải, Pushpanath Krishnamurthy (Quỹ Cứu trợ Nhi đồng Anh); Huỳnh Thị Ngọc Tuyết (Tư vấn, Quỹ Cứu trợ Nhi đồng Anh); Ngô Huy Liêm (GTZ, MOLISA); Nicolai Ruge, Bill Cudihy,

Chris Shaw, Mai Thị Thanh, Tosca Bruno, Chris Gibbs, Kazi Martin, Naoko Ishii, John Clark, Trần Thị Thanh Phương (Ngân hàng Thế giới); Anil Deolalikar (Tư vấn, Ngân hàng Thế giới).

Tham khảo ý kiến: Andy Mason và Valerie Kozel (Ngân hàng Thế giới)

Tham gia xuất bản và các công việc khác: Nguyễn Thúy Ngân và Phùng Thị Tuyết (Ngân hàng Thế giới).

MUC LUC

CHƯƠNG 1: CÁC XU HƯỚNG VÀ LOẠI HÌNH CỦA CÔNG CUỘC GIẢM NGHÈO ĐỐI	2
1. Những xu hướng của sự nghèo đói	3
2. Các loại hình của công cuộc giảm nghèo đói	11
CHƯƠNG 2: ĐẶC ĐIỂM CỦA CÁC HỘ NGHÈO.....	18
1. Nghề nghiệp, tình trạng việc làm và trình độ học vấn	19
2. Các đặc điểm về nhân khẩu học	22
3. Khả năng có được các nguồn lực.....	25
4. Nguy cơ dễ bị tổn thương và sự cô lập	28
5. Các nhóm rất nghèo và dễ bị tổn thương	30
CHƯƠNG 3: TẠO CƠ HỘI	40
1. Chương trình cải cách của Việt Nam.....	41
2. Cấu hình tăng trưởng và việc làm	43
3. Tăng trưởng và sự đa dạng hóa ở khu vực nông thôn	50
4. Các xu hướng đẩy triển vọng trong khu vực công nghiệp ở thành thị	59
CHƯƠNG 4: ĐẢM BẢO SỰ BÌNH ĐẲNG	65
1. Các xu hướng bất bình đẳng	66
2. Bình đẳng về giới.....	74
3. Điều hành Quốc gia và vấn đề Công bằng	87
CHƯƠNG 5: GIẢM BỚT NGUY CƠ BỊ TỔN THƯƠNG	95
1. Nguy cơ dễ bị tổn thương và nghèo đói.....	96
2. Bản chất của những đột biến ảnh hưởng đến các hộ nghèo.....	98
3. Các chiến lược đối phó	106
4. Mạng lưới an sinh công cộng và các chương trình mục tiêu	114
CHƯƠNG 6: TIẾN TỚI MỘT CHIẾN LƯỢC GIẢM NGHÈO ĐỐI TOÀN DIỆN	124
1. Xây dựng các chính sách và chương trình kinh tế và ngành.....	127
2. Xác định mục tiêu và giám sát kết quả.....	138
<u>PHU LUC</u>	
Phụ lục 1: Các thước đo mức nghèo đói và bất bình đẳng.....	149
Phụ lục 2: Tính toán các ngưỡng nghèo	152
Phụ lục 3: Lợi thế so sánh chưa được khai thác của Việt Nam trong xuất khẩu các sản phẩm chế tạo.....	161

Phụ lục 4: Nghèo khó và các hộ gia đình do phụ nữ làm chủ hộ.....	164
Phụ lục 5: Ma trận chuyển dịch của Việt Nam.....	168
Phụ lục 6: Theo dõi tình trạng nghèo đói và mức sống trong tương lai.....	171

HÌNH

Hình 1.1: Tỷ lệ nghèo đói ở Việt Nam, 1993-98.....	4
Hình 1.2: Tỷ lệ nghèo đói ở nông thôn và thành thị của Việt Nam.....	12
Hình 1.3 : Chỉ số khoảng cách nghèo theo khu vực thành thị - nông thôn.....	13
Hình 1.4: Tỷ lệ nghèo đói theo vùng, 1993 và 1998	15
Hình 2.1: Tỷ lệ nghèo đói tính theo các dân tộc.....	31
Hình 2.2: Tỷ lệ nghèo đói theo nhóm tuổi (tỷ lệ phần trăm của các nhóm tuổi có chi tiêu đầu người nằm dưới đường nghèo).....	37
Hình 3.1: Phân bổ sản lượng và việc làm theo ngành ở Việt Nam, 1993-1998.....	44
Hình 3.2: Giá (đô la Mỹ/tấn) và số lượng (triệu tấn) xuất khẩu gạo của Việt Nam và thế giới.....	60
Hình 4.1: Đường cong Lorenz của Việt Nam.....	67
Hình 4.2: Tăng trưởng chi tiêu thực tế bình quân đầu người ở nông thôn-thành thị 1993- 1998.....	69
Hình 4.3: Tăng trưởng chi tiêu thực tế bình quân đầu người ở các vùng, 1993-1998	71
Hình 4.4: Chỉ số Theil L theo vùng.....	72
Hình 4.5: Các mối liên hệ giữa tăng trưởng thu nhập ở thành thị và nông thôn.....	74
Hình 5.1: Chi tiêu bình quân đầu người, 1998	98
Hình 5.2: Sử dụng nguồn vốn để đối phó với những đột biến về sức khỏe	101
Hình 6.1: Khuôn khổ sử dụng làm cơ sở cho đánh giá những điều kiện tiên quyết để giảm nghèo đói và tăng trưởng công bằng.....	126

BẢNG

Bảng 1.1: Ngưỡng nghèo ở Việt Nam trong các năm 1993 và 1998	5
Bảng 1.2: Các chỉ tiêu về xã hội, 1993 - 1998.....	7
Bảng 1.3: Các chỉ tiêu về nghèo đói theo sự mô tả của các hộ nghèo	10
Bảng 1.4: Mức độ nghèo theo vùng trong năm 1993 và 1998.....	16
Bảng 1.5: Sự tập trung của nghèo đói theo các vùng ở Việt Nam trong các năm 1993 và 1998	17
Bảng 2.1: Tình trạng nghề nghiệp và việc làm của người nghèo, 1998.....	19
Bảng 2.2: Trình độ học vấn của người nghèo, 1998	21
Bảng 2.3: Số trẻ em dưới 15 tuổi theo hộ gia đình	23
Bảng 2.4: Phần trăm các hộ ở nông thôn không có đất chia hoặc đất nương rẫy	26

Bảng 2.5: Diện tích đất (m ²) của của các hộ với đất nông nghiệp phân theo nhóm chi tiêu	27
Bảng 2.6: Tỷ lệ người không có điều kiện sử dụng giao thông cơ giới phân theo nhóm chi tiêu, giai đoạn 1998	30
Bảng 2.7: Các xu hướng về tỷ lệ trẻ em đi học đúng tuổi theo dân tộc	33
Bảng 3.1: Tốc độ tăng tổng sản lượng và việc làm ở Việt Nam, 1992-1998	43
Bảng 3.2: Mức tăng việc làm theo các loại hình việc làm chính, 1993-98	46
Bảng 3.3: Cơ cấu của lao động làm công ăn lương, 1993-98	47
Bảng 3.4: Cơ cấu theo ngành của lao động làm công ăn lương, 1993-98.....	47
Bảng 3.5: Thời gian làm việc ở Nông thôn/Thành thị, 1993 và 1998.....	48
Bảng 3.6: Tỷ lệ thất nghiệp ở Việt Nam theo vùng và theo giới tính, 1993-98	49
Bảng 3.7: Các nguồn thu nhập của hộ gia đình ở nông thôn Việt Nam, 1993-98	50
Bảng 3.8: Tăng trưởng của doanh thu từ nông nghiệp, 1993-98	51
Bảng 3.9: Năng suất lúa quốc tế (tấn/ha).....	55
Bảng 3.10: Tốc độ tăng trưởng và lao động trong khu vực công nghiệp tư nhân ở Việt Nam	60
Bảng 3.11: Vốn đầu tư nước ngoài trực tiếp theo ngành, 1998	61
Bảng 3.12: Cấu hình xuất khẩu, 1992-97	62
Bảng 3.13. Tỷ trọng của ngành công nghiệp chế biến trong tổng xuất khẩu và trong các nguồn lực sẵn có tại các nước Đông Á.....	63
Bảng 4.1: So sánh về độ bất bình đẳng trên thế giới.....	68
Bảng 4.2: Phân tích tình trạng phát triển không đồng đều ở nông thôn và thành thị 1993-98.....	70
Bảng 4.3: Phân tích sự phát triển không đồng đều ở các vùng (Chỉ số bất bình đẳng Theil L1993-98)	71
Bảng 4.4: Tăng chi tiêu thực tế bình quân đầu người ở nông thôn và thành thị của các vùng 1993-98.....	73
Bảng 4.5: Các chỉ tiêu phúc lợi theo giới, 1998.....	76
Bảng 4.6: Những thay đổi trong trách nhiệm và quyền hạn của phụ nữ ở Hà Tĩnh.....	79
Bảng 4.7: Thời gian làm việc theo giới, 1992/93-1998	80
Bảng 4.8: Phụ nữ làm chính trị ở Việt Nam	86
Bảng 4.9: Một ví dụ tính thuế, phí và các khoản đóng góp khác của một hộ nghèo với 5 thành viên ở Hà Tĩnh	93
Bảng 4.10: Mức độ và gánh nặng thuế, phí và đóng góp (TFC) của các hộ gia đình nông thôn trong giai đoạn 1997-98	94
Bảng 5.1: Ma trận chuyển dịch của sự nghèo đói ở Việt Nam trong giai đoạn từ 1993 đến 1998 (tỷ lệ % của các hộ được điều tra trong cả 2 VLSS)	97
Bảng 5.2: Các loại khủng hoảng được đề cập đến nhiều nhất trong các điểm tiến hành PPA.....	99
Bảng 5.3: Các hình thức vay tiền của hộ nghèo ở Trà Vinh, Lào Cai.....	109

Bảng 5.4: Phạm vi hưởng lợi của thu nhập từ phúc lợi xã hội, 1998	120
Bảng 5.5: Phạm vi hưởng lợi của hệ thống phúc lợi xã hội, 1998	121
Bảng 6.1: Tỷ lệ học sinh đến trường xét theo nhóm chỉ tiêu	129
Bảng 6.2: Phạm vi triển khai chương trình miễn giảm học phí trong năm 1998	130
Bảng 6.3: Phân tích tỷ lệ giảm nghèo nhờ các nhân tố tăng trưởng kinh tế và phân phối lại ở 6 nước Đông Á	142
Bảng 6.4: So sánh quốc tế về một số chỉ tiêu y tế lựa chọn	144
Bảng 6.5: Các chỉ tiêu kết quả phát triển con người, các nhân tố và đòn bẩy thúc đẩy... ..	145
Bảng 6.6. Ví dụ về các chỉ tiêu kết quả và trung gian để theo dõi sự tiến triển.....	146

KHUNG

Khung 1.1: Các cuộc Điều tra Mức sống Dân cư ở Việt Nam	4
Khung 1.2: Bốn PPA ở Việt Nam.....	8
Khung 2.1: Sự phụ thuộc vào thu nhập thấp và thất thường ở thành phố Hồ Chí Minh	20
Khung 2.2: Đọc để thoát khỏi nghèo đói ở Hà Tĩnh	22
Khung 2.3: Tám con - Sự nghèo đói ở Lào Cai	24
Khung 2.4: Cảnh góa bụa và sự nghèo đói ở Trà Vinh.....	25
Khung 2.5: Hộ thiếu các nguồn lực ở Hà Tĩnh	26
Khung 2.8: Bảo vệ quyền lợi của người nghèo đô thị.....	36
Khung 3.1: Chương trình Đổi Mới của Việt Nam	42
Khung 3.2: Cơ hội đa dạng trong ngành dịch vụ ở Thành phố Hồ Chí Minh.....	45
Khung 3.3: Ở Hà Tĩnh, ngoài lúa gạo, thu nhập gia đình còn được bổ sung thêm từ chăn nuôi hươu, trồng cam, và nuôi thả cá.....	52
Khung 3.4: Hệ thống Ngân hàng ở nông thôn Việt nam.....	57
Khung 4.1: Kế hoạch hành động quốc gia vì sự tiến bộ của Phụ nữ Việt Nam	75
Khung 4.2: Những vấn đề bắt nguồn từ giới thấy được qua các PPA.....	77
Khung 4.3: Thời gian biểu hàng ngày của một phụ nữ ở Lào Cai.....	80
Khung 4.4: Tình trạng bạo lực ở một gia đình có trình độ học vấn cao ở Thanh Hóa	82
Khung 4.5: Thái độ đối với tình trạng bạo lực trong gia đình ở Việt Nam	82
Khung 4.6: Một người phụ nữ ly dị chồng, người dân tộc Phu La ở tỉnh Lào Cai	84
Khung 4.7: Chị Lý Thị Lan, Tỉnh Lào Cai	85
Khung 5.1: Chi phí phát sinh do ốm đau ở tỉnh Lào Cai	100
Khung 5.2: Vụ đưa hấu bị thất bát tại Trà Vinh.	103
Khung 5.3: Tác động của lũ lụt gần đây đối với miền Trung Việt Nam	104
Khung 5.4: Sự tàn phá của chuột	105
Khung 5.5: Vật nuôi bị bệnh và hạt giống kém: tai họa kép cho một bản ở Lào Cai.....	106

Khung 5.6: Giảm nguy cơ dễ bị rủi ro bằng cách mở rộng các cơ hội tiết kiệm bằng tiền.....	108
Khung 5.7: Tình trạng không có đất ở Trà Vinh	112
Khung 5.8: Sử dụng trẻ em để đối phó với khó khăn	113
Khung 6.1: Các mục tiêu phát triển của Việt Nam cho giai đoạn 1996-2000.....	139
Khung 6.2: Các mục tiêu phát triển quốc tế.....	140

PHẦN I

PHÂN TÍCH SỰ NGHÈO ĐÓI

Phần thứ nhất của báo cáo này sẽ khám phá những thông tin mới về nghèo đói có được từ cuộc Điều tra Mức sống Dân cư 1997/98 và bốn Đánh giá Nghèo đói có Sự Tham gia của Người dân. Chương Một xem xét các xu hướng của tình trạng nghèo đói theo các quan điểm khác nhau, xem xét xu hướng thay đổi của chỉ tiêu bình quân đầu người và của các chỉ tiêu xã hội. Quan trọng hơn, chương này cũng trình bày các xu hướng thay đổi cuộc sống theo như nhận thức và tự diễn đạt của các hộ nghèo. Chương Hai sẽ thảo luận những đặc điểm của các hộ nghèo: ai là những người vẫn còn nghèo ở Việt Nam ngày nay?

CHƯƠNG 1

CÁC XU HƯỚNG VÀ LOẠI HÌNH CỦA CÔNG CUỘC GIẢM NGHÈO ĐỐI

Tổng quan:

Giảm nghèo đói ở Việt Nam

- Cho dù được tính toán đo đạc như thế nào thì tỷ lệ nghèo ở Việt Nam đã giảm đi trong thời gian từ 1993 đến 1998. Kết quả đó được thể hiện về mặt định lượng bằng chỉ tiêu tính trên đầu người cao hơn, những chỉ tiêu về xã hội được cải thiện, và ngay bản thân hộ nghèo cũng cảm nhận thấy rằng cuộc sống nói chung đã trở nên khá hơn trong những năm gần đây. Tăng trưởng kinh tế nhanh chính là yếu tố trung tâm của những thành tựu này.
- Nghèo đói chủ yếu vẫn diễn ra ở khu vực nông thôn với 90% người nghèo sống ở nông thôn và 45% dân nông thôn sống dưới ngưỡng nghèo.
- Dù ở thành phố, tỷ lệ người nghèo chiếm chưa tới 10% song những hộ quá nghèo vẫn còn tiếp tục tồn tại. Số liệu thống kê có thể chưa tính đến đầy đủ nhóm dân nhập cư nghèo. Nghèo đói ở thành thị có vẻ là một hiện tượng đặc biệt phức tạp.
- Những thành quả của công cuộc giảm nghèo đói là phổ biến. Tỷ lệ nghèo đói đã giảm đi ở tất cả 7 vùng của Việt Nam nhưng mức độ giảm và tỷ lệ nghèo giữa các vùng rất khác nhau.
- Miền núi phía Bắc, Tây Nguyên và vùng Bắc Trung Bộ là những vùng nghèo nhất. Các chỉ số về khoảng cách nghèo cho thấy tình trạng nghèo đói ở miền núi là nghiêm trọng hơn cả. Miền Đông Nam Bộ trong đó bao gồm cả thành phố Hồ Chí Minh giàu có hơn hẳn so với các vùng khác.
- Có gần 70% số dân nghèo cả nước tập trung tại ba vùng: Miền núi phía Bắc (28%), Đồng bằng Sông Cửu Long (21%) và Bắc Trung Bộ (18%).
- Tỷ lệ giảm nghèo đói ở Đồng bằng Sông Hồng là cao nhất. Ngược lại mức giảm thấp nhất lại là ở Đồng bằng Sông Cửu Long.
- Những kết quả nổi bật của công cuộc giảm nghèo ở Việt Nam trong thời gian từ 1993 đến 1998 vẫn còn khá mong manh. Các ước tính về nghèo đói rất nhạy cảm với việc thay đổi ngưỡng nghèo và vì vậy tốt hơn hết là đưa ra tỷ lệ nghèo đói ở Việt Nam ở trong khoảng từ 30 đến 45%.

“Đời sống của đại bộ phận nhân dân tỉnh Trà Vinh đã được cải thiện hơn nhiều so với mười năm trước đây. Người dân Trà Vinh có thu nhập cao hơn, để dành được nhiều hơn, có chế độ dinh dưỡng và sức khỏe tốt hơn. Họ cũng được hưởng nhiều hơn những dịch vụ do Nhà nước cung cấp, số trẻ em được đến

trường nhiều hơn (và các em được theo học dài hơn). Thậm chí khi nhắc đến các vấn đề mang tính riêng tư, phần lớn những người được phỏng vấn đều khẳng định những xu hướng này một cách rõ ràng... Hơn nữa, phần lớn nhân dân tỉnh Trà Vinh tin tưởng cuộc sống của họ sẽ còn tiếp tục được cải thiện hơn nữa". Đánh giá nghèo đói có sự tham gia của người dân (PPA) ở Trà Vinh, Oxfam Anh (1999).

1. NHỮNG XU HƯỚNG CỦA SỰ NGHÈO ĐÓI

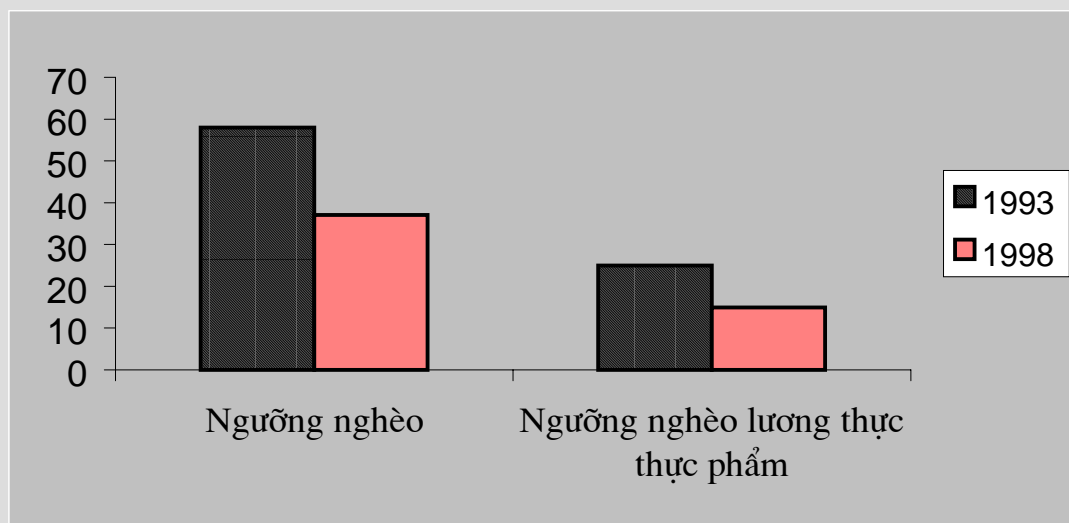
1.1 Tỷ lệ nghèo ở Việt Nam đã giảm đi rất nhiều trong thời gian từ 1993 đến 1998.

1. Trong một vài năm trở lại đây, tỷ lệ nghèo đói ở Việt Nam đã giảm đi đáng kể. Điều này được thể hiện qua mức tăng chỉ tiêu bình quân đầu người cũng như qua nhiều báo cáo về sự cải thiện đời sống nói chung của người dân. Tỷ lệ người dân có mức chi tiêu bình quân đầu người ở dưới ngưỡng nghèo chung đã giảm mạnh từ 58% năm 1993 xuống còn 37% vào năm 1998 (Hình 1.1)¹. Số người dân thuộc diện dưới ngưỡng nghèo về lương thực thực phẩm, là ngưỡng thấp hơn ngưỡng nghèo chung, đã giảm từ 25% xuống còn 15%. Điều này đã chứng tỏ rằng ngay cả bộ phận dân cư nghèo nhất cũng đã cải thiện được mức sống trong thời gian từ 1993 đến 1998². Tuy tỷ lệ nghèo đói ở Việt Nam vẫn còn rất cao song việc đạt được các mức giảm nghèo đói như vậy chỉ trong vòng 5 năm vừa qua là rất ấn tượng. Trong những năm gần đây hầu như chưa một quốc gia nào lại đạt được sự giảm nghèo đói một cách mạnh mẽ chỉ trong một thời gian ngắn như vậy. (Trung Quốc và In-đô-nê-xi-a trong thập niên 1980 có thể coi là những ngoại lệ).

¹ Các số liệu của cuộc Điều tra Mức sống Dân cư lần thứ nhất được thu thập trong thời gian từ tháng 10 năm 1992 đến tháng 9 năm 1993. Ở cuộc điều tra thứ hai, việc thu thập số liệu được thực hiện trong khoảng thời gian từ tháng 12 năm 1997 đến tháng 12 năm 1998. Trong bản báo cáo này, các cuộc điều tra này sẽ được gọi là VLSS93 và VLSS98 và các năm 1992/93 và 1997/98 sẽ được gọi là 1993 và 1998.

² Các chỉ số về mức độ và sự trầm trọng của nghèo đói cũng cho thấy có sự cải thiện về mặt phúc lợi. Chỉ số khoảng cách nghèo - một chỉ số phản ánh mức độ nghèo - đã giảm từ 19% xuống còn 10% trong khoảng thời gian từ năm 1993 đến năm 1998. Chỉ số bình phương khoảng cách nghèo - một chỉ số phản ánh tính chất nghiêm trọng của sự nghèo đói - trong giai đoạn này cũng giảm từ 8% xuống còn 4%. Việc tính toán các chỉ số khoảng cách nghèo sẽ được trình bày trong Phụ lục 1.

Nghèo đói - nếu được tính trên cơ sở chỉ tiêu của hộ dân cư ở mức cần thiết - đã giảm đi trong thời gian từ 1993 đến 1998 ở Việt Nam.



Hình 1.1: Tỷ lệ nghèo đói ở Việt Nam, 1993-98

Nguồn: Ước tính của Ngân hàng Thế giới dựa vào số liệu của VLSS93 và VLSS98.

2. Các chỉ số định lượng về nghèo đói được tính toán dựa vào các số liệu của Tổng cục Thống kê (GSO) thu thập trong hai cuộc Điều tra Mức sống Dân cư tiến hành năm 1993 và 1998 (Khung 1.1).

Các cuộc Điều tra Mức sống Dân cư ở Việt Nam được tiến hành vào các năm 1993 và 1998 đã cung cấp một nguồn dữ liệu rất phong phú cho việc phân tích nghèo đói.

Khung 1.1: Các cuộc Điều tra Mức sống Dân cư ở Việt Nam

Các cuộc Điều tra Mức sống Dân cư tiến hành năm 1993 và 1998 đã cung cấp một nguồn dữ liệu về hộ gia đình rất phong phú có thể dùng cho việc phân tích nghèo đói và các vấn đề kinh tế vi mô ở Việt Nam. Những cuộc điều tra này do Tổng cục Thống kê thực hiện với sự tài trợ của SIDA (Thụy Điển) và UNDP và được sự trợ giúp về kỹ thuật của Ngân hàng Thế giới. Các cuộc điều tra với mẫu được chọn trên phạm vi toàn quốc này cung cấp dữ liệu theo rất nhiều chủ đề như chi tiêu và thu nhập; giáo dục; sức khỏe; sinh sản và dinh dưỡng; việc làm; di cư; nhà cửa; các hoạt động sản xuất nông nghiệp, các hộ sản xuất kinh doanh nhỏ, tín dụng và tiết kiệm. Ngoài các bảng câu hỏi dành cho các hộ gia đình, những cuộc điều tra này còn có các bảng câu hỏi dành cho xã (chỉ dùng cho các vùng nông thôn), các bảng câu hỏi về giá cả và, trong cuộc điều tra năm 1998 còn có thêm các phần hỏi về các cơ sở y tế và trường học. Cuộc Điều tra Mức sống Dân cư lần thứ nhất đã tiến hành khảo sát 4.800 hộ và hơn 6.000 hộ đã được phỏng vấn trong cuộc điều tra lần hai. Khoảng 4.300 hộ đã được phỏng vấn trong cả hai cuộc điều tra và đây là một mẫu các hộ điều tra định kỳ đủ lớn để có thể dùng cho việc phân tích sự thay đổi của mức sống theo thời gian. Bộ phận Phát triển Quốc tế của Sứ quán Anh (DFID) đã hỗ trợ cho việc phân tích kết quả của VLSS98.

3. Các con số về tỷ lệ nghèo đói trong Hình 1.1 được tính theo phương pháp định nghĩa sự nghèo đói được sử dụng rộng rãi trên trường quốc tế. Những con số này tính số người dân (“chỉ số đếm đầu người” — “headcount index”) nằm dưới ngưỡng nghèo

được tính toán dựa vào mức chi tiêu bình quân đầu người. Hai ngưỡng nghèo đói được sử dụng là ngưỡng nghèo chung và ngưỡng nghèo lương thực thực phẩm được trình bày ở trong Bảng 1.1.

Chi tiêu cần thiết để mua lương thực thực phẩm tối thiểu và các mặt hàng thiết yếu khác ở Việt Nam

Bảng 1.1: Ngưỡng nghèo ở Việt Nam trong các năm 1993 và 1998

	Chi tiêu bình quân đầu người hàng năm	
	1993 (nghìn đồng, tính vào thời điểm tháng 1-1993)	1998 (nghìn đồng, tính vào thời điểm tháng 1-1998)
Ngưỡng nghèo về lương thực thực phẩm	750 (54 USD)	1 287 (92 USD)
Ngưỡng nghèo chung	1 160 (83 USD)	1 788 (128 USD)

Nguồn: Tổng cục Thống kê và Ngân hàng Thế giới ước tính dựa trên VLSS93 và VLSS98

4. Các ngưỡng nghèo đói trong Bảng 1.1 đã được Tổng cục Thống kê và Ngân hàng Thế giới thống nhất công nhận là thích hợp để phân tách các hộ nghèo và hộ không nghèo³. Các hộ gia đình nằm đúng vào ngưỡng nghèo thấp-ngưỡng nghèo về lương thực thực phẩm có mức chi tiêu bình quân đầu người đủ để mua thức ăn có giá trị dinh dưỡng 2.100 calo một ngày, nhưng không đủ để chi tiêu vào những mặt hàng thiết yếu khác ngoài lương thực thực phẩm. Do vậy bất cứ khoản chi tiêu nào khác của các hộ gia đình nằm đúng vào hoặc nằm dưới ngưỡng nghèo về lương thực thực phẩm nếu phát sinh sẽ làm ảnh hưởng đến việc nhận được mức dinh dưỡng cần thiết. Còn ngưỡng nghèo chung như chúng ta thường nhắc đến có một khoản dành chi cho việc tiêu dùng những mặt hàng ngoài lương thực thực phẩm như quần áo và nhà cửa. Do vậy các hộ gia đình nằm đúng vào hay trên *ngưỡng nghèo chung* sẽ có mức chi tiêu bình quân đầu người đủ để đáp ứng các nhu cầu về dinh dưỡng và một số nhu cầu cơ bản khác ngoài lương thực thực phẩm. Ngưỡng nghèo chung này đã tăng từ 1,2 triệu VND (83 USD) vào năm 1993 lên 1,8 triệu VND (128 USD) vào năm 1998. Những sự khác biệt về giá cả trong khu vực và những thay đổi hàng tháng của giá cả trong thời gian tiến hành khảo sát đã được tính đến khi tính toán các ngưỡng nghèo này.

1.2. Các chỉ tiêu về xã hội đã được cải thiện trong thời gian từ 1993 đến 1998

5. Mức sống của dân cư đo bằng chi tiêu của hộ gia đình đã được cải thiện và điều này được khẳng định rõ nét bởi các nguồn thông tin và số liệu khác. Các chỉ tiêu về xã hội cho thấy sự cải thiện trong việc tiếp cận đến các dịch vụ y tế và giáo dục của người dân. Các thông tin định tính thu thập được từ các nghiên cứu Đánh giá Nghèo đói có Sự tham gia của Người dân (PPA) đã củng cố thêm những kết luận đó thông qua việc xác định một số những tiến bộ không thuộc lĩnh vực kinh tế đã đạt được trong thời gian gần đây trong cuộc sống của các hộ dân nghèo. Một trong những ví dụ là các

³ Có thể tham khảo chi tiết đầy đủ về các ngưỡng nghèo đói ở Phụ lục 2.

hộ gia đình đã cảm thấy tự chủ hơn trong cuộc sống của mình. Cho dù nghèo đói có được định nghĩa và đo lường như thế nào đi nữa thì những thông tin hiện có đều cho thấy là mức sống của người dân đã được cải thiện.

6. Tất cả các chỉ tiêu trong Bảng 1.2 về phát triển con người, sự tiếp cận đến hạ tầng cơ sở, và sở hữu các loại hàng tiêu dùng lâu bền đã khẳng định rằng mức sống của người dân đã được cải thiện trong giai đoạn từ năm 1993 đến năm 1998.

- Tỷ lệ trẻ em đi học ở cấp tiểu học (cả học sinh nam và nữ) tuy đã ở mức cao song vẫn tiếp tục tăng lên: từ 87% lên đến 91% đối với nữ và từ 86% lên đến 92% đối với nam;
- Tỷ lệ đi học ở cấp phổ thông cơ sở đã tăng gấp đôi đối với cả các học sinh nam và nữ, và hiện ở mức 61% cho nữ và 62% cho nam. Số lượng trẻ em đi học phổ thông cơ sở giảm xuống mức thấp là 2,7 triệu em vào năm 1990 song hiện nay con số này đã lên tới 5 triệu em.
- Tỷ lệ đi học phổ thông trung học cũng tăng rõ rệt đối với cả học sinh nam và nữ: từ 6% lên 27% đối với nữ và từ 8% lên 30% đối với nam. 1,6 triệu trẻ em đã vào học các trường phổ thông trung học trong năm học 1998 và như vậy đã đảo ngược tình trạng tỷ lệ nhập học giảm sút vào cuối thập niên 1980 và đầu thập niên 1990 (Ngân hàng Thế giới, 1995);
- Tỷ lệ trẻ em trai và gái dưới 5 tuổi bị suy dinh dưỡng đã giảm từ mức một nửa xuống còn 1/3 tổng số trẻ;
- Tình trạng dinh dưỡng của người lớn đã được cải thiện chút ít nhưng 28% người lớn vẫn còn bị suy dinh dưỡng ở mức nặng hoặc nhẹ. Tình trạng dinh dưỡng của nam đang được cải thiện nhanh hơn so với nữ;
- Khả năng tiếp cận đến hạ tầng cơ sở như các trung tâm y tế công cộng, nước sạch và điện, đã tăng lên;
- Người dân ngày càng có thêm nhiều các đồ dùng lâu bền như đài, tivi và xe đạp. Trong năm 1998, 47% hộ gia đình có đài, 58% có tivi, và 76% có xe đạp.

Các chỉ tiêu về xã hội đã được cải thiện trong giai đoạn từ 1993 đến 1998

Bảng 1.2: Các chỉ tiêu về xã hội, 1993 - 1998

Chỉ tiêu	1992/93	1998
Phát triển con người		
-- Giáo dục		
Tỷ lệ trẻ em đi học đúng tuổi ở cấp tiểu học		
Học sinh nữ	87.1	90.7
Học sinh nam	86.3	92.1
Tỷ lệ trẻ em đi học đúng tuổi ở cấp phổ thông cơ sở *		
Học sinh nữ	29	62.1
Học sinh nam	31.2	61.3
Tỷ lệ trẻ em đi học đúng tuổi ở cấp phổ thông trung học *		
Học sinh nữ	6.1	27.4
Học sinh nam	8.4	30
-- Dinh dưỡng trẻ em		
Tỷ lệ trẻ em còi từ trong độ tuổi từ 0 đến 59 tháng	51	34
Trẻ em trai	51	33
Trẻ em gái	50	35
-- Dinh dưỡng người lớn		
Tỷ lệ suy dinh dưỡng tương đối và nặng của người lớn (Chỉ số cơ thể nhỏ hơn 18.5)	32	28
Nữ (không có thai)	32	30
Nam	32	25
Khả năng tiếp cận cơ sở hạ tầng		
% dân số nông thôn có trung tâm y tế công cộng ở trong xã	93	97
% dân số nông thôn có nước sạch	17	29
% dân số thành thị có nước sạch	60	75
% dân số dùng điện làm nguồn thắp sáng chính	48	77
Tỷ lệ hộ có đồ dùng lâu bền		
% số hộ có đài	40	47
% số hộ có TV	25	58
% số hộ có xe đạp	67	76

Ghi chú: * Sự tăng nhanh của tỷ lệ đi học ở cấp phổ thông cơ sở và trung học đã đảo ngược tình trạng đi học giảm dần trong giai đoạn 1987-1992.

**Nước sạch ở đây là nước máy, nước giếng khơi và nước mưa

Nguồn: Ước tính của Ngân hàng Thế giới dựa vào số liệu của VLSS93 và VLSS98.

1.3 Người nghèo cảm thấy là trong những năm gần đây mức sống của họ đã khá hơn

7. Bốn PPA đã sử dụng các cách phân loại chất lượng cuộc sống và các kỹ thuật có người dân tham gia khác để thu hút các cộng đồng nghèo tham gia vào thảo luận và phân tích các góc độ của sự nghèo đói và sung túc (Khung 1.2). Một số tiêu thức chủ yếu dùng để xác định ra các hộ nghèo hay các hộ dễ bị tổn thương, đã xuất hiện nhiều lần trong các đánh giá phân loại chất lượng cuộc sống được trình bày trong Bảng 1.3 dưới đây.

Bốn PPA đã giúp chúng tôi hiểu rõ hơn về nhiều khía cạnh khác nhau của nghèo đói ở Việt Nam.

Khung 1.2: Bốn PPA ở Việt Nam

Các địa bàn của bốn PPA đã được lựa chọn sao cho thể hiện được tính đa dạng về mặt địa lý cũng như các điều kiện vật chất và xã hội của các hộ nghèo. Nghiên cứu này được thực hiện đối với hơn 1.000 hộ. Dưới đây là một số nét đặc trưng của các địa bàn nghiên cứu.

Tỉnh Lào Cai. Do Chương trình Phát triển Nông thôn Miền núi (Việt Nam- Thụy điển) thực hiện. Chương trình này điều tra thực trạng các hộ nghèo ở sáu bản thuộc hai huyện có đặc điểm tương đối khác nhau. Dân tộc ít người chiếm một tỷ lệ lớn trong địa bàn nghiên cứu: các bản này có tới 12 nhóm dân tộc khác nhau trong đó có cả người Kinh. Địa hình và hệ thống canh tác ở các bản này rất khác nhau nhưng bao gồm cả trồng lúa và nông nghiệp vùng cao. Một vài bản thuộc vùng sâu vùng xa.

Tỉnh Hà Tĩnh. Do Action Aid Việt Nam phối hợp với chính quyền địa phương và một tổ chức phi chính phủ của Việt Nam (RTCCD) thực hiện tại 13 làng thuộc sáu huyện thường xuyên bị hạn hán và bão lụt tại vùng Bắc Trung bộ. Dân cư ở đây toàn là người Kinh và chủ yếu sống dựa vào canh tác trên một vùng đất xấu.

Tỉnh Trà Vinh. Tổ chức Oxfam Anh so sánh bốn làng của một huyện tương đối giàu với bốn làng của một huyện nghèo nhất của tỉnh trong PPA này. Nghiên cứu bao gồm các làng trong đó người Khơ me chiếm đa số và các làng chủ yếu là người Kinh sinh sống. Đồng bằng sông Cửu Long không phải là vùng nghèo nhất nước nhưng là vùng phát triển tương đối chậm trong giai đoạn 1992-1997. Ở trong vùng này, các hộ không có đất là nhóm đặc biệt nghèo và dễ bị tổn thương và số lượng những hộ này đang có chiều hướng gia tăng.

Thành phố Hồ Chí Minh. PPA này do Quỹ Cứu trợ Nhi đồng Anh thực hiện. Kết quả cho thấy mặc dù thành phố Hồ Chí Minh là thành phố lớn nhất nằm trong một vùng giàu có nhất ở Việt Nam song vẫn có khu vực nghèo đói trầm trọng. Các hộ nghèo trong thành phố là những hộ thường bị phụ thuộc vào thu nhập không ổn định từ khu vực không chính thức và rất dễ bị tổn thương bởi các dao động về cầu đối với lao động giản đơn và nhu cầu đối với các dịch vụ trong khu vực không chính thức. Cộng đồng các hộ nhập cư không có hộ khẩu thường trú ở trong tình trạng đặc biệt khó khăn.

Nguồn lực để tiến hành các PPA trên đây là do các cơ quan thực hiện cùng với Bộ phận Phát triển Quốc tế của Sứ quán Anh và Ngân hàng Thế giới cung cấp.

8. Mức giảm nghèo đói đây ấn tượng được tính toán theo phương pháp truyền thống là đếm số dân thuộc diện này đã được củng cố thêm bởi kết quả của các PPA.

Có một điều được khẳng định là trên tất cả các địa bàn *nông thôn*, cuộc sống - trong đó bao gồm cả các khía cạnh phi kinh tế của nghèo đói - đã được cải thiện đối với phần lớn các hộ gia đình trong những năm gần đây (Khung 1.3). Tuy nhiên PPA ở Hà Tĩnh nhắc cho ta thấy rằng mức sống trong quá khứ đã thấp đến như thế nào: “*Tôi cảm thấy sợ hãi khi nhớ lại mười năm trước đây cuộc sống của chúng tôi đã khó khăn đến mức nào*” - một người được phỏng vấn đã nói như vậy. Những cải thiện về mặt kinh tế là một phần của câu chuyện mà các hộ nghèo nông thôn đã nhắc đến. Nhìn chung những cải thiện này có liên quan đến việc trở lại với hệ thống sản xuất dựa vào hộ gia đình, đến cơ hội tham gia vào các hoạt động mới, trước hết là trong lĩnh vực nông nghiệp, và mở rộng phạm vi hoạt động sản xuất nông nghiệp của họ một cách có hiệu quả. Các vấn đề này sẽ được tiếp tục thảo luận ở trong chương 3.

Người nghèo cảm thấy rằng mức sống của họ đã được cải thiện trong những năm gần đây

Khung 1.3: Nghèo đói ở Hà Tĩnh.

Mặc dù mức nghèo đói đã giảm một cách đáng kể trong vòng mười năm qua nhưng phần lớn người dân Hà Tĩnh nói rằng họ vẫn còn nghèo. Nhưng mức nghèo đã giảm đi đáng kể, nhất là đối với các hộ thuộc mức phân loại thấp nhất là rất nghèo hay đói. Nhìn chung, tỷ lệ các hộ thuộc loại này đã giảm từ khoảng hai phần ba số hộ trong làng xuống còn non nửa. Trong khi đó tỷ lệ các hộ khá tăng từ gần như số không lên đến 10 %.

Nguồn: PPA ở Hà Tĩnh, Action Aid Việt Nam (1999).

9. Cũng giống như sự gia tăng thu nhập, việc mở rộng phạm vi hoạt động sản xuất nông nghiệp được coi là đã giúp cải thiện khả năng chống đỡ của các hộ nghèo đối với các đột biến và các cuộc khủng hoảng và tăng cường an toàn cho cuộc sống sinh nhai. Trong các PPA, người nghèo đã dùng nhiều chỉ tiêu kinh tế và phi kinh tế về mức sống để mô tả tình cảnh của họ (Bảng 1.3). Vì vậy, trong các PPA nhiều hộ đã bình luận rằng ngày nay họ cảm thấy tự chủ hơn cuộc sống của mình. Các hộ đã nêu lên những cải thiện phi kinh tế trong những năm qua như sau:

- Cuộc sống gia đình hài hoà hơn do những căng thẳng về kinh tế đã giảm bớt
- Tình làng nghĩa xóm tốt hơn và cộng đồng ít bất hoà tranh chấp hơn
- Hạ tầng cơ sở được cải thiện, đặc biệt là hệ thống thuỷ lợi và trường học
- Khả năng di chuyển cao hơn có vai trò quan trọng đối với các hộ ở một trong những địa bàn nghiên cứu, và trong 5 năm qua số lượng người di cư khỏi vùng nông thôn nghèo này đã tăng lên.

Nghèo đói được người nghèo mô tả như là một hiện tượng đa dạng và phức tạp

Bảng 1.3: Các chỉ tiêu về nghèo đói theo sự mô tả của các hộ nghèo

<p>Nguồn vốn tự nhiên, vốn tài chính và vốn vật chất</p>	<p>Những người trả lời trong tất cả các PPA đều đánh giá các hộ nghèo là những hộ đói triền miên. Tài sản vốn liếng kinh tế của họ ít tới mức không đủ để trang trải các nhu cầu tiêu dùng cơ bản nhất. Ở các vùng nông thôn, cơ sở nguồn lực hạn chế có nghĩa là kinh tế hộ của họ không được đa dạng hoá và họ rất dễ bị tổn thương khi mất mùa. Tại vùng thành thị được nghiên cứu, cơ sở nguồn lực hạn chế có nghĩa là họ có ít khả năng tạo ra được nguồn thu nhập bằng tiền ổn định và nhìn chung phải phụ thuộc vào các nghề dịch vụ không chính thức để có được nguồn thu nhập dao động. Nợ nần (và đi liền với nó là sự căng thẳng lớn về tài chính cũng như tâm lý) được xem là một tín hiệu của sự nghèo đói. Một căn nhà nhỏ có mái che tạm cũng thường xuyên được nhắc đến như là một đặc điểm xác định sự nghèo đói trong các PPA.</p>
<p>Nguồn vốn nhân lực</p>	<p>Thành phần và cơ cấu hộ, có quan hệ chặt chẽ với các giai đoạn của chu kỳ cuộc sống hộ thường hay được sử dụng để xác định các hộ nghèo. Có nhiều con còn nhỏ tạo ra tỷ lệ phụ thuộc lớn và là một chỉ số được nhắc đến trong tất cả các địa bàn nghiên cứu. Tương tự, những hộ thiếu lao động do lao động lớn bị chết, bị bệnh tật hay rời khỏi gia đình cũng được nhìn nhận là đặc biệt nghèo. Các hộ già cả và ít người được xác định là nghèo vì nguồn lao động của họ bị giảm sút và họ dễ bị ốm đau. Các hộ có người lớn với trình độ học vấn thấp và bị hạn chế về tiếng Việt (ở các vùng dân tộc ít người) cũng được xem là có mức sống thấp. Tại tất cả các địa bàn nghiên cứu, việc trẻ em trong độ tuổi đi học không đến trường cũng là một biểu hiện của nghèo đói</p>
<p>Tính dễ bị tổn thương bởi các cuộc khủng hoảng và những sự đột biến</p>	<p>Các hộ thuộc loại nghèo đói nhất trong các PPA là các hộ có người nhà hiện đang bị ốm hoặc mới bị chết, hoặc có người nhà nghiện ma túy hay nghiện rượu. Ngoài ra các hộ bị mất gia súc hay vật nuôi bị chết hay đầu tư bị thất bại cũng nằm trong nhóm này. Tất cả các yếu tố trên cho thấy những khoản chi tiêu cũng như những giảm sút về thu nhập đều gây ra những khó khăn nghiêm trọng cho các hộ thiếu các nguồn lực.</p>
<p>Cơ lập về văn hoá và địa lý</p>	<p>Các PPA được thực hiện ở các vùng có nhiều người dân tộc ít người cho thấy tầm quan trọng của khía cạnh về dân tộc trong vấn đề nghèo đói. Một vài nhóm phải chịu cảnh nghèo đói nhiều hơn so với các nhóm khác. Các hộ ở các vùng sâu vùng xa được xem là nghèo hơn và tại thành phố Hồ Chí Minh, các hộ sống trên đất có kế hoạch sẽ bị giải toả hay tại các điểm xa các đường phố chính thì được coi là các hộ nghèo.</p>

(còn tiếp)

Bảng 1.3 (tiếp)

Mối liên hệ xã hội ở mức thấp hay bị xã hội xa lánh	Các hộ di cư không có hộ khẩu chính thức được coi là nghèo vì họ không được quyền hưởng một số dịch vụ nhất định. Những hộ mới di cư đến các địa điểm nghiên cứu ở thành phố Hồ Chí Minh, Trà Vinh và Lào Cai thường có ít tài sản hơn, có đất xấu hơn, ít có quan hệ xã hội và nơi để nhờ cậy lúc khó khăn. Một số hộ đôi khi bị xếp vào các nhóm thấp vì quan hệ xã hội hạn hẹp làm giảm khả năng của họ trong việc chống đỡ với khủng hoảng cũng như hạn chế các cơ hội vượt lên của họ.
------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Ghi chú: Các câu in đậm được sử dụng như là các tiêu chí trong phân loại chất lượng cuộc sống để phân biệt giữa các hộ nghèo và các hộ khá.

Nguồn: Báo cáo Tổng hợp về PPA, Ngân hàng Thế giới (1999_a).

10. Kết quả của các PPA cho thấy các hộ có mức sống tăng nhanh nhất trong mấy năm vừa qua có lẽ đã có xuất phát điểm tương đối khá. Hoàn cảnh đã cho phép họ có một vị trí thuận lợi để tận dụng được các cơ hội mới. Tuy tất cả các hộ đều thấy đó là những cơ hội đang đến nhưng không phải hộ nào cũng tận dụng được chúng. Cụ thể, những hộ tận dụng được cơ hội thường là những hộ mà:

- ở trong giai đoạn của chu kỳ cuộc sống hộ cho phép họ đầu tư được lao động của mình vào các hoạt động mới hay tăng cường các hoạt động hiện có
- tiếp cận được các nguồn thông tin về thị trường và về kỹ thuật mới
- ở các vùng nông thôn, họ có đất và có nguồn vốn tài chính cần thiết để có thể trang trải các nhu cầu tiêu dùng mà không phải bán đi các tài sản hay đi vay mượn.
- được sử dụng đất vườn và địa điểm dùng cho các nghề phụ
- được vay vốn từ các nguồn tích lũy hay tín dụng chính thức để đầu tư vào các hoạt động mới. Tại tất cả các điểm nghiên cứu ở nông thôn đều có một sự nhất trí cao là người giàu thường có lợi thế hơn trong việc vay từ các nguồn vốn chính thức
- tại các vùng thành thị, họ có hộ khẩu thường trú và có nguồn thu nhập thường xuyên
- tại tất cả các điểm, họ đều là những người có sức khỏe tốt.

11. Như vậy các hộ phải chịu những hạn chế thường trong những lĩnh vực này thường ít có điều kiện để tận dụng được những cơ hội mới. Một người được phỏng vấn ở tỉnh Hà Tĩnh đã phát biểu: “*bây giờ có nhiều cơ hội hơn trước đây, nhưng dường như những người nghèo lại có ít khả năng tận dụng chúng hơn*”.

2. CÁC LOẠI HÌNH CỦA CÔNG CUỘC GIẢM NGHÈO ĐỐI

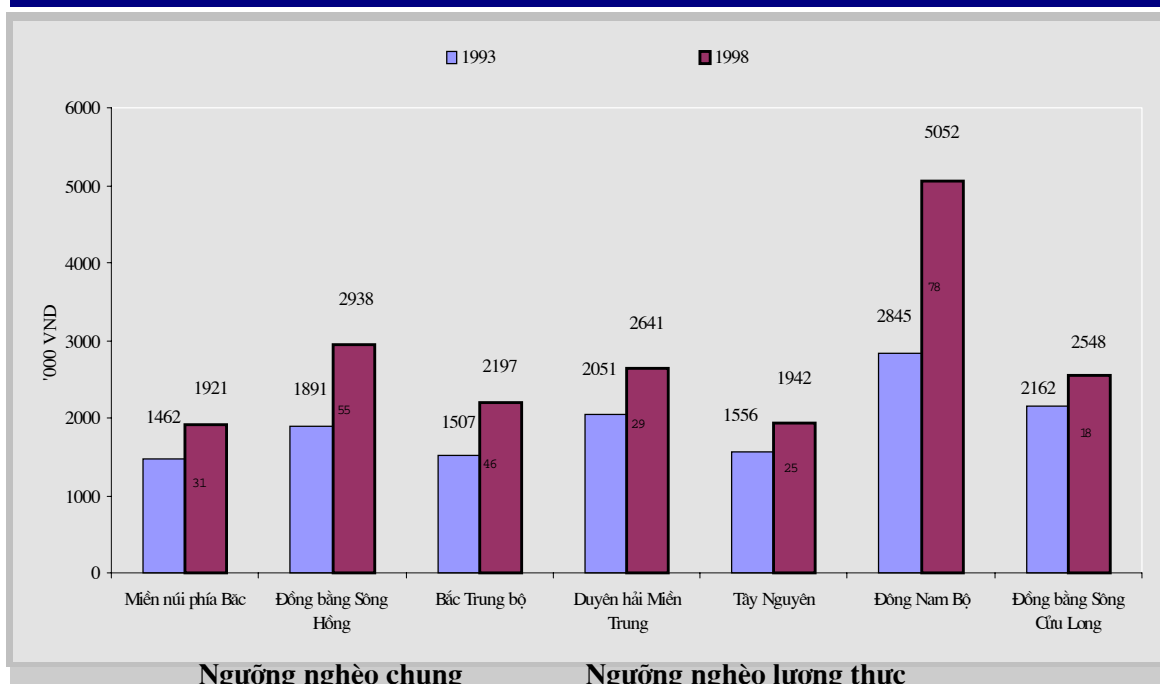
12. Một vấn đề then chốt là mức độ chia sẻ những thành quả của công cuộc xóa đói giảm nghèo giữa các thành viên trong xã hội. Mục này sẽ xem xét tới sự khác biệt

trong tỷ lệ nghèo đói giữa các khu vực nông thôn và thành thị cũng như giữa các vùng. Những khác biệt về thành tựu này giữa nông thôn và thành thị đã dẫn đến làm sự bất bình đẳng hơi tăng lên như sẽ được thảo luận ở Chương 4.

2.1 Trong năm năm qua, tình trạng nghèo đói đã giảm đi ở cả khu vực nông thôn và thành thị mặc dù nghèo đói ở thành thị vẫn là một vấn đề rất phức tạp.

13. Trong giai đoạn từ 1993 đến 1998, tình trạng nghèo đói ở cả khu vực nông thôn lẫn thành thị đã giảm đi nhiều (Hình 1.2). Tỷ lệ dân sống dưới ngưỡng nghèo đói ở nông thôn đã giảm từ 66% xuống còn 45% và ở thành phố giảm từ 25% xuống còn 9%. Ngay cả tỷ lệ hộ sống ở dưới ngưỡng nghèo về lương thực thực phẩm cũng đã giảm đáng kể cả ở nông thôn (từ 29% xuống 18%) và thành thị (từ 8% xuống 2%).

Tình trạng nghèo đói đã giảm ở cả nông thôn và thành thị trong năm năm qua



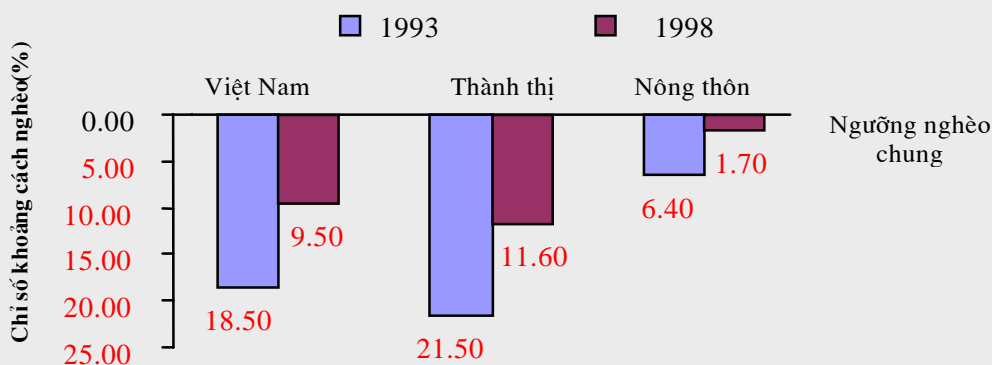
Hình 1.2: Tỷ lệ nghèo đói ở nông thôn và thành thị của Việt Nam

Nguồn: Ước tính của Tổng cục Thống kê và Ngân hàng Thế giới dựa trên số liệu của VLSS93 và VLSS98.

14. Ở khu vực nông thôn và thành thị, sự giảm nghèo đói đã đi kèm với những cải thiện trong việc tiếp cận với giáo dục và với cơ sở hạ tầng. Trong khoảng thời gian từ 1993 đến 1998, tỷ lệ đi học đúng tuổi ở cấp tiểu học ở khu vực nông thôn đã tăng từ 85% lên đến 91%. Còn ở thành thị tỷ lệ đi học đúng tuổi ở cấp tiểu học hầu như không đổi ở mức rất cao (96%). Khả năng được sử dụng nước sạch và phương tiện cho vệ sinh ở cả thành thị và nông thôn đều đã được cải thiện. Dân nông thôn giờ đây ít phải lệ thuộc vào nước sông, hồ và ngày càng nhiều người dân lấy nước uống từ các giếng khoan. Ở các vùng thành thị, hơn một nửa số dân đã được dùng nước máy. Trên 90% dân thành phố và gần 60% dân nông thôn đã có điện để thắp sáng.

15. Mặc dù nghèo đói đã giảm mạnh trong năm năm qua nhưng vẫn còn khoảng một phần năm dân nông thôn bị nghèo về lương thực thực phẩm và gần một nửa còn phải sống trong cảnh nghèo chung. Kể cả sau khi đã tính đến một cách đầy đủ nghèo đói ở đô thị (Xem khung 1.4) thì số dân nghèo của nông thôn vẫn chiếm tới hơn 90% tổng số dân nghèo cả nước. Các chỉ số khoảng cách nghèo cho thấy nghèo đói ở nông thôn nghiêm trọng hơn ở thành thị, dân nghèo ở nông thôn nằm xa dưới đường nghèo hơn dân thành thị (Hình 1.3). Tuy nhiên mức độ sâu sắc của nghèo đói đã giảm ở cả nông thôn và thành thị trong giai đoạn 1993-98.

Mức độ trầm trọng của nghèo đói đã giảm cả ở nông thôn và thành thị



Hình 1.3 : Chỉ số khoảng cách nghèo theo khu vực thành thị - nông thôn

Nguồn: Tổng cục Thống kê và Ngân hàng Thế giới ước tính dựa trên số liệu của VLSS93 và VLSS98

16. Theo các số liệu này thì trong tương lai mọi nỗ lực giảm nghèo đói ở Việt Nam cần phải tập trung vào khu vực nông thôn bởi đó là nơi mà những người nghèo còn tiếp tục sinh sống. Tuy nhiên Khung 1.4 cho thấy số liệu của VLSS98 có thể chưa thể hiện hết tình trạng thực tế của những người nghèo mới di cư ra thành thị và do vậy có thể đánh giá không hết sự nghèo đói của khu vực thành thị ở Việt Nam. Các nghiên cứu gần đây cho thấy rằng nhìn chung những người di cư ra thành thị thường có trình độ giáo dục cao hơn và khá giả hơn so với dân bản địa (UNDP, 1998). Tuy nhiên, PPA ở thành phố Hồ Chí Minh lại cho thấy một nhóm người nghèo di cư ra thành thị nhưng không đăng ký hộ khẩu thường phải đấu tranh vất vả vì cuộc sống.

Các ước tính chính thức về nghèo đói ở thành thị có lẽ chưa tính đến những người nhập cư không đăng ký

Khung 1.4: Cuộc Điều tra Mức sống Dân cư lần thứ hai đánh giá thấp sự nghèo đói ở thành thị là bao nhiêu?

Cần phải có sự thận trọng khi xem xét kết quả của cuộc Điều tra Mức sống Dân cư chỉ ra tỷ lệ dân nghèo thành thị trong năm 1998 chỉ có 9%. Do mẫu được chọn của cuộc điều tra có lẽ đã không bao gồm những người nhập cư không có hộ khẩu ở trong các địa bàn này. Những người nhập cư lại thuộc những người nghèo nhất trong các khu đô thị và bởi họ không thuộc diện điều tra cho nên có lẽ là nghèo đói ở thành thị đã không được đánh giá đúng mức.

Việc hiệu chỉnh các con số về nghèo đói thu được từ cuộc Điều tra Mức sống Dân cư bằng việc tính cả dân nhập cư không đăng ký không thể đưa ra các kết quả chính xác và những con số sau đây chỉ mang tính tham khảo chứ không phải là các số liệu chắc chắn. Nếu chúng ta sử dụng số liệu từ sách báo hiện có (UNDP 1998; Viện Nghiên cứu Kinh tế TPHCM, 1996) và giả sử số dân nhập cư không đăng ký thường trú vào khoảng từ 1,5 đến 2,5 triệu người với tỷ lệ nghèo đói trong số họ từ 10% đến 50% thì tỷ lệ nghèo đói ở thành thị của thời điểm 1998 sẽ tăng lên tới 10-15%.

17. Một điều thú vị là so với những nghiên cứu định lượng, PPA ở thành phố Hồ Chí Minh với trọng tâm phân tích là mức sống hiểu theo nghĩa rộng đã phác họa ra một bức tranh mơ hồ hơn về xu hướng của nghèo đói. Đánh giá này đã được tiến hành tại sáu phường thuộc ba quận tại thành phố và trong số này một số điểm có tỷ lệ dân sống không có hộ khẩu thường trú khá cao. Những hộ này thường chịu rất nhiều thiệt thòi, nhất là do không được hưởng những dịch vụ mà Chính quyền cung cấp cho người nghèo. Chẳng hạn những hộ gia đình này không đủ điều kiện để được vay ưu đãi theo chương trình mục tiêu xóa đói giảm nghèo của Chính phủ (xem chi tiết trong chương 5). Và họ cũng không được miễn giảm chi phí y tế hay học phí cho con em như những gia đình nghèo khác có hộ khẩu thường trú trong khu vực. Cán bộ điều tra đã yêu cầu những hộ nghèo đó cùng với những hộ khác tự đánh giá và nhìn nhận lại cuộc sống của mình đã thay đổi ra sao trong năm năm vừa qua. Hầu hết các hộ nghèo hoặc rất nghèo được hỏi ở khu vực thành thị cảm thấy rằng điều kiện sống của họ thậm chí còn tồi tệ hơn hoặc cũng chẳng thay đổi gì trong những năm gần đây. Chỉ có hơn một nửa số hộ khá ở thành thị cảm thấy đời sống của họ đã được cải thiện.

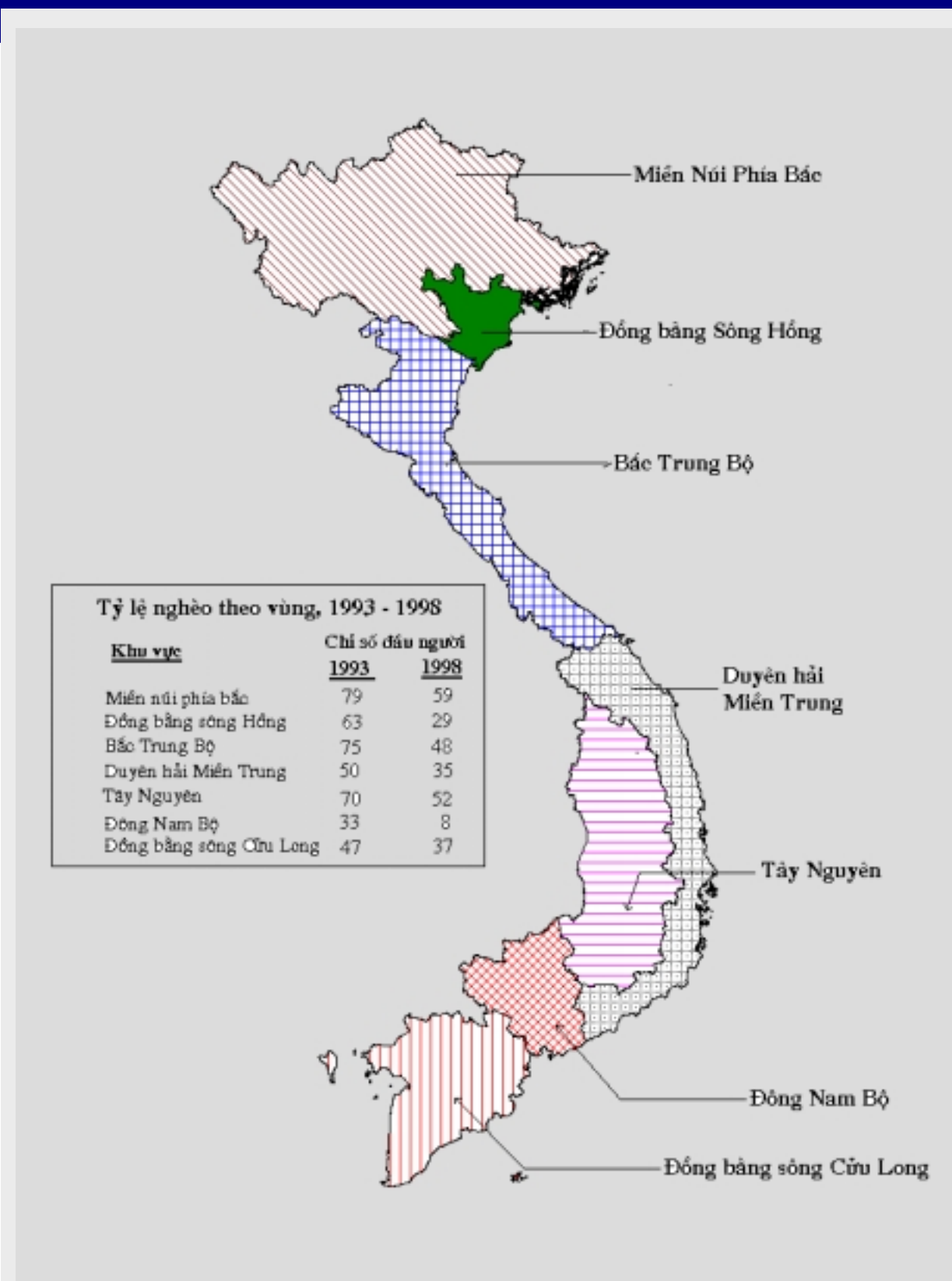
18. PPA ở thành phố Hồ Chí Minh đã cho thấy là nghèo đói ở thành thị là một vấn đề phức tạp và ở dưới một số góc độ, nó còn là một vấn đề nghiêm trọng hơn so với nghèo đói ở nông thôn. Phân tích về nghèo đói của thành phố Hồ Chí Minh đã xác định các hộ nghèo của thành phố đang trong tình trạng rất dễ bị tổn thương: nhà ở và quyền sử dụng đất đai không được đảm bảo, các điều kiện sinh nhai và thể chất khác không được an toàn bởi luôn bị bệnh tật và bạo lực trong gia đình đe dọa. PPA còn mô tả những áp lực về tâm lý của nghèo đói như sự lo lắng, sợ hãi của những con nợ nghèo trước chủ nợ. Những hộ nghèo còn mô tả sự coi thường của những người giàu đối với họ làm cho họ bị mất cả lòng tự trọng. Thậm chí ngay cả trẻ em nghèo cũng cảm nhận được về địa vị thấp kém của mình: *“Trẻ em nghèo thường bị coi thường và có ít bạn. Con cái gia đình giàu có nhiều bạn”*.

2.2 Việc định hướng các nguồn lực trong công cuộc giảm nghèo đói đòi hỏi phải xem xét tỷ lệ nghèo đói, mức độ nghèo đói và số lượng người nghèo

19. **Nghèo đói đã giảm trong cả 7 vùng của Việt Nam nhưng với mức độ khác nhau** -- tại Đồng bằng sông Hồng, tỷ lệ nghèo đói giảm bớt 34% (từ 63% xuống 29%) nhưng ở đồng bằng sông Cửu Long tỷ lệ nghèo đói chỉ giảm 10% (từ 47% xuống còn 37%) (Hình 1.4). Hiện nay tỷ lệ dân số sống ở dưới ngưỡng nghèo đói rất khác nhau tùy theo từng vùng, từ 8% ở miền Đông Nam Bộ cho đến 59% ở vùng núi phía Bắc. Cũng xin nhắc lại là tỷ lệ nghèo tính cho vùng Đông Nam Bộ (bao gồm cả thành phố Hồ Chí Minh) có thể là bị đánh giá thấp vì không tính đến số người nhập cư không đăng ký.

20. Ba vùng có tỷ lệ dân nghèo cao nhất nước trong năm 1993 là Miền núi phía Bắc, Bắc Trung Bộ và Tây Nguyên. Và cho tới nay, đó vẫn là ba vùng có tỷ lệ dân nghèo cao nhất với 59% ở Miền núi phía Bắc, 52% ở Tây Nguyên và 48% ở Bắc Trung Bộ. Như vậy trong số ba vùng, mức giảm nghèo đói ở khu vực Bắc Trung Bộ là nhiều nhất và ở vùng núi phía Bắc là ít nhất. Tại hai khu vực Miền núi phía Bắc và Tây Nguyên, nghèo đói kéo dài là một triệu chứng biểu hiện nhiều hạn chế mà các khu vực này gặp phải khi tham gia vào quá trình tăng trưởng. Những hạn chế đó bao gồm môi trường vật chất khó khăn và điều này làm hạn chế sự phát triển của nông nghiệp cũng như cản trở khả năng tiếp cận đến cơ sở hạ tầng.

Tỷ lệ nghèo đã giảm nhưng với tốc độ khác nhau



Hình 1.4: Tỷ lệ nghèo đói theo vùng, 1993 và 1998

Nguồn: Tổng cục Thống kê và Ngân hàng Thế giới ước tính dựa trên số liệu của VLSS93 và VLSS98

21. PPA tiến hành tại một tỉnh Miền núi phía Bắc là Lào Cai đã cho thấy là trong khi những người dân sống ở vùng trung du có thể hưởng lợi được từ những cơ hội mới về thị trường, thì nhiều hộ ở miền núi cao không thể tận dụng được những cơ hội đó bởi họ ở quá xa và thiếu nhiều điều kiện như đất canh tác và vốn. Đặc biệt trầm trọng là tình trạng họ thiếu thông tin về thị trường và về những kỹ thuật mới. Ở Miền núi phía Bắc và Tây Nguyên, các nhóm dân tộc ít người chiếm một tỷ lệ cao và nhìn chung họ đều nghèo hơn người Kinh. Trong khi có nhiều nghiên cứu về nghèo đói ở Miền núi phía Bắc đã được thực hiện, trên thực tế bản chất của nghèo đói ở vùng Tây Nguyên còn chưa được tìm hiểu.

22. **Ở miền Bắc và Tây Nguyên Tình trạng nghèo đói nghiêm trọng hơn** -- Các chỉ số về khoảng cách của nghèo đói cho thấy so với các vùng khác của Việt Nam, tình trạng nghèo đói ở vùng núi nghiêm trọng hơn nhiều. Mức độ nghèo đói đã giảm đi trong những năm gần đây ở tất cả các vùng (Bảng 1.4).

Mức độ nghèo trầm trọng hơn ở Miền núi phía Bắc và Tây Nguyên của Việt Nam

Bảng 1.4: Mức độ nghèo theo vùng trong năm 1993 và 1998

Vùng	Chỉ số khoảng cách nghèo (đo mức độ trầm trọng của sự nghèo đói)	
	1993	1998
Miền núi phía Bắc	26,8	16,8
Đồng bằng Sông Hồng	18,8	5,7
Bắc Trung Bộ	24,7	11,8
Duyên hải miền Trung	16,8	10,6
Tây Nguyên	26,3	19,1
Đông Nam bộ	9,2	1,3
Đồng bằng Sông Cửu Long	13,8	8,1
Việt Nam	18,5	9,5

Nguồn: Ước tính của Ngân hàng Thế giới dựa trên số liệu của VLSS93 và VLSS98.

23. **Vùng núi phía Bắc, Đồng bằng Sông Cửu Long và vùng Bắc Trung bộ chiếm 70% số người nghèo ở Việt Nam** -- Với mục đích để phân phối nguồn lực, cần phải xem xét phần của các vùng khác nhau trong tỷ lệ nghèo đếm đầu người chung của cả nước. Một điểm khá thú vị có thể thấy được qua đó là ở một số vùng mặc dù tỷ lệ nghèo (và mức độ trầm trọng của nghèo đói) là khá cao song thực ra chúng lại chỉ chiếm một phần rất nhỏ trong tổng số dân nghèo của cả nước. Ví dụ điển hình là ở khu vực Tây Nguyên, mặc dù có tới 52% số dân của cả vùng được xác định là nghèo nhưng họ chỉ chiếm 5% tổng số hộ nghèo của Việt Nam. Từ số liệu Bảng 1.5 cho thấy sự phân bố của toàn bộ dân nghèo giữa 7 vùng của Việt Nam. Từ bảng 1.5 có thể thấy 70% người nghèo của Việt Nam sống tập trung tại ba khu vực: Miền núi phía Bắc (28%), Đồng bằng Sông Cửu Long (21%) và Bắc Trung Bộ (18%).

Có tới 70% người nghèo ở Việt Nam sống ở Miền núi phía Bắc, Đồng bằng Sông Cửu long và Bắc Trung bộ

Bảng 1.5: Sự tập trung của nghèo đói theo các vùng ở Việt Nam trong các năm 1993 và 1998

Vùng	Tỷ lệ chiếm trong tổng số người nghèo		Tỷ lệ dân cư (%)	Dân số
	1993	1998	1998	1998
Miền núi phía Bắc	21	28	18	13.5
Đồng bằng Sông Hồng	23	15	20	14.9
Bắc Trung Bộ	16	18	14	10.5
Duyên hải miền Trung	10	10	11	8.1
Tây Nguyên	4	5	4	2.8
Đông Nam Bộ	7	3	13	9.7
Đồng bằng Sông Cửu Long	18	21	21	16.3
Việt Nam	100,0	100,0	100,0	75.8

Nguồn: Ước tính của Ngân hàng Thế giới dựa trên số liệu VLSS93 và VLSS98

2.3 Những kết quả nổi bật của công cuộc giảm nghèo ở Việt Nam trong 5 năm qua vẫn còn rất mỏng manh.

24. Những bằng chứng được đưa ra trong chương này từ chỉ tiêu hộ gia đình, những chỉ tiêu định lượng về phúc lợi, và tình hình đời sống theo đánh giá của chính người dân nghèo đều đưa ra một thông điệp chung là trong năm năm qua mức nghèo đói đã giảm đi đáng kể cho dù có định nghĩa hay đo lường sự nghèo đói như thế nào. Một thông điệp khác cũng được đưa ra là tỷ lệ nghèo đói ở Việt Nam vẫn còn ở mức cao với gần 40% dân số Việt Nam còn phải sống ở dưới ngưỡng nghèo đói.

25. Tuy xu hướng chung là rõ ràng, chúng ta cũng cần cẩn trọng khi sử dụng những con số cụ thể về số hộ đã thoát khỏi nghèo đói và những hộ còn nằm trong diện này. Cần phải nói rằng những ước tính định lượng về nghèo đói được trình bày trong chương này cũng như trong toàn bộ Báo cáo rất nhạy cảm đối với ngưỡng nghèo được sử dụng. Nếu tăng ngưỡng nghèo thêm 10% thì tỷ lệ dân nằm dưới ngưỡng nghèo tăng lên tới 45%; và nếu giảm ngưỡng nghèo đi 10% thì tỷ lệ nghèo đói sẽ chỉ còn là 29%. Nguyên nhân sự rất nhạy cảm của tỷ lệ nghèo đói với việc thay đổi vị trí của đường nghèo là do trong cả năm 1993 và 1998 có một phần rất lớn dân số Việt Nam nằm rất gần đường nghèo (xem Hình 1 trong phần Tóm tắt và Hình 5.1 trong Chương 5). **Do vậy có lẽ không nên nói rằng tỷ lệ nghèo ở Việt Nam là đúng 37% mà tốt hơn hết là nói rằng tỷ lệ này ở trong khoảng 30-45%.**

CHƯƠNG 2

ĐẶC ĐIỂM CỦA CÁC HỘ NGHÈO

Tổng quan:

Những đặc điểm chủ yếu của các hộ nghèo

- Người nghèo chủ yếu là những nông dân với trình độ học vấn thấp và khả năng tiếp cận đến các thông tin và kỹ năng chuyên môn bị hạn chế. Năm 1998, gần 4/5 người nghèo làm việc trong nông nghiệp.
- Tình trạng hộ nghèo có ít đất hoặc không có đất đang ngày một phổ biến hơn, đặc biệt là ở Đồng bằng Sông Cửu Long. Các hộ không thể sống bằng canh tác trên đất có rất ít cơ hội để có tạo thu nhập ổn định từ các hoạt động phi nông nghiệp. Cần phải tiến hành ngay cải cách nhằm tạo ra nhiều việc làm phi nông nghiệp hơn.
- Các hộ có nhiều con hoặc có ít lao động có tỷ lệ nghèo cao hơn và đặc biệt dễ bị tổn thương khi phải gánh chịu thêm những chi phí về y tế và giáo dục. Các hộ gia đình mới lập ban đầu phải trải qua giai đoạn nghèo đói do ít có khả năng được sử dụng đất. Các hộ nghèo thường bị rơi vào vòng nợ nần luẩn quẩn.
- Các hộ nghèo đều rất dễ bị tổn thương bởi những khó khăn mang tính thời vụ và những biến động bất thường xảy ra đối với gia đình hay với cộng đồng. Các hộ nghèo có thể bị tách biệt về địa lý và về xã hội.
- Tỷ lệ nghèo đói trong các nhóm dân tộc ít người đã giảm đi nhưng không giảm nhanh bằng người Kinh. Các dân tộc ít người gặp phải nhiều bất lợi đặc biệt. Các bất lợi này cần phải được giải quyết thông qua một Chương trình Phát triển cho các dân tộc ít người.
- Những người dân nhập cư thành thị, nghèo và không có hộ khẩu gặp nhiều khó khăn trong việc tiếp cận tới các dịch vụ công cộng và có thể phải sống ở bên lề của xã hội. Cần phải tiếp tục nghiên cứu để tìm ra cách thức tốt nhất để giúp cho nhóm người này.
- Có quá nhiều trẻ em trong số dân nghèo. Trẻ em nghèo ít có khả năng được đến trường và bị rơi vào vòng nghèo đói do thế hệ trước để lại, và các em thường có cảm giác không được an toàn.

Chương này sẽ xem xét một số đặc điểm của các hộ nghèo ở Việt Nam như đã được mô tả trong các cuộc Điều tra Mức sống Dân cư, các PPA. Những đặc điểm này thường xuyên được sử dụng để xác định những người nghèo và để hướng sự giúp đỡ vào đúng cho họ.

1. NGHỀ NGHIỆP, TÌNH TRẠNG VIỆC LÀM VÀ TRÌNH ĐỘ HỌC VẤN

1.1 Người nghèo chủ yếu là những người nông dân

1. Trong giai đoạn từ 1993 đến 1998 đã có sự thay đổi dần dần về tỷ lệ dân cư tính theo các nhóm nghề nghiệp. Tỷ trọng những hộ có chủ hộ làm việc trong các ngành nông nghiệp, chế tạo và xây dựng đã giảm đi chút ít, và tỷ trọng các hộ có chủ hộ làm việc trong các văn phòng hay dịch vụ bán hàng tăng lên không đáng kể. Mức nghèo ở Việt Nam giảm chủ yếu do tỷ lệ người nghèo trong từng nhóm nghề nghiệp giảm đi chứ không phải do có sự chuyển dịch trong cơ cấu nghề nghiệp.

2. Tiếp theo kết quả nghiên cứu cho thấy nghèo đói là một hiện tượng mang tính đặc thù của nông thôn, các tính toán về tỷ lệ nghèo theo nghề nghiệp và theo loại chủ lao động cũng chỉ ra rằng những người sống ở dưới ngưỡng nghèo thường là thành viên của những hộ có chủ hộ là nông dân tự do (Xem Bảng 2.1). Trong năm 1998, gần 80% người nghèo làm việc trong nông nghiệp và là những người lao động tự do.

<i>Người nghèo chủ yếu là những nông dân</i>			
Bảng 2.1: Tình trạng nghề nghiệp và việc làm của người nghèo, 1998			
Đặc điểm	Tỷ lệ nghèo (%)	Tỷ lệ trong tổng số người nghèo (%)	Tỷ lệ trong tổng dân số (%)
Nghề nghiệp chính			
Nông nghiệp	48	79	61
Chế tạo	26	9	13
Dịch vụ bán hàng	13	3	9
Nhân viên văn phòng	10	2	7
Nghề khác	6	0	1
Nghỉ hưu	26	4	6
Những người khác không làm việc	30	3	4
Tổng số	37	100	100
<i>Nguồn: VLSS98, Tổng cục Thống kê (1999).</i>			

3. Khả năng có được một dạng thu nhập ổn định nào đó từ công ăn việc làm hay từ các khoản chuyển nhượng của phúc lợi xã hội được xem là một chỉ tiêu vô cùng quan trọng để đánh giá mức sống của các hộ trong các PPA (Xem Khung 2.1). Ở một số địa điểm tiến hành nghiên cứu, cụ thể là Hà Tĩnh và thành phố Hồ Chí Minh, việc được trả lương, “có một công việc tốt” hay có lương hưu là những tiêu chuẩn để xếp các hộ vào các nhóm sung túc hơn. Thường thì thu nhập từ những nguồn này không cao song ý nghĩa chủ yếu của chúng là sự ổn định và đảm bảo. Các hộ tại các điểm nghiên cứu ở Trà Vinh và Hà Tĩnh đã nhận thức được sự khác biệt định tính giữa việc có một việc làm thường xuyên với hàng ngày đi làm mướn. Những hộ có việc làm thường xuyên được xếp vào nhóm có mức sống cao hơn hộ chỉ có tiền trả theo ngày

công. Mặc dù làm mướn có thể đem lại những khoản tiền vào những thời điểm nhất định trong năm ở những vùng nông thôn này (có thể là từ 25.000 đồng đến 30.000 đồng một ngày đối với nam giới và từ 15.000 đồng đến 20.000 đồng một ngày đối với phụ nữ trong vòng từ 3 hoặc 4 tháng một năm) song điều này có lẽ không đem lại cảm giác an toàn cho những người lao động làm mướn. Ở cả hai tỉnh Hà Tĩnh và Trà Vinh, nhu cầu thuê làm mướn không có đủ trong cả năm để có thể đem lại nguồn thu nhập ở mức đủ để tạo ra được sự an toàn đối với cuộc sống sinh nhai của các hộ. Tại thành phố Hồ Chí Minh, phần lớn các hộ nghèo được phỏng vấn đều có lao động chính trong gia đình làm việc trong các khu vực không chính thức và do vậy, các hộ này đều đang sống dựa vào những khoản thu nhập rất thất thường.

Đặc trưng của người nghèo là có thu nhập thấp và thất thường

Khung 2.1: Sự phụ thuộc vào thu nhập thấp và thất thường ở thành phố Hồ Chí Minh

Chị Thúy, 30 tuổi, hiện đang sống trong một ngôi nhà nhỏ ở quận 8 cùng với chồng và 3 đứa con nhỏ 12, 10 và 7 tuổi. Chị bán phở gánh rong và không thể bán cố định tại một chỗ như trước đây nữa kể từ khi có các quy định gần đây của Chính phủ. Mỗi ngày chị Thúy kiếm được khoảng 15.000 đồng. Chồng chị đạp xích lô và phải trả tiền thuê xe 3.000 đồng một ngày. Tiền chồng chị kiếm được thường thấp và thất thường, đặc biệt là trong hoàn cảnh xích lô ngày càng kém thông dụng như hiện nay. Thỉnh thoảng, khi tiền vốn làm ăn xuống quá thấp, chị Thúy buộc phải vay tiền của những người cho vay lấy lãi.

Chị cũng tìm ra một cách nữa để cứu sống gia đình của mình là bán máu. Chị đã bắt đầu bán máu từ cách đây 10 năm, khi mẹ đẻ của chị bị ốm và cần có tiền để điều trị bệnh. Kể từ đó, chị Thúy thường xuyên bán máu, trung bình một tháng hai lần. Mỗi lần bán máu, chị nhận được khoảng 140.000 đồng.

Nguồn: PPA tại thành phố Hồ Chí Minh, Oxfam Anh(1999).

1.2 Người nghèo thường có trình độ học vấn tương đối thấp, thiếu kỹ năng làm việc và thông tin

4. Tỷ lệ nghèo giảm xuống khi trình độ học vấn tăng lên, và gần 90% số người nghèo là những người chỉ có trình độ phổ thông cơ sở hoặc thấp hơn. Những người thậm chí còn chưa hoàn thành chương trình giáo dục tiểu học có tỷ lệ nghèo cao nhất (57%). Ngược lại, rất hiếm có trường hợp đã tốt nghiệp đại học lại thuộc diện nghèo đói (chỉ chiếm có 4%) (Bảng 2.2).

Người nghèo thường có trình độ học vấn tương đối thấp**Bảng 2.2: Trình độ học vấn của người nghèo, 1998**

Đặc điểm	Tỷ lệ nghèo (%)	Tỷ lệ tính trong tổng số người nghèo (%)	Tỷ lệ trong tổng dân số (%)
Trình độ học vấn cao nhất			
Không được đi học	57	12	8
Tiểu học	42	39	35
Phổ thông cơ sở	38	37	36
Phổ thông trung học	25	8	12
Day nghề	19	3	6
Đại học	4	0	3
Tổng cộng	37	100	100

Nguồn: VLSS98, Tổng cục Thống kê (1999).

5. Các PPA cũng cho thấy bản thân các hộ nghèo cũng hiểu được rằng trình độ học vấn là chìa khóa quan trọng để thoát khỏi nghèo đói. Tuy nhiên các nghiên cứu đó cũng chỉ ra rằng những vấn đề lớn hơn liên quan đến việc tiếp thu các kỹ năng, các kiến thức chung và ứng dụng và việc có được thông tin là đặc biệt quan trọng. Các hộ thường được xếp vào các nhóm khá giả hơn nếu như những người trưởng thành trong gia đình có trình độ học vấn nhất định và hoặc trẻ em trong gia đình được đi học. Ở thành phố Hồ Chí Minh, các hộ nhận xét rằng cần phải có trình độ cao hơn mức phổ thông cơ sở để có cơ hội kiếm được một công việc ổn định. Ở những vùng nông thôn, các hộ thường gắn tâm quan trọng của học hành với khả năng nhận biết những cơ hội mới và nắm bắt được các kỹ thuật mới (Xem Khung 2.2). Các hộ nông thôn nghèo cũng đánh giá cao sự biết đọc biết viết cũng như khả năng về tính toán, ngôn ngữ và kỹ thuật. Việc tiếp xúc với các cán bộ khuyến nông, quan hệ với những người ở ngoài cộng đồng, tiếp cận với thông tin và với các phương tiện thông tin đại chúng đã trở thành những lĩnh vực ưu tiên quan trọng đối với các hộ nghèo (xem chi tiết trong Chương 4).

Giáo dục giúp tăng khả năng tiếp cận thông tin và là phương cách quan trọng để thoát khỏi nghèo đói

Khung 2.2: Đọc để thoát khỏi nghèo đói ở Hà Tĩnh

Mười năm trước đây hộ gia đình anh Kinh được xếp vào nhóm hộ đói. Tuy nhiên, cho đến nay thì hộ gia đình chị đã thuộc nhóm 1 (nhóm hộ khá giả). Gia đình anh bắt đầu cơ nghiệp từ ngôi nhà nhỏ nằm ở rìa làng do gia đình bố mẹ cho khi vợ chồng anh tách ra ở riêng. Ngôi nhà bây giờ đã được lợp ngói và anh chị đang từng bước nâng cao thu nhập và tăng thêm tài sản của gia đình. Ban đầu anh chị nuôi gà, vịt và lợn. Theo lời anh Kinh thì “người nông dân cần phải biết cách chọn giống”. Anh đã học được điều này qua sách và thông qua việc tham gia vào các chương trình khuyến nông.

Anh cũng trồng cam và trong vòng 4 năm liền, tiền từ thu hoạch cam của anh chị hàng năm vào khoảng 1,5 triệu đồng (tương đương với 107 đô la Mỹ). Tuy nhiên sau đó do vườn cam bị nhiễm nấm xanh và mắc bệnh vàng lá nên anh đã chuyển sang trồng vải xen với các loại cây mọc thấp (cây lạc) cho năng suất cao (lạc thu hoạch 4 tháng một lần). Anh cũng đã vay vốn hai lần để đầu tư vào trồng trọt và chăn nuôi và luôn trả tiền vay đúng hạn. Bên cạnh đó, anh luôn nuôi 3 tổ ong và có được một khoản thu nhập hàng năm là 1 triệu đồng (20 chai mật ong). Trong tương lai, vợ chồng chị Nga sẽ áp dụng cấu hình Vườn-Ao-Chuồng (VAC) vì anh chị cho rằng đây là cách làm ăn ổn định và đúng hướng.

Nguồn: PPA ở Hà Tĩnh, Action Aid Việt Nam (1999)

2. CÁC ĐẶC ĐIỂM VỀ NHÂN KHẨU HỌC

6. Ở cả 4 địa điểm tiến hành PPA và trong các phân tích định lượng đều có một số vấn đề liên quan đến thành phần và quy mô hộ, tương quan với mức sống của các hộ. Cụ thể các thông tin cho thấy là:

1. Các hộ có nhiều trẻ em thường thuộc vào nhóm các hộ nghèo.
2. Các hộ mới tách ra khỏi gia đình bố mẹ và trở thành những hộ mới thường được xếp vào loại nghèo. Nhóm hộ này có thể hay trùng với nhóm hộ (1).
3. Các hộ bị mất đi lao động trưởng thành chính trong gia đình do bị chết hay bỏ việc cũng thường được coi là nghèo. Đây thường là những hộ có phụ nữ làm chủ hộ.

2.1. Các hộ nghèo thường có nhiều trẻ em

7. Các hộ có nhiều trẻ em nhỏ thường được các hộ khác coi là nghèo. Những hộ này không chỉ có ít lao động hơn so với số miệng ăn trong gia đình mà còn phải trả các chi phí giáo dục lớn hơn cũng như hay phải chịu thêm các chi phí khám chữa bệnh gây bất ổn định cho kinh tế gia đình (Bảng 2.3). Các số liệu của các VLSS cho thấy rằng tỷ lệ trẻ em trên mỗi người lao động cao nhất đối với nhóm hộ chi tiêu nghèo nhất và tỷ lệ này giảm dần khi mức chi tiêu bình quân đầu người tăng lên (Bảng 2.3). Tuy nhiên, có thể các số liệu này đã đánh giá quá mức tác động của quy mô gia đình đối với tình trạng nghèo đói bởi khi xét mức chi tiêu bình quân đầu người chúng ta đã giả định rằng nhu cầu của các thành viên gia đình là như nhau và không tính đến những khác biệt trong nhu cầu tiêu dùng của trẻ nhỏ và thiếu niên cũng như chưa xem xét đến tính kinh tế theo quy mô trong tiêu dùng ở những hộ đông người.

Các hộ nghèo hơn thường có nhiều trẻ em hơn

Bảng 2.3: Số trẻ em dưới 15 tuổi theo hộ gia đình

	Nhóm chi tiêu				
	I (Nghèo nhất)	II	III	IV	V (Giàu nhất)
Việt Nam	2.8	2.2	1.7	1.4	1.2
Nông thôn	2.8	2.2	1.8	1.4	1.3
Thành thị	2.7	2.9	1.6	1.3	1.1

Nguồn: Ngân hàng Thế giới ước tính dựa trên số liệu của VLSS98.

8. Tuy một phần của vấn đề nghèo đói đối với những hộ có nhiều trẻ em chỉ đơn thuần là vấn đề chu kỳ sống của nhưng chúng ta vẫn cần quan tâm đến khả năng dễ bị tổn thương của các hộ này khi chi phí y tế và giáo dục tăng lên. Các số liệu của VLSS cho thấy rằng một hộ thuộc nhóm nghèo nhất với một em học tiểu học và hai trẻ em học phổ thông cơ sở sẽ phải dành 7,3% tổng chi tiêu gia đình cho việc học hành (Mức này có tăng lên so với 6,5% trong năm 1993). Chi phí học hành này sẽ chiếm khoảng 23% các chi tiêu ngoài lương thực thực phẩm. Các PPA cho thấy rằng các hộ nghèo thường cho con thôi học trong những lúc gia đình gặp khó khăn hoặc lâm vào khủng hoảng và điều này không có gì đáng ngạc nhiên. Ba phần tư số hộ trong nhóm hộ nghèo nhất thường không có đủ khả năng chi trả để có được 2.100 đơn vị calo một ngày và bất cứ khoản chi tiêu nào để mua sắm các mặt hàng khác không phải lương thực thực phẩm đều đòi hỏi phải giảm lượng dinh dưỡng của gia đình. Chương 5 về Nguy cơ bị tổn thương sẽ thảo luận các tác động của các chi phí y tế phát sinh bất thường đối với các hộ nghèo.

Các gia đình nghèo thường chịu gánh nặng chi phí do có đông con

Khung 2.3: Tám con - Sự nghèo đói ở Lào Cai

Hiện nay gia đình ông Sai có 10 thành viên, bao gồm hai vợ chồng ông Sai, 6 người con trai, một người con dâu và một đứa cháu. Một người con gái của hai ông bà lấy chồng ở xa. Một người con trai hiện đang ở trong tù ở Lào Cai do ăn trộm đồ bằng bạc. Đứa con lớn nhất của hai ông bà không được đi học, tuy nhiên có vài đứa nhỏ tuổi hơn đã từng được học tiểu học. Cả gia đình hiện đang sống trong một ngôi nhà nhỏ bằng đất dựng tạm bợ, không có cột gỗ đỡ mái. Trong nhà có rất ít đồ đạc, tài sản hiện chỉ có một nồi nấu bếp, một con dao, ba cái giường đóng sơ sài từ gỗ mảnh, một chạn đựng thức ăn có lưới, một cái thang và một cái cối đá để xay ngô. Cả nhà không hề có lấy một cái bếp lò, bàn hay ghế. Theo lời chủ tịch xã thì đây là hộ nghèo nhất trong xã.

Thậm chí hoàn cảnh của gia đình ông Sai trước đây còn khó khăn hơn rất nhiều do lúc đó lũ trẻ còn nhỏ. Hiện nay, bọn trẻ đã lớn hơn và có thể đỡ đần làm giúp bố mẹ. Bọn trẻ đã phải bỏ học từ rất sớm vì chúng phải giúp đỡ bố mẹ khi gia đình phải vay ngô. Không giống một số hộ khác, gia đình nhà ông Sai không mượn trâu bò của hàng xóm. Tuy nhiên, một người con trai của hai ông bà được một gia đình hàng xóm thuê chăn trâu trong 3 năm. Gia đình thuê sẽ nuôi ăn anh con trai và đã trả trước cho gia đình ông Sai một con lợn trị giá 150.000 đồng.

Nguồn: PPA ở Lào Cai, MRDP (1999).

2.2. Các hộ mới tách trong giai đoạn đầu thường trải qua nghèo đói do thiếu đất

9. Các hộ mới tách thường được những người hàng xóm đánh giá là nghèo. Cũng giống như các hộ có nhiều trẻ em, nghèo đói trong trường hợp này phần nào là vấn đề của chu kỳ cuộc sống gia đình và sẽ giảm dần theo thời gian khi các hộ bắt đầu có thu nhập dư thừa, mua sắm thêm tài sản, tạo lập cách kiếm sống ổn định và có thu nhập khá hơn.

10. Tuy nhiên, các PPA cũng chỉ ra rằng khả năng phát triển kinh tế gia đình một cách ổn định của các hộ mới lập này đang ngày càng bị bó hẹp vì họ chỉ được phân cho những mảnh đất nhỏ hơn với chất lượng thấp hơn. Hầu hết đất nông nghiệp hiện nay đã được phân chia xong theo Luật Đất đai năm 1993. Ở nhiều xã, trong đó bao gồm tất cả các điểm tiến hành PPA ở nông thôn, các hộ mới lập thường phải nhờ vả rất nhiều vào gia đình hai bên để được sử dụng đất nông nghiệp. Liệu việc tăng năng suất thu hoạch từ các diện tích đất nông nghiệp nhỏ hơn với chất lượng kém hơn có cho phép các hộ có một cuộc sống ổn định hay không hiện vẫn đang còn là một vấn đề được bàn cãi. Tuy nhiên ở đây có một điều rõ ràng là các hộ có diện tích đất nhỏ đến mức không cho phép họ có khả năng trang trải những nhu cầu tiêu dùng tối thiểu, cũng có rất ít cơ hội làm ăn phi nông nghiệp. Mức tăng thu nhập dưới dạng tiền công ở các vùng nông thôn trong vòng 5 năm qua thường rất thấp và không có một địa điểm tiến hành PPA nào mà ở đó các hộ lại cho rằng lao động làm mướn có thể đem lại nguồn thu nhập thay thế ổn định trong bối cảnh ruộng đất ngày càng ít đi.

2.3. Những hộ mất đi một thành viên gia đình đã trưởng thành thì đặc biệt dễ bị tổn thương

11. Những hộ bị mất đi lao động trưởng thành do bị chết, bỏ gia đình đi hoặc tách ra khỏi hộ thường được cộng đồng xếp vào những nhóm hộ nghèo đói nhất. Đây thường là những hộ do phụ nữ làm chủ hộ và Khung 2.4 dưới đây giới thiệu về một

trường hợp đặc trưng qua những nghiên cứu tình huống được thực hiện. Các số liệu của Điều tra Mức sống Dân cư cũng chỉ ra rằng phụ nữ sống độc thân phần lớn là nghèo hơn so với nam giới sống độc thân.

“Nghèo đói đeo đuổi gia đình tôi. Những gia đình có người đàn ông trong nhà thường đỡ khổ hơn.” Trích phỏng vấn trong PPA tại Hà Tĩnh, Action Aid Việt Nam, 1999.

Các gia đình chỉ do một người lớn độc thân làm chủ hộ, đặc biệt là những hộ do phụ nữ làm chủ hộ thường rất dễ bị tổn thương

Khung 2.4: Cảnh góa bụa và sự nghèo đói ở Trà Vinh

Chị Ngọc năm nay 37 tuổi. Năm 1997, chồng chị chết khi chị đang có thai ba tháng. Do không có khả năng làm việc lúc mang thai và phải cố vật lộn để nuôi dạy hai đứa con thơ khác, chị đã nhanh chóng rơi vào tình cảnh nợ nần và đã phải cầm cố đất lấy 3 triệu đồng để mua thức ăn. Cuộc sống của gia đình chị cũng khá lên đôi chút sau khi chị chuyển lên thành phố Hồ Chí Minh làm người giúp việc trong nhà vào năm 1998. Tuy nhiên chị vẫn còn nợ khoảng 2 triệu đồng. Hiện nay chị Ngọc thường rời nhà đi làm từ 6 giờ rưỡi sáng đến tận 5 giờ chiều. Với chị, những khó khăn chính hiện nay là làm sao có đủ tiền để chuộc lại đất, và sự cô đơn. Con gái lớn của chị hiện nay đang học lớp 6 ở trường, còn cô con gái út thì chưa đủ tuổi đến trường. Khi chồng chị chết, chị Ngọc đã nhận được sự giúp đỡ nhiệt tình của hàng xóm, Hội Phụ nữ và sau đó là trạm y tế xã. Chị Ngọc có kể rằng mặc dù một số hộ khác khá giả hơn thì được vay tiền của quỹ xóa đói giảm nghèo nhưng chị lại bị từ chối. Khi chị hỏi vay các chủ nợ tư nhân thì cũng bị những người này từ chối với lý do là chị không có gì để đảm bảo trả được nợ do chị không có chồng và cũng không có chút đất đai nào. Mong muốn lớn nhất của chị Ngọc bây giờ là làm thế nào tiết kiệm đủ tiền để nuôi lợn gà, trong khi đó con gái chị thì mơ ước mẹ mình trả được hết nợ.

Nguồn: PPA ở Trà Vinh, Oxfam Anh (1999).

3. KHẢ NĂNG CÓ ĐƯỢC CÁC NGUỒN LỰC

3.1. Tình trạng thiếu đất đang gia tăng và các hộ nghèo thường có ít đất hơn

12. PPA cho thấy các hộ nghèo coi diện tích đất và chất lượng đất là yếu tố quan trọng quyết định đến mức sống. Các hộ khác thường xem các hộ nông thôn nghèo là những hộ có đất đai ít hoặc chất lượng kém nên không đáp ứng được nhu cầu tiêu dùng của những hộ này (Khung 2.5). Điều này đặc biệt đúng đối với những hộ mới lập gia đình. Tại các điểm nghiên cứu là Lào Cai và Trà Vinh, điều này cũng đúng đối với những hộ di cư hoặc dời chuyển để tìm vùng đất mới. Tại Lào Cai, các hộ nghèo có thể có đủ đất đai song đất này thường nằm quá cách xa, dẫn đến việc đồng áng đòi hỏi phải có nhiều lao động hơn số lao động hiện có trong hộ. Tại điểm tiến hành PPA ở Lào Cai, cơ cấu đất đai của các hộ thường khác nhau tùy theo từng thôn, tuy nhiên các hộ nghèo thường có tỷ lệ phần đất ở trung du, đồi lớn hơn so với đất trồng được lúa và đất được chia cũng thường dốc hơn và nằm ở xa hơn.

Đặc điểm đặc trưng của các hộ nghèo là thiếu các nguồn lực vật chất

Khung 2.5: Hộ thiếu các nguồn lực ở Hà Tĩnh

Anh Khải, 29 tuổi, hiện sống cùng vợ và hai con ở tỉnh Hà Tĩnh. Ngôi nhà hiện anh ở được dựng bằng tre và nằm trên một quả đồi dốc tới 30 độ. Vườn nhà anh trồng chủ yếu là sắn và một vài cây chanh. Trong nhà có rất ít đồ đạc (2 cái giường, một cái bàn và vài cái ghế, với tổng giá trị tài sản chỉ vào khoảng 100.000 đồng- xấp xỉ 7 đô la). Cả gia đình cấy 2,5 sào ruộng lúa và thu hoạch được 80 ki lô gạo một sào. Gia đình anh chỉ nấu ăn một bữa trong ngày, chủ yếu chỉ có cơm với muối. Hai vợ chồng anh chỉ ăn cơm còn lại sau khi bọn trẻ đã ăn xong và thường chỉ còn từ một đến hai bát. Nếu như không còn thừa cơm thì anh chị ăn khoai lang trừ bữa. Lũ trẻ nhà anh thường đi kiếm củi trong rừng và kiếm được trung bình khoảng 5.000 đồng (0,3 đô la) mỗi ngày.

Nguồn: PPA ở Hà Tĩnh, Action Aid Việt Nam (1999)

13. Tại địa điểm tiến hành PPA ở Trà Vinh, việc không có đất đai hoặc hầu như không có đất đai đồng nghĩa với sự nghèo đói. Trong PPA ở Trà Vinh các hộ này được mô tả như những hộ đặc biệt dễ bị tổn thương (Xem chương 5). Các số liệu của VLSS xác nhận là tình trạng không có đất đang tăng lên, nhưng có sự khác biệt trong xu hướng này ở các vùng khác nhau. Trong năm 1998, 10% các hộ ở nông thôn được đánh giá là không có đất. Việc không có đất phổ biến hơn ở phía Nam: Hơn một phần năm hộ nông thôn ở Đồng bằng Sông Cửu Long và 29% hộ nông thôn ở vùng Đông Nam bộ không có đất canh tác (Bảng 2.4).

Tình trạng không có đất đã tăng lên ở tất cả các vùng ngoại trừ Tây Nguyên và Duyên hải Miền Trung...

Bảng 2.4: Phần trăm các hộ ở nông thôn không có đất chia hoặc đất nương rẫy

Vùng	1993	1998	Diện tích đất trung bình (m ²) năm 1998
Vùng núi Phía Bắc	2.0	3.7	8890
Đồng bằng Sông Hồng	3.2	4.5	6491
Bắc Trung bộ	3.8	7.7	5001
Duyên hải Miền Trung	10.7	5.1	5180
Tây Nguyên	3.9	2.6	13746
Đông Nam bộ	21.3	28.7	13712
Đồng bằng Sông Cửu long	16.9	21.3	10650
Cả nước	8.2	10.1	8148

Nguồn: Ngân hàng Thế giới ước tính dựa trên số liệu của VLSS98.

14. Kết quả những nỗ lực để phân chia một cách bình đẳng quyền sử dụng đất cho nông dân của Chính phủ Việt Nam là mô hình chia đất khá bình đẳng theo các tiêu chuẩn quốc tế. Mặc dù sự khác biệt trong các phần đất của các hộ là khá nhỏ so với các tiêu chuẩn quốc tế, nhưng sự khác biệt này lại liên quan đến sự nghèo đói (Bảng 2.5). Theo luật pháp đất ở Việt Nam không thuộc quyền sở hữu của các hộ nhưng họ được giao quyền sử dụng đất trong thời gian dài (thường từ 20 đến năm năm phụ thuộc vào loại đất). Diện tích đất canh tác cây hàng năm và cây lâu năm của các hộ tăng lên theo nhóm chi tiêu theo đầu người, với số lượng đất trồng cây hàng năm của các hộ thuộc nhóm giàu có nhất lớn hơn diện tích của các hộ ở nhóm thấp nhất tới 1.4 lần. Sự khác biệt về diện tích đất trồng cây lâu năm tính trên đầu người thậm chí còn lớn hơn rất nhiều: mức này của nhóm hộ khá giả nhất cao hơn gấp 6 lần so với mức của nhóm hộ nghèo nhất.

Các hộ nghèo thường có ít đất hơn

Bảng 2.5: Diện tích đất (m²) của của các hộ với đất nông nghiệp phân theo nhóm chi tiêu,

	Các nhóm chi tiêu				
	Nhóm I (nghèo nhất)	Nhóm II	Nhóm III	Nhóm IV	Nhóm V (khá giả nhất)
Diện tích					
Tổng diện tích đất	6437	6953	7138	6928	9856
trong đó:					
Diện tích đất trồng cây hàng năm	3600	3928	4625	4414	5081
Diện tích đất trồng cây lâu năm	613	845	1016	1485	3527

Ghi chú: Diện tích đất bao gồm cả đất cho thuê nhưng không bao gồm đất đi thuê

Nguồn: Ngân hàng Thế giới và Tổng cục Thống kê ước tính dựa trên số liệu của VLSS98.

3.2 Các hộ nghèo thường bị rơi vào vòng nợ nần luẩn quẩn

15. Các PPA cho thấy rằng rất nhiều hộ nghèo thường rơi vào tình trạng nợ nần do họ phải đi vay để trang trải các khoản chi tiêu khẩn cấp như chi phí cho y tế, hoặc là phải đi vay để đầu tư vào một vụ kinh doanh bị thất bại.

“Nợ nần làm cho chúng tôi thức trắng đêm- cảm giác nợ nần quả là khủng khiếp. Tôi cảm thấy khiếp sợ mỗi khi có chủ nợ đến nhà đòi tiền còn bản thân thì không thể trả được. Tôi cảm thấy xấu hổ vì lúc đó họ rất coi thường tôi.”
(PPA tại Trà Vinh, Oxfam Anh).

16. Tại hai điểm cụ thể là Trà Vinh và thành phố Hồ Chí Minh, các hộ thường kể rằng họ bị rơi vào vòng tròn nợ nần mà khó có thể thoát ra được. Mức nợ này đã gây ra áp lực kinh tế và tâm lý nặng nề lên các hộ được phỏng vấn. Ví dụ trong Khung 2.6 dưới đây là một minh họa cho tình trạng mà nhiều hộ đã đề cập. Điều này trở thành một chủ đề được lặp lại trong nhiều buổi phỏng vấn với các hộ nghèo nói chung và

trong các cuộc thảo luận về nguyên nhân khiến cho cuộc sống của các hộ nghèo bị kém đi nói riêng.

Các hộ nghèo thường bị rơi vào vòng nợ nần luẩn quẩn

Khung 2.6. Tình trạng tiến thoái lưỡng nan của những người nông dân nghèo ở Trà Vinh - Vòng xoáy nợ

Một hộ gia đình 6 khẩu không có đất ở tỉnh Trà Vinh trong đó có 4 lao động và 2 trẻ nhỏ đang đi học. Người cha bị bệnh và phải vào bệnh viện nên thu nhập của gia đình chủ yếu dựa vào 3 người còn lại. Tiền viện phí hết 500.000đ (35USD) và gia đình phải vay của tư nhân với lãi suất 10%. Do không có đất nên cách kiếm tiền duy nhất của gia đình là đi làm thuê. Hình thức làm thuê phổ biến nhất trong vùng là đan tấm lợp và đào ao nuôi tôm trong thời gian vài tháng (việc dành riêng cho nam giới), công việc này đem lại cho họ một khoản thu nhập khoảng 25.000đ/ngày cho 3 người (tức khoảng 750.000đ/tháng)

Chi phí lương thực tối thiểu (gạo và các thực phẩm cần thiết khác) cho một gia đình có số khẩu tương tự là 17.000đ/ngày (510.000đ/tháng). Các chi phí khác trong gia đình như thuốc lá, rượu, thuốc chữa bệnh... trung bình khoảng 3.000đ/ngày, chi phí cho 2 đứa trẻ đi học trung bình 3.000đ/ngày cho hết cả năm học gồm tiền ăn sáng, tiền đóng góp cho nhà trường, quần áo, sách vở và các chi phí khác (tổng cộng 180.000đ/tháng). Chi phí tối thiểu eo hẹp cho gia đình ở mức 690.000đ/tháng. Nhưng mỗi tháng họ còn phải trả 50.000đ tiền lãi cho khoản tiền mà họ đã vay để thanh toán thuốc men, viện phí cho người cha. Do vậy, mức chi phí tối thiểu mỗi tháng cho gia đình này là 740.000đ - nếu trong gia đình có ai đó bị ốm, bị tai nạn hoặc mùa tôm thất bát, họ sẽ không có tiền và sẽ phải mua chịu gạo, bán trước sức lao động hoặc vay thêm tiền của những người cho vay lãi không chính thức. Rõ ràng họ bị rơi vào tình trạng tiến thoái lưỡng nan: họ sẽ không bao giờ có khả năng hoàn trả khoản vay gốc 500.000đ và do vậy bị rơi vào vòng xoáy nợ không có lối thoát.

Nguồn: PPA ở Trà Vinh, Oxfam Anh (1999).

4. NGUY CƠ DỄ BỊ TỔN THƯƠNG VÀ SỰ CÔ LẬP

4.1 Người nghèo, đặc biệt là trẻ em nghèo, cảm thấy rất dễ bị tổn thương

17. Nguy cơ dễ bị tổn thương bởi những khó khăn theo thời vụ, bởi những đột biến xảy ra với hộ gia đình và những cuộc khủng hoảng xảy ra với cộng đồng là một khía cạnh quan trọng của nghèo đói. Những hộ nghèo ít vốn hoặc ít đất đai (hoặc cả hai) và những hộ chỉ có khả năng trang trải được các chi tiêu lương thực và phi lương thực thiết yếu khác đều rất dễ bị tổn thương trước mọi biến cố khiến họ hoặc phải bỏ thêm chi phí hoặc bị giảm thu nhập. Thông thường, một thành viên của gia đình đau ốm vẫn được xem như một biến cố nghiêm trọng nhất làm đảo lộn sinh hoạt của gia đình và phải hàng năm sau các hộ mới có thể phục hồi lại được. Những số liệu VLSS cho thấy các hộ nghèo nhất phải dành khoảng 30% chi tiêu phi lương thực cho chi phí y tế. Một vụ mùa thất bát hoặc một khoản đầu tư không thành công cũng có thể gây ra sự căng thẳng về mặt kinh tế cho các hộ gia đình.

18. Tình trạng không an toàn không chỉ đơn thuần là vấn đề kinh tế. Do thiếu thông tin về các quy hoạch phát triển đô thị và giải phóng mặt bằng nên nhiều hộ không thể biết được thời gian họ còn được phép sống ở khu vực cư trú hiện tại. Các đường dây cáp điện treo thấp cũng là những nguy cơ đe dọa an toàn thể chất và vật chất và có thể gây ra hỏa hoạn. Tệ nạn nghiện ma túy ngày càng gia tăng cũng đang là

nỗi lo lắng của các hộ gia đình ở thành phố Hồ Chí Minh, phần nhiều là bởi nó kéo theo sự gia tăng các loại hình tội phạm khác. Có lẽ những trẻ em nghèo, đặc biệt là trẻ em nghèo ở thành phố, đang phải sống trong cảm giác không an toàn. Điều đó được minh họa trong Khung 2.7 dưới đây.

Người nghèo, đặc biệt là trẻ em nghèo, cảm thấy rất dễ bị tổn thương

Khung 2.7: Nhận thức của trẻ em về những nguy cơ đe dọa sự an toàn ở thành phố Hồ Chí Minh

<i>Nhà cửa:</i>	Nhà cửa bị “giải tỏa”, bị đổ hoặc bị ngập lụt; cháy nhà hàng xóm lan sang các nhà khác; bị ép ra khỏi nhà thuê vì bố mẹ không trả được tiền thuê nhà; mạng cáp điện mắc thấp gây tai nạn.
<i>Giáo dục:</i>	Phải bỏ học vì bố mẹ không đủ tiền đóng học; trường học đóng cửa, giáo viên đánh và lăng mạ học sinh.
<i>Trong gia đình:</i>	Bố uống rượu và đánh mẹ, la hét và cãi nhau trong gia đình.
<i>Ngoài xã hội:</i>	Hàng xóm láng giềng đánh nhau; tệ nạn nghiện hút.
<i>Lòng tự trọng:</i>	Bị các gia đình giàu có coi thường, bị trẻ em nhà giàu đánh.
<i>Kinh tế:</i>	Thu nhập không ổn định; bị bỏ đói, quần áo rách rưới.
<i>Sức khỏe:</i>	Lo lắng về tình hình sức khỏe của mẹ và không có khả năng thanh toán tiền chăm sóc y tế đầy đủ cho bố mẹ.

Nguồn: PPA ở thành phố Hồ Chí Minh, Oxfam Anh (1999).

4.2 Các hộ nghèo có cảm giác bị cô lập về xã hội

19. Qua phân tích phản ứng và cách thức chống chọi của các hộ nghèo trong những thời điểm khó khăn của các hộ nghèo, chúng ta thấy rằng các mạng lưới hỗ trợ phi chính thức có vai trò đặc biệt quan trọng đối với các hộ nghèo. Ở các làng vùng sâu vùng xa, vùng cao, mức độ các quan hệ xã hội là khá cao và được đặc trưng bởi các quan hệ hỗ trợ tương hỗ. Do các làng này khá tương đồng về các điều kiện kinh tế và xã hội nên các hộ luôn sẵn sàng tình nguyện giúp đỡ người khác khi có khả năng vì trong tương lai có thể họ cũng phải cần đến sự hỗ trợ tương tự. Điều này có thể bù được phần nào những bất lợi của cuộc sống ở vùng sâu vùng xa. Ở những địa bàn thuộc trung du và đồng bằng tuy vẫn có những sự hỗ trợ khẩn cấp, song thông thường là bằng tiền và thường tốn kém hơn. Ở các làng bản vùng trung du và vùng đồng bằng, các mối liên hệ xã hội được xem như là một yếu tố quyết định mức sống của các hộ gia đình. Các hộ có quan hệ xã hội tốt, gắn gũi với giới chức lãnh đạo địa phương thường có vị thế tốt để tiếp cận với các chương trình và dịch vụ hỗ trợ của Chính phủ.

20. Một số nhóm hộ nghèo đã cho biết họ có cảm giác bị cách biệt về xã hội với thế giới rộng lớn bên ngoài và với các tổ chức đại diện cho họ và phục vụ họ. Một số lý do bị cô lập liên quan đến dân tộc: những khác biệt về ngôn ngữ và văn hóa cùng với những khó khăn lớn về khả năng tiếp cận về địa lý làm những người dân tộc ít người có quan hệ giao lưu rất hạn chế với thế giới bên ngoài và hầu như không có điều kiện tiếp xúc với những sáng kiến hay những thông tin mới. Ở thành phố tình trạng tương tự cũng xảy ra với một số người nhập cư ở những xóm liều ở thành phố Hồ Chí

Minh. Ngoài ra, việc bị cô lập cũng chứa đựng trong nó yếu tố về giới. Công việc của phụ nữ bận rộn vất vả hơn nhiều so với nam giới và do đó họ ít có cơ hội tiếp xúc với xã hội, học hỏi hoặc tham dự các cuộc họp của làng. Điều này làm tăng thêm sự thiên lệch ở Việt Nam: người đàn ông thường đóng vai trò là người đại diện cho gia đình trong các cuộc họp của làng xã và các công việc xã hội. Và ngay bản thân các hộ nghèo cũng luôn cảm thấy xa lạ trước những quyết định có liên quan đến họ.

4.3 Các hộ nghèo nằm ở vị trí địa lý cách biệt và bên lề xã hội

21. Các số liệu thu thập được từ bảng câu hỏi xã trong Điều tra Mức sống Dân cư cho thấy hầu hết dân sống ở các làng xã có điều kiện đi lại được. Chỉ có 4% sống ở các làng bản xa đường giao thông (hơn 5km) hoặc có đường giao thông nhưng việc đi lại khó khăn (không đi lại được trong vòng 3 tháng hoặc hơn trong một năm) và không có đường thủy thay thế. Tuy nhiên, trong số 4%, tỷ lệ người nghèo nhiều gấp hơn 2 lần so với nhóm người còn lại.

22. Mặc dù các làng nhìn chung đều có mạng lưới đường bộ và đường thủy song việc được sử dụng các dịch vụ giao thông lại là một vấn đề phức tạp. Hơn 12% người dân sống trong các làng không có điều kiện sử dụng giao thông cơ giới (kể cả giao thông công cộng và xe cộ thuê ngoài). Giữa mức sống và khả năng được sử dụng các dịch vụ giao thông vận tải chỉ ra rằng có quan hệ tỷ lệ nghịch rõ rệt: số những người không được sử dụng các dịch vụ giao thông vận tải thuộc nhóm hộ nghèo nhất nhiều gấp 5 lần so với những người thuộc nhóm hộ giàu nhất (Bảng 2.6). Ở các làng không có giao thông cơ giới, tỷ lệ người nghèo nhiều gấp hơn 1,5 lần so với các làng có hệ thống giao thông như vậy. Những kết quả điều tra này cho thấy cần tập trung vào việc cung cấp các dịch vụ giao thông vận tải và điều này quan trọng hơn so với việc xây dựng cơ sở hạ tầng ở các vùng nghèo.

Các hộ nghèo nằm ở vị trí địa lý sâu xa và cách biệt với xã hội

Bảng 2.6: Tỷ lệ người không có điều kiện sử dụng giao thông cơ giới phân theo nhóm chi tiêu, giai đoạn 1998

	Nhóm chi tiêu					Tổng số
	I (Nghèo nhất)	II	III	IV	V (giàu nhất)	
Tỷ lệ người không được sử dụng giao thông cơ giới công cộng hoặc tư nhân (%)	37,5	21,3	19,1	14,5	7,5	100

Nguồn: Ước tính của Ngân hàng Thế giới dựa vào số liệu của VLSS98.

5. CÁC NHÓM RẤT NGHÈO VÀ DỄ BỊ TỔN THƯƠNG

23. Các số liệu của VLSS hoặc PPA cho thấy có một số nhóm dân cư rất nghèo và sống biệt lập với xã hội. Các nhóm này thường có chi tiêu bình quân đầu người thấp hơn và họ cũng phải chịu nhiều thiệt thòi không thể định lượng được. Ngoài các nhóm được thảo luận dưới đây, các PPA còn chỉ ra những tình huống có thể làm cho người

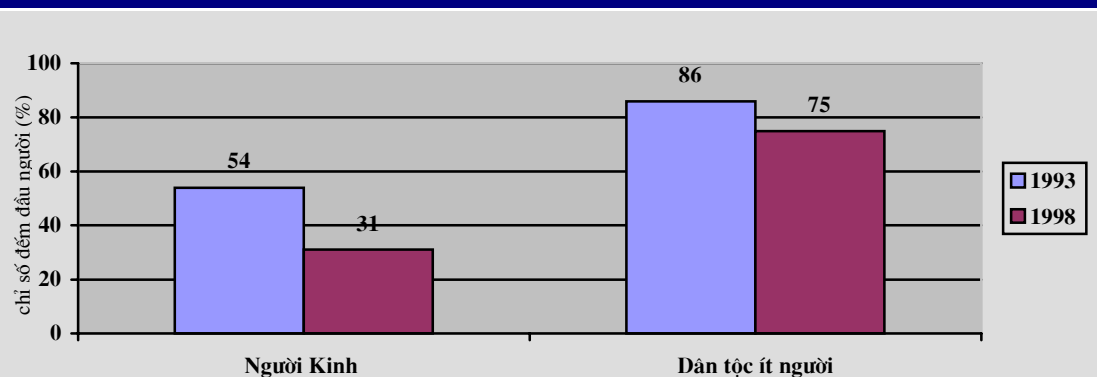
phụ nữ bị tổn thương, kể cả ở trong các hộ gia đình không nghèo. Phần lớn các vấn đề này có liên quan đến sự mất công bằng trong các hộ gia đình và sẽ được bàn luận chi tiết hơn trong Chương 4.

5.1 Sự nghèo đói ở các nhóm dân tộc ít người đã giảm xuống nhưng vẫn còn ở mức cao

“Từ nay cho tới năm 2000, các biện pháp tích cực và đồng bộ sẽ được tiến hành nhằm thực hiện 3 mục tiêu xóa đói giảm nghèo, ổn định và cải thiện các điều kiện sống, sức khoẻ của những người dân tộc ít người cũng như những người dân sinh sống tại các vùng miền núi và giáp biên; xoá mù chữ, nâng cao trình độ dân trí, tôn trọng và phát huy bản sắc văn hoá của các nhóm dân tộc; xây dựng các tổ chức cơ sở chính trị, các cán bộ Đảng và Đảng viên trong sạch, vững mạnh trong các nhóm dân tộc ở tất cả các vùng và ở mọi cấp”- Định hướng phát triển trong các lĩnh vực then chốt, Văn kiện của Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VIII.

24. Ở Việt Nam, nhóm dân tộc sống ở đồng bằng- người Kinh- là nhóm dân tộc đông nhất và chiếm khoảng 85% dân số. Ngoài ra còn có khoảng 53 dân tộc khác nữa ở Việt Nam được xếp vào nhóm “các dân tộc ít người”. Phần lớn số dân này (trừ người Hoa chủ yếu sống ở các khu đô thị) đều sống ở các vùng cao⁴. Các dân tộc ít người ở Việt Nam nghèo hơn nhiều so với đa số người Kinh (Hình 2.1). Trong thời kỳ 1993 và 1998, tỷ lệ nghèo đói ở các dân tộc ít người giảm từ 86% xuống còn 75% nhưng vẫn còn rất cao. Trong cùng thời gian đó, tỷ lệ nghèo đói của người Kinh giảm từ 54% xuống còn 31%. Do vậy mặc dù tình hình của các dân tộc ít người thực sự đang được cải thiện nhưng với tốc độ còn chậm hơn so với người Kinh và bắt đầu có dấu hiệu tụt lại. Năm 1993, các nhóm dân tộc ít người tuy chỉ chiếm 13% tổng dân số nhưng lại chiếm tới 20% số người nghèo. Tỷ lệ trong tổng dân số của nhóm này tăng chút ít lên 14% nhưng hiện nay họ lại chiếm tới 29% số hộ nghèo ở Việt Nam.

Tỷ lệ nghèo đói ở các nhóm dân tộc ít người đã giảm xuống nhưng vẫn còn ở mức cao



Hình 2.1: Tỷ lệ nghèo đói tính theo các dân tộc

Nguồn: Ước tính của Ngân hàng Thế giới dựa vào số liệu của VLSS93 và VLSS98.

⁴ Trong báo cáo này chúng tôi chia dân số thành hai nhóm do mục tiêu phân tích: Người Kinh, người Hoa và các dân tộc ít người khác. Người Hoa được gộp vào một nhóm với người Kinh vì họ có mức sống sát hơn với đại đa số người Kinh hơn so với mức sống của các dân tộc ít người khác, thường là rất nghèo.

25. Có nhiều yếu tố liên quan đến tỷ lệ nghèo đói cao trên miền trong các nhóm dân tộc ít người. Do các nhóm dân tộc ít người hiện nay chiếm hơn 1/4 số hộ nghèo trên toàn quốc nên các yếu tố này càng cần phải được xem xét kỹ lưỡng. PPA ở Lào Cai đã xác định 4 vấn đề chủ yếu gây khó khăn cho các hộ nghèo của tỉnh- các hộ này nhìn chung là thuộc các nhóm dân tộc ít người ở Lào Cai. Những vấn đề này được tóm tắt lại như sau:

- **Những khó khăn trong việc sử dụng đất, sản xuất lương thực và đa dạng hóa nguồn thu nhập:** những khó khăn ở đây liên quan đến việc có đất, chất lượng đất tơi, có các nguồn nước, có được những nguồn tín dụng phù hợp, có được thông tin về các kỹ thuật tiên tiến và tiếp cận với các thị trường.
- **Các vấn đề đặc biệt của phụ nữ dân tộc ít người,** bao gồm công việc lao động quá bận rộn, quyền quyết định trong gia đình hạn chế (đặc biệt là các quyết định về sinh đẻ), tình trạng bạo lực trong các hộ gia đình cao; ít được tiếp xúc với giáo dục và kiến thức.
- **Sức khoẻ yếu** (do thiếu nguồn nước sạch, điều kiện sống mất vệ sinh, suy dinh dưỡng và thiếu những phương tiện cơ bản như màn và quần áo ấm) và **những khó khăn trong trang trải các chi phí điều trị:** đối với các hộ vùng sâu vùng xa chi phí này còn bao gồm chi phí gián tiếp lớn cho đi lại và ăn ở của những người thân đi cùng khi phải điều trị ở nơi khác.
- **Giáo dục và kiến thức hạn chế,** bao gồm khả năng nói và viết hạn chế, ít được tiếp cận với kỹ năng chuyên môn và ứng dụng mới, khó tiếp cận các phương tiện thông tin đại chúng và ít liên hệ qua lại với bên ngoài. Chính những hạn chế về ngôn ngữ và giáo dục cản trở khả năng người dân tộc tham gia vào chính quyền địa phương và giảm khả năng tiếp xúc với các dịch vụ công cộng.

26. Sự xa xôi, cách trở, thiếu cơ sở hạ tầng, sự cô lập cả về địa lý và xã hội là những chủ đề được nhắc đến thường xuyên như là những yếu tố chính làm trầm trọng thêm các vấn đề vừa nêu. Các nhóm dân tộc ít người được điều tra trong PPA ở Trà Vinh đã khẳng định rõ những phát hiện này và nhất là về ảnh hưởng gây nên sự xa cách của việc không thể nói thông thạo tiếng quốc ngữ. Những người Khmer được điều tra còn nêu lên một vấn đề thứ năm gây ảnh hưởng tới sự nghèo đói của họ là định kiến của một số người dân đối với người dân tộc. Điều này đi ngược với chính sách của nhà nước, một chính sách rất chú trọng sự cần thiết phải tôn trọng những khác biệt văn hoá giữa các dân tộc.

27. Trong vòng 5 năm qua, đã có nhiều chiến dịch được thực hiện trên quy mô rộng lớn nhằm đưa trẻ em dân tộc ít người vào hệ thống giáo dục. Mặc dù vẫn còn bị tụt lại rất xa so với đa số dân cư, song tỷ lệ đi học đúng tuổi của trẻ em dân tộc ít người đến trường tiểu học đã tăng từ 64% lên 82% trong giai đoạn 5 năm giữa hai lần điều tra (Bảng 2.5). Ngoài ra, tỷ lệ trẻ em dân tộc ít người theo học bậc phổ thông cơ sở đã tăng lên 5 lần: trong giai đoạn 1993 chỉ có 7% số trẻ em dân tộc ít người tiếp tục học lên bậc phổ thông cơ sở, song 5 năm sau đó, gần 37% số trẻ em này đã tiếp tục học ở bậc phổ thông cơ sở. Hai nghiên cứu gần đây nhấn mạnh tầm quan trọng của các vấn đề liên quan đến chất lượng giáo dục cho trẻ em các dân tộc ít người (Quỹ Cứu trợ Nhi đồng Anh, 1999 và Turk, 1999). Những vấn đề này bao gồm chất lượng dạy kém, chương trình học có nhiều hạn chế, và dạy bằng tiếng không phải là ngôn ngữ mẹ đẻ.



Tỷ lệ đến trường học của con em các dân tộc ít người đã tăng lên và do vậy làm giảm bớt khoảng cách với dân tộc đa số người Kinh

Bảng 2.7: Các xu hướng về tỷ lệ trẻ em đi học đúng tuổi theo dân tộc

	Phần trăm học sinh trong mỗi nhóm tuổi đang đi học 1993		1998	
	Người Kinh	Các dân tộc ít người	Người Kinh	Các dân tộc ít người
Tiểu học	90,6	63,8	93,3	82,2
Phổ thông cơ sở	33,6	6,6	66,2	36,5
Phổ thông trung học	7,9	2,1	31,9	8,1
Trên phổ thông trung học	3,2	0,8	10,5	1,4

Nguồn: Ước tính của Ngân hàng Thế giới dựa vào số liệu của VLSS93 và VLSS98.

28. Với số hộ được phỏng vấn trong cuộc Điều tra Mức sống Dân cư, không nên chia mẫu dân tộc ít người thành các nhóm nhỏ hơn vì khi đó mẫu sẽ quá nhỏ để có thể mang tính đại diện. Tuy nhiên, PPA ở Lào Cai cho thấy giữa các nhóm dân tộc ít người cũng như giữa nam và nữ có sự chênh lệch đáng kể về tỷ lệ biết chữ. Kết quả nghiên cứu cho thấy có sự tương quan chặt chẽ giữa việc ở vùng sâu vùng xa và tỷ lệ người biết chữ: trên thực tế không có phụ nữ nào biết chữ ở hai bản xa nhất được nghiên cứu. Ở tất cả các bản, khả năng viết chữ của các hộ nghèo nhất kém xa so với các hộ thuộc nhóm khá giả hơn. Sự chênh lệch ấy cũng được thể hiện trong mức độ những nhóm dân tộc được tham gia vào chính quyền cấp xã, huyện. Trong chính quyền địa phương, các nhóm người Kinh, người Tày, người Nùng có nhiều đại diện so với tỷ lệ của các dân tộc này ở trong cộng đồng dân cư, còn người Hmong và người Dao lại ít được bầu hơn. Phụ nữ dân tộc ít người rất ít được bầu vào ủy ban nhân dân xã.

29. Sự nghèo đói dai dẳng của các nhóm dân tộc thiểu số không phải là do họ không được Chính phủ chú ý tới. Từ năm 1959 ở Việt Nam đã có một cơ quan cấp bộ chuyên phụ trách các vấn đề của dân tộc thiểu số. Hiện nay Ủy ban Dân tộc và Miền núi có các trách nhiệm cụ thể như sau:

- Nghiên cứu và tổng kết các vấn đề về dân tộc thiểu số, kiến nghị và xây dựng chính sách về dân tộc và miền núi;
- Làm việc với các bộ, ngành và các tổ chức quần chúng để xây dựng các chính sách đặc biệt áp dụng riêng cho các dân tộc thiểu số và khu vực miền núi;
- Giám sát quá trình thực hiện các chính sách đối với các dân tộc thiểu số;
- Tiến hành các dự án cụ thể phục vụ sự phát triển của dân tộc thiểu số.

30. Các bộ chủ quản đã triển khai thực hiện nhiều hoạt động nhằm giải quyết những vấn đề đặc biệt của dân tộc trong phạm vi từng lĩnh vực cụ thể — Chính phủ cũng đã hỗ trợ khá nhiều cho sự nghiệp giáo dục người dân tộc, chăm sóc sức khỏe và phát triển nông nghiệp vùng cao. Trung tâm nghiên cứu môi trường và tài nguyên (CRES) đã thực hiện một số công việc rất thú vị về vấn đề phát triển nông nghiệp vùng cao. Quyết định số 135/1998/QĐ-TTg của Thủ tướng (“Chương trình 1715 xã nghèo”) trong đó có nêu ra biện pháp cụ thể giải quyết những vấn đề của các xã đặc biệt nghèo

và những xã miền núi hay ở vùng sâu vùng xa là minh chứng cụ thể rằng chính chính phủ rất coi trọng việc giảm nghèo đói cho dân tộc thiểu số. Các cán bộ Chính phủ cho rằng các số liệu về nghèo đói cho thấy sự cần thiết phải có những hành động cụ thể hơn, chẳng hạn như chương trình phát triển cho các dân tộc ít người. Đây là một lĩnh vực quan trọng đòi hỏi nhiều nỗ lực trong những năm tới.

31. Tuy nhiên, các nghiên cứu và số liệu thống kê cho thấy rằng vẫn còn tồn tại những vấn đề liên quan đến việc cung cấp cũng như chất lượng dịch vụ trong các lĩnh vực giáo dục và y tế. Tiếp theo nhiều ý kiến còn cho rằng thực tế những chương trình đã được thực hiện cho tới nay vẫn chưa giải quyết được những khó khăn trong quá trình phát triển của vùng cao và điều kiện sinh sống của dân tộc thiểu số đang ngày càng bị phá hoại do sự xuống cấp của môi trường và áp lực về dân số (do gia tăng dân số tự nhiên và việc di dân). Rất nhiều nhà tài trợ quốc tế và các tổ chức phi chính phủ đã hỗ trợ cho các chương trình giúp đỡ cho dân tộc thiểu số với nội dung chú trọng vào quản lý tài nguyên thiên nhiên, hoạt động y tế cơ bản, cung cấp hay nâng cấp hạ tầng cơ sở và ngày càng chú trọng hơn tới đào tạo.

32. Cho đến nay các chương trình cũng chưa chú trọng nhiều vào việc can thiệp giúp đỡ người dân tộc có được tiếng nói và có ảnh hưởng tới quá trình xây dựng chính sách và các chương trình ở cấp quốc gia hay cấp địa phương. Nhiều nhóm dân tộc thiểu số không được đại diện một cách tương xứng trong cơ quan hành chính địa phương, nơi mà những nhóm dân tộc lớn hơn và dân tộc Kinh đóng vai trò chủ chốt. Nhiều tổ chức hoạt động ở vùng dân tộc thiểu số cũng nhấn mạnh tầm quan trọng của việc công nhận giá trị của kiến thức và truyền thống bản địa trong quá trình triển khai những giải pháp đối với nghèo đói ở cấp địa phương. “Nghị định về Dân chủ Cơ sở” (xem chương 4) mang lại cơ hội cho việc tăng cường sự tham gia của dân tộc thiểu số vào quá trình xây dựng các quyết định.

5.2 Những người nhập cư vào các vùng đô thị và không có hộ khẩu thường trú thường không được sử dụng đầy đủ các dịch vụ công cộng và bị cách biệt khỏi xã hội

33. Báo cáo trên các phương tiện thông tin đại chúng gần đây tổng kết có khoảng 800.000 công nhân từ nơi khác đến sinh sống tại thành phố Hồ Chí Minh vào đầu năm 1998. PPA ở thành phố Hồ Chí Minh nêu lên những mối lo ngại sâu sắc về các hộ nhập cư đến thành phố Hồ Chí Minh để kiếm kế sinh nhai nhưng không được phép nhập khẩu hộ khẩu. Điều tra Mức sống Dân cư không thể tách riêng được nhóm này (những người không có hộ khẩu) và trên thực tế, chưa rõ về mức độ họ được phỏng vấn trong mẫu khảo sát của Điều tra Mức sống hoặc thậm chí Tổng Điều tra Dân số gần đây.

34. PPA tại thành phố Hồ Chí Minh tập trung vào các nhóm nghèo và do đó không nắm được ảnh hưởng của vấn đề tạm trú đối với các nhóm khá giả. Một nghiên cứu gần đây chỉ ra rằng vấn đề này sẽ không nghiêm trọng đối với nhóm người nhập cư giàu có hơn so với những người dân sở tại (UNDP, 1998). Tuy nhiên, PPA ở Thành phố Hồ Chí Minh lại xác định rằng việc xin được giấy phép đăng ký tạm trú quả là một vấn đề khó khăn với các hộ nhập cư nghèo. Những người nhập cư đã nêu lên những khó khăn khi sử dụng các dịch vụ y tế và giáo dục, khi xin việc và xin được Chính phủ hỗ trợ theo Chương trình Xóa đói Giảm nghèo nếu không có hộ khẩu thường trú. Tình trạng đăng ký cư trú của những hộ nghèo khiến cho họ phải chịu nhiều thiệt thòi.

35. Những mô tả về cộng đồng dân cư nhập cư sinh sống tại Thành phố Hồ Chí Minh cho thấy trong một chừng mực nào đó, họ đang bị tách biệt khỏi xã hội: một báo

cáo tại chỗ đã bình luận về những cái tên có tính miệt thị do những người dân thường trú đặt cho những người nhập cư đến từ nơi khác. Những người nhập cư được phỏng vấn tự nhận thấy họ giống như “*những người khách - ăn nhờ ở đậu chỗ của người khác*”. Báo cáo khác miêu tả một khu vực được biết đến như là “xóm bụi”. Đây là nơi sinh sống của các hộ chưa đăng ký tạm trú mặc dù họ đã sống ở Thành phố Hồ Chí Minh đến 10 năm. Được gọi là xóm bụi vì ở đó nổi tiếng về sự nghèo đói, cướp bóc trộm cắp và nghiện ma túy và người dân bên ngoài thậm chí còn không dám cho con cái của họ lấy dân của xóm bụi đó. Những thanh niên trẻ lớn lên từ xóm bụi đó buộc phải lấy chồng lấy vợ trong xóm bụi này. Ngoài ra người ta cho rằng các cộng đồng người nhập cư sống trên sông (“những người nhập cư trôi nổi”) ít tiếp xúc với những người dân thường trú hợp pháp.

36. Vấn đề có nên để cho người nhập cư phải tiếp tục chịu đựng những bất lợi do tình trạng đăng ký cư trú của họ không đã gây ra nhiều tranh cãi. Các cơ quan chính quyền sợ rằng sẽ có sự di cư ồ ạt không thể kiểm soát được vào thành thị nếu các yêu cầu về đăng ký hộ khẩu được nới lỏng. Các thành viên của Nhóm Công tác về vấn đề Nghèo cho rằng dòng người di cư từ các vùng nông thôn được dẫn dắt bởi sự thiếu cân đối giữa các cơ hội ở nông thôn và thành thị. Đây là một lĩnh vực còn cần nhiều thảo luận và nghiên cứu trong tương lai. Ngay cả khi chưa giải quyết được những vấn đề cơ bản này thì các kết quả nghiên cứu cũng cho thấy rằng có một số cách tương đối đơn giản có thể giúp cho đời sống của những gia đình nghèo trở nên an toàn hơn. (Khung 2.8)

Hai nguyên tắc quan trọng trong chính sách phát triển đô thị

Khung 2.8: Bảo vệ quyền lợi của người nghèo đô thị

Trong một cuộc hội thảo mới đây tại thành phố Hồ Chí Minh do Quỹ Cứu trợ Nhi đồng (Anh) tổ chức để thảo luận về PPA, một quan chức thành phố đã nhấn mạnh hai nguyên tắc quan trọng trong chính sách phát triển đô thị:

Những người nghèo cần được hỏi ý kiến và được tham gia vào quá trình xây dựng quyết định; và

Phát triển đô thị phải góp phần cải thiện cuộc sống sinh nhai của những người nghèo hay ít ra thì cũng không được làm cho nó tồi tệ hơn.

Trên cơ sở những nguyên tắc này, có ý kiến cho rằng những hạn chế gần đây áp dụng đối với việc buôn bán vỉa hè (Nghị định 36) và quyết định cấm xích lô trên một số đoạn đường cần được điều chỉnh để làm giảm thiểu tác động của chúng lên cuộc sống sinh nhai của những người nghèo. Những kiến nghị cụ thể nhằm cải thiện đời sống của người nghèo đô thị, đặc biệt là những người nhập cư bao gồm:

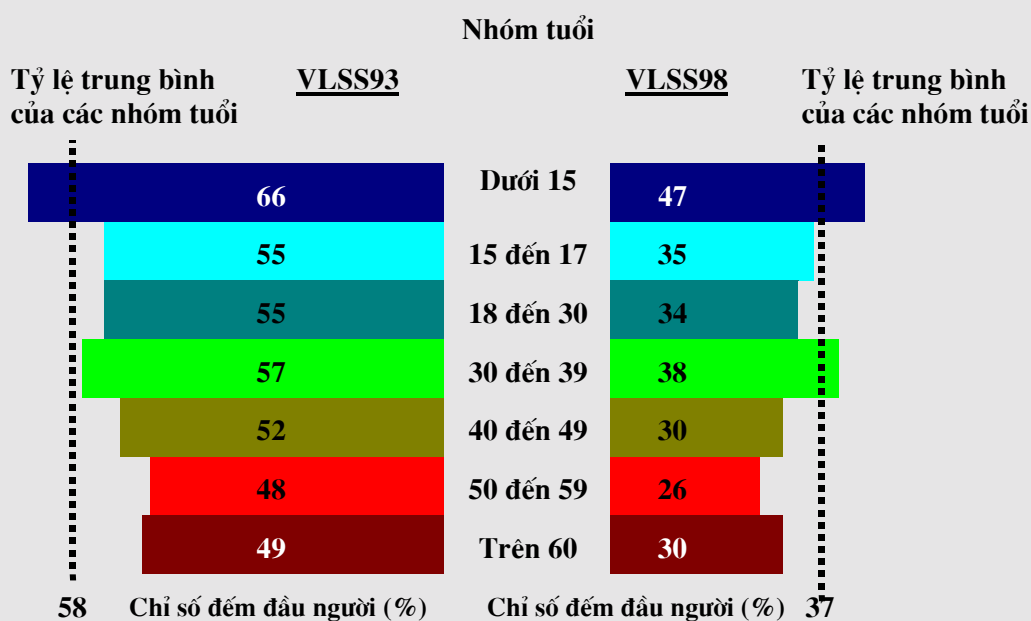
- Mở rộng phạm vi của chương trình xóa đói giảm nghèo áp dụng cho các đối tượng gia đình nghèo mà không phân biệt theo tình trạng hộ khẩu cư trú của họ;
- Giảm nhẹ quy định trẻ em phải có giấy khai sinh mới được đi học, hoặc cấp giấy khai sinh cho những trẻ em không có giấy khai sinh;
- Xem xét lại cách tiếp cận phát triển đô thị hiện nay, ưu tiên nâng cấp các xóm bụi hơn là xoá bỏ các khu này;
- Tạo điều kiện cho người nghèo tham gia toàn diện hơn vào những quyết định có ảnh hưởng đến đời sống của họ.

5.3 Tỷ lệ nghèo đói của trẻ em đã giảm nhưng vẫn còn cao hơn các nhóm tuổi khác

37. Tỷ lệ nghèo đói của trẻ em dưới 15 tuổi đã giảm từ 66% xuống còn 47% trong năm 1998. Mặc dù đã giảm xuống nhưng tỷ lệ nghèo của trẻ em vẫn cao hơn so với các nhóm tuổi khác và cao hơn mức trung bình của dân số (Hình 2.2). Trong năm 1998 trẻ em dưới 15 tuổi chiếm 32% tổng dân số nhưng chiếm tới 41% số dân nghèo và 45% số dân nghèo về lương thực thực phẩm⁵. Điều này phản ánh một khuynh hướng là nếu các hộ càng lớn thì chỉ tiêu tính trên đầu người càng thấp và phản ánh cả mối liên hệ giữa sự nghèo đói với tỷ lệ trẻ em phụ thuộc. Các PPA đã chỉ ra một số nguyên nhân khiến cho trẻ em đặc biệt dễ bị tổn thương bởi sự nghèo đói.

⁵ Khi trẻ em được định nghĩa là dân cư dưới 18 tuổi tỷ lệ nghèo của nhóm trẻ em giảm xuống còn 64% năm 1993 và 45% năm 1998.

Tỷ lệ nghèo đói của trẻ em đã giảm nhưng vẫn còn cao hơn các nhóm tuổi khác



Hình 2.2: Tỷ lệ nghèo đói theo nhóm tuổi

(tỷ lệ phần trăm của các nhóm tuổi có chỉ tiêu đầu người nằm dưới đường nghèo)

Nguồn: Ngân hàng Thế giới ước tính dựa trên các số liệu của VLSS93 and VLSS98.

38. VLSS đã nêu lên những tiến bộ trong thành tích vốn có của Việt Nam trong việc khuyến khích trẻ em thuộc các tầng lớp kinh tế xã hội khác nhau đi học. Tuy nhiên, các PPA đã cho thấy rằng, chi phí giáo dục vẫn là gánh nặng đối với các hộ nghèo và trẻ em nghèo hiện vẫn đang bỏ học, hoặc tạm thời hoặc vĩnh viễn, trước khi đạt đến được trình độ giáo dục có thể giúp chúng có được cuộc sống ổn định trong tương lai. Trong những thời điểm khó khăn, ở mọi nơi, trẻ em ở các hộ nghèo luôn phải đứng trước nguy cơ bị buộc phải bỏ học. Do thiếu cái ăn nên nhiều trẻ em phải lao động để đáp ứng các nhu cầu lương thực thực phẩm thiết yếu của gia đình. Trẻ em tham gia lao động trực tiếp trên đồng ruộng, hoặc trong những thời điểm cực kỳ khan hiếm, thiếu thốn, chúng phải đi đào củ mài, củ sắn. Trẻ em, đặc biệt là các em gái, thường phải ở nhà hoặc theo mẹ ra đồng và trông coi em nhỏ để bố mẹ làm việc. Một giáo viên ở một bản vùng cao được điều tra trong PPA ở Lào Cai nói rằng khi anh khuyến khích học sinh đến trường anh thường nhận được những câu trả lời như: “*Thưa thầy, thầy có gạo cho em để em đến trường học không?*”. Còn với các hộ gia đình trước tiên họ phải đáp ứng nhu cầu lương thực thiết yếu rồi sau đó mới có thể xem xét việc cho con cái đến trường (Khung 2.9). Tương tự như vậy, báo cáo của PPA ở Thành phố Hồ Chí Minh cũng nêu lên “*nguyên nhân chính khiến trẻ em bỏ học đó là cái nghèo*”.

Trẻ em nghèo không thể đến trường và rơi vào vòng nghèo đói do thế hệ trước để lại

Khung 2.9: Những cản trở đối với việc đi học của trẻ em ở tỉnh Lào Cai

Những trường hợp bỏ học ở Lào Cai: Năm ngoái, năm 1998, những người dân ở một bản vùng cao đã gửi 19 con em của họ (18 trai và 1 gái) tới lớp 2 của trường tiểu học nội trú ở một xã cách đó 20km. Tuy nhiên, 18 em đã bị buộc phải thôi học sau một thời gian ngắn do gia đình không có đủ lương thực để cung cấp cho chúng học hành. Một số em học sinh nói chúng cảm thấy hết sức ngại ngùng vì chúng thậm chí không có cả gạo và phải ăn ngô thay cơm.

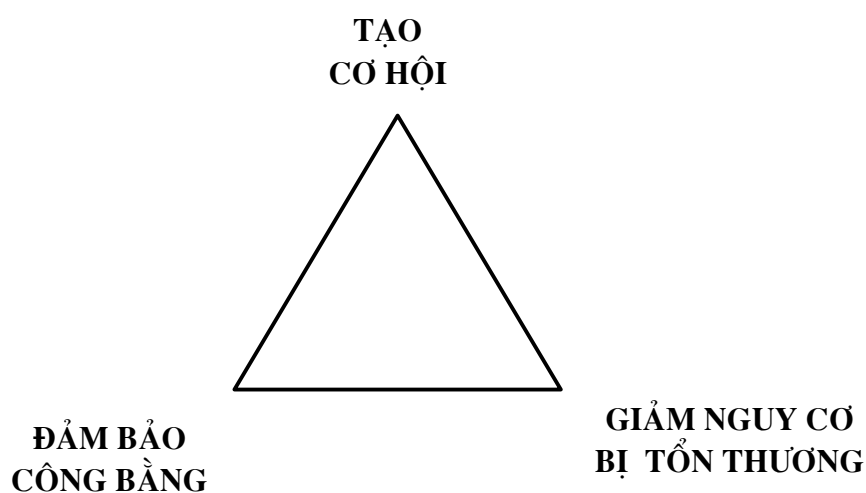
Nguồn: PPA ở Lào Cai, MRDP (1999).

39. Hai nghiên cứu gần đây của Quỹ Cứu trợ Nhi đồng Anh (1997, 1998) nêu bật tầm quan trọng của lao động trẻ em, cả ở trong và ngoài gia đình, trong việc hỗ trợ cuộc sống của người nghèo. Các PPA cho thấy rằng trong những thời điểm khó khăn, trẻ em được sử dụng như là một phương thức để giảm chi tiêu bằng cách gửi chúng đi sống tại một gia đình khác hoặc làm tăng thu nhập thông qua sử dụng lao động trẻ em và bán trẻ nhỏ cho các gia đình khác làm con nuôi. Các PPA cũng cho thấy trẻ em đang phải chịu những áp lực về tình cảm và tâm lý do cái nghèo và do là thành viên của một cộng đồng nghèo. Các cuộc phỏng vấn với trẻ em đã cho thấy chúng thường gặp phải tình trạng bạo lực, lo lắng cao độ về sự thiếu an toàn về nhà ở, lo ngại về tình hình sức khỏe của gia đình, mệt mỏi vì công việc, cảm giác tội nghiệp vì bị tước đoạt, phần uất và thiếu lòng tự tin.

PHẦN II

KHUÔN KHỔ ĐỂ GIẢI QUYẾT NGHÈO ĐÓI

Tư tưởng chính xuyên suốt trong phần còn lại của Báo cáo là công cuộc xóa đói giảm nghèo của Việt Nam trong những năm tới phải tập trung vào ba lĩnh vực trọng tâm: tạo thêm cơ hội, đảm bảo công bằng và giảm nguy cơ bị tổn thương. Phần II sẽ phân tích những nguyên nhân chính gây nên mức độ và xu hướng hiện tại của nghèo đói đã nêu trong phần I. Phần này sẽ gồm ba chương, mỗi chương giải quyết một trong ba mặt vừa nêu. Phần III trình bày những kiến nghị về những biện pháp để giải quyết nghèo đói trên cả ba mặt trận đó.



CHƯƠNG 3

TẠO CƠ HỘI

Tổng quan:

Các phát hiện chính

- Chính sách *đổi mới* được khởi xướng vào cuối những năm 1980 đã dẫn đến tốc độ tăng trưởng mạnh của GDP. Trong những năm 1992 từ đến 1998, thu nhập quốc nội của ngành nông nghiệp đã tăng 4,5%, ngành công nghiệp tăng 13% và ngành dịch vụ là 8,3%. Các cơ hội tạo công ăn việc làm và tạo thu nhập do tốc độ tăng trưởng cao của nền kinh tế mang lại là điều cốt yếu để Việt Nam giành được thắng lợi trong công cuộc giảm nghèo.
- Trong khi lao động trong nông nghiệp tăng không đáng kể thì thu nhập từ nông nghiệp lại *tăng* lên (61%), chủ yếu là nhờ đa dạng hóa các hoạt động nông nghiệp. Sự gia tăng này chủ yếu là nhờ tự do hóa nông nghiệp và đa dạng hóa các hoạt động phi nông nghiệp.
- Lao động phi nông nghiệp của hộ gia đình tăng hơn 5% năm và có ý nghĩa đặc biệt quan trọng đối với nông thôn. Thu nhập từ các hoạt động phi nông nghiệp đã tăng lên 30% trong vòng giai đoạn 1993-98.
- Việc làm làm công ăn lương là hình thức việc làm chính chiếm khoảng 20% lực lượng lao động của Việt Nam kể từ năm 1993. Lao động làm công ăn lương đã tăng 3.5%/ năm với 1,6 triệu việc làm mới đã được tạo ra trong thời gian từ 1993 đến 1998 chủ yếu là trong công nghiệp và dịch vụ.
- Trong giai đoạn 1993-98 nguồn giảm nghèo chủ yếu chính là đa dạng hóa nông nghiệp. Nhưng có lẽ trong tương lai nông nghiệp sẽ không thể tăng trưởng nhanh như vậy nữa. Trong tương lai, tăng trưởng việc làm phi nông nghiệp và việc làm ở thành thị cần phải đóng vai trò tương đối quan trọng trong công cuộc giảm nghèo.
- Thúc đẩy sự gia tăng việc làm phi nông nghiệp và việc làm ở thành thị là thách thức chính đối với Việt Nam. Để đạt được mục tiêu này cần phải có rất nhiều cải cách bao gồm cả việc tạo lập một sân chơi bình đẳng với khu vực nhà nước, dỡ bỏ các cản trở đối với việc tiếp cận vốn, xây dựng một khuôn khổ pháp lý vững vàng và cung cấp cơ sở hạ tầng cần thiết.

1. Trong những năm qua, Việt Nam là một trong 10 nước có tốc độ tăng trưởng nhanh nhất thế giới. Trong giai đoạn từ năm 1992 đến 1998, Việt Nam đạt được tốc độ tăng trưởng ngoạn mục 8,4%. Tốc độ tăng trưởng cao là một trong những nhân tố chính giúp cho tình trạng nghèo đói giảm đi đáng kể như đã trình bày trong Phần I. Chương này sẽ xem xét kỹ hơn tốc độ và loại hình tăng trưởng cũng như tìm hiểu mối

liên hệ giữa sự tăng trưởng đó với các cơ hội việc làm và xóa đói giảm nghèo đã nêu ở Phần I.

2. Trước hết mục 1 nghiên cứu chương trình cải cách của Việt Nam và những kết quả mà các cải cách này đã mang lại cho nền kinh tế. Những cải cách đã có ảnh hưởng quan trọng tới mức độ và loại hình tăng trưởng cũng như của cơ hội việc làm trong năm năm qua và đó chính là nội dung được xem xét ở mục 2. Hai mục tiếp theo sẽ lần lượt đánh giá những thay đổi diễn ra trong từng khu vực nông thôn và thành thị. Mục 3 đề cập tới những nguồn làm gia tăng thu nhập ở nông thôn và tập trung chủ yếu vào nông nghiệp. Do chiếm tới hai phần ba tổng lực lượng lao động và gần 80% tổng số người nghèo ở Việt Nam cho nên việc nhìn nhận được những gì đã xảy ra với thu nhập từ nông nghiệp sẽ là rất cần thiết để hiểu rõ hơn những nhân tố góp phần giảm nghèo. Nội dung chính của mục 4 bàn về những thay đổi trong vấn đề việc làm ở thành phố, đặc biệt tập trung vào công nghiệp bởi ngành này có tiềm năng tạo việc làm lớn và có thể góp phần giảm nghèo trong năm năm tới.

1. CHƯƠNG TRÌNH CẢI CÁCH CỦA VIỆT NAM

3. Kể từ sau khi Việt Nam tiến hành chính sách Đổi Mới kinh tế vào cuối những năm 1980, đất nước đã phát triển nhanh chóng. Trong thập kỷ vừa qua Chính phủ Việt Nam đã tập trung chú ý cải cách kinh tế vĩ mô và một số chính sách điều chỉnh cơ cấu nhằm thúc đẩy quá trình chuyển đổi sang một hệ thống theo định hướng thị trường. Trước khi bắt đầu tiến hành những cải cách cơ bản vào năm 1986, nhà nước quản lý tất cả đất đai và tài nguyên thiên nhiên và hầu như là toàn bộ các hoạt động sản xuất (Litvack và Rondinelli, 1999). Nhà nước phân phối thiết bị và nguyên liệu sản xuất và tổ chức sản xuất nông nghiệp theo cấu hình tập thể. Đồng thời cũng chính Nhà nước tiến hành phân phối các nông sản và hàng tiêu dùng phục vụ nhu cầu cá nhân. Trong các ngành mũi nhọn và trong hoạt động ngoại thương, nhà nước giữ vị thế độc quyền. Giá cả hàng hóa do các cơ quan kế hoạch của chính phủ định sẵn theo những mức giá có trợ cấp và thường thấp hơn nhiều so với giá trên thị trường “tự do” hay còn gọi là “chợ đen” và từ đó tạo nên hệ thống hai giá. Mọi người có nhu cầu đều được bảo đảm việc làm nhưng đối với các doanh nghiệp ngoài quốc doanh, họ phải chịu nhiều hạn chế về quy mô, số lượng lao động và vốn đầu tư.

4. Hệ thống quản lý tập trung đã gây nên những hậu quả nghiêm trọng về kinh tế xã hội trong những năm 1970 và 1980. Để giải quyết tình hình đó, Đại hội lần thứ VI của Đảng Cộng sản Việt Nam tổ chức vào năm 1986 đã đề ra chính sách đổi mới nhằm chuyển hướng sang một nền kinh tế thị trường. Khung 3.1 nêu ra một số cải cách chính đã được thực hiện cho tới nay và những thách thức còn tồn tại.

Những cải cách ban đầu của Việt Nam đã có ảnh hưởng quan trọng đến công cuộc giảm nghèo

Khung 3.1: Chương trình Đổi Mới của Việt Nam

Cải cách trong lĩnh vực nông nghiệp- Chương trình đổi mới của Việt Nam được bắt đầu từ nông nghiệp. Vào năm 1988 các hợp tác xã được giải thể và đất được chia cho các hộ nông dân. Luật Đất đai ban hành năm 1993 đã nêu rõ nông dân có quyền được sử dụng đất được cấp trong 20 năm và sau đó quyền sử dụng đất này có thể sẽ được kéo dài thêm. Nông dân có thể chuyển nhượng hoặc thế chấp quyền sử dụng đất.

Cải cách về giá- Cuộc cải cách về giá cả tiến hành từ năm 1989 cũng có ý nghĩa quan trọng ngang với cải cách về quyền sử dụng đất. Kiểm soát giá cả của hầu hết hàng hóa và dịch vụ đều được bãi bỏ.

Cải cách kinh tế vĩ mô- Những biện pháp mạnh mẽ để tháo gỡ những vấn đề về kinh tế vĩ mô đã được đưa ra vào năm 1989. Trợ cấp ngân sách cho sản xuất và tiêu dùng được bãi bỏ. Đồng thời lãi suất cho các doanh nghiệp nhà nước được nâng lên cao hơn so với mức lạm phát. Ngân hàng nhà nước cũng nỗ lực kiểm soát sự gia tăng của tín dụng trong nửa đầu năm 1989. Cho tới năm 1991, tín dụng không còn được coi là một nguồn thu tài chính cho ngân sách nữa.

Tăng cường hội nhập với nền kinh tế thế giới- Trong tiến trình đổi mới, Việt Nam đã mở cửa nền kinh tế của mình để ra nhập nền kinh tế thế giới. Việt Nam thực hiện thống nhất hệ thống nhiều tỷ giá hối đoái vào năm 1989. Tỷ giá hối đoái chính thức được phá giá từ 900 đồng/USD thành 5000 đồng/USD tức đúng bằng tỷ giá chợ đen tại thời điểm đó. Những cải cách về mặt cơ cấu trong ngoại thương và đầu tư cũng đã bổ sung cho những chính sách khác mặc dù thực tế trong những lĩnh vực này Việt Nam chỉ đi những bước đi rất dè dặt theo hướng tự do hóa và cho tới nay vẫn còn rất nhiều hàng rào đang tồn tại.

Cải cách khu vực tài chính- Để ổn định nền kinh tế của mình, Việt Nam giảm mức thâm hụt ngân sách và sự gia tăng tín dụng đến mức độ có thể quản lý được. Tuy nhiên, đất nước vẫn còn thiếu một nền tảng mang tính thể chế nhằm đảm bảo cho sự quản lý có hiệu lực và bền vững của ngành tài chính ngân hàng.

Cải cách doanh nghiệp nhà nước- Vào đầu thập niên 1990, phần ngân sách dành cho khu vực quốc doanh được thắt chặt. Trợ cấp tài chính được cắt giảm và tiến tới xóa bỏ; các khoản vay cho các doanh nghiệp nhà nước được kiểm soát kỹ càng hơn và tính toán lãi suất phù hợp. Thắt chặt ngân sách đã tạo nên sự cải tổ lớn trong khu vực này. Từ năm 1988 đến 1992, khoảng 800.000 công nhân - một phần ba tổng số lao động của khu vực này đã rời khỏi khu vực nhà nước và số doanh nghiệp giảm từ 12.000 xuống còn 7.000.

Nguồn: Litvack và Rondinelli (1999).

5. Những cải cách vừa nêu đã mở ra một triển vọng mới cho người dân Việt Nam và nền kinh tế Việt Nam. Trong thập kỷ 1990, Việt Nam đã phát triển khá nhanh và điều đó tạo ra rất nhiều cơ hội cho người dân nâng cao đời sống và phương kế sinh nhai của mình. Thu nhập ở khu vực nông thôn đã tăng và đa dạng hơn đồng thời những chỉ số của thị trường lao động được nêu trong phần tiếp theo cũng minh họa cho sự cải thiện dần dần của tình hình chung. Đã hình thành nhiều công việc với mức lương cao hơn cho người dân ở nông thôn cũng như thành thị; cho cả nam và nữ. Thị trường lao động đang được thắt chặt dần; tỷ lệ thiếu việc làm và tỷ lệ thất nghiệp đều giảm.

2. CẤU HÌNH TĂNG TRƯỞNG VÀ VIỆC LÀM

2.1. Nền kinh tế Việt Nam tăng trưởng nhanh trong thời gian từ 1993 đến 1998

6. Từ năm 1992 đến năm 1998, tốc độ tăng trưởng GDP trung bình hàng năm ở Việt Nam đạt mức cao 8,4% (Bảng 3.1). Tất cả các ngành đều đạt giá trị gia tăng khá lớn mặc dù tốc độ có khác nhau: tổng sản phẩm quốc nội của nông nghiệp tăng 4,5%, công nghiệp tăng 13% và dịch vụ được ghi nhận tăng 8,3%. Trong cùng thời gian đó (1993-98), số lượng việc làm tăng lên 1,8% một năm. Cũng như tốc độ tăng trưởng, việc làm trong các ngành cũng khác nhau: trong nông nghiệp chỉ tăng có 0,4%/năm; công nghiệp tăng 4%/năm và dịch vụ tăng gần 6%/năm. Trong năm năm qua, các ngành dịch vụ tạo thêm nhiều việc làm nhất: 56% tổng số việc làm mới; 27% là trong công nghiệp và chỉ có 17% trong nông nghiệp.

Trong giai đoạn 1992-98 Việt Nam là một trong mười nền kinh tế tăng trưởng nhanh nhất trên thế giới

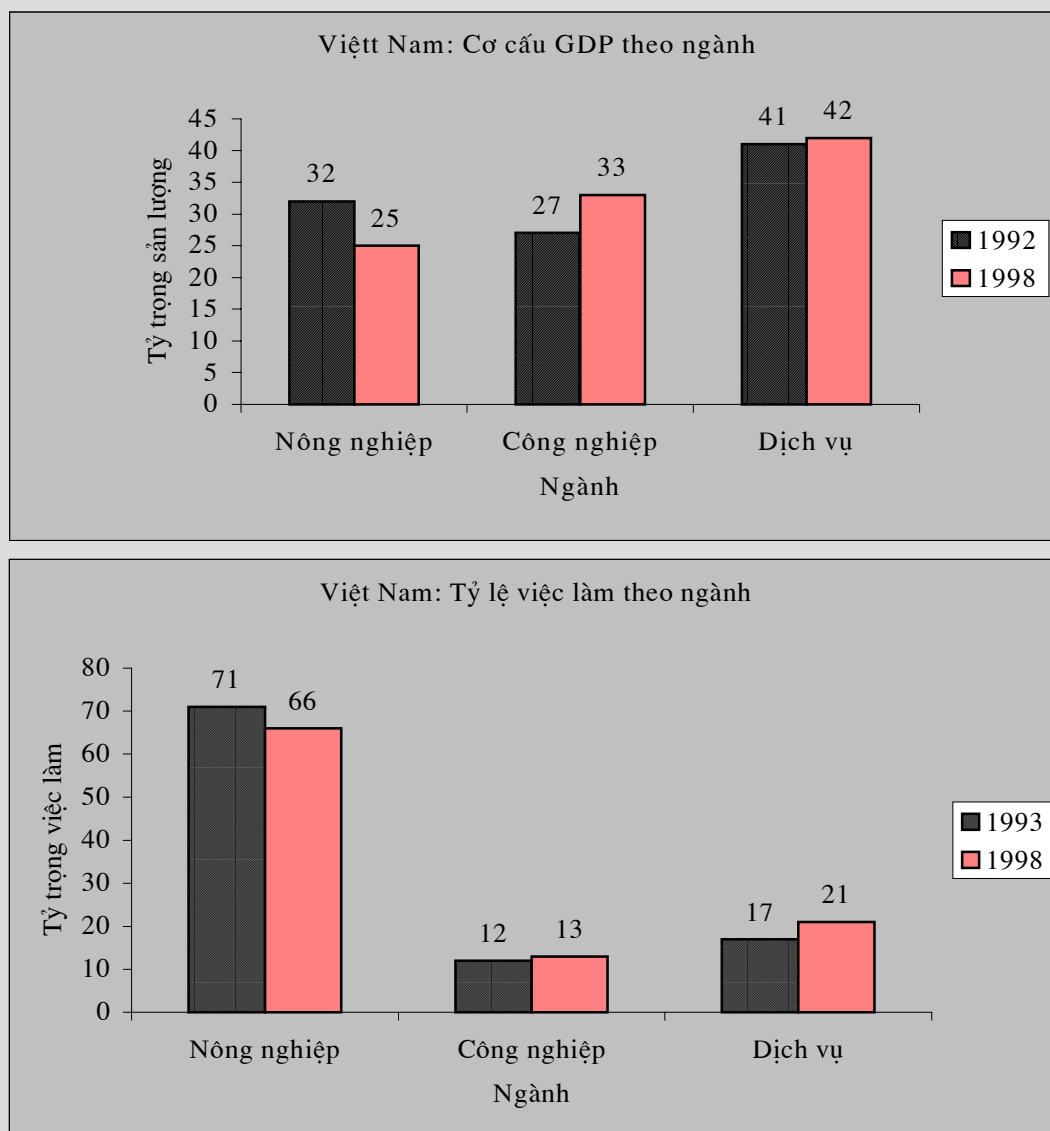
Bảng 3.1: Tốc độ tăng tổng sản lượng và việc làm ở Việt Nam, 1992-1998

	Nông nghiệp	Công nghiệp	Dịch vụ	Tất cả các ngành
GDP				
Tốc độ tăng trưởng trung bình thực tế 1992-98	4,5	13,0	8,3	8,4
Việc làm				
Tốc độ tăng trưởng trung bình thực tế 1993-1998	0,4	4,0	5,7	1,8
Phân bố số lao động tăng thêm 1993-1998	16,7	27,0	56,3	100,0

Nguồn: Số liệu GDP của Tổng cục Thống kê (1998). Ước tính về việc làm của Ngân hàng Thế giới dựa vào VLSS93 và VLSS98.

7. Vậy đâu là thực chất của những việc làm mới được tạo thêm trong năm năm vừa qua? Một nền kinh tế đang tăng trưởng như Việt Nam luôn tạo công ăn việc làm mới cho công nhân cạnh tranh với những công việc hiện có. Dần dần những người lao động sẽ tự rời bỏ nông nghiệp và dịch vụ để tìm đến với những công việc cho họ thu nhập cao hơn. Xu hướng đó đã có ở rất nhiều nền kinh tế Đông Á bao gồm Malaixia, Hàn Quốc và Indônêxia (Agrawal, 1996). Xu hướng này cũng đang nổi lên ở Việt Nam (Hình 3.1). Trong vòng năm năm qua cơ cấu của nền kinh tế đã có một thay đổi: tỷ trọng của nông nghiệp trong tổng sản phẩm quốc nội GDP giảm bớt hơn 6% (từ khoảng một phần ba xuống còn một phần tư tổng GDP) trong khi tỷ trọng của công nghiệp tăng thêm 6%: từ 27% lên 33% còn tỷ trọng của ngành dịch vụ thay đổi không đáng kể, khoảng trên dưới 40%. Kèm theo đó là những thay đổi trong cơ cấu lao động của Việt Nam: tỷ trọng lao động trong nông nghiệp giảm 5 điểm phần trăm từ 71% xuống 66%. Tương ứng, tỷ lệ số lao động trong công nghiệp tăng từ 12 lên 13% và tỷ trọng lao động ngành dịch vụ tăng từ 17% lên 21%.

Giống như xu hướng phát triển của các nước khác, tỷ trọng của nông nghiệp trong tổng sản phẩm quốc dân và việc làm ở Việt Nam cũng đang giảm dần



Hình 3.1: Phân bố sản lượng và việc làm theo ngành ở Việt Nam, 1993-1998

8. Cần chú ý là cũng giống như ở nhiều nước đang phát triển khác, ngành dịch vụ của Việt Nam vô cùng đa dạng. Đây là ngành có khả năng thu hút sự tham gia của đông đảo tầng lớp nhân dân: từ người buôn bán nhỏ và chủ quán cơm bụi trong khu vực kinh tế không chính thức đến những nhà quản lý các khách sạn lớn, sang trọng và những nhà doanh nghiệp giàu có trong khu vực kinh tế chính thức. Ngay cả trong ngành dịch vụ phi chính thức các hoạt động cũng vô cùng đa dạng như minh họa trong Khung 3.2 dưới đây.

Các loại hình dịch vụ phi chính quy vô cùng đa dạng

Khung 3.2: Cơ hội đa dạng trong ngành dịch vụ ở Thành phố Hồ Chí Minh

Chị Ngọc 45 tuổi chuyển từ Đà Nẵng về sống ở thành phố Hồ Chí Minh đã được hơn 20 năm. Mới đầu chị làm việc trong một văn phòng nhưng trong 15 năm gần đây chị làm thợ may quần áo và áo dài. Khi còn trẻ chị học nghề may từ mẹ chị và bây giờ chị dạy lại cho các thợ học việc. Nhiều thợ học việc đến từ tỉnh khác nên chị Ngọc và chồng chị xây lại và mở rộng nhà để cho lấy chỗ ở cho các thợ học việc. Nhiều người đến từ Đà Nẵng và đến học chỗ chị qua sự giới thiệu của họ hàng và bạn bè. Chị Ngọc thích các thợ học việc của mình phải tốt nghiệp phổ thông trung học. Một vài thợ học việc cũ của chị đã tự mở cửa hàng riêng của mình trong khi những người khác thì vẫn tiếp tục làm việc trong cửa hàng may rất đông khách của chị Ngọc. Hiện nay có 7 thợ phụ làm việc trong cửa hàng của chị. Những người thợ phụ này được trả lương từ 500 nghìn cho đến 1 triệu đồng/tháng. Bản thân chị Ngọc có thu nhập hơn 10 triệu đồng (715\$)/tháng và đủ sức nuôi 2 đứa con lớn theo học đại học.

Quyên 30 tuổi. Chị sống ở một quận nghèo tại thành phố Hồ Chí Minh và kiếm sống bằng nghề bán phở. Chồng chị đập xích lô nhưng hàng ngày chỉ kiếm được rất ít tiền. Quyên nấu phở rất ngon nhưng chị không có cửa hàng cố định. Vì thế chị phải gánh hai rổ lớn với lò, đồ nấu bếp, nguyên liệu tới các góc phố để bán phở. Chị không thể bán ở một chỗ quá lâu bởi chỗ nào cũng có người tìm cách đuổi chị đi. Điều đó khiến chị mất khách quen và làm ảnh hưởng tới thu nhập hàng ngày của chị. Quyên nói rằng “Mỗi ngày tôi có thể kiếm được 15.000 đồng (1,10 USD) nhưng nếu tôi có một chỗ bán hàng cố định để bán phở thì chắc chắn tôi còn kiếm được nhiều hơn thế”.

Nguồn: PPA tại Thành phố Hồ Chí Minh, Oxfam Anh (1999).

2.2. Số lao động làm công ăn lương cũng đã gia tăng trong năm năm vừa qua.

9. Ở Việt Nam cũng như ở hầu hết các nước đang phát triển khác những chỉ tiêu thông thường về thị trường lao động như sự gia tăng của việc làm và tỷ lệ thất nghiệp thực sự không hữu ích để miêu tả về những thay đổi trên thị trường đó. Vì hầu hết mọi người đều tham gia vào một hoạt động nào đó nên số người thất nghiệp hoàn toàn là không đáng kể (trừ ở thành phố) và tổng số việc làm thường tăng khá tương ứng với tốc độ gia tăng của số dân trong độ tuổi lao động. Điều này đã được kiểm nghiệm với Việt Nam bởi tốc độ gia tăng việc làm trong năm năm qua (1,8%) ngang với tốc độ gia tăng dân số (1,7%). Chỉ tiêu phản ánh tốt hơn những thay đổi trong nhu cầu về lao động là sự thay đổi về lao động làm công ăn lương và mức độ lao động thiếu việc làm. Cả hai chỉ tiêu này sẽ được xem xét kỹ hơn dưới đây.

10. Trong số các thành viên của lực lượng lao động trong hộ gia đình thì số người hoạt động trong các hoạt động phi nông nghiệp đã tăng khá nhanh (Bảng 3.2). Số này bao gồm các doanh nghiệp hay nghề do các hộ tự tổ chức và quản lý, điều hành như bán lẻ, chế biến lương thực, đánh bắt hải sản hay những hoạt động tự do khác. Số lao động thuộc lĩnh vực này đã tăng trung bình khoảng 5% mỗi năm ở Việt Nam. Tỷ lệ tăng ở khu vực nông thôn còn lớn hơn nhiều (7%) so với thành phố (4%). Đa dạng hóa nguồn thu nhập ở nông thôn là một vấn đề vô cùng quan trọng và sẽ được thảo luận kỹ hơn trong mục 3 dưới đây.

Lao động phi nông nghiệp và lao động làm công ăn lương đã tăng nhanh trong giai đoạn 1993-98

Bảng 3.2: Mức tăng việc làm theo các loại hình việc làm chính, 1993-98

	Loại hình việc làm chính			
	Lao động nông nghiệp hộ gia đình	Lao động phi nông nghiệp hộ gia đình	Làm công ăn lương	Tổng số lao động
Việt Nam	0.4	5.4	3.5	1.8
Theo vùng				
--Nông thôn	0.8	6.7	3.3	1.7
--Thành thị	-8.7	3.9	3.7	2.0
Theo giới				
--Nam	-0.3	8.3	4.6	2.1
--Nữ	0.9	3.2	2.0	1.5

Nguồn: Ước tính của NHTG dựa vào số liệu của VLSS93 và VLSS98.

11. Ở Việt Nam làm công ăn lương là hình thức lao động chính của khoảng 20% tổng số lao động (Bảng 3.3). Lao động làm công ăn lương đã tăng thêm 3,5% hàng năm trong giai đoạn 1993-98. Nhờ đó nó đã tạo thêm được tổng cộng 1,6 triệu việc làm trong năm năm đó. Trong số này, khoảng 1 triệu việc làm (60%) là trong các ngành dịch vụ và 600.000 việc làm còn lại (40%) là ngành công nghiệp.

12. Những việc làm trong khu vực chính thức mà chúng ta định nghĩa một cách đơn giản là làm công ăn lương ở khu vực thành phố đã tăng 3,7% mỗi năm, tiếp tục chiếm chỉ có ít hơn 10% tổng số lao động ở Việt Nam. Trong tổng số lao động làm công ăn lương 40% thuộc khu vực nhà nước, 60% còn lại thuộc khu vực tư nhân. Việc làm trong khu vực chính thức thường là những công việc đem lại thu nhập cao và nhiều phụ cấp khác nhất trong cả nền kinh tế. Mặc dù tốc độ gia tăng số lao động làm công ăn lương và việc làm chính thức là rất khả quan song chúng mới chỉ bằng một nửa tốc độ mà Indônêxia đã đạt được trong nửa đầu thập niên 1990 sau khi bắt đầu tiến hành một chương trình cải cách giống như chương trình đổi mới của Việt Nam. Như thảo luận thêm dưới đây nếu tiến hành cải cách khẩn trương hơn nữa thì Việt Nam sẽ còn có thể tăng gấp đôi tốc độ gia tăng những việc làm lương cao.

Số lao động làm công ăn lương chỉ chiếm ít hơn một phần năm tổng số việc làm ở Việt Nam

Bảng 3.3: Cơ cấu của lao động làm công ăn lương, 1993-98

	1993 (tỷ lệ phần trăm)	1998 (tỷ lệ phần trăm)
Tỷ lệ việc làm công ăn lương so với tổng số lao động	17.8	19.4
Tỷ lệ việc làm trong khu vực chính thức so với tổng việc làm	8.1	8.9
Theo thành phần	100.0	100.0
Nhà nước	39.5	40.5
Tư nhân	60.5	59.5

Nguồn: Ước tính của NHTG dựa vào số liệu của VLSS93 và VLSS98.

13. Nếu xem xét cơ cấu lao động làm công ăn lương theo ngành sẽ có thể thấy rằng lao động làm công ăn lương trong nông nghiệp đã giảm trung bình mỗi năm gần 5% nhưng trong công nghiệp lại tăng khoảng 5%/năm và trong ngành dịch vụ là khả quan 7%/năm (Bảng 3.4). Ngành dịch vụ chiếm 43% tổng số lao động làm công ăn lương và đây là ngành tạo ra các việc làm được trả lương cao nhất trong thời kỳ 1993-98.

Dịch vụ là ngành cung cấp chính và cung cấp tăng nhanh nhất số công việc làm công ăn lương ở Việt Nam

Bảng 3.4: Cơ cấu theo ngành của lao động làm công ăn lương, 1993-98

	Tỷ lệ lao động làm công ăn lương 1993	Tỷ lệ lao động làm công ăn lương 1998	Tốc độ tăng lao động làm công ăn lương hàng năm
Toàn quốc	17.8	19.4	3.5
--Trong đó			
Nông nghiệp	27	18	-4.7
Công nghiệp	38	39	4.6
Dịch vụ	35	43	7.0
Tổng	100	100	3.5

Nguồn: Ước tính của NHTG dựa theo số liệu VLSS93 và VLSS98

2.3 Tình trạng lao động thiếu việc làm ở Việt Nam đã giảm đi trong giai đoạn 1993-98

14. Nguồn nhân lực ở Việt Nam cũng như ở nhiều nước đang phát triển khác chưa được tận dụng triệt để, cho nên có nhiều người muốn làm việc nhưng không tìm đủ việc để làm như mong muốn. Ở những vùng nông thôn nghèo, điều này thường thể hiện dưới dạng thiếu việc làm theo mùa và thiếu việc làm kinh niên. Qua quá trình phát triển, cùng với sự chuyển đổi cơ cấu của nền kinh tế, tình trạng thiếu việc làm biến thành thất nghiệp. Sự quá độ này chủ yếu là do thu nhập tăng và quá trình đô thị hoá diễn ra nhanh chóng. Khi đất nước đi lên và thu nhập của các gia đình tăng, những người thất nghiệp bắt đầu có đủ tiền dùng trong khi chờ việc.

15. Thiếu việc làm được xác định một cách đơn giản là làm việc dưới 40 giờ một tuần, và "thiếu việc làm trầm trọng", nghĩa là làm việc dưới 15 giờ một tuần. Hiện tượng thiếu việc làm và thiếu việc làm trầm trọng ở cả thành thị và nông thôn đã giảm đôi chút trong 5 năm qua (Bảng 3.5). Năm 1993, khoảng 66% số nhân công làm việc dưới 40 giờ một tuần, nhưng đến năm 1998 con số này đã giảm xuống 57%. Ở nông thôn, nơi vấn đề còn nan giải hơn, tỷ lệ người làm việc ít hơn 40 giờ/tuần cũng giảm từ 71 xuống 61% và ở thành thị giảm từ 47 xuống 40%. Thiếu việc làm vẫn chủ yếu phổ biến ở nông thôn: số giờ làm việc trung bình ở nông thôn là 35 giờ/tuần trong khi ở thành thị là 44. Trong nông nghiệp, giờ làm việc trung bình là 33 giờ/ tuần trong khi ở các khu vực khác, con số này là trên 40. Trong khi xu hướng của số giờ lao động là tích cực và cho thấy sự gia tăng của các cơ hội tạo thu nhập cho lực lượng lao động thì nó cũng chỉ ra một cách rõ ràng những tiềm năng cho nhiều cơ hội để tận dụng đầy đủ hơn sức lao động của người nghèo ở nông thôn.

Tình trạng thiếu việc làm ở Việt Nam đã giảm trong thời gian 1993-98

Bảng 3.5: Thời gian làm việc ở Nông thôn/Thành thị, 1993 và 1998

Thời gian làm việc trong tuần	Tỷ lệ lao động có việc làm (phần trăm)					
	1993			1998		
	Nông thôn	Thành thị	Tổng	Nông thôn	Thành thị	Tổng
1-15	14	12	13	12	10	12
16-39	57	35	53	49	30	45
40-50	17	22	18	18	27	20
51-60	8	16	10	11	16	12
61+	4	14	6	9	17	10
Tổng cộng	100	100	100	100	100	100

Nguồn: Ước tính của Ngân hàng Thế giới dựa theo số liệu của VLSS93 và VLSS98.

16. Một số người ở Việt Nam đang phải làm việc quá nhiều giờ và số người này đã tăng lên trong vòng 5 năm qua (Bảng 3.5). Tỷ lệ những người phải làm việc trên 50 giờ một tuần tăng từ 16% lên 22% lực lượng lao động. Phần tăng này chủ yếu là ở vùng nông thôn. Số người phải làm việc rất vất vả (trên 60 giờ một tuần) đã tăng từ 6% lên

10% lực lượng lao động. Tỷ lệ tăng ở nông thôn nhanh hơn, cho nên năm 1998 người lao động ở nông thôn chiếm tới 70% trong nhóm này (thay vì 55% trước đây). Như vậy, tình trạng thiếu việc làm được cải thiện cùng với số giờ làm việc tăng lên đã góp phần tăng thu nhập và chi tiêu trong 5 năm qua. Nhưng rõ ràng là vẫn còn nhiều tiềm năng cho việc giảm tình trạng thiếu việc làm ở nông thôn.

2.4 Tỷ lệ thất nghiệp ở Việt Nam đã giảm trong thời kỳ giữa những năm 1980

17. Tỷ lệ thất nghiệp hữu hình ở Việt Nam đã giảm trong thời kỳ 1993-98⁶. Thất nghiệp chưa đến mức trầm trọng vì trong năm 1998 chỉ có 2,2% lực lượng lao động chưa có việc làm, giảm so với mức 3,7% năm 1993 (Bảng 3.6). Như đã đề cập ở trên, mức thất nghiệp hữu hình ở các nước đang phát triển rất thấp và chủ yếu là ở thành thị. Lí do là vì ở nông thôn thất nghiệp thường ở dưới dạng thiếu việc làm chứ không phải thất nghiệp hữu hình. Chính vì vậy, ở Việt Nam, tỷ lệ thất nghiệp ở thành thị luôn cao hơn rất nhiều so với nông thôn. Tỷ lệ thất nghiệp ở cả thành thị và nông thôn đều giảm trong thời gian từ 1993-98: Tỷ lệ thất nghiệp ở thành thị đã giảm từ 7,7% xuống còn 5,4%, còn ở nông thôn từ 2,6% xuống 1,4% (Bảng 3.6). Tỷ lệ thất nghiệp cho cả nam và nữ ở thành thị đã giảm xuống, trong đó tỷ lệ cho nam cao hơn đôi chút (6,2%) so với nữ (4,5%). Ít nhất một nửa số lượng thất nghiệp ở Việt Nam là thất nghiệp mang tính chuyển đổi, khi học sinh sinh viên tốt nghiệp và ra nhập lực lượng lao động. Nửa còn lại (khoảng 879 000 người thất nghiệp trong năm 1998) là người lớn tuổi và không có việc làm do những thay đổi về cơ chế trong quá trình phát triển kinh tế của Việt Nam (Bales, 1999).

Thất nghiệp chủ yếu là ở thành thị

Bảng 3.6: Tỷ lệ thất nghiệp ở Việt Nam theo vùng và theo giới tính, 1993-98

	1993	1998
Việt Nam	3.7	2.2
Theo vùng		
Nông thôn	2.6	1.4
Thành thị	7.7	5.4
Thất nghiệp ở thành thị theo giới tính		
Nam	9.0	6.2
Nữ	6.4	4.5

Nguồn: Ước tính của Ngân hàng Thế giới dựa theo số liệu của VLSS93 và VLSS98.

18. Mới đây, ảnh hưởng của cuộc khủng hoảng Đông Á dẫn đến sự gia tăng thất nghiệp ở Việt Nam và tình trạng này đã không được phản ánh đầy đủ trong số liệu VLSS98. Bộ Lao động Thương binh và Xã hội đã thực hiện một cuộc khảo sát đối với lực lượng lao động vào tháng 7 hàng năm kể từ năm 1996. Cuộc khảo sát này cho thấy là mức thất nghiệp ở thành thị đã tăng từ mức 6% giữa năm 1997 lên 6.9% giữa năm 1998, và tiếp theo đó là 7.4% vào giữa năm 1999.

⁶ Chúng tôi định nghĩa thất nghiệp là bất cứ người nào đã không làm việc trong 7 ngày qua, nhưng đang tìm việc, hoặc không tìm việc vì đang đợi việc mới, nghĩ rằng không có việc làm hoặc không biết cách nào để tìm việc.

3. TĂNG TRƯỞNG VÀ SỰ ĐA DẠNG HOÁ Ở KHU VỰC NÔNG THÔN

19. Như đề cập ở trên, tỷ trọng của nông nghiệp trong tổng sản phẩm quốc dân và việc làm đang giảm xuống. Tuy nhiên, với người dân nông thôn, nông nghiệp vẫn là hình thức lao động chính, dù cho nhiều hộ gia đình kết hợp nhiều loại hoạt động kinh tế và tạo thu nhập từ nhiều nguồn khác nhau. Dưới đây chúng ta sẽ xem xét sự biến động về thu nhập hộ gia đình từ các nguồn nói trên trong vòng 5 năm qua. Mục này cho thấy mức sống của các hộ gia đình nông thôn đã được cải thiện, chủ yếu do tăng thu nhập từ nông nghiệp, từ việc đa dạng hoá các hoạt động nông nghiệp, và đặc biệt quan trọng là từ việc đa dạng hoá các hoạt động phi nông nghiệp.

3.1 Các nguồn thu nhập ở nông thôn

20. Ở khu vực nông thôn, bộ phận mang lại mức tăng thu nhập mạnh nhất cho hộ gia đình vẫn là sản xuất nông nghiệp, tăng 61% trong giai đoạn 1993-98 (Bảng 3.7). Thu nhập từ hoạt động phi nông nghiệp tăng 31%, trong khi tiền lương và các khoản thu nhập khác vẫn giữ nguyên. Bởi vậy, tỷ trọng thu nhập từ sản xuất nông nghiệp tăng từ 37% lên 47%; tỷ trọng thu nhập từ hoạt động phi nông nghiệp vẫn ở mức trên dưới 19%; còn thu nhập từ tiền lương lao động và các nguồn khác giảm từ 44% xuống 34%.

Ở nông thôn, thu nhập từ nông nghiệp tăng nhanh hơn các nguồn khác trong vòng 5 năm qua

Bảng 3.7: Các nguồn thu nhập của hộ gia đình ở nông thôn Việt Nam, 1993-98

Các nguồn thu nhập	Thu nhập trung bình của hộ gia đình (1000 VND quy theo thời giá năm 1998)		Tốc độ tăng trong vòng 5 năm (%)	Tỷ trọng trong thu nhập hộ gia đình	
	1993	1998		1993	1998
Nông nghiệp	2,867	4,606	60.6	37.2	46.8
Hoạt động phi nông nghiệp	1,443	1,884	30.5	18.7	19.2
Thu nhập từ lương	1,687	1,685	-0.1	21.9	17.1
Các nguồn khác	1,710	1,663	-2.8	22.2	16.9
Tổng cộng	7,707	9,838	27.6	100.0	100

Nguồn: Ước tính của Ngân hàng Thế giới dựa vào số liệu của VLSS93 và VLSS98.

Ghi chú:

1. Thu nhập từ nông nghiệp bao gồm từ trồng trọt, vật nuôi và thủy sản nuôi nhưng không tính hoạt động đánh bắt cá.
2. Các khoản thu khác gồm thu nhập từ tiền cho thuê, lương hưu, học bổng, tiền gửi, quà tặng, tiền gia công chế biến tại nhà, lãi suất tiết kiệm, và tiền trúng xổ số.
3. Mức thu nhập năm 1992-93 được điều chỉnh tăng dựa trên chỉ số giảm phát giá.
4. Để giảm tác động của các thu nhập quá cao hoặc quá thấp một cách bất thường, một phần trăm các mức thu nhập cao nhất của từng nguồn thu nhập được loại trừ. Đối với nông nghiệp, vì tính toán một số chi phí cho chăn nuôi khó khăn nên một phần trăm chi phí thấp nhất cũng không được tính vào thu nhập hộ gia đình.

21. Việc đánh giá tăng thu nhập nhanh nhờ từng loại cây trồng là công việc rất khó khăn, vì số liệu từ VLSS không phân chia các khoản chi phí đầu vào và thuế đất theo từng loại cây. Tuy vậy, vẫn có thể tính toán giá trị sản lượng chung cho từng loại hoạt động sản xuất nông nghiệp (Bảng 3.8). Qua đó có thể thấy 5 năm qua đã xuất hiện nhiều hình thức mới ngoài trồng lúa. Thu nhập thực tế từ trồng lúa chỉ tăng khoảng 21% trong năm năm qua so với mức tăng 53% từ chăn nuôi và nuôi trồng thủy sản; 55% cho cây lương thực khác; 66% cho cây công nghiệp (như đậu tương, bông và đường); 127% cho cây lâu năm (như cà phê, chè và cao su); và 112% cho cây ăn quả. Những số liệu này góp phần khẳng định tác động quan trọng của Nghị quyết 10 (coi hộ gia đình là đơn vị kinh tế tự chủ) và Luật Đất đai năm 1993 đối với cơ cấu sản xuất nông nghiệp. Đồng thời cho thấy tầm quan trọng của việc đa dạng hoá cây trồng trong việc cải thiện mức sống ở nông thôn, một vấn đề đã được nêu ra trong nhiều đánh giá PPA (Xem hình 3.3).

Đa dạng hoá các loại hình sản xuất nông nghiệp đóng vai trò quan trọng trong việc giảm nghèo trong 5 năm qua

Bảng 3.8: Tăng trưởng của doanh thu từ nông nghiệp, 1993-98

Nguồn thu	Doanh thu trung bình (000 VND theo thời giá năm 1998)		Tốc độ tăng trong 5 năm (%)	Tỷ lệ thu từ nông nghiệp	
	1993	1998		1992/93	1998
Lúa gạo	2,629	3,185	21.2	50.9	43.6
Chăn nuôi & nuôi trồng thủy sản	1,480	2,269	52.3	28.7	31.1
Các cây lương thực khác	465	721	55.0	9.0	9.9
Cây công nghiệp	222	368	65.6	4.3	5.0
Cây lâu năm	133	301	127.1	2.6	4.1
Cây ăn quả	194	411	112.3	3.8	5.6
Nông lâm	41	41	0.6	0.8	0.6
Tổng cộng	5,164	7,296	41.3	100.0	100.0

Nguồn: Ước tính của Ngân hàng Thế giới dựa vào số liệu của VLSS93 và VLSS98.

Ghi chú:

1. Gạo bao gồm cả gạo thường, gạo nếp và gạo đặc sản. Giá trị sản lượng gạo nếp và gạo đặc sản có thể chưa được đánh giá đầy đủ trong năm 1993 do nội dung khảo sát của VLSS còn thiếu sót.
2. Từ chăn nuôi và nuôi trồng thủy sản bao gồm cả các sản phẩm phụ từ vật nuôi. Thủy sản nuôi trồng không tính đến thủy sản đánh bắt được.
3. Các cây lương thực khác gồm có ngô, cây có củ, đậu, và rau.
4. Cây công nghiệp là đậu tương, lạc, mía đường, thuốc lá, bông, đay và vừng.
5. Cây lâu năm gồm cà phê, chè, cao su, dừa, hạt điều và dâu tằm.
6. Giá trị sản lượng năm 1993 được qui đổi theo mức giá tháng 1 năm 1998 dựa trên chỉ số giảm phát giá.
7. Để thể hiện rõ xu hướng, 1% doanh thu quá cao không được tính trong kết quả ở đây.

Đa dạng hoá nông nghiệp đã đóng vai trò quan trọng trong công cuộc xóa đói giảm nghèo trong năm năm qua

Khung 3.3: Ở Hà Tĩnh, ngoài lúa gạo, thu nhập gia đình còn được bổ xung thêm từ chăn nuôi hươu, trồng cam, và nuôi thả cá

Anh chị Xoan lấy nhau năm 1992 và nay có 2 con. Sau ngày cưới hai người sống chung với bố mẹ trong một năm và ra ở riêng vào năm 1993. Ban đầu cuộc sống còn nhiều khó khăn. Họ được phân có 2 sào đất ruộng (khoảng 1,000 m²), và kiếm thêm tiền bằng cách vào rừng đốn củi, bẻ măng, nhưng cũng chỉ được khoảng 15,000 đồng đến 30,000 đồng mỗi ngày. Anh chị cũng đã trồng một sào cam Bu. Năm 1994, con lớn của họ bị bệnh bạch hầu và phải điều trị ở bệnh viện huyện trong 3 tháng. Anh chị Xoan phải vay tiền để trả viện phí. Sau đó họ bắt đầu đào ao thả cá và nuôi hươu. Ao cá đem lại cho họ khoảng 0,5 triệu đồng một năm còn thu nhập từ nuôi hươu không ổn định vì nhung hươu có thể bị hỏng hay hươu con bị chết. Năm 1997, anh chị thu được 0,6 triệu đồng từ tiền bán nhung, nhưng có năm thu nhập từ hươu chẳng được bao nhiêu. Mặc dù nuôi hươu không đem lại thu nhập cao nhưng lại cung cấp phân bón cho vườn cam. Chị Xoan cho rằng “phân hươu tốt hơn phân urê”. Trong dịp Tết năm 1999, anh chị thu hoạch lứa cam đầu và bán được 5 triệu đồng.

Anh chị Xoan nay đã trả hết nợ, bán căn nhà gỗ và bắt đầu xây nhà gạch. Vì có gạch tự làm và gỗ do anh Xoan đốn chặt nên anh chị chỉ phải mua thêm xi măng. Với số vốn ít ỏi ban đầu, từng bước họ đã làm nên một gia sản nho nhỏ nhờ làm việc chăm chỉ và có kế hoạch cẩn thận.

Nguồn: PPA ở Hà Tĩnh, Action Aid Việt Nam (1999).

22. Thu nhập của hộ gia đình từ chăn nuôi, nuôi trồng thủy sản và đánh bắt cá tăng nhanh (mặc dù từ xuất phát điểm rất thấp vào năm 1992/93) là một thành tựu đáng chú ý. Ở nhiều vùng, trong khi nuôi trồng thủy hải sản và đánh bắt cá vẫn là những hoạt động phụ và rủi ro cao, thì chăn nuôi phát triển khá mạnh mẽ. Điển hình trong 5 năm qua là chăn nuôi lợn (tăng 22%) và gia cầm (25%) (GSO, 1998). Số lượng cừu và dê cũng tăng đáng kể (46%), mặc dù số lượng ban đầu rất ít (353 000 con năm 1993, GSO 1994). Việt Nam thậm chí đã xuất khẩu thịt chế biến sang các nước láng giềng. Vì nhu cầu về thịt đi liền với mức tăng thu nhập bình quân đầu người nên nhu cầu cho các sản phẩm thịt sẽ tăng trong thời gian tới (từ cả thị trường trong nước lẫn nước ngoài). Để có thể đáp ứng nhu cầu, ngành chăn nuôi Việt Nam cần phải tập trung cải thiện các vấn đề như dinh dưỡng cho vật nuôi, y tế và quản lý bằng cách nâng cao số lượng và chất lượng thức ăn gia súc gia cầm, con giống thích hợp, và các dịch vụ thú y và tiếp thị (Nguyễn, 1998).

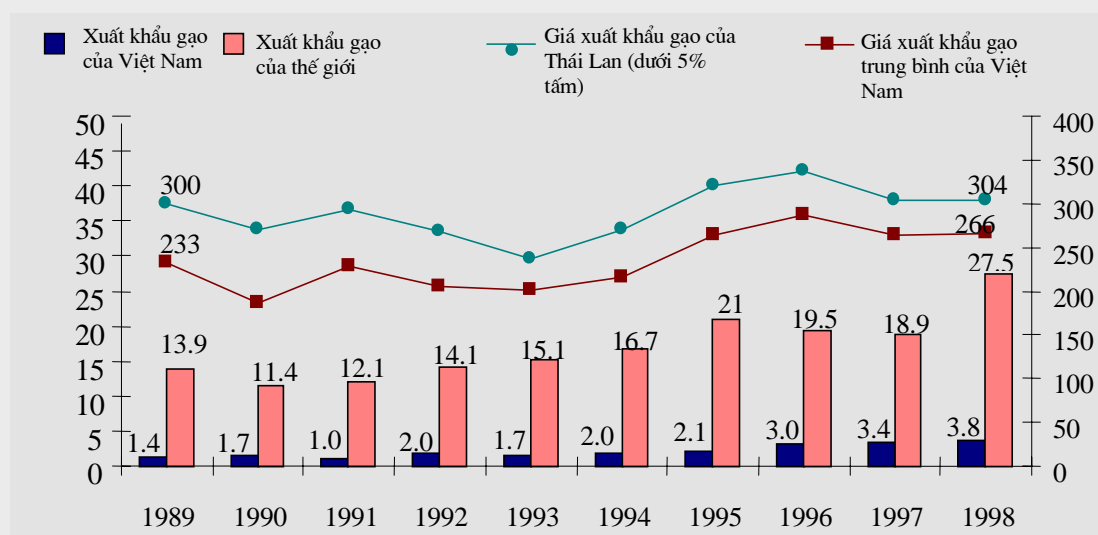
3.2 Liệu có thể duy trì tốc độ tăng thu nhập từ nông nghiệp trong tương lai?

23. Tất nhiên một câu hỏi được đặt ra là liệu tốc độ tăng thu nhập từ cây trồng, vật nuôi trong tương lai có sẽ tiếp tục không. Hay nói khác đi những lợi ích to lớn mà những người sản xuất nông nghiệp đã thu được trong thời gian năm năm qua có liên quan như thế nào đến những điều chỉnh “một lần” trong quá trình chuyển đổi sang cơ chế thị trường?

24. Trong 15 năm qua, Việt Nam đã chuyển mình từ một nước nhập khẩu lương thực thành một trong những nước xuất khẩu gạo lớn nhất thế giới. Kể từ khi bắt đầu xuất khẩu gạo vào năm 1989, cả số lượng và chất lượng gạo xuất khẩu đã tăng lên nhanh, đạt tới 3.6 triệu tấn năm 1997 và 3.8 triệu tấn năm 1998 (Hình 3.2). Chất lượng gạo xuất khẩu của Việt Nam cũng đã tăng lên rất nhiều trong giai đoạn này với tỷ lệ gạo xuất khẩu chất lượng trung bình và chất lượng cao (chỉ có ít hơn 20% tằm) tăng từ

7% năm 1989 lên 64% năm 1998 (Nguyễn Thị Thu Hằng, 1999). Trong cùng thời gian đó tỷ lệ gạo chất lượng cao (dưới 10% tấm) tăng từ 2% lên 53%. Nhờ vậy, giá gạo xuất khẩu bằng đô la cho loại gạo chất lượng cao của Việt Nam đã tăng 14.2% trong khi gạo chất lượng cao của Thái Lan tăng 1.3%. Năm 1999 dự kiến xuất khẩu gạo sẽ là 4.3 đến 4.4 triệu tấn, và số lượng này sẽ khẳng định vị trí là nước xuất khẩu gạo lớn thứ hai trên thế giới (sau Thái Lan) của Việt Nam⁷.

Số lượng và chất lượng gạo xuất khẩu của Việt Nam đã tăng lên...



Hình 3.2: Giá (đô la Mỹ/tấn) và số lượng (triệu tấn) xuất khẩu gạo của Việt Nam và thế giới.

Nguồn: Có sửa đổi từ Nguyễn Thị Thu Hằng (1999).

25. Trong những năm 1990, xuất khẩu các hàng công nghiệp khác của Việt Nam cũng tăng lên. Khối lượng cà phê và cao su xuất khẩu tăng gấp hơn 2 lần trong thời gian từ 1992 đến 1997. Trong cùng thời gian này xuất khẩu của các loại hương liệu (như hồi, quế, hạt tiêu) và một số cây công nghiệp khác (như chè và hạt điều) cũng đã tăng nhanh. Hiện nay, nếu tính ngoài châu Mỹ La tinh thì Việt Nam là nước xuất khẩu cà phê (*robusta*) lớn nhất và cung cấp khoảng 1/5 hồi và hạt tiêu của thị trường thế giới. Việt Nam có tiềm năng để tiếp tục phát triển các thị trường xuất khẩu này và cả các thị trường nhỏ chưa khai thác khác (như hoa tươi, cây cảnh, quýt và hoa trà ở Nhật và Hàn Quốc). Tuy nhiên để có thể tối đa hóa doanh thu từ xuất khẩu, ngoài việc đảm bảo các thị trường nhỏ không bị cung quá mức cần chú ý nhiều hơn đến chất lượng sản phẩm, công tác tiếp thị.

26. Việt Nam cũng đã bắt đầu xuất khẩu các sản phẩm gia cầm mặc dù nhu cầu trong nước vẫn là chủ yếu. Ở tất cả các thị trường này Việt Nam đều đang ở vị trí rất tốt (do ưu điểm về giá cả và những nỗ lực nhằm cải thiện chất lượng hàng xuất khẩu của mình) để tiếp tục xuất khẩu với số lượng lớn. Tuy nhiên hàng Việt Nam càng mở

⁷ Lưu ý là do tính chất không ổn định của thị trường gạo quốc tế, trong đó số lượng gạo xuất khẩu của các nước lớn như Trung Quốc và Ấn Độ có năm có thể tăng gấp đôi hoặc giảm đi một nửa nên vị trí của Việt Nam trên thị trường có thể thay đổi trong các năm khác nhau.

rộng thị trường hàng xuất khẩu bao nhiêu thì nền kinh tế càng dễ bị tổn thương bởi những dao động trong điều kiện thị trường thế giới, nhất là đối với thị trường gạo. Bởi vậy, tăng hoạt động xuất khẩu lại gắn liền với rủi ro hơn do có những biến động lớn về giá. Do không có cơ chế bảo hiểm hay có tài sản để tự vệ trước những biến động nói trên nên các đơn vị nhỏ sản xuất nông phẩm xuất khẩu của Việt Nam sẽ rất dễ bị tổn thương.

27. Vì lúa gạo chiếm khoảng 55 % thu nhập của toàn bộ mùa màng nên cần phải đánh giá vai trò của các yếu tố góp phần tăng sản lượng sản xuất và xuất khẩu gạo: do tăng năng suất trên diện tích ruộng có sẵn hay do mở rộng diện tích trồng trọt. Theo số liệu của Tổng cục Thống kê, diện tích gieo trồng lúa tăng 12% trong giai đoạn 1993-1998 trong khi năng suất lúa tăng khoảng 14% cùng kỳ (từ 3,4 tấn/ha lên tới 3,9 tấn/ha). Điều đó chứng tỏ rằng cả diện tích gieo trồng lẫn năng suất đều góp phần quan trọng vào tăng sản lượng lúa gạo⁸. Tuy nhiên, do giá gạo tăng 68% cùng kỳ nên có thể thấy tăng thu nhập từ gạo chủ yếu là do tăng giá hơn là do tăng diện tích hay tăng năng suất. Gần như một nửa sự gia tăng này là do điều chỉnh tỷ giá, 1/5 là giá gạo trên thị trường quốc tế tăng lên và phần còn lại là do sự tiến bộ của chất lượng và tính hiệu quả của công tác thị trường (Nguyễn, Fetzerr và Haughton, sắp xuất bản).

28. Do thiếu đất (nhất là đất ruộng lúa) ở Việt Nam nên khả năng tăng năng suất trồng lúa là vấn đề sống còn đối với phát triển nông nghiệp trong tương lai. Việc sản xuất lúa gạo ở Việt Nam đã đến sát đường giới hạn khả năng sản xuất chưa vẫn là vấn đề đang tranh cãi. Năm 1994, năng suất thu hoạch lúa của Việt Nam ở mức trung bình so với các nước láng giềng khác (Bảng 3.9). Sau đó Tổng cục Thống kê báo cáo là năng suất lúa của Việt Nam tăng lên 3,9 tấn/ha. Tuy vậy năng suất lúa của Việt Nam vẫn còn thấp hơn của Indônêxia và Trung Quốc⁹. Năng suất lúa của Việt Nam còn thua xa các nước như Mỹ và Úc là những nước áp dụng các phương pháp sản xuất nhiều vốn. Nhưng việc so sánh năng suất với các nước trên là không được hoàn toàn chính xác bởi họ trồng nhiều loại lúa khác nhau. Dù sao chăng nữa, với 29% diện tích trồng trọt hàng năm còn chưa được tưới tiêu (Tổng cục Thống kê, 1999), và chỉ có 3/4 diện tích trồng lúa là đang gieo trồng các loại lúa cho năng suất cao (IRRI, 1993), Việt Nam vẫn còn khả năng để tăng hiệu quả sản xuất các vùng đất trồng lúa của mình.

⁸ Lưu ý là ước tính sản lượng 3,9 tấn/héc ta rất gần với ước tính 3,8 tấn/héc ta của VLSS98.

⁹ Cần lưu ý là sản lượng lúa cao của Trung Quốc chủ yếu là do có sự bao cấp lớn về phân bón và các đầu vào khác.

Năng suất lúa của Việt Nam vẫn có thể cao hơn

Bảng 3.9: Năng suất lúa quốc tế (tấn/ha)

Nước	Năng suất (tấn/ha)
Úc	8.3
Băng-la-dét	3.7
Căm-pu-chia	1.1
Trung Quốc	5.9*
Ấn Độ	2.4+
In-đô-nê-xia	4.3
Lào	2.6
Miến Điện	2.9
Pakistan	2.5+
Phi-lip-pin	3.0
Thái Lan	2.2
Mỹ	6.7*
Việt Nam	3.4

Nguồn: Viện Nghiên cứu Lúa Quốc tế

Ghi chú: Tất cả các số liệu là năng suất lúa trong năm 1994.

* Đối với Trung quốc, Ấn độ và Mỹ bao gồm cả lúa *japonica* và lúa *indica*.

+ Đối với Ấn độ và Pakistan bao gồm lúa *basmati* và lúa *indica* thường.

3.3. Các chính sách khuyến khích phát triển nông thôn

29. Vấn đề đặt ra hiện nay là phải xác định được bước phát triển tiếp theo của tăng trưởng nông nghiệp và phát triển nông thôn ở Việt nam. Do những lợi ích dễ hơn từ cải cách nông nghiệp trong chương trình *đổi mới* đến nay đã được khai thác hết nên sự phát triển trong tương lai đòi hỏi phải có những phương thức mới giúp nâng cao năng suất của sản xuất nông nghiệp. Trừ vùng Tây nguyên ra thì đa số đất nông nghiệp tốt đã được phân chia xong và do đó những hộ nông dân mới và những hộ mới định cư ở nông thôn phải làm việc trên những mảnh đất xấu hơn. Ở Đồng bằng Sông Hồng, đất của các hộ sản xuất nông nghiệp vốn dĩ đã nhỏ lại bị chia cắt và do đó nếu như không đa dạng hóa cây trồng và mở rộng thêm những hoạt động phi nông nghiệp thì tình trạng thiếu việc làm kinh niên sẽ gia tăng. Ở Đồng bằng Sông Cửu Long, khi quá trình tích tụ ruộng đất bắt đầu xảy ra nhằm tạo ra qui mô sản xuất hộ có hiệu quả thì vấn đề người dân không có đất cũng trở nên nghiêm trọng. Ở những nơi khác, đặc biệt là ở các vùng cao, những nguồn tài nguyên chung đang bị khai thác thái quá dẫn đến nguy cơ bị cạn kiệt. Tuy nhiên, nếu nhìn một cách rộng hơn thì thu nhập phải được tăng thêm từ chính việc tăng năng suất nông nghiệp khi mà lao động nông nghiệp chuyển sang khu vực phi nông nghiệp ngày một nhiều hơn. Mặc dù những thay đổi theo hướng này tạo ra được nhiều cơ hội song đồng thời cũng gây ra những rủi ro. Các hộ nông dân phải đối phó với những rủi ro do quá trình thương mại hóa gia tăng gây ra, trong đó bao gồm những rủi ro về sản xuất liên quan đến sâu bệnh trong trồng trọt hay dịch bệnh trong chăn nuôi, và những rủi ro về thị trường do sự vận hành của các thị trường còn kém hoàn thiện, thiếu thông tin tin cậy và giá cả thường xuyên biến động. Những người nghèo ở nông thôn có nguy cơ bị rủi ro cao vì họ thường không có tài sản hay nguồn tín dụng giúp tự bảo vệ khi xảy ra những đột biến đó.

30. Cần thực hiện một số biện pháp quan trọng nhằm bảo đảm rằng sự phát triển của nông nghiệp sẽ đóng góp một cách tối đa vào việc tăng thu nhập nông thôn và giảm nghèo đói trong tương lai. Trước hết cần thực hiện và đẩy mạnh những cải cách theo hướng tiếp tục tự do hoá lĩnh vực nông nghiệp. Đổi mới đã mang lại những lợi ích quan trọng cho những người sản xuất ở nông thôn, và chính phủ cần tiếp tục tháo bỏ tất cả những hạn chế hiện vẫn còn tồn tại trong lĩnh vực sản xuất và thương mại các sản phẩm nông nghiệp. Những hạn chế đối với việc sử dụng đất, hạn chế tiếp cận với các loại giống chất lượng cao và không có đủ các loại phân bón, cũng như hạn ngạch xuất khẩu gạo hiện đang cản trở quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường ở Việt Nam. Ảnh hưởng của các doanh nghiệp nông nghiệp quốc doanh đối với việc mua bán nguyên liệu đầu vào và sản phẩm đầu ra cũng cần phải được giảm bớt và nông dân phải được toàn quyền quyết định hình thức tổ chức hoạt động sản xuất kinh doanh của họ.

31. Thứ hai, luật đất đai của Việt nam cần được thực hiện một cách triệt để. Luật đất đai năm 1993 cho phép người sử dụng đất có các quyền chuyển nhượng, trao đổi, cho thuê, thừa kế và thế chấp. Tuy nhiên hiện vẫn còn chưa có cơ chế quản lý các giao dịch về đất đai ở cấp tỉnh. Thêm vào đó, cần phải có cố gắng lớn nhằm giải quyết những vấn đề đặc biệt có liên quan tới quyền sử dụng đất ở miền núi để đảm bảo cho những người đang sinh sống ở đây giữ được và tận dụng tài sản của họ một cách an toàn.

32. Thứ ba, cần phải xem xét lại toàn bộ hệ thống tài chính nông thôn như là một phần quan trọng của cải cách tổng thể hệ thống ngân hàng. Mặc dù có cả một hệ thống tín dụng rộng lớn (xem Hộp 3.4) nhưng các báo cáo PPA và các nghiên cứu khác cho thấy phần lớn các hộ nông thôn chỉ biết dựa vào các nguồn tín dụng không chính thức. Những nông dân nghèo nhất và người dân ở vùng cao không tiếp cận được với nguồn tín dụng chính thức mà họ phải dựa vào những khoản vay từ họ hàng, bạn bè và những người cho vay lãi. Việc sử dụng tín dụng nông thôn sẽ chỉ có thể tăng thêm một khi những méo mó trên thị trường tín dụng như mức lãi suất trần áp dụng đối với các khoản cho vay được gỡ bỏ và hệ thống cung cấp tín dụng phục vụ khách hàng nông thôn một cách trực tiếp hơn. Đặc biệt hệ thống tài chính chính thức ở nông thôn còn thiếu cơ chế phục vụ những khách vay món nhỏ và thiếu nguồn lực để phục vụ khách hàng ở những vùng xa.

Dịch vụ tài chính tốt đóng vai trò quan trọng trong việc tạo ra cơ hội cho khu vực nông thôn

Khung 3.4: Hệ thống Ngân hàng ở nông thôn Việt nam

Những tính toán gần đây (Johnson, 1998) cho thấy rằng chỉ có chưa đầy một nửa số hộ nông dân được khu vực tín dụng chính thức phục vụ. Những người nông dân sử dụng hệ thống tài chính chính thức được ba tổ chức tài chính lớn phục vụ là Ngân hàng nông nghiệp và phát triển nông thôn Việt nam (VBARD), Ngân hàng người nghèo Việt nam (VBP), và Quỹ tín dụng nhân dân (PCFs). Ngân hàng Nông nghiệp và Phát triển nông thôn có 2600 chi nhánh trên cả nước và là ngân hàng duy nhất có mặt ở 20 tỉnh trong 61 tỉnh của Việt Nam (Ngân hàng Thế giới, 1998). Tuy nhiên mạng lưới này có liên quan chặt chẽ với mạng lưới liên lạc và vị trí gần với các trung tâm huyện. Ngân hàng Người Nghèo (VBP) được thành lập năm 1996 trên cơ sở hạ tầng của VBARD, và có nhiệm vụ cụ thể là cho các hộ nghèo vay. Các quỹ tín dụng nhân dân, trong đó có một số quỹ do các tổ chức phi chính phủ tài trợ, cũng là nguồn quan trọng cho các khoản tín dụng nhỏ. Tuy nhiên, Ngân hàng Nông nghiệp và các quỹ tín dụng nhân dân dường như chỉ tập trung vào những khách hàng khá giả có thể chấp cho các khoản vay. Vì vậy, những hộ nghèo chỉ còn một lựa chọn là Ngân hàng người nghèo

Những vấn đề quan trọng mà khu vực tài chính cần giải quyết

Môi trường chính sách: Ở Việt nam, Chính phủ vừa là người điều tiết khu vực tài chính (thông qua ngân hàng trung ương) cũng vừa tham gia tích cực vào lĩnh vực này (thông qua các ngân hàng thương mại quốc doanh mà hiện đóng vai trò chủ phối trong khu vực tài chính). Việc không tách bạch các vai trò này một cách rõ ràng đã tạo ra một môi trường chính sách không phù hợp đối với sự phát triển bền vững của các trung gian tài chính.

Các vấn đề về định chế và khả năng tiếp cận: Những định chế tài chính chính thức phục vụ nhóm người nghèo ở Việt nam như Ngân hàng người nghèo gặp phải một số khó khăn về cơ cấu đã được nhắc đến nhiều. Các PPA cho thấy thường là các hộ nghèo nhất không sử dụng thậm chí loại tín dụng ưu đãi của VBP. Nguyên nhân một phần là người nghèo không muốn vay vì sợ mắc nợ, nhưng cũng phản ánh phạm vi và khối lượng dịch vụ cung cấp hạn chế của các tổ chức tài chính chính thức. Những người nghèo có khả năng tiếp cận được với Ngân hàng người nghèo thì chỉ được lựa chọn một dịch vụ duy nhất: khoản vay với lãi suất ưu đãi có thời hạn ba năm dành cho sản xuất. Tuy nhiên, nhu cầu của hộ nghèo nông thôn phức tạp hơn rất nhiều so với điều kiện cung cấp tín dụng này.

Nhân thức về giới hạn của các dịch vụ tài chính: Việc cung cấp khoản cho vay với lãi suất ưu đãi là một trong những thành phần chính của chiến lược xóa đói giảm nghèo của chính phủ. Nhưng nhiều nhà tài trợ và các tổ chức phi chính phủ đã chất vấn về tính thích hợp của các khoản vay ưu đãi này. Bản thân các khoản vay, cho dù có được trợ cấp hay không, chỉ là một công cụ mà thôi. Nếu như không có sự đầu tư hiệu quả, hay là người vay đã nợ quá nhiều, thì tín dụng sẽ không phải là phương thức hiệu quả để tăng thu nhập của các hộ gia đình.

33. Thứ tư, cần đầu tư vào hạ tầng cơ sở nông thôn. Chính phủ đã coi đó là vấn đề ưu tiên và các nhà tài trợ cần tích cực hỗ trợ việc này bằng cách định hướng các nguồn lực vào những xã nghèo nhất của Việt Nam để cải thiện khả năng tiếp cận đến những dịch vụ cơ bản, cung cấp nước sạch và vệ sinh, giúp các xã này có các phòng học phù hợp, các trung tâm y tế, và điện khí hóa.

34. Thứ năm, các nông trại cần nhận được hỗ trợ của hệ thống nghiên cứu và khuyến nông. Hệ thống này cần hoạt động có trọng tâm và định hướng hoạt động theo nhu cầu của khách hàng, được trang bị nguồn lực tốt và có sự tham gia của khu vực tư nhân. Các hoạt động mùa màng, chăn nuôi gia cầm và nuôi trồng thủy sản sẽ phát triển tốt hơn nếu như tiếp cận được với công nghệ mới cũng như những tư vấn kịp thời và có chất lượng. Công tác nghiên cứu và khuyến nông trong nông nghiệp cũng cần phải giúp giải quyết những vấn đề ở vùng dân tộc và miền núi thông qua phát triển

công nghệ phù hợp với những điều kiện ở vùng cao và mở rộng chúng theo cách mà người dân tộc có thể hiểu được.

35. Cuối cùng, một vấn đề ngày càng cấp thiết phải được giải quyết là quản lý nguồn nước. Việt Nam có nhiều nước, nhưng đặc tính theo mùa và sự tập trung theo vùng (75% lượng nước trung bình hàng năm tập trung vào 3-4 tháng và 75% lượng nước trung bình hàng năm đổ vào hai sông là sông Hồng và sông Cửu Long) đòi hỏi phải có một hệ thống phân phối nước phức tạp và sự đầu tư đáng kể vào việc trữ nước giữa các mùa, kiểm soát lụt, và những thiết bị phân phối nước với khối lượng lớn. Việc ban hành Luật Nước năm 1999 trong đó đặt ra những nguyên tắc sử dụng nước và trách nhiệm của những bên có liên quan là bước đi cải cách quan trọng đầu tiên. Về cơ bản Luật này phù hợp với phương pháp tiếp cận của những kinh nghiệm sử dụng nước tốt nhất trên thế giới đối với việc quản lý nguồn nước. Bước tiếp theo và quan trọng hơn là xây dựng các nghị định, quy trình và văn bản hướng dẫn để thực hiện những nguyên tắc này. Công việc này đòi hỏi phải được sự thảo luận rộng rãi và làm thích ứng với các điều kiện cụ thể của địa phương, cũng như cần uỷ thác cho địa phương công tác quản lý nước, vận hành và bảo dưỡng hạ tầng cơ sở, trách nhiệm tài chính. Công việc đó cũng đòi hỏi xây dựng năng lực thể chế tốt ở tất cả các cấp, từ các làng xã cho đến cấp chính quyền cao nhất, cộng thêm đầu tư đáng kể cho việc lập kế hoạch và xây dựng mô hình lưu vực sông.

36. Những thay đổi về thể chế và chính sách nói trên là cần thiết để khuyến khích phát triển và đa dạng hóa nông nghiệp ở các vùng nông thôn. Tuy nhiên, trong tương lai cần phải tập trung hơn nữa để tăng thu nhập phi nông nghiệp ở các vùng nông thôn. Những khoản thu nhập này đã tăng lên 31% trong các năm 1993-98. Trong khi khoản thu nhập này là cao hơn cả các chỉ tiêu của hầu hết các nước trong khu vực thì ở Việt Nam nó vẫn đứng sau các nguồn thu nhập khác như từ mùa màng và chăn nuôi gia súc. Các số liệu của VLSS cho thấy rằng các cơ sở phi nông nghiệp vẫn giữ vai trò chủ đạo về việc bán lẻ và chế biến thực phẩm, đạt 34% và 12% trong tổng số các cơ sở phi nông nghiệp ở nông thôn vào năm 1998¹⁰. Vì đại đa số (80%) các cơ sở phi nông nghiệp chỉ thuê 1 hoặc 2 lao động, nên phần lớn (92%) người lao động là người trong gia đình và hơn 3/4 số người lao động vẫn tham gia làm nông nghiệp và làm công ăn lương nên khả năng tạo ra việc làm của những cơ sở này vẫn là rất hạn chế.

¹⁰ Các cơ sở phi nông nghiệp quan trọng khác ở nông thôn năm 1998 gồm đánh cá (9%), các sản phẩm gỗ, mây tre đan (8%), hàng dệt (6%) và vận tải (4%). Khoảng 63% các cơ sở phi nông nghiệp được tính trong VLSS98 tập trung ở khu vực nông thôn.

37. Những thành tựu trong khu vực phi nông nghiệp ở nông thôn của Việt Nam và Trung Quốc thường được so sánh với nhau (Perkins, 1998; Ngân Hàng Thế giới, 1998). Cho đến nay Việt Nam vẫn chưa đạt được mức tăng trưởng các doanh nghiệp phi nông nghiệp ở nông thôn cao ở cấp thị trấn và làng xã (TVEs) như của Trung Quốc. Thật ra, trong vòng năm năm, giữa hai cuộc điều tra mức sống dân cư, phần trăm các hộ nông thôn có ít nhất một hoạt động kinh doanh phi nông nghiệp vẫn còn thấp, chỉ có khoảng 40%. Ngược lại ở các vùng thành thị, tỷ lệ này đã tăng từ 48% đến 62%. Tuy nhiên, do sự khác nhau trong việc thực hiện đăng ký kinh doanh cho các doanh nghiệp, có nhiều doanh nghiệp phi nông nghiệp lớn, mà ở Trung Quốc có thể được coi là doanh nghiệp ở cấp thị trấn và làng (do đó thuộc khu vực tư nhân) vẫn được coi là doanh nghiệp nhà nước ở Việt Nam (O' Connor, 1998).

38. Các cơ sở phi nông nghiệp có tiềm năng rất lớn để phát triển và đóng vai trò chủ chốt trong việc tạo ra việc làm và thu nhập trong 5 năm phát triển tiếp theo của Việt Nam. Nhiều nhà quan sát sẽ cho rằng những cản trở về hành chính (cả thực tế và trong nhận thức), và thiếu vốn là những cản trở chính cho sự phát triển của khu vực phi nông nghiệp ở nông thôn. Vì trong tương lai khu vực này có thể trở thành nơi hấp thụ rất nhiều lao động dư dôi từ nông nghiệp, các nhà hoạch định chính sách cần phải rất quan tâm đến sự thiếu năng động của khu vực này. Cần quan tâm đến khu vực phi nông nghiệp ở nông thôn để lực lượng lao động đang tăng lên của Việt Nam không làm cho tình trạng thất nghiệp ở nông thôn trở nên quá cao và dẫn đến sự di cư hàng loạt ra thành phố. Thật ra, tiếp tục phát triển khu vực này đang là thách thức lớn nhất cho sự phát triển của Việt Nam và của chiến lược giảm nghèo đói.

4. CÁC XU HƯỚNG ĐẨY TRIỂN VỌNG TRONG KHU VỰC CÔNG NGHIỆP Ở THÀNH THỊ

39. Trong những năm từ 1992 đến 1998, khu vực công nghiệp phát triển với tốc độ 13% năm và tăng tỷ trọng của nó trong tổng sản phẩm quốc nội (GDP) từ khoảng 27% đến 33% (Tổng cục Thống kê, 1999). Tuy nhiên cho đến nay tốc độ tăng trưởng nhanh của ngành công nghiệp chế tạo và của xuất khẩu Việt Nam vẫn chưa có ảnh hưởng đáng kể đến việc làm trong công nghiệp. Lao động trong công nghiệp tăng với tốc độ thấp hơn 4% năm trong thời kỳ 1992-97, ít hơn 30% của tốc độ phát triển công nghiệp. Ngược lại, trong thập kỷ 1970 và 1980 các nước Châu Á đi theo mô hình sử dụng nhiều lao động - như Hàn Quốc, Sin-ga-po và Đài Loan - đã đạt được tốc độ tăng việc làm hàng năm trong công nghiệp lên gần 80% tốc độ tăng trưởng công nghiệp của các nước đó. Tình hình cũng tương tự như vậy đối với In-đô-nê-xi-a trong những năm đầu thập kỷ 1990.

4.1 Khu vực kinh tế tư nhân ở Việt Nam tuy nhỏ nhưng sử dụng nhiều lao động

40. Một lý do làm cho tốc độ tăng trưởng của việc làm công nghiệp thấp là bản chất cần nhiều vốn của phần lớn các ngành công nghiệp, chủ yếu là các doanh nghiệp nhà nước chuyên sâu về các lĩnh vực như khai khoáng, hoá dầu và luyện kim. Các doanh nghiệp này thu hút nguồn vốn và các nguồn lực khác khỏi nguồn lực của khu vực kinh tế tư nhân và được bảo hộ trước sự cạnh tranh quốc tế bởi hàng rào thuế quan và hệ thống kiểm soát thương mại. Các biện pháp bảo hộ này khuyến khích các hoạt động thay thế nhập khẩu và sản xuất các sản phẩm không trao đổi quốc tế được hơn là

khuyến khích các hoạt động xuất khẩu (CIE, 1998)¹¹. Ngoài ra, các doanh nghiệp nhà nước còn được bảo hộ mạnh mẽ trước sự cạnh tranh trong nước của các doanh nghiệp tư nhân. Bản chất cần nhiều vốn và sự bảo hộ các ngành công nghiệp này có khuynh hướng làm giảm cả khả năng tạo công ăn việc làm lẫn tác động lan truyền sang các khu vực khác của nền kinh tế quốc dân.

41. Trong giai đoạn 1995-98 khu vực công nghiệp quốc doanh tăng trưởng với tốc độ hơn 10% năm và vẫn chiếm gần một nửa giá trị gia tăng của cả khối công nghiệp (Bảng 3.10). Tuy vậy, đóng góp về việc làm của các doanh nghiệp nhà nước kém hơn nhiều. Trong năm 1997 các doanh nghiệp này cung cấp việc làm cho dưới một phần tư số lao động công nghiệp. Điều này trái ngược với khu vực công nghiệp tư nhân Việt Nam nhỏ hơn nhưng sử dụng lao động nhiều hơn. Trong năm 1998 khu vực tư nhân chỉ chiếm 22% sản lượng nhưng lại sử dụng hơn 64% lao động trong ngành. Như vậy có nghĩa là tốc độ tăng việc làm chậm trong ngành công nghiệp Việt Nam chủ yếu là do quy mô còn nhỏ bé của khối tư nhân. Trong năm 1998, chỉ có 457 doanh nghiệp chế tạo tư nhân đăng ký có số nhân công làm việc thường xuyên từ 100 người trở lên (MPDF, 1999).

Khu vực công nghiệp tư nhân ở Việt Nam tuy nhỏ nhưng sử dụng nhiều lao động

Bảng 3.10: Tốc độ tăng trưởng và lao động trong khu vực công nghiệp tư nhân ở Việt Nam

	Tốc độ tăng trưởng công nghiệp (%) (1995-98)	Tỷ trọng trong công nghiệp (%) (1998)	Tỷ trọng trong lao động công nghiệp (%) (1998)
Doanh nghiệp nhà nước	10.2	46.2	24.2
Đầu tư nước ngoài	22.7	31.8	11.5
Khu vực ngoài quốc doanh trong nước	9.2	22.0	64.3
-- <i>Trong đó</i>			
-Tư nhân và hỗn hợp	21.6	7.9	25.2
-Tập thể	8.7	0.6	1.3
-Hộ gia đình	4.0	13.5	37.8

Nguồn: Cột 1 và 2 theo Tổng cục Thống kê (1999); cột 3 theo số liệu VLSS 2.

¹¹ Thuế suất lớn nhất của Việt nam được đánh vào các mặt hàng tiêu dùng và các sản phẩm hoàn chỉnh. Nhập khẩu tư liệu sản xuất và đầu vào trung gian được hưởng thuế suất thấp hơn và tỷ lệ bảo hộ thực tế lên tới hơn 100% đối với các mặt hàng công nghiệp nặng như sắt thép, chất dẻo và các sản phẩm giấy (CIE, 1998).

4.2 Đầu tư nước ngoài mang lại nhiều ngoại tệ và công nghệ mới cho Việt Nam nhưng cho đến nay vẫn không tạo ra nhiều việc làm

42. Sự tăng lên nhanh chóng của đầu tư nước ngoài vào Việt Nam vào giữa và cuối những năm 1990 cũng không làm thay đổi bao nhiêu tình trạng này. Trong năm 1998 đầu tư nước ngoài chiếm gần một phần ba sản lượng ngành công nghiệp nhưng chỉ sử dụng 12% số lao động trong ngành (Bảng 3.10). Số liệu của VLSS cũng chỉ ra rằng trong các xí nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài tuy lao động làm công ăn lương tăng với tốc độ 50%/năm trong năm năm kể từ 1992/93, nhưng vì bắt đầu từ một cơ sở rất thấp nên tổng số lao động trong các xí nghiệp này chỉ tăng từ 39.000 trong năm 1993 lên đến 477.000 trong năm 1998. Đến năm 1998 các xí nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài chỉ chiếm 6% lao động làm công ăn lương và hơn 1% tổng số lao động của Việt Nam.

43. Mặc dù vốn đầu tư nước ngoài vào ngành công nghiệp nhẹ có tăng trong thời gian gần đây nhưng đến cuối năm 1998 ngành này cũng chỉ thu hút được 12% tổng số vốn đầu tư nước ngoài (Bảng 3.11). Đầu tư nước ngoài tập trung chủ yếu trong lĩnh vực dầu khí, công nghiệp nặng hay bất động sản.

Hầu hết đầu tư nước ngoài tại Việt Nam tập trung vào các ngành công nghiệp nặng, dầu khí, và bất động sản

Bảng 3.11: Vốn đầu tư nước ngoài trực tiếp theo ngành, 1998

Ngành	Vốn ĐTNN trực tiếp đến giữa năm 1998
Tổng số vốn giải ngân (triệu \$)	10,139
Tỷ lệ đầu tư nước ngoài theo ngành	
Công nghiệp nặng	24.1
Dầu khí	22.2
Bất động sản	17.8
Công nghiệp nhẹ	12.4
Dịch vụ, giao thông vận tải và Bưu điện	10.3
Các ngành khác	13.1
Tổng số	100.0

Nguồn: IMF (1999).

44. Cơ cấu này của đầu tư nước ngoài phần nhiều phản ánh những rào cản cao của Việt Nam đối với nhập khẩu công nghiệp nặng, không chỉ bảo hộ các doanh nghiệp quốc doanh mà còn thu hút đầu tư nước ngoài vào các ngành thay thế nhập khẩu và sử dụng nhiều vốn (thường dưới hình thức liên doanh với các doanh nghiệp nhà nước). Theo ước tính, hơn 70% đầu tư nước ngoài tập trung vào các ngành có hệ số bảo hộ thực trên 50% (CIE, 1998). Nhìn chung điều này không có hiệu quả vì nó tạo ra độc quyền trong nước và nâng giá tương đối các sản phẩm so với trường hợp nhập khẩu tự do. Như vậy tuy đầu tư nước ngoài thúc đẩy được sản xuất trong nước và góp phần tăng ngoại tệ vào Việt Nam nhưng cho đến nay nó có tác dụng nhỏ bé trong việc tạo công ăn việc làm và giảm đói nghèo.

4.3 Khủng hoảng Châu Á và tăng trưởng theo định hướng xuất khẩu

45. Liệu cuộc khủng hoảng Đông Á vừa qua có làm giảm tốc độ tăng lao động trong ngành công nghiệp trong hai năm vừa qua không? Điều này, cũng như ảnh hưởng của cuộc khủng hoảng Đông Á đến toàn bộ nền kinh tế của Việt Nam còn là một vấn đề gây nhiều tranh cãi. Trong các năm từ 1992 đến 1997, doanh thu xuất khẩu thực tế đã tăng với tốc độ khả quan 19% năm và tỷ trọng thương mại trong GDP đạt 86%. Đây là mức tăng trưởng cao so với chuẩn mực quốc tế. Đạt được kết quả này chủ yếu là nhờ xuất khẩu của công nghiệp nhẹ (nhất là giày dép, may mặc và hàng dệt), là ngành có tốc độ phát triển cao - tuy từ một nền tảng nhỏ bé - 45% năm và tăng tỷ trọng trong toàn bộ xuất khẩu từ 14% đến 37% (Bảng 3.12). Kết quả này cũng nhờ một phần đáng kể vào đầu tư nước ngoài, là khu vực chiếm hơn 20% xuất khẩu của ngành công nghiệp nhẹ trong năm 1998.

Xuất khẩu hàng công nghiệp nhẹ của Việt Nam đã mở rộng một cách nhanh chóng trước khi xảy ra cuộc khủng hoảng Đông Á

Bảng 3.12: Cấu hình xuất khẩu, 1992-97

Ngành xuất khẩu	Tốc độ tăng trưởng thực tế trung bình hàng năm (%) (1992-1997)	Tỷ trọng trong tổng xuất khẩu 1992	Tỷ trọng trong tổng xuất khẩu, 1997
Tổng xuất khẩu	18.8	100.0	100.0
Nông nghiệp	11.1	49.5	35.3
Công nghiệp nặng và khai khoáng	12.3	37.0	28.0
Công nghiệp nhẹ	45.1	13.5	36.7
--Trong đó			
--Dệt may		na	16.4
--Giày dép		na	10.6

Nguồn: Ước tính của Ngân hàng thế giới dựa vào số liệu của Tổng cục Thống kê và Cục Hải quan.

46. Cuộc khủng hoảng Châu Á đã làm gián đoạn sự phát triển này. Đầu tư nước ngoài trực tiếp vào Việt Nam đã giảm từ mức kỷ lục 2 tỷ đô la năm 1997 (khoảng 10% của GDP) xuống dưới 800 triệu đô la năm 1998, với ước tính giảm sút khoảng 612 triệu đô la trong ngành công nghiệp nhẹ. Trong năm 1999, đầu tư nước ngoài tiếp tục giảm xuống còn khoảng 600-700 triệu đô la. Thêm nữa, thu nhập thực từ xuất khẩu sản phẩm công nghiệp tăng ít hơn 1% vào năm 1998 (mặc dù trong năm 1999 xu hướng này đã đảo ngược lại và công nghiệp nhẹ có vẻ lại khởi sắc). Nếu thu nhập từ xuất khẩu tiếp tục tăng với tốc độ như trước khủng hoảng, ngành công nghiệp nhẹ Việt Nam đáng lẽ phải xuất khẩu thêm 2 tỷ đô la trong năm 1998. Căn cứ vào hàm lượng lao động trong xuất khẩu của Việt Nam, điều này đồng nghĩa với việc mất khoảng 300.000 chỗ làm trong công nghiệp không được tạo ra do cuộc khủng hoảng Đông Á (Belser, 1999).

4.4 Hướng tới tương lai

47. Liệu tăng trưởng trong tương lai có sử dụng nhiều lao động hơn không? Từ Bảng 3.13 có thể thấy rõ Việt Nam còn phải cố gắng nhiều mới có thể khai thác được lợi thế so sánh của mình trong xuất khẩu các mặt hàng sử dụng nhiều lao động. Có thể thấy rằng ngay cả trước khi xảy ra cuộc khủng hoảng Châu Á, tỷ trọng các mặt hàng sử dụng nhiều lao động trong xuất khẩu của Việt Nam còn thấp so với các nước Đông và Đông Nam Á khác. Trong khi công nghiệp chiếm 37% trong xuất khẩu của Việt Nam thì ở các nước Đông Á khác tỷ trọng trung bình của ngành này là 83%. Hơn thế nữa, ở các nước Đông Á tỷ trọng này từ một thập kỷ trước đây đã rất cao (72%) thời kỳ mà họ mới bắt đầu thực hiện chiến lược định hướng xuất khẩu.

48. Nguồn vốn con người của Việt Nam và sự dồi dào của lực lượng lao động so với đất đai ở Việt Nam là rất cao so với một số nước Đông Á (Bảng 3.13). Về các nguồn lực vốn có, rõ ràng Việt Nam thoả mãn các điều kiện tiên quyết để có thể lập lại thành công của các nước Đông Á trong sản xuất xuất khẩu và tạo việc làm.

Việt Nam còn có lợi thế so sánh to lớn chưa được khai thác hết trong sản xuất hàng công nghiệp để xuất khẩu

Bảng 3.13. Tỷ trọng của ngành công nghiệp chế biến trong tổng xuất khẩu và trong các nguồn lực sẵn có tại các nước Đông Á

Tên nước	Tỷ trọng công nghiệp chế biến trong tổng doanh thu xuất khẩu		Số năm giáo dục bình quân (1990)	Diện tích đất km ² trên 100 công nhân (1990)
	1990	Năm gần nhất		
Việt Nam	n.a	36.7	6.3	0.75
Trung Quốc	72.9	86.7	5.9	1.14
Hồng Kông	95.8	95.6	9.2	0.02
In-đô-nê-xi-a	35.7	55.4	4.6	1.60
Hàn Quốc	92.8	88.1	9.9	0.31
Ma-lai-xi-a	54.8	78.5	6.0	3.00
Phi-lip-pin	67.5	87.6	6.9	0.80
Sin-ga-po	72.6	86.9	5.9	0.03
Đài Loan	92.7	94.3	8.0	0.24
Thái Lan	60.5	73.3	5.6	1.36
Bình quân (trừ Việt Nam)	71.7	82.9	6.9	0.94

Tất cả các số liệu của năm mới nhất là năm 1997, trừ Singapore là năm 1998 và Đài Loan là năm 1996.

Nguồn: Số liệu về xuất khẩu là của Phòng Thương mại cho tất cả các nước trừ số liệu của Việt Nam là số liệu của Tổng cục Thống kê (1998); số liệu về giáo dục là từ Barro và Lee (1996) và TCTK (1998) cho Việt Nam. Số liệu về đất đai là của Ngân hàng Thế giới (Báo cáo phát triển thế giới, nhiều số khác nhau)

49. Lợi thế so sánh của Việt Nam trong sản xuất hàng công nghiệp chế biến cho xuất khẩu chưa được khai thác ở mức độ nào và tổn thất về số việc làm trong ngành

công nghiệp không được tạo thêm là bao nhiêu? Theo ước tính tiềm năng xuất khẩu chưa được khai thác của Việt Nam có thể lên tới 25% tổng thu nhập quốc nội và trong tương lai gần khoảng 1,6 triệu việc làm có thể được tạo ra thông qua xuất khẩu các mặt hàng sử dụng nhiều lao động (xem phụ lục 3). Với tốc độ tăng trưởng xuất khẩu trước thời kỳ khủng hoảng, số việc làm này có thể được tạo ra trong vòng từ ba đến bốn năm tới. Nhưng khả năng nhanh chóng nhận thức được lợi thế so sánh chưa được khai thác này của Việt Nam và duy trì được mô hình tăng trưởng sử dụng nhiều lao động trong trung hạn phụ thuộc chủ yếu vào chính sách của chính phủ đối với thương mại và đầu tư của khu vực tư nhân.

50. Kinh nghiệm của nhiều nước cho thấy sẽ không thể xây dựng được nền công nghiệp hướng về xuất khẩu nếu không tạo dựng được một khu vực tư nhân năng động. Việt Nam không phải là ngoại lệ. Khả năng tạo công ăn việc làm thông qua xuất khẩu của Việt Nam phụ thuộc phần lớn vào khu vực tư nhân với tỷ trọng xuất khẩu chiếm 3/4 sản lượng (MPDF, 1999). Đây là điều tương phản với kết quả hoạt động xuất khẩu của các doanh nghiệp nhà nước mà theo ước tính chỉ xuất khẩu chưa đầy 12% sản lượng sản xuất của mình (Bộ Tài chính, 1999). Bởi vậy, tốt hơn hết là Chính phủ cần cam kết rõ ràng là sẽ thiết lập một “sân chơi bình đẳng” giữa khu vực tư nhân và nhà nước, nhất là về khả năng tiếp cận nguồn tín dụng. Những hoạt động cụ thể có khả năng thúc đẩy hơn nữa tốc độ tăng trưởng của khu vực tư nhân bao gồm:

- Củng cố và tự do hoá khu vực tài chính: Sự tăng trưởng của các ngành sử dụng nhiều lao động phụ thuộc nhiều vào khả năng của khu vực tài chính trong việc huy động vốn tiết kiệm và phân bổ tín dụng một cách hiệu quả. Tỷ lệ lãi suất thực cao hơn sẽ khuyến khích cả tiết kiệm cũng như việc cho vay dành cho khu vực tư nhân.
- Thay đổi các chính sách về đất đai: Các chính sách về đất đai của Việt Nam hiện nay làm cho khu vực tư nhân bị thiếu các nguồn lực. Tiền thuê đất còn cao và thủ tục còn rườm rà. Hơn thế nữa, quyền sử dụng đất không thể dùng làm thế chấp được khi vay tiền ngân hàng.
- Thiết lập một khuôn khổ pháp lý đáng tin cậy: Các quyền cần được xác định rõ ràng hơn và hợp đồng ký kết phải có hiệu lực. Cần xóa bỏ cả những rào cản đối với cạnh tranh và cản trở việc thành lập các doanh nghiệp.
- Hỗ trợ về hạ tầng cơ sở: Cần hướng đầu tư bằng vốn ngân sách vào việc cung cấp hạ tầng cơ sở để hỗ trợ cho hoạt động của khu vực tư nhân. Đặc biệt cần quan tâm đến các vùng nông thôn cũng như các ngành chế tạo hướng về xuất khẩu.

51. Tóm lại, mặc dù có vốn đầu tư nước ngoài mạnh mẽ vào Việt Nam giữa những năm 1992 và 1997 công nghiệp vẫn là một ngành tương đối nhỏ và sử dụng nhiều vốn với các đặc trưng được bảo hộ. Trước cuộc khủng hoảng Đông Á đã xuất hiện các dấu hiệu nổi lên của một ngành công nghiệp nhẹ, sử dụng nhiều lao động hơn. Đảm bảo cho ngành công nghiệp này “trở lại đúng đường hướng” và cơ hội để phân bổ công bằng hơn sự tăng trưởng công nghiệp là một thách thức chủ yếu trong công cuộc giảm nghèo khổ ở Việt Nam trong tương lai. Vì tăng trưởng và đa dạng hóa nông nghiệp sẽ đạt đến giới hạn trong tương lai, cần dựa nhiều hơn vào các việc làm phi nông nghiệp - cả ở thành thị và nông thôn - để tạo ra cơ hội và để giảm đói nghèo.

CHƯƠNG 4**ĐẢM BẢO SỰ BÌNH ĐẲNG****Tổng quan:****Những vấn đề về bình đẳng ở Việt Nam**

- Mức độ bất bình đẳng ở Việt Nam đã tăng lên chút ít nhưng là tương đối thấp nếu xét theo các tiêu chuẩn quốc tế.
- Phần lớn mức gia tăng bất bình đẳng trên cả nước là do sự gia tăng chênh lệch giữa nông thôn và thành thị. Tăng trưởng của khu vực thành thị vượt xa mức tăng trưởng của nông thôn ở mọi vùng, trừ vùng Đồng bằng Sông Hồng.
- Bất bình đẳng ở khu vực nông thôn không tăng; mặc dù có rất nhiều người lo lắng về việc này, không có bằng chứng nào chứng tỏ rằng các cuộc cải cách ở nông thôn có liên quan đến việc tăng bất bình đẳng.
- Mức độ phát triển chênh lệch giữa các vùng tăng lên một chút.
- Các phân tích về giới cho thấy có sự bất bình đẳng trong phân bổ quyền lực trong nội bộ các hộ gia đình và nêu bật nhiều vấn đề riêng đối với phụ nữ. Cụ thể là phụ nữ có quyền quyết định rất hạn chế trong gia đình, phải gánh vác rất nhiều công việc bận rộn, là nạn nhân của bạo lực trong gia đình, những vấn đề về sức khỏe, ít được bầu vào các cơ quan, bị hạn chế học hành (đối với những phụ nữ thuộc các dân tộc ít người), và không được bình đẳng trong việc tiếp cận với các tài sản sản xuất như đất đai và các khoản tín dụng.
- Các hộ gia đình nghèo thường cảm thấy mình đứng ngoài quá trình ra quyết định và ít được biết về các chính sách và chương trình của Chính phủ. Thường thì những hộ gia đình khá giả hơn lại biết rõ hơn về các dịch vụ công cộng của chính phủ và biết cách tiếp cận các loại dịch vụ này.
- Mặc dù đã có một cơ chế để truyền thông tin xuống các thôn bản, song cơ chế này không phải lúc nào cũng hoạt động tốt. Trong nhiều trường hợp, cơ chế hiện tại không cho phép các hộ gia đình nghèo hoặc là những thành viên ít nói trong hộ gia đình có thể nói ra mối lo ngại cũng như những ưu tiên của họ.
- “Nghị định về Dân chủ ở cấp Cơ sở” (Nghị định số 29) được triển khai để nhằm tăng cường tính minh bạch trong hoạt động của các cấp chính quyền địa phương và cung cấp cho người dân nhiều thông tin hơn nữa về các hoạt động và tình hình tài chính của chính quyền địa phương. Tuy nhiên, cho đến nay thì nghị quyết này mới đang chỉ trong giai đoạn đầu thực hiện.

“Phát triển kinh tế phải đi liền với tiến bộ và công bằng xã hội trong từng giai đoạn cũng như trong suốt quá trình phát triển. Công bằng xã hội phải được thể hiện trong việc phân phối hợp lý phương tiện sản xuất và sản phẩm, cũng như trong việc tạo điều kiện để tất cả mọi người có cơ hội phát triển và sử dụng khả năng của bản thân.”

(Văn kiện Đại hội Đảng VIII, 1996)

1. Việt Nam rất coi trọng công bằng xã hội. Mặc dù công cuộc đổi mới bắt đầu từ năm 1986 đã đem lại những thành tựu thể hiện qua tốc độ phát triển kinh tế cao và giảm nghèo nhanh nhưng Chính phủ vẫn bày tỏ sự lo ngại trước hiện tượng bất bình đẳng ngày càng tăng khi nền kinh tế đang chuyển đổi theo hướng thị trường. Một mặt, Chính phủ công nhận là đời sống của đại bộ phận dân chúng đã được cải thiện trong thập kỷ qua, nhưng vẫn lo ngại về sự bất bình đẳng ngày càng tăng giữa người giàu và người nghèo, giữa thành thị và nông thôn, giữa các vùng, và giữa các tầng lớp dân cư. Chính phủ đang nỗ lực gắn phát triển kinh tế với tiến bộ xã hội và *“từng bước đạt được công bằng xã hội và tiến tới giúp mọi người và mọi gia đình có cuộc sống khá hơn.”*

2. Chương này gồm ba phần. Mục 1 trình bày về xu hướng bất bình đẳng ở Việt Nam trong 5 năm qua và xem xét một số nguyên nhân của nó. Phần này sẽ nghiên cứu mức độ bất bình đẳng chung trong chi tiêu và tập trung vào những khía cạnh về vùng. Mục 2 sẽ đi sâu vào những thách thức lớn mà Việt Nam đang phải đương đầu để đạt được sự bình đẳng về giới. Còn mục 3 sẽ nêu bật những vấn đề quan trọng thấy được từ chính người nghèo trong các PPA. Những vấn đề đó liên quan tới chất lượng của việc điều hành quốc gia, bao gồm sự tham gia của người dân, tính minh bạch, tính trách nhiệm, và khả năng đoán trước được các vấn đề về công bằng xã hội.

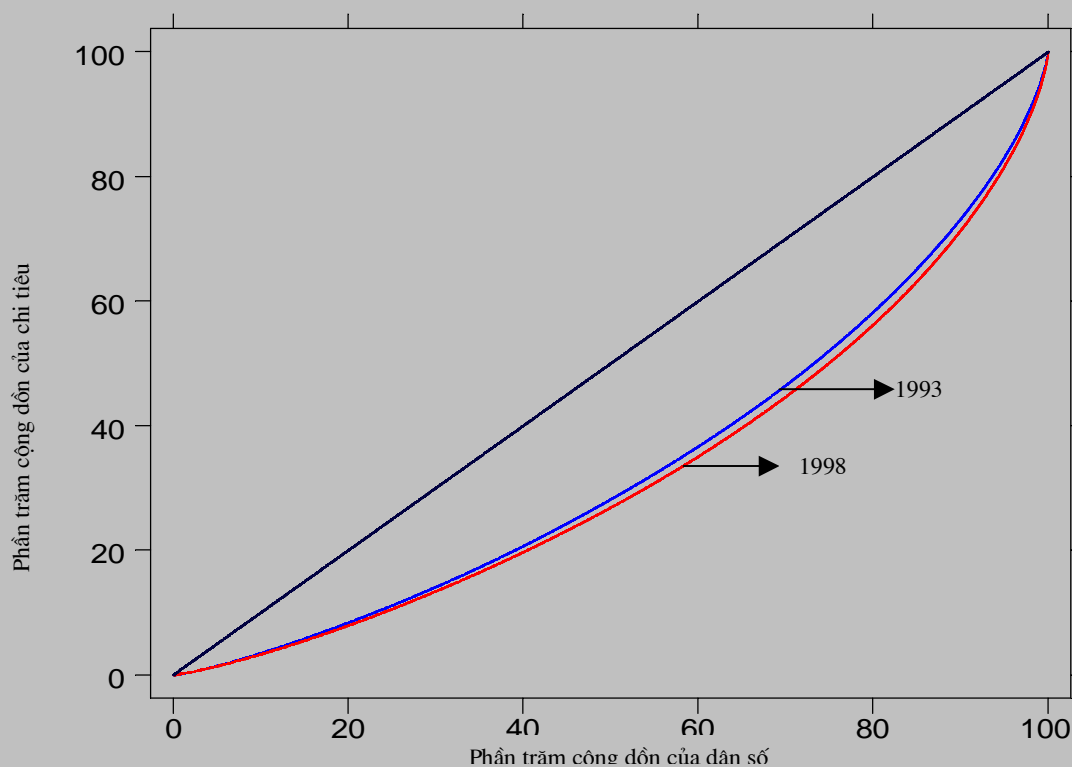
1. CÁC XU HƯỚNG BẤT BÌNH ĐẲNG

1.1. Bất bình đẳng về chi tiêu đã tăng lên chút ít

3. Trong giai đoạn từ 1993 đến 1998, kết cấu tăng trưởng chi tiêu đã dẫn đến sự bất bình đẳng tăng lên ở Việt Nam. Hệ số Gini về chi tiêu bình quân đầu người đã tăng từ 0,33 lên 0,35¹². Đường cong Lorenz đã dịch chuyển một chút trong thời gian từ 1993 đến 1998, cho thấy sự bất bình đẳng có tăng lên một chút (Hình 4.1).

¹² Hệ số Gini là một chỉ số đo độ bất bình đẳng và hệ số này dao động trong khoảng từ 0 (hoàn toàn bình đẳng) đến 1 (hoàn toàn bất bình đẳng). Trên biểu đồ, hệ số đó được biểu diễn bằng tỷ lệ giữa diện tích của vùng nằm giữa đường 45⁰ (biểu diễn cho sự bình đẳng) và đường cong Lorenz và toàn bộ diện tích của vùng nằm phía dưới đường 45⁰ (Hình 4.1).

Sự bất bình đẳng về chỉ tiêu tăng lên chút ít



Hình 4.1: Đường cong Lorenz của Việt Nam

Nguồn: Ước tính của Ngân hàng Thế giới dựa vào số liệu VLSS93 và VLSS98

4. Các cách đo khác về sự bất bình đẳng cũng đã cho thấy trong thời gian từ 1993 đến 1998 chỉ tiêu đã trở nên bất bình đẳng hơn. Ví dụ tỷ lệ giữa chi tiêu của nhóm 20% người giàu nhất so với nhóm 20% người nghèo nhất đã tăng từ 4,9 vào năm 1993 lên 5,5 trong năm 1998.

5. Các nghiên cứu PPA cũng khẳng định rằng bản thân người nghèo cũng ý thức được về sự gia tăng của tình trạng bất bình đẳng và họ không chỉ quan tâm tới mức sống tuyệt đối của họ mà còn cả địa vị tương đối của họ trong xã hội:

“So với trước đây các điều kiện về kinh tế quả có được nâng cao. Thế nhưng nếu suy xét thêm thì có thể thấy rằng đời sống của chúng tôi vẫn đang đi xuống bởi trong khi chúng tôi đi lên được một bước thì cả xã hội đã bước được cả chục bước”

PPA Hà Tĩnh, Action Aid Việt Nam (1999).

6. Tuy vậy cần luôn nhớ rằng mặc dù tình trạng bất bình đẳng có tăng lên đôi chút so với các tiêu chuẩn của quốc tế, Việt Nam vẫn là một nước khá bình đẳng. Mức độ bất bình đẳng của Việt Nam tương đương với các nước Nam Á nhưng lại thấp hơn

các nước Đông Á.

Mức độ bất bình đẳng của Việt Nam tương đương với các nước Nam Á, nhưng lại thấp hơn các nước Đông Á.

Bảng 4.1: So sánh về độ bất bình đẳng trên thế giới

Quốc gia	Năm điều tra	Hệ số chỉ tiêu Gini
Băng-la-đét	1995/96	0,34
Ấn Độ	1996	0,33
In-đô-nê-xi-a	1996	0,37
Pakistan	1996/97	0,31
Pê-ru	1997	0,35
Thái Lan	1998	0,41
Việt Nam	1998	0,35

Nguồn: Ngân hàng Thế giới.

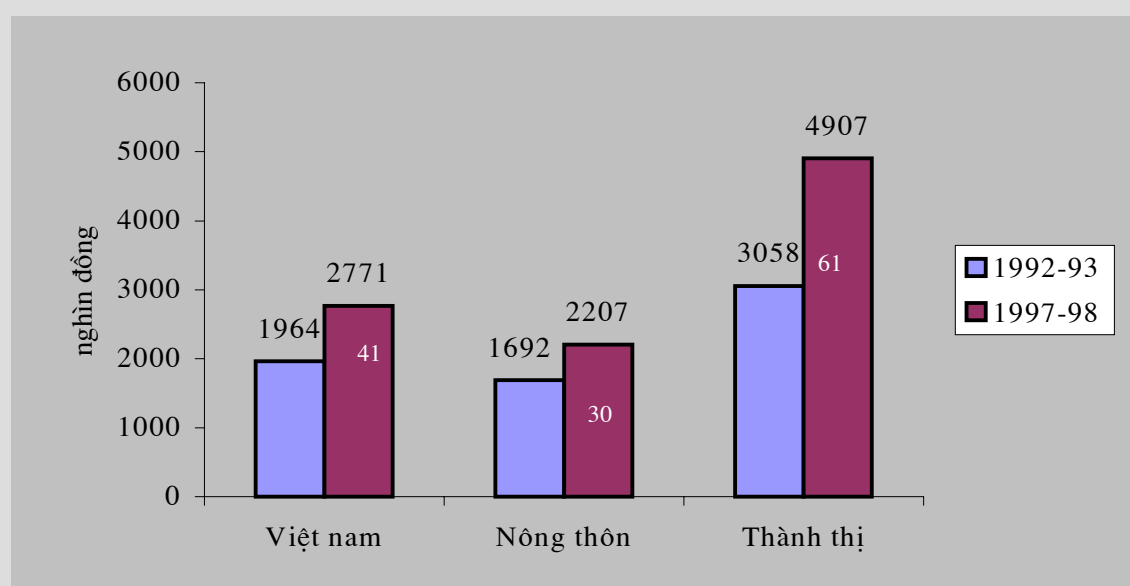
7. Nguyên nhân chính của sự gia tăng khoảng cách giữa người giàu và người nghèo là khoảng cách giữa khu vực nông thôn và thành thị tăng lên cũng như do loại hình tăng trưởng rất khác nhau theo vùng. Điều này sẽ được phân tích kỹ hơn dưới đây.

1.2 Các cuộc cải cách hầu như không tạo ra sự bất bình đẳng ở các vùng nông thôn nhưng lại tạo ra khoảng cách ngày càng lớn giữa nông thôn và thành thị

8. Chính phủ vẫn thường lo lắng về loại hình phát triển không đều và hậu quả của nó là khoảng cách giữa nông thôn và thành thị tăng lên. Khoảng cách đó đã tăng lên đáng kể trong thời gian từ 1993 đến 1998 (Hình 4.2)¹³. Nguyên nhân dẫn tới tình trạng này là bởi trong thời gian này mặc dù chi tiêu bình quân đầu người ở nông thôn tăng 30% (trung bình 5,4%/năm), nhưng ở thành phố chi tiêu bình quân đầu người tăng gấp đôi (61% hay trung bình 9,9%/năm). Do vậy tỷ lệ giữa chi tiêu ở thành thị và nông thôn đã tăng từ 1,8 lên 2,2 lần. Khuynh hướng này cũng tác động đến phân phối chi tiêu tổng thể. Ba nhóm 20% nghèo nhất chủ yếu là người dân nông thôn còn nhóm 20% giàu nhất chủ yếu là những người giàu có ở thành thị. Bởi người nghèo đa phần sống ở nông thôn còn những người giàu thường sống ở thành thị nên một khi khoảng cách giữa nông thôn và thành thị bị tăng lên thì nó sẽ cũng làm tăng thêm khoảng cách giữa người nghèo và người giàu.

¹³ Lưu ý là trong hình 4.2, các con số nằm trong các cột của năm 1998 biểu thị mức tăng theo tỷ lệ phần trăm của chi tiêu thực tế bình quân đầu người của năm 1998 so với năm 1993.

Khoảng cách chênh lệch giữa nông thôn và thành thị đã tăng đáng kể



Hình 4. 2: Tăng trưởng chỉ tiêu thực tế bình quân đầu người ở nông thôn-thành thị

1993- 1998

Nguồn: Ước tính của Ngân hàng Thế giới dựa vào số liệu của VLSS93 và VLSS98.

9. Để đi sâu xem xét vấn đề này chúng ta sử dụng chỉ số bất bình đẳng Theil L. Chỉ số này có thể tách ra thành hai bộ phận: *trong nhóm* và *giữa các nhóm*, và nhờ vậy có thể giúp ta hiểu rõ hơn về những nguyên nhân chính tạo ra xu hướng và mức độ chênh lệch hiện nay. Mức độ bất bình đẳng ở khu vực nông thôn thấp hơn so với ở thành thị (Bảng 4.2). Đồng thời nó cũng chỉ ra rằng trong giai đoạn từ 1993 đến 1998, sự bất bình đẳng trong khu vực nông thôn đã giảm chút ít còn bất bình đẳng trong nội bộ khu vực thành thị lại tăng lên. Nếu đánh giá tình trạng bất bình đẳng trên tổng thể chỉ số Theil cũng tăng lên. Phân tích sự phát triển không đồng đều tăng lên này, 96% mức tăng lên của tình trạng phát triển không đồng đều ở Việt Nam là do gia tăng chênh lệch *giữa* nông thôn và thành thị, còn 4% là do tình trạng phát triển không đồng đều tăng lên *trong* chính từng khu vực nông thôn và thành thị. Tác động tổng hợp trong các khu vực là rất nhỏ bởi trong từng khu vực nông thôn và thành thị, sự phát triển không đồng đều tăng lên ngược chiều nhau và khi lấy tác động tổng hợp, chúng sẽ triệt tiêu lẫn nhau.

10. Chính phủ Việt Nam đã thay đổi định hướng trong chiến lược phát triển để thực sự tập trung vào phát triển nông thôn. Đây quả là một việc làm đúng đắn. Thay đổi chính sách và những đầu tư nhằm phát triển kinh tế nông thôn sẽ góp phần quan trọng vào việc thu hẹp khoảng cách giữa thành thị và nông thôn trong tương lai.

Sự gia tăng bất bình đẳng ở Việt Nam phần lớn là do phát triển không đồng đều giữa nông thôn và thành thị chứ không phải do sự chênh lệch trong chính từng khu vực nông thôn và thành thị

Bảng 4.2: Phân tích tình trạng phát triển không đồng đều ở nông thôn và thành thị 1993-98

Chỉ số độ bất bình đẳng Theil L	1993	1998	Mức thay đổi tuyệt đối giữa 1998 và 1993
--Nông thôn	0,128	0,126	-0,002
--Thành thị	0,187	0,197	+0,010
Phân tích tình trạng phát triển không đồng đều			
Mức chênh lệch chung ở Việt Nam, trong đó	0,177 (100%)	0,201 (100%)	+0,024 (100%)
Sự phát triển không đồng đều giữa nông thôn và thành thị	0,037 (21%)	0,060 (30%)	+0,023 (96%)
Sự phát triển không đồng đều trong nội bộ từng vùng nông thôn và thành thị	0,140 (79%)	0,141 (70%)	+0,001 (4%)

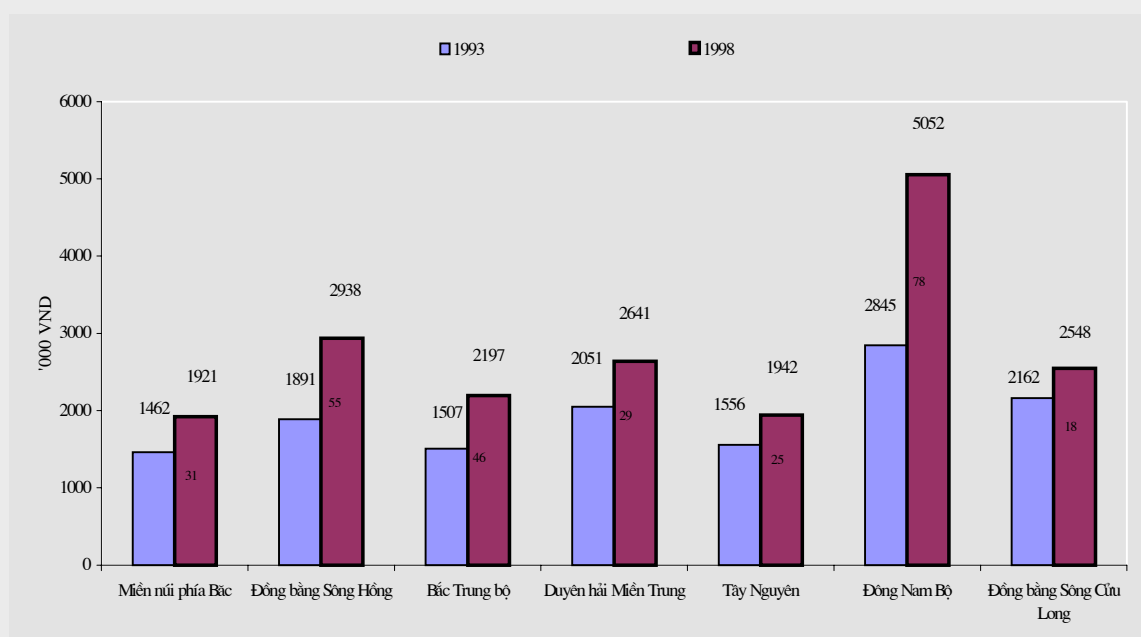
Nguồn: Ước tính của Ngân hàng thế giới dựa vào số liệu của VLSS93 và VLSS98.

1.3 Sự phát triển không đồng đều giữa các vùng tăng nhiều hơn sự phát triển không đồng đều trong từng vùng

11. Chính phủ ngày càng lo lắng hơn về sự phát triển không đồng đều giữa bảy vùng của Việt Nam và đặc biệt là những vùng bị tụt hậu. Sự phát triển đó đã đem lại lợi ích cho tất cả các vùng nhưng loại hình phát triển ở mỗi vùng lại khác nhau (Hình 4.3)¹⁴. Các vùng phát triển nhanh nhất và chậm nhất đều ở miền Nam. Vùng phát triển mạnh nhất là miền Đông Nam Bộ chủ yếu là ở khu vực thành phố Hồ Chí Minh với tốc độ kỷ lục là 78% trong giai đoạn từ 1993 đến 1998, còn vùng phát triển chậm nhất là khu vực Đồng bằng Sông Cửu Long lân cận của thành phố Hồ Chí Minh (18%). Tuy vậy mức chi tiêu xuất phát điểm của khu vực Đồng bằng Sông Cửu Long là khá cao cho nên mặc dù tốc độ phát triển không mạnh trong năm năm qua nhưng mức chi tiêu của khu vực này vẫn cao hơn một số vùng khác. Vùng nghèo nhất vẫn là Miền núi phía Bắc và giàu nhất vẫn là miền Đông Nam Bộ. Do tốc độ tăng chi tiêu ở khu vực Miền núi phía Bắc chỉ có 31% so với 78% ở khu vực Đông Nam Bộ nên khoảng cách giữa hai vùng nghèo nhất và giàu nhất đã tăng lên. Tỷ số chi tiêu của miền Đông Nam Bộ so với khu vực Miền núi phía Bắc đã tăng từ 1,9 lên 2,6.

¹⁴ Lưu ý là trong hình 4.3, các con số trong các cột của năm 1998 biểu thị mức tăng theo tỷ lệ phần trăm của chi tiêu thực tế bình quân đầu người giữa các năm 1993 và 1998.

Cấu hình tăng trưởng giữa các vùng không giống nhau. . .



Hình 4. 3: Tăng trưởng chi tiêu thực tế bình quân đầu người ở các vùng, 1993- 1998

Nguồn: Ước tính của Ngân hàng Thế giới dựa vào số liệu của VLSS93 và VLSS98, 1999.

12. Bảng 4.3 cũng cho thấy trong tổng mức gia tăng bất bình đẳng của Việt Nam trong năm năm qua thì có tới 83% là do phát triển không đồng đều tăng lên giữa các vùng còn 17% là do phát triển không đồng đều tăng lên trong từng vùng. Bởi vậy chính khoảng cách ngày càng tăng giữa nông thôn và thành thị và sự phát triển không đồng đều giữa các vùng là những nguyên nhân chủ yếu gây nên tình trạng bất bình đẳng hiện nay của Việt Nam.

. . . và điều này đã dẫn đến làm tăng lên một chút khoảng cách giữa các vùng

Bảng 4.3: Phân tích sự phát triển không đồng đều ở các vùng,

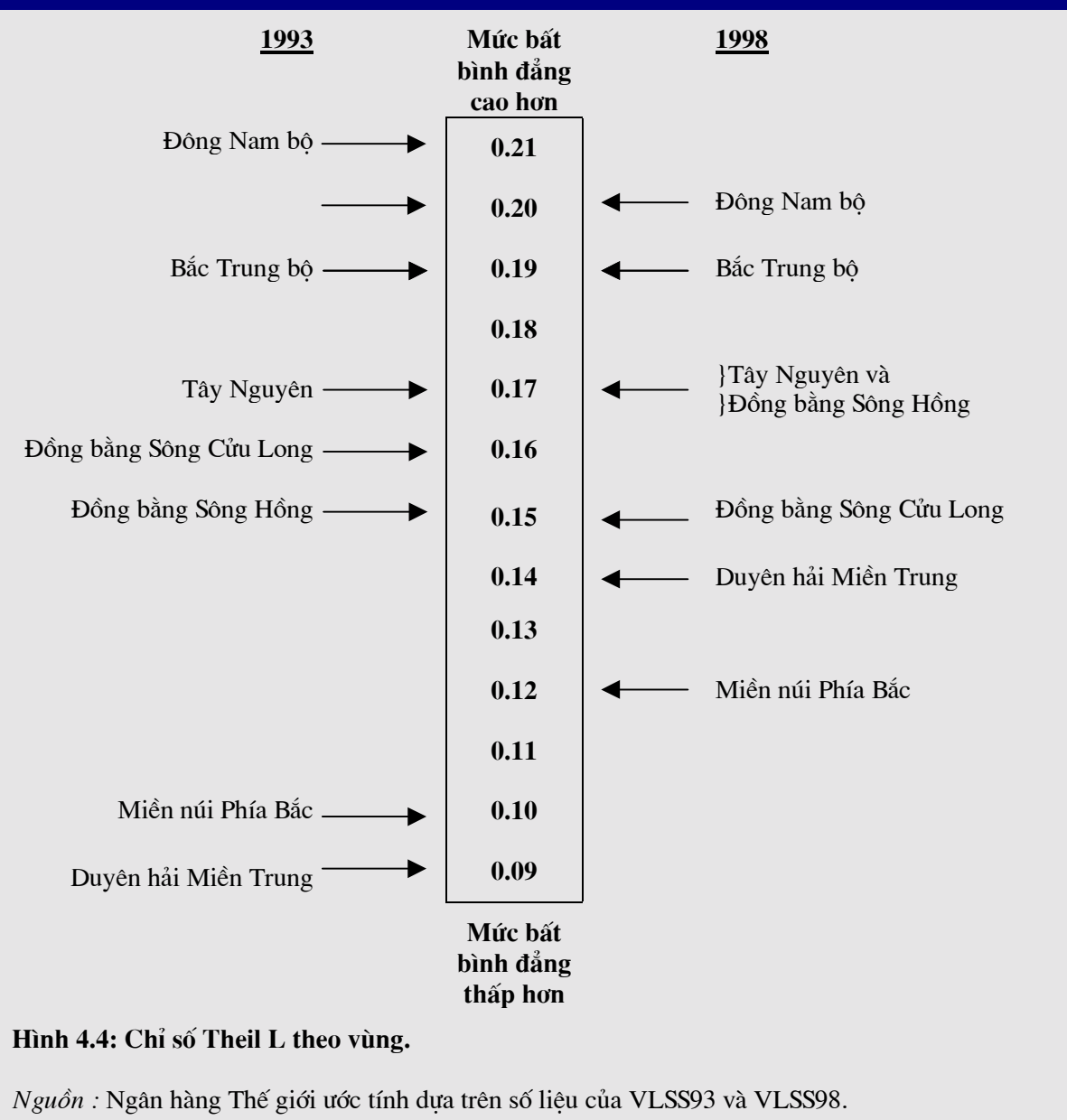
(Chỉ số bất bình đẳng Theil L1993-98)

	1993	1998	Mức thay đổi tuyệt đối 1998-1993
Mức phát triển không đồng đều ở Việt Nam, trong đó	0,177	0,201	+0,024
	(100%)	(100%)	(100%)
Mức phát triển không đồng đều giữa các vùng	0,026	0,046	+0,020
	(15%)	(23%)	(83%)
Mức phát triển không đồng đều trong nội bộ từng vùng	0,151	0,155	+0,004
	(85%)	(77%)	(17%)

Nguồn: Ước tính của Ngân hàng thế giới dựa vào số liệu của VLSS93 và VLSS98.

13. Hình 4.4 làm sáng tỏ vấn đề về sự phát triển không đồng đều giữa các vùng. Một điều rất thú vị là ở ba vùng vốn có mức độ phát triển không đồng đều thấp nhất trong năm 1993 - Miền núi phía Bắc, Đồng bằng Sông Hồng và khu vực Bắc Trung Bộ thì trong thời gian từ 1993 đến 1998, sự phát triển không đồng đều đã tăng lên. Trong khi đó ở bốn vùng miền Nam kia, tình hình lại hoàn toàn ngược lại.

Sự phát triển không đồng đều tăng lên một chút ở các vùng phía Bắc và giảm đi một chút ở các vùng phía Nam



Hình 4.4: Chỉ số Theil L theo vùng.

Nguồn : Ngân hàng Thế giới ước tính dựa trên số liệu của VLSS93 và VLSS98.

14. Chương 5 đề cập đến sự cần thiết phải xác định tốt hơn mục tiêu về địa lý của các nỗ lực phát triển. Việc xác định chính xác hơn những khu vực nghèo đói đồng thời nâng cao trình độ của cán bộ địa phương trong việc chuẩn đoán các vấn đề là rất cần thiết để giải quyết sự mất cân bằng giữa các vùng. Chương trình giúp các xã nghèo đói khản (Chương trình 135) với định hướng vào những xã nghèo là một ví dụ về những biện pháp tích cực đang được thực hiện nhằm giúp các vùng nghèo không bị tiếp tục tụt hậu. Tuy nhiên, chương trình này chỉ hướng vào người nghèo ở các xã miền núi và

vùng sâu vùng xa. Cần có thêm các nỗ lực nhằm xác định và trợ giúp người nghèo ở những khu vực khác.

15. Ở sáu vùng trong số bảy vùng, chi tiêu ở thành thị đã tăng lên đáng kể so với chi tiêu của nông thôn. Mức chênh lệch lớn nhất là giữa tăng trưởng chi tiêu ở nông thôn và thành thị ở khu vực Bắc Trung Bộ: chi tiêu ở thành thị tăng 86% tức là cao hơn 49 điểm phần trăm so với chi tiêu ở nông thôn (37%) (Bảng 4.4). Khu vực Đồng bằng Sông Hồng là một trường hợp duy nhất có mức chi tiêu ở nông thôn (51%) tăng nhanh hơn cả mức chi tiêu ở thành thị (47%).

Các khu vực thành thị tăng trưởng nhanh hơn hẳn khu vực nông thôn trừ Đồng bằng Sông Hồng

Bảng 4.4: Tăng chi tiêu thực tế bình quân đầu người ở nông thôn và thành thị của các vùng 1993-98

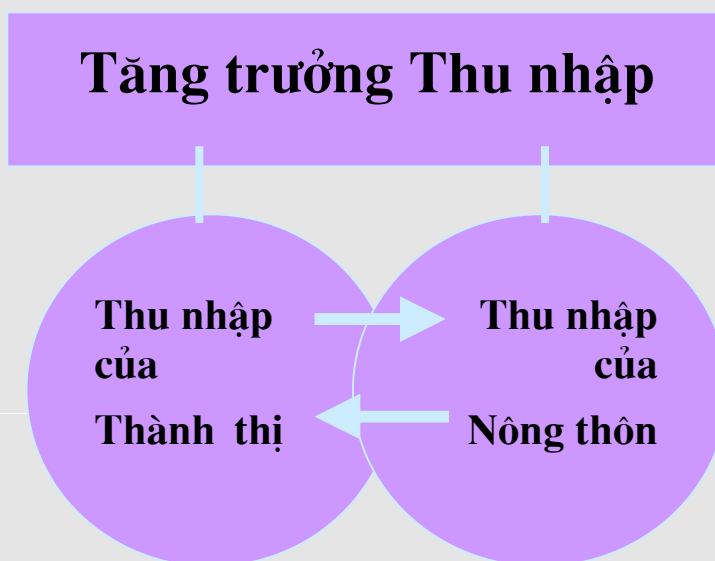
	Tăng trưởng chi tiêu ở thành thị (%)	Tăng trưởng chi tiêu ở nông thôn (%)	Chênh lệch về tốc độ tăng chi tiêu giữa thành thị và nông thôn
Việt Nam	60,5	30,4	30,1
Miền núi phía Bắc	65,8	26,9	38,9
Đồng bằng Sông Hồng	47,2	51,4	-4,2
Bắc Trung Bộ	86,4	37,2	49,2
Duyên hải Miền Trung	39,1	25,5	13,6
Tây Nguyên	Na	24,8	Na
Đông Nam Bộ	78,1	59,1	19,0
Đồng bằng Sông Cửu Long	35,7	10,6	25,1

Nguồn: Ước tính của Ngân hàng Thế giới dựa vào số liệu VLSS93 và VLSS98

16. Cần chú ý là để cho việc phân tích được thuận lợi, trong báo cáo này, chúng tôi sử dụng sự phân chia giữa các vùng nông thôn và thành thị. Mặc dù sự phân chia này là cần thiết, cần phải thừa nhận là đây chỉ là sự phân chia rất đơn giản. Trên thực tế không có sự phân chia về kinh tế xã hội giữa các khu vực nông thôn và thành thị vì có nhiều mối liên hệ đã gắn kết của cải phúc lợi của những người dân sống ở các khu vực này (Hình 4.5). Ở đây, các chiến lược nhằm giảm nghèo cần nhận thức được mối quan hệ tổng lực giữa sự phát triển của nông thôn và thành thị. Chẳng hạn, nhu cầu của khu vực thành thị về lương thực thực phẩm và các sản phẩm nông nghiệp làm tăng giá của các sản phẩm này và do đó làm tăng thu nhập ở nông thôn. Chương 3 đã thể hiện tầm quan trọng của việc tăng giá sản phẩm nông nghiệp và thu nhập đối với công cuộc giảm nghèo trong giai đoạn 1993-98. Ngược lại, sự đình đốn của nông nghiệp và các

cơ hội tạo thu nhập có hạn ở khu vực nông thôn có thể đẩy người dân chuyển ra các thành phố để kiếm kế sinh nhai. Nếu các thành phố không thể hấp thụ số lao động tăng thêm thì tình trạng nghèo đói của thành thị sẽ sâu sắc thêm. Còn cần nhiều nỗ lực trong tương lai để hiểu tốt hơn vai trò của mối quan hệ nông thôn — thành thị này trong quá trình giảm nghèo ở Việt Nam.

Công cuộc giảm nghèo bền vững phụ thuộc vào việc hiểu biết tốt hơn những mối liên hệ giữa thành thị và nông thôn



Hình 4.5: Các mối liên hệ giữa tăng trưởng thu nhập ở thành thị và nông thôn

2. BÌNH ĐẲNG VỀ GIỚI

“Chúng ta phải tôn trọng phụ nữ. Một trong những mục đích của cách mạng là đảm bảo quyền bình đẳng cho phụ nữ. Xã hội chưa hoàn toàn tự do chừng nào phụ nữ chưa được giải phóng. Phụ nữ phải đấu tranh để giành quyền bình đẳng với nam giới. Nam giới phải tôn trọng họ.”

Lời Hồ Chủ Tịch

17. Các tổ chức quốc gia và quốc tế ngày càng quan tâm đến **thách thức để bao hàm tất cả mọi người** - làm cách nào để tạo ra loại hình tăng trưởng và phát triển đem lại lợi ích cho tất cả mọi thành viên trong xã hội, chứ không chỉ cho một số người may mắn. Chúng ta đã thấy ở Chương 2 nguyên nhân vì sao có những bộ phận dân cư ở Việt Nam - đặc biệt là các dân tộc ít người và người nhập cư ra thành thị- không được hưởng đầy đủ những thành tựu mà tăng trưởng kinh tế mang lại. Phần này sẽ nghiên cứu một thách thức khác mà Việt Nam đang phải đương đầu để đạt được sự bình đẳng về giới tính.

18. Tại Hội nghị thế giới lần thứ 4 của Liên Hợp quốc về Phụ nữ (tổ chức ở Bắc Kinh vào tháng 9/1995), đại diện của các nước thành viên - trong đó có Việt Nam - đã thông qua Cương lĩnh Hành động Bắc Kinh nhằm thúc đẩy sự tiến bộ và tăng cường khả năng tham gia của phụ nữ khắp hành tinh. Các Chính phủ được yêu cầu xây dựng

và thực thi kế hoạch hành động quốc gia trên tinh thần Cương lĩnh Hành động Bắc Kinh. Sau Hội nghị Bắc Kinh, Chính phủ Việt Nam nhanh chóng giao cho Ủy ban Quốc gia vì sự tiến bộ của Phụ nữ (NCFAW) lập Kế hoạch hành động vì sự tiến bộ của Phụ nữ ở Việt Nam đến năm 2000. Mục tiêu chính của Kế hoạch này là cải thiện đời sống vật chất và tinh thần của phụ nữ và kèm theo đó là 11 kiến nghị nhằm đạt mục tiêu đề ra (Khung 4.1).

19. Một số mục tiêu đề ra trong Khung 4.1 đã được thực hiện tốt hơn các mục tiêu khác. Bảng 1.2 của Chương 1 đã chỉ ra rằng tỷ lệ nữ giới của Việt Nam tham gia các cấp giáo dục là ngang bằng với nam giới và xu hướng này vẫn tiếp diễn (Bảng 1.2). Tỷ lệ đi học đúng tuổi ở tất cả các cấp giáo dục giữa nữ và nam tương đồng đến mức ngạc nhiên. Chỉ tiêu dinh dưỡng nêu trong Bảng 1.2 cũng không cho thấy sự khác biệt đáng kể nào trong việc chăm sóc các bé trai và bé gái.

Việt Nam đã thông qua kế hoạch hành động quốc gia vì sự tiến bộ của phụ nữ với mục tiêu cải thiện đời sống vật chất và tinh thần của phụ nữ Việt Nam.

Khung 4.1: Kế hoạch hành động quốc gia vì sự tiến bộ của Phụ nữ Việt Nam

(1) Mục tiêu tổng thể: cải thiện đời sống vật chất và tinh thần của phụ nữ; nâng cao và phát huy năng lực, khả năng và vai trò của họ; đảm bảo cho người phụ nữ có thể thực hiện nhiệm vụ và tham gia đầy đủ, ngang bằng vào mọi hình thức hoạt động, đặc biệt là trong chính trị, kinh tế, văn hoá và xã hội, trong quá trình công nghiệp hoá và hiện đại hoá để đạt mục tiêu “dân giàu, nước mạnh, xã hội văn minh”

(2) Những mục tiêu cụ thể:

- (i) Tạo cơ hội làm việc, tăng thu nhập, góp phần xoá đói giảm nghèo và cải thiện chất lượng cuộc sống của phụ nữ;
- (ii) Tạo cơ hội ngang bằng cho phụ nữ trong giáo dục, đào tạo và nâng cao trình độ học vấn;
- (iii) Cải thiện công tác chăm sóc sức khoẻ và bảo vệ phụ nữ và trẻ em;
- (iv) Nâng cao vai trò và vị trí của phụ nữ trong cơ cấu lãnh đạo và việc ra quyết định;
- (v) Bảo vệ và thúc đẩy quyền của phụ nữ và hỗ trợ phụ nữ tham gia các hoạt động xã hội;
- (vi) Nâng cao vai trò của gia đình;
- (vii) Phát huy vai trò của phụ nữ trong công tác quản lý môi trường và tài nguyên thiên nhiên, góp phần cho sự phát triển ổn định và cải thiện môi trường sống;
- (viii) Tăng cường các hoạt động truyền thông để nâng cao nhận thức về quyền bình đẳng giữa nam và nữ;
- (ix) Góp phần gìn giữ và củng cố hoà bình;
- (x) Nâng cao năng lực của bộ máy nhà nước vì sự tiến bộ của phụ nữ Việt Nam;
- (xi) Bảo vệ các bé gái và giúp đỡ chúng phát triển trên tất cả các lĩnh vực.

Nguồn: Ủy Ban Quốc gia vì sự tiến bộ của Phụ nữ, Chính phủ Việt Nam (1997).

2.1 Việt Nam đã đạt được sự bình đẳng về giới trong một số lĩnh vực

20. Việt Nam đã đạt được nhiều chỉ số bình đẳng về giới. Nếu xem xét các chỉ tiêu về giáo dục--chẳng hạn như số năm đi học trung bình và tỷ lệ biết chữ ở người lớn-- có xét đến cả những khác biệt trước đây về giáo dục bên cạnh cơ cấu đi học hiện tại, có một số chênh lệch về tỷ lệ giữa nam và nữ (Bảng 4.5). Trung bình, nữ giới chỉ được

học 5,6 năm, trong khi nam là 6,8 năm. Tỷ lệ biết chữ của người lớn: đối với nữ là 79 %, vẫn thấp hơn khoảng 11% so với nam giới (90 %). Các chỉ tiêu về y tế trong Bảng 4.5 không cho thấy bất cứ sự phân biệt nào đối với các bé gái sơ sinh mà ngược lại, cả tỷ lệ chết yếu và chết của ở các bé gái thấp hơn các bé trai. Điều này cũng giống như nhiều nước khác. Tuy nhiên, sự cách biệt ngày càng lớn về tình trạng dinh dưỡng giữa phụ nữ và nam giới là một vấn đề đáng lo ngại, cần được xem xét kỹ hơn (Bảng 1.2).

Việt Nam đã đạt được bình đẳng về giới trong một số lĩnh vực . . .

Bảng 4.5: Các chỉ tiêu phúc lợi theo giới, 1998

	Nữ	Nam	Tổng cộng
Các chỉ tiêu về giáo dục			
Số năm đi học trung bình (6+)	5,6	6,8	6,2
Tỷ lệ biết chữ của người lớn (15+) (%)	78,8	89,6	83,5
Y tế và dinh dưỡng			
Trẻ em đã được tiêm chủng (%)	90,7	90,1	90,4
Tỷ lệ chết yếu	19,2	35,6	--
Tỷ lệ chết của trẻ em dưới 5 tuổi	29,2	42,1	--
Lực lượng lao động			
Tỷ lệ trong tổng số lao động	51,7	48,3	100,0
--trong đó			
Nông dân	54,4	45,6	100,0
Người làm phi nông nghiệp	55,2	44,8	100,0
Người làm công ăn lương	39,8	60,2	100,0
--trong đó			
Công nghiệp	39,6	60,4	100,0
Sản xuất	37,1	62,9	100,0
Dịch vụ	42,6	57,4	100,0
--trong đó cơ quan Chính phủ và dịch vụ xã hội	49,5	50,5	100,0

Nguồn: Tất cả các số liệu lấy từ VLSS 1998, trừ tỷ lệ tử vong lấy từ Điều tra nhân khẩu học và y tế, 1997.

21. Khác biệt về giới xuất hiện khi xét đến những đặc trưng về lực lượng lao động của nam nữ - tuy chiếm trên một nửa tổng số người có việc làm (52 %) nhưng phụ nữ chỉ chiếm 40% số người làm công ăn lương. Lĩnh vực chính tạo việc làm làm công ăn lương cho phụ nữ là nông nghiệp, công nghiệp nhẹ (đặc biệt là dệt may), cơ quan nhà nước và các ngành dịch vụ xã hội. Kế hoạch hành động quốc gia đặc biệt chú ý đến việc giải quyết các vấn đề cơ hội việc làm và đào tạo cho phụ nữ. Ở đây khu vực nhà nước đóng vai trò quan trọng trong việc tạo sự công bằng: trên một nửa chỗ làm trong khu vực nhà nước dành cho phụ nữ. Trong các ngành công nghiệp nặng- khai thác mỏ, công ích, sản xuất, xây dựng, vận tải và truyền thông, phụ nữ tham gia còn ít hơn.

22. Không thể tính riêng chi tiêu và thu nhập cho nam và nữ với số liệu từ VLSS, bởi vì cũng giống như các cuộc điều tra hộ gia đình ở các nước khác, thông tin về chi tiêu và thu nhập được thu thập cho hộ gia đình. Số liệu định lượng từ cả 2 cuộc điều tra cho thấy mức sống ở các hộ có chủ hộ là nữ thường cao hơn ở các hộ có chủ hộ là

nam. Trong năm 1998, chỉ tiêu bình quân đầu người của các hộ có chủ hộ là nữ cao hơn từ 11% đến 28% so với các hộ có chủ hộ là nam, tùy thuộc vào định nghĩa về giới tính của chủ hộ được sử dụng (xem Phụ lục 4). Mức và mức độ nghiêm trọng của nghèo đói (được đo bởi các chỉ tiêu đếm đầu người và khoảng cách nghèo) của các hộ có chủ hộ là nữ cũng thấp hơn các hộ có chủ hộ là nam. Tuy nhiên, nếu xem xét chỉ tiêu của hộ thay cho chỉ tiêu bình quân đầu người thì các hộ có chủ hộ là nữ có chỉ tiêu trung bình thấp hơn so với các hộ có chủ hộ là nam. Đó là vì nhìn chung các hộ có chủ hộ nữ có qui mô hộ nhỏ hơn. Thêm vào đó, một phần của nhóm các hộ có chủ hộ nữ - nhóm những phụ nữ cao tuổi sống độc thân — lại nghèo hơn rất nhiều (và phổ biến hơn) những người đàn ông cao tuổi sống độc thân.

23. Các nghiên cứu PPA và các phân tích định tính khác lại cho thấy một bức tranh hoàn toàn khác về mức sống của các hộ có chủ hộ là nữ. Những hộ này thường được cộng đồng và hàng xóm của họ xếp vào nhóm nghèo nhất, và thường nhấn mạnh một số bất lợi phi kinh tế mà các hộ này đang gặp phải, ví dụ như sự cô đơn và dễ bị tổn thương.

2.2 Cần nỗ lực thêm nữa đối với các mặt ít quan trọng hơn.

24. Mặc dù các chỉ tiêu định lượng về giáo dục, y tế và việc làm rất quan trọng, nhưng ở Việt Nam các chỉ tiêu truyền thống này chưa phản ánh được hết các vấn đề về giới. Phần lớn các vấn đề này lại liên quan đến sự bất bình đẳng trong nội bộ gia đình, nhất là việc phân chia quyền lực (chứ không phải thu nhập) trong gia đình. Do đó rất khó lượng hoá chúng. Tuy thế, một số vấn đề tiêu biểu thuộc dạng này được nêu ra qua các PPA (Khung 4.2). Dưới đây chúng ta sẽ xem xét khái quát các vấn đề này:

... nhưng vẫn cần nỗ lực hơn nữa trong nhiều mặt khác.

Khung 4.2: Những vấn đề bắt nguồn từ giới thấy được qua các PPA

Những vấn đề thấy được trong bốn cuộc PPA ở Lào Cai, Hà Tĩnh, Trà Vinh, và TP Hồ Chí Minh bao gồm:

- (1) Trong gia đình, phụ nữ có ít quyền lực hơn nam giới**
có sự bất bình đẳng về quyền quyết định trong gia đình;
phụ nữ bận rộn quá mức;
cư xử thô bạo trong gia đình;
phụ nữ được coi như công cụ để đối phó với những giai đoạn khó khăn.
- (2) Phụ nữ có thể bị tước mất quyền sử dụng đất**
quyền sở hữu đất có thiên lệch về giới.
- (3) Phụ nữ không được sử dụng dịch vụ xã hội cơ bản một cách đầy đủ và bình đẳng**
các vấn đề sức khỏe của phụ nữ;
phụ nữ dân tộc ít người ít được đi học.
- (4) Phụ nữ ít có ảnh hưởng hơn trong các lĩnh vực công cộng**
không được tham gia và đóng góp ý kiến trong các cơ quan, tổ chức.

Nguồn: Báo cáo tổng hợp PPA, Ngân hàng Thế giới (1999_a).

2.3. Trong gia đình, phụ nữ có ít quyền lực hơn nam giới

(i) Trong các gia đình có sự bất bình đẳng về quyền quyết định -- Có những điều tương phản thú vị khi bàn về quản lý tài chính gia đình. Đàn ông thường nói rằng phụ nữ là người quản lý tiền nong (ví dụ, ở Hà Tĩnh) và cho rằng những quyết định quan trọng đều được bàn bạc chung, nhưng như vậy không có nghĩa là gia đình ra quyết định dựa trên ưu tiên cho phụ nữ (hay ngay cả các ưu tiên chung). Phụ nữ ở Trà Vinh và Lào Cai phàn nàn về các khoản tiền hạn hẹp của gia đình được chi cho rượu và thuốc lá mà chỉ những người đàn ông dùng, trong khi gia đình còn chưa dư dật. Như vậy, dù phụ nữ là người quản lý tiền trên danh nghĩa nhưng họ không có thực quyền để cắt giảm những khoản chi nói trên:

25. Ở Trà Vinh, ghi nhận ở phần lớn các hộ gia đình cho thấy đàn ông tiêu một phần đáng kể thu nhập gia đình cho thuốc lá và rượu mặc dù phụ nữ không đồng ý. Một người đàn ông tự nhận mình gặp gỡ bạn bè để nhậu 20 lần một tháng, mỗi lần tiêu khoảng 30.000 đồng (tức là 600.000 đồng/43 USD một tháng). Trong nhiều hộ gia đình, khoản tiền này chiếm 50% thu nhập hàng tháng. Một người phụ nữ cho biết *“mỗi khi có tiền, những người đàn ông xung quanh đều góp tiền để mua rượu và đồ ăn, nếu nhiều tiền sẽ là thịt chó, không thì vịt ... phụ nữ không dám ăn, họ giữ tiền phòng khi ai đó trong gia đình bị ốm.”* Một phụ nữ H’mông ở Lào Cai nói: *“Đàn ông có thể tiêu tiền thoải mái cho việc uống rượu và đánh bài trong khi phụ nữ thậm chí không dám mua cả một miếng kẹo ngoài chợ.”*

26. Một vấn đề quan trọng mà người phụ nữ hầu như không có quyền quyết định đó là quyết định sinh con. Ở Hà Tĩnh, tư tưởng muốn có con trai đã tạo ra một áp lực lớn đối với người phụ nữ, buộc họ phải sinh con cho đến khi sinh được một đứa con trai mới thôi: *“Nếu không đẻ được con trai, chồng sẽ đi lấy người khác còn mình thì bị những người trong làng khinh miệt, hắt hủi”*. Ở Lào Cai, những người phụ nữ cho biết họ phải đẻ nhiều con, cho dù gia đình không đủ khả năng nuôi, chỉ vì người chồng muốn như vậy. Nhóm điều tra PPA cũng đã được nghe tâm sự của những người phụ nữ đã từng bị chồng đánh khi phát hiện ra các chị đã đặt vòng tránh thai và người chồng đã bắt vợ mình phải đi tháo vòng. Phụ nữ ở Trà Vinh cũng cho biết họ không có quyền quyết định về việc sinh con. Nhận thức về việc cần phải làm cho nam giới tham gia vào các chương trình sức khỏe sinh sản để đạt được một sự cân đối tốt hơn đang ngày một tăng lên. UNFPA và Hội đồng Dân số đang thử nghiệm một số dự án về trách nhiệm của nam giới trong sức khỏe sinh sản.

27. Thảo luận về những thay đổi theo thời gian ở Hà Tĩnh cho thấy rằng, mặc dù trong gia đình, người phụ nữ đã có thêm đôi chút quyền hành trong vòng vài năm trở lại đây, song quyền làm chủ vẫn thuộc về đàn ông (xem Bảng 4.6). Điều này đặc biệt đúng trong các trường hợp cần phải đưa ra những quyết định liên quan đến các công việc xã hội, lĩnh vực vẫn thuộc quyền kiểm soát của đàn ông.

Mặc dù trong gia đình, người phụ nữ đã có thêm đôi chút quyền hành trong vòng vài năm trở lại đây, song quyền làm chủ vẫn thuộc về người đàn ông

Bảng 4.6: Những thay đổi trong trách nhiệm và quyền hạn của phụ nữ ở Hà Tĩnh

	Điểm trung bình (2 nhóm phụ nữ, 3 nhóm nam giới) Điểm 10 có nghĩa là có vai trò quyết định			
	Trước đây		Hiện nay	
	Nam giới	Phụ nữ	Nam giới	Phụ nữ
Trách nhiệm đối với gia đình/ công việc nội trợ	4.3	10	5	10
Trách nhiệm trong các công việc xã hội	10	4.2	10	5.5
Quyền quyết định trong gia đình	10	5.3	9.7	6.5
Quyền quyết định trong các vấn đề xã hội	10	4	10	5

Nguồn: PPA ở Hà Tĩnh, Action Aid Việt Nam(1999).

(ii) Người phụ nữ bận rộn quá mức - Một số PPA chỉ ra rằng, ở nông thôn Việt Nam, nhìn chung phụ nữ làm việc 16-18 giờ/ngày, nhiều hơn nam giới khoảng 6-8 giờ/ngày. Sở dĩ như vậy là do người phụ nữ phải gánh vác công việc nội trợ bên cạnh những công việc ngoài xã hội.

“Nam giới thường phân biệt đối xử với phụ nữ và hiện vẫn còn quan điểm thiên lệch cho rằng tất cả công việc của người phụ nữ đều là những việc nhỏ. Nam giới không hề làm bất cứ việc gì để giúp vợ mình bởi vì quan niệm rằng có sự khác biệt giữa những việc người chồng nên làm và những việc người vợ nên làm.”

PPA Hà Tĩnh, Action Aid Việt nam (1999).

28. VLSS98 cho thấy rằng 25% phụ nữ trong lực lượng lao động (và 21% nam giới) làm việc nhiều hơn 50 giờ một tuần chỉ riêng cho các hoạt động tạo thu nhập (Bảng 4.7). Phụ nữ chiếm số lượng lớn trong số những người phải làm việc nhiều giờ (làm việc 51-60 giờ một tuần) và làm việc vô cùng vất vả (hơn 61 giờ một tuần). Trong khi phụ nữ chỉ chiếm có 52% lực lượng lao động ở Việt Nam thì họ chiếm tới 57% của hai nhóm làm việc nhiều giờ nói trên. Điều này, cộng với việc phụ nữ ở Việt Nam phải gánh vác gần như toàn bộ công việc nội trợ khiến cho họ kiệt sức và không thể làm gì khác ngoài công việc.

Phụ nữ làm việc nhiều giờ hơn nam giới, kể cả trong các công việc tạo thu nhập

Bảng 4.7: Thời gian làm việc theo giới, 1992/93-1998

Thời gian làm việc trong tuần	Tỷ lệ số người có việc làm (phần trăm)					
	1992/93			1998		
	Nam	Nữ	Tổng số	Nam	Nữ	Tổng số
1-15	12	15	13	12	12	12
16-39	52	54	53	46	45	45
40-50	20	16	18	22	19	20
51-60	10	9	10	12	13	12
61+	5	7	6	9	12	10
Total	100	100	100	100	100	100

Nguồn: Ước tính của Ngân hàng Thế giới dựa theo số liệu của VLSS93 và VLSS98.

29. Thảo luận ở cả hai tỉnh Hà Tĩnh và Lào Cai đều cho thấy, nam giới hiện đang bắt đầu chia sẻ một chút gánh nặng công việc nội trợ. Tuy nhiên, kết quả nghiên cứu thời gian biểu của các hộ gia đình cho thấy là gánh nặng công việc nội trợ này hiện chủ yếu vẫn do người phụ nữ gánh vác. Nếu cộng với cả nhiều giờ làm nông nghiệp lao động mướn cả ngày, toàn bộ gánh nặng công việc của người phụ nữ lại càng thêm lớn. Thời gian biểu hàng ngày của phụ nữ ở Lào Cai đã minh họa rất rõ cho gánh nặng công việc của người phụ nữ ở nông thôn Việt Nam (Khung 4.3)

Tại sao tôi vẫn nghèo trong khi tôi làm việc hết sức vất vả?

Khung 4.3: Thời gian biểu hàng ngày của một phụ nữ ở Lào Cai

4.00	Thức dậy; nấu ăn sáng cho cả nhà; chuẩn bị cám cho lợn, gà ăn; lấy nước; cho lợn, gà, ngựa ăn
6.30	Ăn sáng và phục vụ gia đình ăn
7.00	Ra đồng (thường cách xa khoảng 3-10km)
8.00-12.00 trưa	Làm việc ngoài đồng
12.00-12.30	Ăn trưa và nghỉ trưa luôn tại đồng
12.30-5.00	Tiếp tục công việc trên đồng
6.00-7.00	Đi bộ về nhà; kiểm củi trên đường hoặc chặt các cây bụi
7.00-8.00	Nấu bữa tối cho gia đình và thức ăn cho các con vật; phục vụ gia đình ăn và cho các vật nuôi ăn, giặt quần áo và tắm cho các con
8.00-9.00	Xay ngô và giã gạo bằng tay để chuẩn bị cho ngày hôm sau
9.00-10.00	Mạng vá quần áo
10.30-11.00	Đi ngủ

Nguồn: PPA ở Lào Cai, MRDP (1999)

30. Ngày làm việc kéo dài đó đã để lại rất nhiều hậu quả. Thứ nhất, người phụ nữ phải lao động quá sức, đặc biệt là ở các vùng cao, người phụ nữ vẫn phải hoàn thành tất cả các công việc trong khi đang mang thai hoặc cho con bú. Nhiều phụ nữ kể đến các vấn đề về sức khỏe mà nguyên nhân là do làm việc quá sức. Thứ hai, người phụ nữ không có thời gian cho các hoạt động xã hội và xa hơn nữa là học hỏi kinh nghiệm của những người khác. Thứ ba, phụ nữ không có cơ hội để tham gia các lớp xóa mù chữ

vào buổi tối, nếu như các lớp đó được tổ chức và phù hợp với họ. Thứ tư, phụ nữ không thể tham gia được các cuộc họp trong làng và các diễn đàn để ra quyết định.

31. Kinh nghiệm ở nhiều nước trên thế giới đã cho thấy sự gia tăng trách nhiệm chia sẻ công việc nội trợ và chăm sóc con cái của nam giới rõ ràng không bằng sự gia tăng trong đóng góp của người phụ nữ đối với kinh tế gia đình. Công việc của người phụ nữ sẽ được giảm nhẹ nếu có sự đầu tư vào những công nghệ phục vụ gia đình có qui mô nhỏ và phù hợp cũng như đầu tư vào các dự án nước sạch và năng lượng ở nông thôn. Việc thiết lập lại hệ thống nhà trẻ mẫu giáo sau khi đã bị thu hẹp do không còn tiền trợ cấp kể từ khi bắt đầu công cuộc đổi mới sẽ làm giảm bớt những công việc mà phụ nữ hay các em gái phải làm thường ngày. Dần dần thì việc phát động các chiến dịch tuyên truyền giáo dục về chia sẻ trách nhiệm trong công việc gia đình giữa chồng và vợ, đặc biệt với việc sử dụng các ví dụ điển hình từ chính các quan chức nam giới cấp cao, sẽ giúp nam giới thay đổi thái độ của họ.

(iii) Bạo lực trong gia đình - Những nghiên cứu mới đây khẳng định rằng Việt Nam có hệ thống pháp lý khá đầy đủ về vấn đề này như các qui định nghiêm cấm bạo lực trong gia đình được ghi trong Hiến pháp, trong luật và các chính sách xã hội, đặc biệt là trong Luật Hôn nhân và Gia đình, Luật Hình sự. Mặc dù vậy, bạo lực trong gia đình vẫn thường xảy ra. Tuy nhiên không có những bằng chứng nhất quán để xác định xem xu hướng trên là tăng hay giảm (Lê Thị Quý, 1998; Hội đồng Dân số, và Ngân hàng Thế giới, 1999_b).

32. Có những bằng chứng khá rõ ràng về tình trạng đánh vợ nghiêm trọng ở tất cả các địa bàn nghiên cứu PPA trừ Hà Tĩnh, nơi những người được hỏi đã nói rằng chồng họ hiện nay đã cư xử với vợ tốt hơn vì cuộc sống đã được cải thiện và những áp lực do khó khăn về kinh tế đã giảm xuống. Ở thành phố Hồ Chí Minh, chính những đứa trẻ lại là những người đề cập nhiều nhất đến tình trạng đánh vợ trong các gia đình khi chúng nói về những vấn đề của sự nghèo đói. Việc chứng kiến bố đánh mẹ đã khiến những đứa trẻ hết sức đau buồn. Bản thân những người phụ nữ lại không mấy phàn nàn về tình trạng bị đánh đập và các nhà nghiên cứu ở thành phố Hồ Chí Minh lý giải rằng đó là do người phụ nữ có sẵn trong đầu ý nghĩ việc bị chồng đánh là chuyện “bình thường”.

33. Tại một bản vùng cao trong nghiên cứu ở Lào Cai, nhóm thảo luận của phụ nữ ước tính có khoảng 70% những người chồng thường xuyên đánh đập vợ. Ở một làng trung du khác, họ ước tính khoảng 40% người vợ thường xuyên bị đánh. Phân nghiên cứu về tình trạng bạo lực trong nghiên cứu ở Lào Cai đã nhất trí với kết luận “*tình trạng đánh vợ xảy ra cả ở các làng quê vùng sâu vùng xa, các làng dân tộc ít người cũng như ở các làng miền trung du đã hội nhập về kinh tế cho thấy rằng cách cư xử thô bạo đối với phụ nữ xảy ra trong các nhóm dân tộc hoặc kinh tế khác nhau và có thể còn phổ biến hơn mức độ người ta nhận thấy*”. Các nghiên cứu khác cũng cho rằng tình trạng cư xử thô bạo trong các gia đình - mặc dù gia tăng do áp lực đói nghèo - song đói nghèo không phải là nguyên nhân duy nhất. Đây là một thực tế diễn ra trong các tầng lớp xã hội và kinh tế khác nhau. (Khung 4.4)

Tình trạng cư xử thô bạo trong gia đình có trong tất cả các tầng lớp kinh tế và xã hội

Khung 4.4: Tình trạng bạo lực ở một gia đình có trình độ học vấn cao ở Thanh Hoá

Cao Văn Oanh là một bác sỹ giỏi làm việc tại một bệnh viện ở tỉnh Thanh Hoá. Vợ của anh ta là Cao Thị Xinh là giáo viên của một trường cấp hai. Cả hai đều là trí thức. Nhìn bên ngoài, họ là một cặp vợ chồng hạnh phúc. Không ai có thể tưởng tượng được rằng một bác sỹ tốt như Oanh lại có thể đánh đập vợ mình hết sức tàn nhẫn. Nhiều lần hàng xóm đã nhìn thấy chị vợ với khuôn mặt đầy những vết thâm tím. Một người hàng xóm đã khai trước toà án rằng anh ta đã từng chứng kiến cảnh chị vợ quỳ xuống chân giường khi bị chồng chị ta giết dao vào cổ. Oanh và bố đẻ đã giết vợ Oanh bằng cách sử dụng những thủ đoạn có liên quan đến kiến thức y học. Kết quả là Oanh đã bị kết án 12 năm tù.

Nguồn: Lê Thị Quý (1999).

34. Cư xử thô bạo trong gia đình xảy ra dường như là hậu quả của nhiều yếu tố phức tạp, từ các điều kiện kinh tế - xã hội cho đến sự nhận thức của con người, từ điều kiện văn hoá và gia cảnh cho đến đạo đức và chuẩn mực đồng phương. Thái độ xã hội đóng vai trò quan trọng trong bạo lực gia đình (Khung 4.5). Các phương tiện thông tin đại chúng và các tổ chức quần chúng như Hội Liên hiệp Phụ nữ, Hội nông dân và Đoàn thanh niên - có vai trò quan trọng trong việc tác động và làm thay đổi quan niệm của mọi người đối với tình trạng bạo lực gia đình và làm cho dư luận xã hội phản đối mạnh mẽ hơn đối với tình trạng này.

Thái độ của xã hội đóng vai trò quan trọng đối với tình trạng bạo lực trong gia đình

Khung 4.5: Thái độ đối với tình trạng bạo lực trong gia đình ở Việt Nam

Nghiên cứu quốc tế cho thấy rằng bạo lực trong gia đình là một hiện tượng có tính chất toàn cầu, có tác động tới khoảng 20-50% số lượng các phụ nữ của thế giới. Một trong những yếu tố quan trọng nhất ảnh hưởng đến sự phổ biến của hiện tượng này chính là thái độ xã hội đối với tình trạng bạo lực trong gia đình. Mặc dù ở Việt Nam, bạo lực trong gia đình không được xã hội chấp nhận, nhưng cả phụ nữ và nam giới đều quan niệm rằng nguyên nhân ở đây là do lỗi của phụ nữ. Điều này đã biện hộ cho hành động đánh vợ của người đàn ông.

Theo lời của bà chủ tịch Hội phụ nữ như trích trong báo cáo của Viện Xã hội học và Ngân hàng thế giới (1999): *“Mọi người nghĩ rằng điều này (xung đột trong gia đình) là không thể tránh khỏi trong cuộc sống gia đình, giống như cha ông chúng ta trước kia cũng đã từng nói ‘ngay cả bát đĩa trong chạn cũng có lúc va chạm, đừng nói gì đến quan hệ vợ chồng’. Họ nghĩ rằng điều này là bình thường. Chỉ trong những trường hợp người vợ bị thương do bị chồng đánh hay liên tục bị đối xử như vậy thì mọi người mới yêu cầu chính quyền địa phương can thiệp. Nếu họ chỉ kêu khóc thì chưa đến mức cần sự giúp đỡ”*.

“Rất nhiều lần chúng tôi (tức là phụ nữ) mắc lỗi. Do đó chúng tôi bị chồng đánh. Điều này chẳng có gì là sai trái vì lỗi là ở chúng tôi”; Một phụ nữ 26 tuổi đã lập gia đình, trích trong báo cáo của Viện Xã hội học và Ngân hàng thế giới.

Nguồn: Ngân hàng Thế giới (1999_b).

35. Các nhà nghiên cứu ở Việt Nam cho thấy khó có thể xác định một cách rõ ràng và chính xác những nguyên nhân chính của tình trạng bạo lực trong gia đình, nhưng

họ cũng đưa ra vài nhân tố được xem là đóng vai trò quan trọng, bao gồm: những nguyên nhân kinh tế như đói nghèo và áp lực trong việc kiếm sống; trình độ học vấn thấp và “những tư tưởng phong kiến” như trọng nam khinh nữ; thói quen văn hoá và xã hội như rượu chè, cờ bạc, ngoại tình và ghen tuông; và bệnh tâm thần của những kẻ gây nên bạo lực trong gia đình” (Lê Thị Quý, 1999)

36. Các nghiên cứu PPA cho thấy có sự liên hệ mật thiết giữa tình trạng uống rượu với bạo lực trong gia đình, thể hiện trong đoạn dưới đây trích từ báo cáo PPA ở Trà Vinh. Các phong trào chỉ ra tác hại của việc uống quá nhiều rượu có thể có tác động tốt cho sự yên ấm của gia đình.

“Một người phụ nữ khác lại phàn nàn rằng sau những lần uống rượu say, các ông chồng về nhà thường thượng cẳng chân, hạ cẳng tay”. Một người khi được hỏi đã xác nhận ý kiến của nhiều phụ nữ nói về những người đàn ông hay rượu chè tiệc tùng: *“Có hai người đàn ông sống gần nhà tôi đánh vợ”*. Một người phụ nữ khác tâm sự: *“Rất nhiều phụ nữ sống ở khu này bị chồng đánh. Tôi thật may mắn vì anh trai tôi sống gần đây, do vậy nếu chồng tôi đuổi đánh đằng sau, tôi sẽ chạy sang nhà anh trai”*.

37. Cần thực hiện một chương trình tuyên truyền hiệu lực nhằm nâng cao nhận thức của các cấp lãnh đạo và tạo dư luận rộng rãi để hạn chế các hành vi bạo lực trong gia đình. Như là một phần của chương trình này, việc các nhà lãnh đạo cao cấp tích cực liên tục lên tiếng lên án bạo lực gia đình có thể sẽ làm giảm đi phần nào “tính nhạy cảm” của chủ đề này. Tính nhạy cảm đó đang cản trở các cuộc thảo luận trên công luận và việc thu thập dữ liệu phản ánh quy mô của vấn đề. Những hoạt động tuyên truyền như vậy cần đi liền với việc nâng cao nhận thức xã hội để có được kết quả rộng rãi. Đồng thời cũng cần phải đào tạo các nhóm hòa giải (hiện đang đóng vai trò hòa giải cho các bạo lực gia đình ở cấp độ gia đình), những nhân viên xã hội, nhân viên y tế, cảnh sát, và luật sư để giải quyết bạo lực trong gia đình. Cuối cùng, cần mở rộng dịch vụ tư vấn vượt khỏi phạm vi của các thành phố lớn, và thử nghiệm xây dựng những nơi tạm trú cho phụ nữ và trẻ em bị ngược đãi. Hội Liên hiệp Phụ nữ Việt Nam với vốn trợ giúp của UNIFEM đã bắt đầu triển khai một dự án bao gồm giáo dục nâng cao nhận thức, đào tạo và chuẩn bị các tài liệu dùng cho việc triển khai chiến dịch về thông tin và giáo dục nhận thức (IEC).

(iv) Phụ nữ được coi như công cụ để đối phó với những giai đoạn khó khăn -- Có thể kể ra một số ví dụ trong đó phụ nữ bị sử dụng như phương thức đối phó trong những thời kỳ khó khăn. Ở Lào Cai, nhóm nghiên cứu phát hiện thấy nhiều gia đình nếu thiếu lao động sẽ cho con trai lớn lấy vợ. Người con dâu sau đó sẽ phải lao động cho gia đình mới của mình. Một gia đình đã làm như vậy để con trai mình có thể tiếp tục đi học: họ cưới vợ cho con để có lao động thay thế trong khi cậu con trai hoàn tất chương trình học. Ở TP Hồ Chí Minh, có những trường hợp chị em phụ nữ bị bán cho khách nước ngoài với giá từ 1.000 đến 3.000 USD và nhờ đó mà gia đình thoát ra khỏi cảnh nghèo đói. Cũng có trường hợp người chồng làm cho vợ có thai để sau đó bán con làm con nuôi.

2.4 Phụ nữ có thể bị tước mất quyền sử dụng đất

38. Một cuộc điều tra về vấn đề sử dụng đất đai theo giới trong thời gian gần đây ở tỉnh Lào Cai (Nguyễn Nhật Tuyên, 1999) đã nghiên cứu về thực trạng sử dụng đất đai của bốn dân tộc: Kinh (dân tộc chính), H'Mông, Tày và Dao. Các cuộc thảo luận và phỏng vấn với các hộ gia đình thuộc 4 dân tộc này cho thấy có một truyền thống lâu

đời là con trai sẽ được thừa kế đất đai, mặc dù Luật Đất đai năm 1993 đã bảo vệ quyền thừa kế đất đai của phụ nữ. Các nghiên cứu cho thấy rằng phụ nữ chỉ có quyền sử dụng đất trong mối liên hệ với đàn ông. Khi kết hôn, cặp vợ chồng thường sống với gia đình chồng và phần đất đai của cặp vợ chồng này được gia đình chồng chia cho. Nếu cuộc hôn nhân của họ bị đổ vỡ, quyền sở hữu đất của người phụ nữ lại càng trở nên mỏng manh hơn. Nghiên cứu ở Lào Cai cho thấy rằng khi người phụ nữ chia tay với chồng, trong mọi trường hợp họ đều không được nhận đất bồi thường (Khung 4.6). Có một trường hợp người chồng đề nghị ly hôn, toà án xử lý hôn và chia cho người vợ một mảnh đất đôi nhỏ, nhưng người vợ không thể canh tác trên mảnh đất đó vì nó thuộc về xã của gia đình chồng cũ mà cô thì không ở đó nữa

Phụ nữ có thể bị truất quyền sử dụng đất

Khung 4.6: Một người phụ nữ ly dị chồng, người dân tộc Phu La ở tỉnh Lào Cai

Phan là một phụ nữ 28 tuổi khoẻ mạnh, lấy chồng cùng xã. Họ đã đăng kí kết hôn tại Ủy ban nhân dân. Cặp vợ chồng này đã ly dị sau 7 năm chung sống. Hiện tại cô sống trong căn bếp của nhà bố mẹ và em trai cô, người đã có vợ và 2 con. Sau khi ly dị, Phan được toà xét xử cho hưởng 200kg ngô và một con lợn con. Cô không có một tấc đất nào. Em trai cô, 23 tuổi và là chủ trong gia đình nói: *“Tôi phải gánh vác trách nhiệm chăm sóc con tôi và bố mẹ già. Chúng tôi không có đủ đất để trồng trọt. Chị tôi phải tái giá nếu chị muốn có đất”*.

Nguồn: Nguyễn Nhật Tuyên, 1999

39. Khác với những phụ nữ đã ly dị, những người phụ nữ góa chồng thường có quyền sử dụng đất, nhưng họ vẫn phải đương đầu với những khó khăn trong việc chứng nhận quyền sử dụng đất của mình. Khi trong gia đình có một người con trai trưởng thành, nhiều khả năng tên của người con trai đó sẽ được ghi vào giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, chứ không phải là tên của phụ nữ. Những người phụ nữ góa bụa được phỏng vấn trong các nghiên cứu PPA cho rằng điều này gây nên khó khăn rất lớn sau khi chồng họ mất, bởi vì thủ tục sang tên sử dụng đất rất phức tạp và không rõ ràng. Nếu không có tên trên giấy chứng nhận quyền sử dụng đất thì họ khó có thể thế chấp để vay tiền.

40. Việc sửa đổi mẫu giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, trong đó cả chồng và vợ đều có tên như là chủ sở hữu có thể phần nào giúp giải quyết vấn đề. Giáo dục về giới cho các nhân viên của Tổng cục địa chính (GDLA) cũng là rất cần thiết, nhất là trong việc giải quyết chuyển nhượng quyền sử dụng đất cho những phụ nữ góa bụa, ly dị hoặc ly thân. Đồng thời cũng cần phải tuyên truyền cho chị em nông dân biết về quyền hợp pháp của mình theo Luật Đất đai.

2.5 Phụ nữ không được sử dụng các dịch vụ xã hội cơ bản một cách đầy đủ và bình đẳng

(i) **Những vấn đề về sức khỏe của người phụ nữ** - Những vấn đề về mặt sức khỏe của người phụ nữ thường có nguồn gốc và càng trở nên nghiêm trọng bởi công việc bận rộn, thiếu sự chăm sóc trước và sau khi sinh nở cũng như những căn bệnh phụ khoa. Những gánh nặng công việc (như đã trình bày ở trên) đang khiến người phụ nữ phải làm việc quá sức, hàng ngày họ chỉ được ngủ từ 4-6 tiếng và không hề có thời gian nghỉ ngơi. Họ thường bị đau lưng, đau đầu, đau khớp và xanh xao bởi làm việc quá sức. Bên cạnh đó, gia đình cũng phải chịu một tác động gián tiếp khác bởi khi

những người phụ nữ quá bận rộn, họ không thể chăm sóc và giữ gìn vệ sinh đầy đủ cho con cái.

41. Ở Lào Cai và Hà Tĩnh, rất nhiều phụ nữ sinh nở ngay tại gia đình mà không có cán bộ y tế đỡ đẻ chăm sóc. Tại nhiều làng bản xa xôi hầu như không có các dịch vụ chăm sóc thai sản và khám sau khi sinh. Nếu may mắn, người phụ nữ có thể được nghỉ ngơi và được một người bà con chăm sóc nhưng với những hộ nghèo, điều đó là rất hiếm hoi. Cũng tại Lào Cai người ta thường thấy phụ nữ ra đồng một vài ngày ngay sau khi sinh (Khung 4.7). Trong các gia đình nghèo phụ nữ nghèo không có tiền để bồi bổ khi mang thai hay khi cho con bú và thiếu khả năng sử dụng dịch vụ y tế giá rẻ.

Gánh nặng công việc và thiếu tiền chi tiêu cho những dịch vụ y tế làm tiêu hao sức khỏe của người phụ nữ

Khung 4.7: Chị Lý Thị Lan, Tỉnh Lào Cai

Khi chúng tôi đến phỏng vấn gia đình chị Lan thì được biết chị mới sinh cháu gái thứ ba được ba ngày. Lần đầu tiên chị Lan cùng chồng đến Nam Tang là vào năm 1992. Chị Lan làm hầu hết công việc đồng áng còn chồng chị thì đi làm làm những nghề khác tại các xã lân cận (mỗi đợt đi khoảng 7-8 ngày). Chị sinh con tại nhà khi chồng chị đi vắng. Bà mẹ đến giúp chị các công việc nấu nướng... và đem cho chị một ít gạo. Cả gia đình có một con gà mái đẻ và thường mỗi ngày chị Lan bồi dưỡng bằng một quả trứng. Nhưng sau khi sinh dường như chị còn rất yếu. Chị cho biết chị dự định nghỉ ngơi khoảng 25 ngày nhưng nếu trời mưa chị sẽ đi làm sớm hơn bởi khi đó ruộng cần phải được cấy.

Nguồn: PPA Lào Cai, MRDP (1999)

42. Điều kiện sống thiếu vệ sinh và việc sử dụng tràn lan các vòng tránh thai và nạo thai để tránh thai đã dẫn đến tỷ lệ phụ nữ mắc bệnh phụ khoa khá cao. Chiến dịch kế hoạch hóa gia đình hầu như không chú ý tới vai trò của nam giới hay giúp họ nhận thức được trách nhiệm giúp phụ nữ tránh thai.

(ii) Phụ nữ và trẻ em gái dân tộc ít người không được tiếp cận các dịch vụ giáo dục -- Về mặt giáo dục, những người phụ nữ dân tộc chịu nhiều thiệt thòi hơn so với nam giới. Những số liệu thu được trong PPA ở Lào Cai đã chứng minh rõ cho đặc điểm này: tại hai bản xa xôi nhất trong số các bản được điều tra không có một người phụ nữ lớn tuổi nào biết đọc biết viết. Chỉ tới những bản gần trung tâm hơn với dân cư chủ yếu là người Kinh thì tỷ lệ nữ giới biết chữ mới có thể tương đương với nam giới (thực tế tỷ lệ này còn cao hơn nam giới).

43. Chính tỷ lệ biết chữ thấp và yếu kém về ngôn ngữ đã làm tăng xu hướng đẩy những người phụ nữ dân tộc ra xa dân trong qua trình phát triển và khiến họ bị cô lập. Không nói được tiếng Việt được và không biết tính toán, họ không còn muốn đi chợ bởi sợ bị lừa. Các thông tin thường chỉ được cung cấp dưới những hình thức họ không thể lĩnh hội và do vậy, khả năng tiếp thu những kiến thức mới bị hạn chế.

44. Cần có những chương trình mục tiêu để tăng số lượng học sinh đi học và kết quả học tập cho học sinh nữ dân tộc cũng như tăng tỷ lệ biết chữ cho chị em phụ nữ các dân tộc ít người. Để xóa bỏ những rào cản về văn hóa - xã hội, có thể mở các lớp học toàn nữ sinh hoặc cung cấp những cơ sở trường học nội trú dành riêng cho học sinh nữ. Việc sửa đổi chương trình học sao cho phù hợp với đời sống của các dân tộc ít người cũng có thể đem lại lợi ích cho cha mẹ và xã hội. Xây dựng những nhà trẻ, lớp mẫu giáo cũng giúp giảm bớt nhu cầu bắt các em gái phải ở nhà trông em.

2.6 Phụ nữ ít có ảnh hưởng hơn trong các lĩnh vực công cộng.

45. **Không được tham gia và đóng góp ý kiến một cách bình đẳng** - Trong các cuộc họp của làng xã, đại diện gia đình vẫn thường là người đàn ông. Ở những vùng nông thôn rất hiếm khi chúng ta bắt gặp phụ nữ tham gia vào bộ máy chính quyền địa phương và không thấy quan niệm rằng cần phải hỏi ý kiến của phụ nữ tách riêng với người chồng. Nguyên nhân ở đây có lẽ một phần là bởi Hội Liên hiệp Phụ nữ phải đóng vai trò như một tổ chức để bảo đảm quyền lợi của người phụ nữ luôn được xem xét. Tuy nhiên mạng lưới của Hội cũng chưa lan tỏa được tới những vùng xa xôi ở miền núi. Không phải ở đâu Hội cũng có đại diện cho toàn bộ phụ nữ ở mọi nơi vì không phải tất cả mọi phụ nữ có khả năng tham gia hội. Và kể cả khi Hội thực sự đại diện được cho phụ nữ tại một khu vực nhất định thì điều đó cũng chưa đủ để thay thế được một cơ chế trực tiếp cho phép người phụ nữ tự nói lên tiếng nói của bản thân họ trong quá trình ra quyết định.

46. Chính phủ Việt Nam đã đề ra mục tiêu tăng tỷ lệ nữ giới tham gia vào tất cả các cơ quan chính quyền. Hiện nay tỷ lệ nữ trong Quốc hội đã đạt tới 26%, so với 19% trong nhiệm kỳ trước- con số này còn cao hơn so với rất nhiều nước phát triển. Thế nhưng mặc dù những cam kết chính trị mạnh mẽ và nhất quán cũng đã tăng cường địa vị và nhận thức về phụ nữ và lợi ích của họ trong bộ máy điều hành song sự chênh lệch lớn về giới vẫn còn tồn tại ở cấp Chính phủ (Bảng 4.8). NCFAW hiện đang đào tạo đại biểu ứng cử là phụ nữ cho cuộc Bầu cử Hội đồng Nhân dân ở cấp xã, huyện và tỉnh sẽ được tổ chức vào tháng 11 năm 1999 với các mục tiêu a) tăng cường khả năng trúng cử của các đại biểu này, b) tăng cường nhận thức của các đại biểu này về vấn đề giới trong quá trình hoạch định chính sách. NCFAW hy vọng là phụ nữ sẽ chiếm 25% ghế trong cuộc bầu cử này.

Sự chênh lệch về giới vẫn còn tồn tại trong bộ máy điều hành

Bảng 4.8: Phụ nữ làm chính trị ở Việt Nam

Cơ quan	Tỷ lệ thành viên nữ 1994-99
Quốc hội	26,2
UBND tỉnh	20,4
UBND huyện	18,1
UBND xã, phường	14,4

Nguồn: Hệ thống Liên Hợp Quốc, 1999

47. Bên cạnh nhiệm vụ giải quyết tình trạng mất cân đối về nam và nữ trong bộ máy điều hành cũng cần chú ý tới những vấn đề giới phát sinh trong quá trình điều hành quốc gia. Trong những chương trình phát triển quốc gia cần phải tính cả đến yếu tố giới bằng cách xây dựng và định hướng các chương trình tốt hơn. Những chương trình đó cần phải thu hút được sự tham gia đầy đủ của người phụ nữ vào quá trình lên kế hoạch và triển khai các chương trình và chính sách của chính phủ. Từ đây chúng ta sẽ cùng đi vào phần tiếp theo để bàn về các khía cạnh khác của việc điều hành quốc gia và sự bình đẳng.

3. ĐIỀU HÀNH QUỐC GIA VÀ VẤN ĐỀ CÔNG BẰNG

“Dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra”- Chủ tịch Hồ Chí Minh

48. Xét trên rất nhiều mặt, Việt Nam vẫn còn đang trong giai đoạn chuyển đổi. Sau khi trải qua nhiều năm xung đột và chiến tranh, Việt Nam đã trở thành một nước có bản sắc dân tộc, kinh tế và chính trị ổn định và với quyết tâm cao theo kịp sự phát triển của các nước công nghiệp hiện đại. Trong bối cảnh đó, Chính phủ Việt Nam đã nhận thấy rõ việc xây dựng được một bộ máy điều hành quốc gia có hiệu lực là rất cần thiết để tạo nên một nền kinh tế hoạt động có hiệu quả và đem lại lợi ích của sự phát triển tới mọi người dân trong xã hội. Chính phủ cũng thấy cần phải thay đổi hướng hoạt động từ cơ chế kế hoạch hóa tập trung sang một cơ chế khác với các hoạt động nhất định và chọn lọc hơn để hỗ trợ và bổ sung sự tham gia của các cá nhân vào quá trình đưa ra những quyết định về kinh tế ở cấp cơ sở.

3.1. Nghị định về Dân chủ Cơ sở là một nỗ lực tích cực của Việt Nam

49. Để thực hiện mục tiêu đó, Nghị định số 29 của Chính phủ tháng 5, 1998 về việc thực hiện dân chủ và được biết đến nhiều với tên gọi “Nghị định về Dân chủ Cơ sở” là một trong những bước tiến quan trọng (Khung 4.8). Nghị định này hướng vào việc cho phép người dân tham gia trực tiếp vào quá trình ra quyết định tại cơ sở cũng như để tạo sự minh bạch và tính trách nhiệm cao ở xã và các cấp cao hơn nhằm giám sát các chương trình của nhà nước hay các dự án của địa phương. Như vậy, mục tiêu của Nghị định này là nâng cao năng lực điều hành nhà nước tại cấp cơ sở.

Nghị định của Chính phủ Việt Nam về dân chủ cơ sở là một bước tiến quan trọng tạo nên sự điều hành nhà nước tốt từ cấp cơ sở của Việt Nam

Khung 4.8: Nghị định về Dân chủ Cơ sở của Việt Nam

Tháng 5 năm 1998, Chính phủ Việt Nam đã đưa ra nghị định về việc ban hành Quy chế thực hiện dân chủ ở cấp cơ sở. Nghị định này đặt trọng tâm vào bốn nội dung quan trọng mà Chủ tịch Hồ Chí Minh đã từng nhắc tới về sự tham gia của người dân: “Dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra”. Mục tiêu của nó là “phát huy tinh thần làm chủ và sáng tạo của nhân dân trong xã, huy động tài sản và tri thức của nhân dân và của người nông dân về phát triển kinh tế, ổn định xã hội và chính trị, nâng cao tinh đoàn kết ở nông thôn, cải thiện đời sống nhân dân, xây dựng Đảng, các cơ quan hành chính và đoàn thể trong sạch, vững mạnh ở xã, phường, ngân chặn và khắc phục những vấn đề gây chia rẽ, tệ quan liêu và tham nhũng để góp phần giúp dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng văn minh theo định hướng xã hội chủ nghĩa”.

Nguồn: Nghị định về Dân chủ Cơ sở (tháng 5, 1998).

50. “Điều hành quốc gia” là cách thức thực thi quyền lực để điều hành những nguồn lực kinh tế và xã hội của một quốc gia để phục vụ cho công cuộc phát triển (ADB, 1999). Điều hành kinh tế - hay nói cách khác là quản lý phát triển vững vàng - là trung tâm của phát triển bền vững và bốn trụ cột của điều hành quốc gia: tính minh bạch, tính trách nhiệm cao, khả năng tiên đoán và có sự tham gia của người dân- có thể áp dụng trên toàn thế giới (Khung 4.9). Mặt khác cũng phải tùy theo điều kiện và tình hình cụ thể về khả năng kinh tế, xã hội và năng lực quản lý hành chính của từng nước để áp dụng những nguyên tắc đó. Nghị định Dân chủ Cơ sở là một bước tiến

quan trọng trong quá trình thực hiện các thành phần của hệ thống điều hành tốt ở cấp cơ sở của Việt Nam. Nghị định này sẽ đáp ứng được hai nhu cầu cấp bách: tăng cường sự tham gia của người dân và nâng cao tính minh bạch, tính trách nhiệm cao cũng như khả năng tiên đoán trong những hoạt động của chính quyền địa phương.

Bốn trụ cột tạo nên điều hành tốt: tính minh bạch, tính trách nhiệm cao, khả năng tiên đoán và sự tham gia của người dân được áp dụng rất phổ biến.

Khung 4.9: Bốn trụ cột của điều hành quốc gia.

Tính minh bạch giúp làm giảm chi phí thu nhận thông tin cần thiết. Những thông tin kinh tế và tài chính chính xác và cập nhật là một đòi hỏi cần thiết cho công chúng (thông thường vẫn phải qua những cơ quan kiểm soát hay những phương tiện thông tin đại chúng của nhà nước). Điều quan trọng nữa là thông tin cung cấp cần phải phù hợp và dễ hiểu.

Tính trách nhiệm là nhân tố buộc những cán bộ nhà nước phải chịu trách nhiệm trước những công việc mình làm. Tính trách nhiệm giải trình thực sự bao gồm hai bộ phận: (i) phải trả lời và (ii) chịu trách nhiệm về hậu quả. Phải trả lời là yêu cầu đối với mỗi cán bộ định kỳ phải trả lời chất vấn về công việc chính thức mình đã làm. Cần có các chỉ tiêu kết quả dự đoán được và có ý nghĩa nếu không thì tính trách nhiệm chỉ còn là một thủ tục gây lãng phí thời gian. Thêm vào đó, tính trách nhiệm giải trình nội bộ (hành chính) và đối với bên ngoài cũng hết sức cần thiết. Đặc biệt là ngày nay, với sự phát triển vượt bậc của công nghệ thông tin và viễn thông, người ta có thể dễ dàng đánh giá được tính trách nhiệm với bên ngoài trong rất nhiều hoạt động của chính phủ thông qua phản hồi từ những người sử dụng dịch vụ và công dân khác mà không phải tốn kém gì. Từ đó, trách nhiệm với công chúng trở thành một nhân tố phụ trợ cần thiết để nâng cao tính hiệu quả và đạt được đúng mục đích của cả quá trình phân phối các dịch vụ công cộng.

Khả năng tiên đoán là kết quả trực tiếp của những quy định và luật lệ rõ ràng, được báo trước và được thực thi đồng bộ, có hiệu lực. Thiếu khả năng tiên đoán, các cán bộ nhà nước sẽ khó lập kế hoạch cung cấp các dịch vụ (và họ cũng có thể vịn vào có đó để biện bạch cho những việc mình không làm). Khả năng tiên đoán của các hoạt động kinh tế của chính phủ cũng là rất cần thiết bởi đó là một chỉ tiêu cho phép khu vực tư nhân dựa vào đó để xây dựng những quyết định sản xuất, tiếp thị và quyết định đầu tư. Và điểm quan trọng nhất để có thể tạo nên khả năng tiên đoán là các quy định về kinh tế phải thực sự có hiệu lực, công bằng và được áp dụng đồng bộ.

Sự tham gia của người dân cũng là một nhân tố cần thiết để có thể thu nhận được những thông tin đáng tin cậy và kiểm tra, giám sát những việc làm của chính phủ một cách xác thực. Cùng với nhiều nhân tố khác, sự tham gia của những tổ chức bên ngoài cũng cần thiết và buộc chính phủ phải hoạt động hiệu quả; đồng thời cũng cần có những phản hồi của người sử dụng các dịch vụ công cộng để giám sát khả năng tiếp cận của người dân tới cũng như chất lượng của các dịch vụ được cung cấp.

Những bằng chứng từ thực tiễn đã gợi ra rằng một xã hội dân sự mạnh đóng vai trò đặt biệt quan trọng tạo nên điều hành quốc gia tốt. Sẽ chẳng có ích lợi hay kết quả gì nếu chỉ nâng cao những quy chế và tổ chức chính thức mà không thay đổi những tập tục và cung cách làm ăn; hoặc chỉ áp dụng những thủ tục, cơ chế của nước khác mà không xem xét động lực và khả năng của nước mình; và nếu chỉ phối hợp với chính quyền trung ương hay chính chính phủ thì sẽ không thể thực hiện thắng lợi công cuộc cải cách. Và trên hết, đóng góp quan trọng của điều hành quốc gia phải tạo ra vốn xã hội, là niềm tin và sự trao đổi thông tin ngay từ cấp cơ sở trong xã hội dân sự.

Nguồn: ADB (1999)

3.2. Việc có nhiều thông tin hơn sẽ tạo điều kiện cho người nghèo tham gia vào các quá trình ra quyết định

51. Các PPA đã nhận thấy ở mọi nơi người dân mong mỏi có được một hệ thống thông tin hai chiều: thông tin từ chính phủ về nội dung và thời gian của các chương trình hay các chính sách của nhà nước có ảnh hưởng tới cuộc sống của họ và thông tin từ chính họ được chính phủ thu nhận nhằm điều chỉnh những chương trình và chính sách đó. Các cuộc điều tra phát hiện ra mối liên hệ bền chặt giữa những người có được nguồn thông tin hai chiều đó và những người có được thông tin từ những nguồn khác như tín dụng để sử dụng vào việc cải thiện đời sống của mình. Những người đã tham gia vào PPA đều nhận xét chỉ những ai có “quan hệ” mới tiếp cận được tới những thông tin như vậy và họ hiểu rằng nếu khả năng tiếp cận càng công bằng thì tiến trình phát triển cũng càng trở nên công bằng và toàn diện hơn.

52. Các PPA đã chỉ ra rằng người nghèo cho rằng họ bị đặt ngoài luồng thông báo về các chương trình và chính sách của chính phủ, ngay cả khi những chính sách được đặt ra để phục vụ họ. Khung 4.10 dưới đây là thông tin thu nhận được từ Trà Vinh minh họa cho cảm giác bất lực và bị coi thường của một chủ hộ khi bị mất đất cho một kế hoạch mà không được thông báo mặc dù những hậu quả đến với gia đình anh ta là không nhỏ.

Người nghèo thấy bất lực bởi không có thông tin và không được đóng góp ý kiến về những chính sách và chương trình liên quan tới cuộc sống của họ

Khung 4.10: Thiếu thông tin, thiếu sự tham khảo ý kiến và không được đền bù: Trà Vinh

Trước đây, người đàn ông này đã từng có tới 30 công đất. Vài năm trước anh đã bị mất 12 công đất khi nhà nước làm đường qua xã. Và năm ngoái anh lại mất 13 công đất cho xây dựng hệ thống kênh mương thủy lợi. Những mảnh đất đó không phải là đất bỏ không mà gia đình anh đã đào ao và đầu tư nuôi tôm cua. Giờ đây họ mất tất cả.

Anh biết rằng không người dân nào bị mất đất cho dự án này được đền bù và anh cũng không đòi hỏi được ưu đãi gì đặc biệt. Tuy vậy anh cho rằng lẽ ra anh cũng phải được đền bù cho số tiền đã đầu tư vào việc đào ao và mua vật tư sản xuất. Anh chưa bao giờ được mời tới dự một cuộc họp hay một cuộc thảo luận nào và mặc dù anh đã gửi đơn khiếu nại tới cán bộ địa phương song câu trả lời duy nhất anh nhận được là phải chờ đợi. *“Tôi hiểu chính phủ xây kênh mương là để giúp dân song ít ra thì họ cũng phải chú ý chút ít tới những người bị mất đất”*.

Nguồn: PPA Trà Vinh, Oxfarm Anh (1999)

53. Cung cấp cho nhân dân những thông tin cần thiết bằng phương tiện thích hợp là một trong những cách làm có hiệu quả nhất nhằm củng cố nguồn vốn con người và xã hội để chống lại nghèo đói. Như đã nêu trong Chương II các hộ nghèo ở các điểm tiến hành PPA đều cho biết họ hoàn toàn không biết đến những chương trình và dịch vụ theo định hướng của Chính phủ; trong khi đó những hộ giàu lại có nhiều thông tin hơn hẳn. Những biện pháp khuyến khích của Chính phủ như trợ cấp hệ thống đài thu thanh cho những nhóm dân tộc ít người ở vùng sâu vùng xa đã được người H’mông ở tỉnh Lào Cai đón nhận rất nồng nhiệt (Khung 4.11)

Cung cấp cho nhân dân những thông tin họ cần là một trong những cách làm có hiệu quả nhất để tăng cường vai trò của họ

Khung 4.11. Tăng cường khả năng tiếp cận tới những phương tiện thông tin đại chúng cho các nhóm dân tộc ít người.

Tại rất nhiều làng chính phủ đã cung cấp đài thu thanh miễn phí. Những thanh niên trẻ hiểu rõ vai trò quan trọng của đài thu thanh trong việc cung cấp thông tin. Những chương trình phát thanh qua đài và vô tuyến ở nông thôn nhằm cung cấp cho người nghèo những thông tin cơ bản về sức khỏe gia đình, dinh dưỡng, kế hoạch hóa gia đình và những kỹ thuật sản xuất nông nghiệp. Thêm vào đó, các phương tiện thông tin đại chúng này gắn các bản làng với những phát triển của quốc gia, và nhờ vậy người dân có ý niệm rõ rệt hơn về thế giới bên ngoài lũy tre làng của mình. Các số liệu từ quá trình dựng lược đồ xã hội đã cho thấy tại tất cả các làng đều có các hộ có đài hay cát-xét dùng pin. Trong các hộ gia đình người H'mông đài cát-xét rất phổ biến bởi có những chương trình phát thanh bằng tiếng H'mông, mặc dù còn rất thất thường. Tỷ lệ có đài cao đến bất ngờ đã chứng tỏ rằng việc phát thanh qua đài có lẽ là một phương thức rất có hiệu quả và tiềm tàng để đưa thông tin đến với người nghèo. Tuy vậy hiện tại, cần phải hết sức cẩn trọng khi sử dụng đài như một chỉ tiêu đánh giá việc truyền bá thông tin. Hầu hết các chương trình phát thanh đều sử dụng tiếng quốc ngữ và do vậy chỉ một số rất ít người dân tộc ít người ở vùng sâu vùng xa có thể hiểu được. Cách thức chuyển tải thông tin cũng có ý nghĩa quan trọng như việc tạo khả năng tiếp cận thông tin.

Nguồn: PPA ở Lào Cai, MRDP (1999)

54. Đối với người dân sống ở nông thôn thì trưởng thôn là cán bộ chính quyền gần nhất đối với họ và người này đóng vai trò quan trọng trong việc truyền bá thông tin đến các hộ gia đình nằm trong khu vực quản lý của mình. Không chỉ là người truyền bá thông tin của Chính phủ đến với người dân, trưởng thôn hay tổ trưởng tổ dân phố còn đóng vai trò chuyển tải thông tin từ người dân lên các cơ quan chính quyền cấp cao hơn. Trong các cuộc thảo luận tổ của nghiên cứu PPA, những người tham gia đều cảm thấy hình thức truyền tải thông tin lên các cấp chính quyền cao hơn như trên là khá hạn chế và thường thì các cơ quan chính quyền ít khi lắng nghe hoặc thực hiện. Sau đây là một số phát biểu của người dân được trích trong các tài liệu của nghiên cứu PPA về vấn đề này:

“Chính sách là dân biết, dân bàn, dân làm, tuy nhiên hiện nay người dân mới chỉ đang triển khai phần cuối, tức là dân làm mà thôi.” (Hà Tĩnh).

và

“Tôi rất mừng khi được mời tới dự cuộc họp hôm nay, nhưng liệu chúng tôi có quyền được thảo luận không? Thường thì chúng tôi không hề được phát biểu mà chỉ có việc đến và nghe người khác nói mà thôi” (Trà Vinh)

55. Dưới đây là một số lý do làm cho người dân cảm thấy họ dường như không có tiếng nói và không được tham gia:

1) Trưởng thôn thường không có khả năng, hoặc yếu trong việc huy động đóng góp ý kiến của dân, hoặc đơn thuần cho rằng ý kiến của người dân là không thích hợp: *“Họ không hề mời tôi tới dự họp nhưng lại mời tôi tham gia vào các hoạt động lao động công ích”*, một người nông dân nghèo ở Trà Vinh tâm sự như vậy;

2) Trưởng thôn có thể chỉ lựa chọn tập hợp thông tin phản hồi từ một số đối tượng nhất định, do đó bỏ qua ý kiến của các hộ gia đình nghèo vì cho rằng họ không có hiểu biết.

3) Hiện nay trưởng thôn ở tất cả các vùng nông thôn đều là nam giới. Và không hề có một bằng chứng nào cho thấy các ông trưởng thôn này nhận thức được rằng cần phải xem xét các quan điểm của phụ nữ biệt lập với các quan điểm của những người họ hàng nam giới của người phụ nữ đó;

4) Một số hộ gia đình hoặc người dân có thể không đủ tự tin nói ra quan điểm của mình;

5) Cơ quan chính quyền các cấp cao hơn có thể bỏ qua ý kiến của người trưởng thôn vì họ cho rằng quan điểm mà người trưởng thôn đại diện cho thường không thích đáng, hoặc bởi vì người trưởng thôn không có nói được ngôn ngữ của họ nên họ không hiểu đúng ý của ông ta.

6) Thôn bản có thể nằm cách trụ sở xã quá xa và do đó, quan hệ liên lạc giữa thôn bản với xã bị hạn chế.

56. Các khó khăn trên càng khó khăn hơn ở những vùng như Miền núi phía Bắc, nơi có nhiều nhóm dân tộc cùng chung sống và bộ phận dân cư không biết tiếng phổ thông (tiếng Kinh) chiếm một tỷ trọng đáng kể. Tuy nhiên, thậm chí ngay ở những vùng dân tộc thuần nhất và có tỷ lệ biết chữ cao như Hà Tĩnh, thì đây cũng là một vấn đề khó khăn và sau đây là tâm sự của một số người nghèo bày tỏ nhu cầu muốn được tham gia vào các hoạt động có ảnh hưởng trực tiếp đến họ:

“Những người dân địa phương nên có được quyền thảo luận về các vấn đề quan trọng như tổng số khoản vay mà họ có thể được nhận, vấn đề xây dựng cơ sở hạ tầng, hay việc phân chia và sử dụng đất đai.”

“Các cán bộ nên làm việc gần gũi với quần chúng để thông cảm với những lo âu và nắm bắt được nguyện vọng của họ.”

57. Quy chế Dân chủ ở Cơ sở hiện mới đang ở giai đoạn triển khai ban đầu, song đã tạo ra một cơ hội đáng kể để tăng cường đối thoại hai chiều giữa các cơ quan chức năng của Chính phủ và các cộng đồng địa phương. Một nghiên cứu do tổ chức SIDA thực hiện tại 4 tỉnh tiến hành các nghiên cứu PPA để xem xét các kinh nghiệm triển khai Nghị quyết ở giai đoạn đầu cho thấy Ban Chỉ đạo địa phương các cấp tỉnh, huyện và xã đã được thành lập để thúc đẩy quá trình triển khai nghị quyết này (SIDA, 1999). Tuy nhiên, điều đáng chú ý là nghiên cứu đã phát hiện ra rằng thành viên trong các Ban Chỉ đạo tại tất cả các cấp chủ yếu là nam giới và là người dân tộc Kinh. Nghiên cứu cũng nhấn mạnh rằng "mặc dù ở Việt Nam phụ nữ chiếm khoảng 50% dân số song chưa có một phụ nữ nào được chỉ định làm Chủ tịch của một Ban Chỉ đạo".

58. Việc thực hiện Nghị Định 29 sau khi giai đoạn thử nghiệm kết thúc có lẽ sẽ là một động lực quan trọng nhất và đáng kể nhất để thúc đẩy sự tham gia tích cực của người nghèo và những người có hoàn cảnh khó khăn. Một chiến dịch phổ biến thông tin bằng ngôn ngữ và hình thức thích hợp sẽ rất quan trọng đối với việc thực hiện thành công Nghị định đó. Điều cơ bản là phải chú trọng đến sự tham gia của các đối tượng ít có điều kiện tiếp xúc với thông tin như phụ nữ, các dân tộc thiểu số và nhóm người nghèo nhất. Việc thực hiện thành công Nghị định này sẽ phụ thuộc chủ yếu vào khả năng và mong muốn thay đổi của các tổ chức và chính quyền cấp xã. Điều này lại

phụ thuộc vào khả năng của chính quyền cấp huyện và tỉnh lắng nghe ý kiến của các tổ chức và chính quyền cấp xã và cho phép họ được hoạt động linh hoạt hơn.

59. Có xu hướng ngày càng gia tăng là phụ nữ và nam giới, kể cả người nghèo, ở thôn làng tập hợp lại thành những nhóm tương đồng ý nguyện như nhóm tiết kiệm tín dụng, hội những người sử dụng hệ thống thuỷ lợi, các hiệp hội phụ huynh - giáo viên hay các nhóm Quản lý các loại sâu bệnh tổng hợp (IPM). Các nhóm và các hình thức tổ chức như vậy không chỉ tập hợp được các nguồn lực của địa phương mà còn thường phản ánh được tiếng nói tập thể và có trọng tâm của người dân, kể cả ý kiến của những người mà nếu không tham gia các nhóm hội như vậy thì có lẽ sẽ không được biết đến. Càng nhiều những nhóm và những hình thức tổ chức như vậy sẽ tạo ra được một cơ chế bền vững cho việc thể chế hoá và chính thống hoá được sự tham gia đó và đem lại công bằng cho mọi người. Các nhóm như vậy cần được đăng ký chính thức, được công nhận và nâng cao năng lực không chỉ để họ có thể tạo ra và quản lý vốn và nguồn lực mà còn để họ tham gia hỗ trợ cho quá trình dân chủ cơ sở được nhà nước khuyến khích thúc đẩy. Việc xúc tiến soạn thảo Luật về các hiệp hội cũng tạo ra một môi trường luật pháp thuận lợi cho các nhóm, các tổ chức như vậy ra đời và hoạt động một cách hiệu quả.

3.3 Nâng cao tính minh bạch của hệ thống tài chính ở các cấp chính quyền địa phương

60. Quy chế Dân chủ Cơ sở cũng giúp giải quyết những vấn đề quan trọng liên quan đến tính minh bạch và trách nhiệm cao của hệ thống tài chính ở các cấp chính quyền địa phương. Quy chế này đòi hỏi người dân phải được thông báo một cách rõ ràng về các khoản thu và chi ngân sách địa phương. Đây là một vấn đề quan trọng, đặc biệt khi hệ thống quản lý phân cấp một phần đáng kể các khoản thu và chi ngân sách ở Việt Nam.

61. Ở Hà Tĩnh, người dân phàn nàn khá nhiều về mức phí và đóng góp do các chính quyền địa phương đặt ra (ActionAid Việt Nam, 1999). Những khoản đóng góp này là ngoài các khoản thuế nông nghiệp bắt buộc trên cả nước, khiến cho tổng gánh nặng thuế và đóng góp của các hộ gia đình nông dân có thể chiếm tới từ 25-40% lượng thóc lúa thu hoạch được (Bảng 4.9). Không những thế, rất nhiều trong số những khoản đóng góp được tính dựa trên cơ sở đầu người, và vì những hộ nghèo thường đông người hơn nên, các khoản đóng góp này thường có tác động quá mức đến người nghèo. Các nghiên cứu khác cũng có kết quả tương tự như vậy (Oxfam, Liên hiệp Vương quốc Anh và Ailen, 1996).

Toàn bộ các khoản thuế, phí và đóng góp có thể là một gánh nặng đáng kể cho người nghèo

Bảng 4.9: Một ví dụ tính thuế, phí và các khoản đóng góp khác của một hộ nghèo với 5 thành viên ở Hà Tĩnh

Thuế	kg thóc
Thuế nông nghiệp, thuế xã và làng và thuế cư trú	253
Các khoản đóng góp cho xã	kg thóc
Ngân sách xã	6
An ninh và quốc phòng	20
Phòng chống thiên tai	3
Thuỷ lợi/ Giao thông	26
Tình nghĩa	4
Xây dựng trường	35
Quỹ khuyến học	35
Các quỹ xây dựng khác	35
<i>Tổng số</i>	<i>164</i>
Các khoản đóng góp cho thôn	
Giao thông/ Thuỷ lợi	20
Ngân sách thôn	13
Diệt chuột	10
<i>Tổng số</i>	<i>43</i>
Tổng thuế và các khoản đóng góp khác (kg thóc)	459
% tổng số thóc sản xuất được	39%

Nguồn: PPA ở Hà Tĩnh, Action Aid Việt Nam (1999).

62. Theo lời các hộ gia đình thì họ ít biết được tiền họ đóng góp được sử dụng vào những khoản gì. Ở những nơi mà các hộ gia đình phải chịu gánh nặng thuế lớn, mà họ hầu như thấy được rất ít các dịch vụ và sự phát triển địa phương thì rất hạn chế, đã có những khiếu nại về hiện tượng tham nhũng của một số lãnh đạo địa phương. Cơ chế khiếu nại, nếu như có tồn tại, thì cũng không rõ ràng. Người dân cảm thấy rằng họ phải nộp thuế mà không được thắc mắc gì cả: "*Tất cả các quyết định đều từ trên rót xuống. Chẳng hạn như quyết định về các khoản đóng góp, thuế, phí cũng như những khoản khác tương tự. Điều mà mọi người có thể làm chỉ là làm theo những yêu cầu mà trưởng thôn thông báo cho họ*". Có báo cáo về hiện tượng các cán bộ đi thu thuế cùng với các lực lượng tự vệ địa phương, đe dọa sẽ dỡ cửa ra vào của những hộ không chịu nộp thuế ngay. Các hộ gia đình vì sợ trộm nên đã không dám từ chối không nộp thuế.

63. Điều thú vị và đáng chú ý ở đây là vấn đề này chỉ xảy ra tại một địa điểm tiến hành nghiên cứu PPA mà thôi. Các dân tộc thiểu số được hưởng chế độ thuế ưu đãi nên vấn đề này hầu như không xảy ra ở Miền núi phía Bắc. Các hộ gia đình ở Trà Vinh cũng không phân nản về trách nhiệm thuế là quá lớn. Theo một nghiên cứu khác gần đây thì vấn đề khó khăn đặc thù này của các hộ gia đình nghèo là tùy theo vùng và thường chỉ giới hạn trong các vùng đồng bằng ở miền Bắc Việt Nam.

64. Các số liệu của VLSS xác nhận rằng có sự khác nhau rất lớn về mức độ và gánh nặng thuế, phí và các khoản đóng góp (TFCs) giữa các vùng và tỉnh. (Xem Bảng 4.10). Mức độ TFC tính theo hộ gia đình ở khu vực Đồng bằng Sông Hồng là cao nhất và ở Miền núi phía Bắc là thấp nhất. Tuy nhiên, nếu tính theo tỷ lệ phần trăm trong tổng chi tiêu gia đình thì tỷ lệ của những khoản được gọi là "đóng góp tự nguyện" này của vùng Đông Nam bộ là thấp nhất. Nếu xét riêng theo tỉnh thì tỷ lệ TFC của tỉnh Thanh Hoá là cao nhất (9,2%) và thấp nhất là của thành phố Hồ Chí Minh và tỉnh Tây Ninh (1,8%). Mặc dù mức TFC trung bình có vẻ không cao, nhưng những khoản phí và đóng góp này quả là một gánh nặng đối với các hộ gia đình nghèo, là không công bằng (vì thường tính trên đầu người) và do đó, dễ gây ra sự chống đối từ phía những người nộp do sự thiếu minh bạch và trách nhiệm không rõ ràng trong việc thu và chi.

Có sự khác nhau lớn giữa các vùng về mức độ “đóng góp tự nguyện”

Bảng 4.10: Mức độ và gánh nặng thuế, phí và đóng góp (TFC) của các hộ gia đình nông thôn trong giai đoạn 1997-98

Địa điểm	Thuế, phí và các khoản đóng góp (nghìn đồng trên một hộ)	TFC tính theo tỷ lệ phần trăm trong tổng chi tiêu của hộ gia đình
Việt Nam	473	4,8
VÙNG:		
Miền núi phía Bắc	329	3,8
Đồng bằng Sông Hồng	563	6,6
Bắc Trung bộ	436	5,4
Duyên hải Miền Trung	543	4,9
Tây Nguyên	399	3,4
Đông Nam bộ	453	2,6
Đồng bằng Sông Cửu Long	518	4,3

Nguồn: Ước tính của Ngân hàng Thế giới dựa vào số liệu VLSS98.

CHƯƠNG 5

GIẢM BỚT NGUY CƠ BỊ TỔN THƯƠNG

Tổng quan:

Giảm bớt nguy cơ bị tổn thương

- Cuộc sống sinh nhai của các hộ nghèo đặc biệt dễ bị tổn thương bởi các đột biến ở cấp hộ gia đình cũng như ở cấp cộng đồng. Nền tảng kinh tế mong manh của các hộ nông dân có nghĩa là các đột biến như vậy có thể phá tan sự ổn định của hộ và phải mất nhiều năm sau mới có thể khôi phục lại được.
- Những sự đột biến về sức khỏe thường gây ra sự giảm sút nguồn lao động và tạo ra chi phí đáng kể cho chữa trị bệnh và các chi phí khác có liên quan. Những đột biến về sức khỏe này thường được nêu ra như là một nguyên nhân của nghèo đói của hộ. Giảm các chi phí trực tiếp cũng như gián tiếp cho việc chữa bệnh đối với các hộ nghèo cũng có thể tạo ra một mạng lưới an sinh quan trọng.
- Rủi ro thất bại của đầu tư vào nông nghiệp có thể ngăn cản các hộ mở rộng kinh tế của họ theo hướng giúp nâng cao khả năng chống đỡ đột biến. Các dịch vụ khuyến nông và thú y là những hoạt động có thể giúp giảm bớt những rủi ro của đầu tư vào nông nghiệp song hiện nay những dịch vụ này không đến được với các hộ nghèo một cách đồng bộ.
- Các khoản đầu tư làm giảm rủi ro của đột biến ở cấp cộng đồng có thể là một biện pháp quan trọng nhằm giúp đỡ các hộ nghèo mở rộng hoạt động kinh tế của hộ và thoát khỏi nghèo đói.
- Các mạng lưới an sinh chính thức có diện trợ giúp hẹp và không nhằm đúng vào nhóm mục tiêu. Kết quả là các hộ phải quay trở lại với các sách lược thông thường ở cấp cộng đồng hay cấp hộ để chống đỡ với các cuộc khủng hoảng. Sự lựa chọn sách lược có vai trò quan trọng quyết định tốc độ và tính bền vững của sự phục hồi từ các tác động của các đột biến.
- Các hộ nông dân bị hạn chế trong việc tiếp cận được đến các phương tiện gửi tiền tiết kiệm đáng tin cậy để có thể giúp họ rút được tiền gửi một cách kịp thời khi gặp khó khăn hay khi cần phải chi tiêu. Chính điều này đã hạn chế khả năng đối phó với rủi ro của các hộ nghèo.
- Chương trình XĐGN của Chính phủ đã đưa ra một định hướng nhằm giải quyết một số nhu cầu cấp thiết nhất của các hộ nghèo. Cho đến nay chương trình này tập trung vào việc cung cấp các khoản tín dụng ưu đãi và gần đây hơn là miễn giảm học phí và khám chữa bệnh miễn phí. Nhưng vẫn còn tồn tại hàng loạt các yếu tố đã hạn chế những người nghèo nhất được hưởng các lợi ích này.

"Khi một người phải thường xuyên đứng trong nước ngập đến cổ thì chỉ một cơn sóng nhỏ cũng đủ nhấn chìm anh ta."

1. Câu ngạn ngữ cổ nổi tiếng này của Trung Quốc được lan truyền khắp Việt Nam và câu ngạn ngữ ngày có nguồn gốc từ nông thôn nhưng nó cũng phù hợp cho việc mô tả phương kế sinh nhai của các cộng đồng nghèo ở vùng thành thị. Tại cả bốn điểm tiến hành nghiên cứu PPA, cuộc sống sinh nhai của người dân mong manh và bấp bênh đến mức các đột biến nhỏ cũng có thể làm mất ổn định cuộc sống của các hộ gia đình. Mặc dù mức sống tăng lên song các hộ gia đình nghèo ở nông thôn và thành thị vẫn cảm thấy dễ bị tổn thương trong thời kỳ khủng hoảng.

2. Chương này sẽ xem xét ảnh hưởng của những sự đột biến và các cuộc khủng hoảng đến mức sống của các hộ gia đình. Mục 1 bắt đầu bằng việc tìm hiểu khái niệm về nguy cơ dễ bị tổn thương và mối liên hệ giữa nghèo đói với nguy cơ dễ bị tổn thương. Mục 2 xem xét tính chất của các đột biến làm giảm đi tính an toàn của các hộ nghèo. Mục 3 xem xét các biện pháp mà các hộ gia đình nghèo sử dụng để đối phó với những sự đột biến và các cuộc khủng hoảng. Việc xem xét này cho thấy rằng các biện pháp đối phó của các hộ có một thứ bậc cụ thể mà Chính phủ và các cơ quan tài trợ khác cần phải tính đến khi thiết kế những can thiệp về chính sách. Cuối cùng, Mục 4 đưa ra đánh giá tổng quan về các chương trình và hệ thống an sinh của Chính phủ được xây dựng nhằm mục đích làm tăng thêm sự an toàn cho các hộ nghèo và đói.

1. NGUY CƠ DỄ BỊ TỔN THƯƠNG VÀ NGHÈO ĐÓI

3. Các nghiên cứu định tính và định lượng cho thấy tình trạng nghèo đói của các hộ gia đình dao động theo thời gian. Theo số liệu của VLSS, mặc dù số hộ gia đình thoát khỏi cảnh nghèo đói nhiều hơn số hộ gia đình lâm vào cảnh này trong giai đoạn từ 1993 đến 1998 nhưng khuynh hướng chuyển dịch không hoàn toàn chỉ theo một hướng¹⁵. Đã có sự chuyển dịch ở trong cả ba nhóm như được thể hiện trong Bảng 5.1: nhóm rất nghèo (ở dưới ngưỡng nghèo về lương thực thực phẩm), nhóm nghèo (dưới ngưỡng nghèo chung) và nhóm không nghèo (ở trên ngưỡng nghèo chung). Hai phần ba số hộ thuộc nhóm rất nghèo vào năm 1998 cũng thuộc diện này vào năm 1993, một phần ba số hộ rất nghèo đó đã rời vào nhóm nghèo này trong năm năm qua. Phần lớn số hộ lâm cảnh rất nghèo năm 1998 có xuất phát điểm là nghèo mặc dù có một số thuộc diện không nghèo trong năm 1993 đã bị đảo ngược mức sống và rơi vào cảnh rất nghèo. Tương tự, hơn một nửa số hộ thuộc diện nghèo năm 1998 lại không thuộc diện nghèo vào năm 1993. Một số hộ mới gia nhập nhóm này trước đó rất nghèo nhưng đã trở nên khá hơn và thoát khỏi cảnh quá nghèo, trong khi đó, một số khác lại rơi vào nhóm nghèo do tình hình kinh tế của họ bị xấu đi mặc dù trước đó họ thuộc nhóm không nghèo. Khi phân tích sự chuyển dịch của các hộ gia đình giữa các nhóm chi tiêu cũng thấy có mức độ cơ động xã hội cao (Xem phụ lục 5).

¹⁵ Khoảng 4.300 hộ gia đình được điều tra trong cả hai VLSS93 và VLSS98, và như vậy có thể phân tích xem mức sống của từng hộ gia đình thay đổi qua các thời kỳ như thế nào. Tuy nhiên lưu ý rằng bảng 5.1 có thể hơi cao trong giai đoạn chuyển dịch do các lỗi trong khi tính chi phí của hộ gia đình.

Tình trạng nghèo đói ở Việt nam dao động theo thời gian

Bảng 5.1: Ma trận chuyển dịch của sự nghèo đói ở Việt Nam trong giai đoạn từ 1993 đến 1998 (tỷ lệ % của các hộ được điều tra trong cả 2 VLSS)

Tình trạng nghèo đói năm 1993	Tình trạng nghèo đói năm 1998			
	Rất nghèo	Nghèo	Không nghèo	Tổng cộng
Rất nghèo	8,2	7,6	7,1	22,8
Nghèo	3,5	9,4	20,3	33,3
Không nghèo	0,8	4,0	39,2	43,9
Tổng cộng	12,4	21,0	66,6	100,0

Nguồn: Ước tính của Ngân hàng Thế giới dựa trên số liệu của VLSS93 và VLSS98,

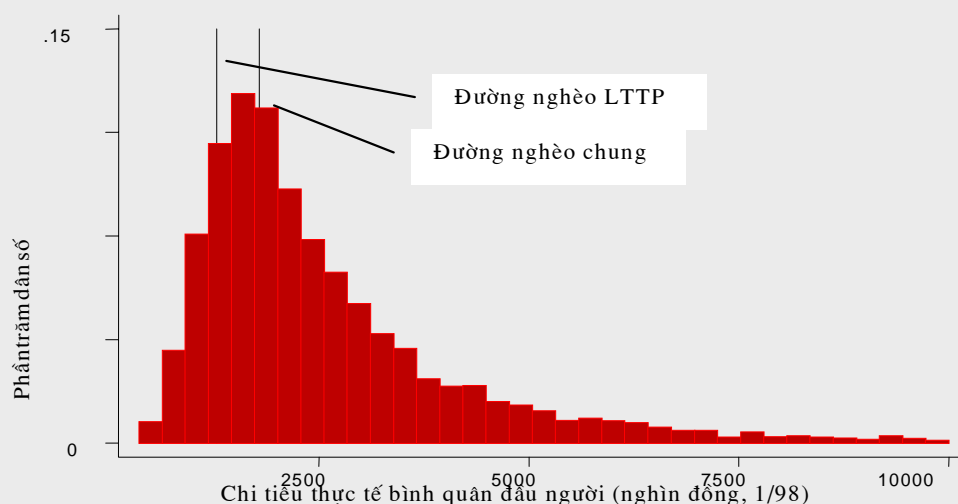
Lưu ý: Các ô trong ma trận được bôi màu sẫm chỉ tỷ lệ các hộ được điều tra trong cả hai VLSS mà tình trạng nghèo không thay đổi giữa năm 1993 và 1998

4. Các PPA đã chỉ ra rất rõ ràng mối liên hệ giữa nghèo đói, nguy cơ dễ bị tổn thương do đột biến và khủng hoảng, và sự phụ thuộc vào các nguồn thu nhập không ổn định. Khi phân hạng mức sống, cấu thành thu nhập của một hộ giải thích phần lớn nguy cơ dễ bị tổn thương của hộ đó. Những hộ gia đình ở vùng nông thôn chỉ sống dựa vào một số hoạt động nông nghiệp hạn chế được coi là dễ bị tổn thương nhất. Những hộ gia đình không có đất ở vùng Đồng bằng Sông Cửu Long rất dễ bị tổn thương vì nhu cầu thuê mướn lao động rất thất thường và theo thời vụ. Tính dễ bị tổn thương và sự cô lập về địa lý có mối liên hệ chặt chẽ với nhau, một phần là do việc không tiếp cận được với thị trường đã không khuyến khích việc đa dạng hoá phương cách sinh nhai. Ở các vùng thành thị, những hộ sống chủ yếu dựa vào việc làm trong khu vực không chính thức như khuân vác, đập xích lô lại phải đối mặt với những khó khăn riêng như các nhu cầu chi tiêu ngoài dự kiến. Ngược lại, những hộ gia đình được nhận các khoản trợ cấp xã hội - cho dù không đáng là bao - nhưng vẫn được xếp cao hơn các hộ nói trên do có sự an toàn được bảo đảm bằng các khoản thu nhập mà họ thường xuyên nhận được. Ở thành thị, việc có thu nhập đều đặn được coi là yếu tố quan trọng quyết định mức sống của mọi người.

5. Một vấn đề quan trọng phù hợp với Việt Nam là khả năng duy trì được thành tựu giảm nghèo đã đạt được trong thời gian gần đây trong điều kiện các nguồn thu nhập của các hộ gia đình có rủi ro cao và các đột biến diễn ra đối với gia đình và đối với cộng đồng còn phổ biến. Biểu đồ trong Hình 5.1 dưới đây cho thấy một phần lớn dân cư nằm sát ngay dưới và trên ngưỡng nghèo. Một mặt, đây lại là một điều đáng mừng vì như thế, chỉ cần một sự gia tăng tiêu dùng trên đầu người nhỏ cũng có thể đưa một số lượng dân số lớn vượt lên trên ngưỡng nghèo. Mặt khác, vì chỉ cần tiêu dùng theo đầu người giảm đi một ít cũng làm cho một số hộ trong số đó quay lại dưới

ngưỡng nghèo nên một số lớn dân sẽ vẫn ở tình trạng dễ bị tổn thương dẫn đến rơi lại vào cảnh nghèo do đột biến của từng gia đình hoặc của cả cộng đồng. Bản chất của các đột biến sẽ được xem xét ở phần sau.

Những cú sốc khá nhỏ cũng có thể đẩy các hộ gia đình trở lại dưới đường nghèo và giảm những kết quả thu được trong công cuộc giảm nghèo



Hình 5.1: Chi tiêu bình quân đầu người, 1998

Nguồn: Ngân hàng Thế giới, dựa vào số liệu của VLSS98.

2. BẢN CHẤT CỦA NHỮNG ĐỘT BIẾN ẢNH HƯỞNG ĐẾN CÁC HỘ NGHÈO

6. Có một loạt các đột biến có thể làm suy giảm sự an toàn trong cuộc sống sinh nhai của các hộ gia đình. Chúng ta cần phải làm rõ thế nào là những đột biến chỉ ảnh hưởng đến hộ gia đình và thế nào là những đột biến ảnh hưởng đến cả cộng đồng cho dù ranh giới khác biệt giữa chúng không phải lúc nào cũng rõ ràng. Khi các thị trường và cơ chế cộng đồng hoạt động tốt, các đột biến chỉ ảnh hưởng đến hộ gia đình (như ốm đau hoặc mất mát gia súc) có thể không cần đến sự can thiệp từ bên ngoài. Ngược lại, những đột biến xảy ra đối với cộng đồng (ví dụ như mất mùa do bị thiên tai hoặc thời tiết không thuận lợi) đòi hỏi phải có sự can thiệp thông qua mạng lưới an sinh (safety nets) hoặc lao động công ích được trợ cấp tiền công (workfare) do chúng tác động đến tất cả mọi người ở trong cộng đồng.

2.1 Các hộ và cộng đồng ở Việt Nam có nguy cơ dễ bị tổn thương bởi nhiều loại đột biến

7. Bảng 5.2 dưới đây trình bày những đột biến và khủng hoảng được nhắc đến nhiều nhất trong các PPA. Những đột biến và khủng hoảng này được xếp hạng theo thứ tự bắt đầu từ các đột biến ở cấp hộ gia đình và cuối cùng là các đột biến ở cấp cộng đồng. Đột biến ở cấp hộ gia đình - chẳng hạn như một lao động chính trong gia đình bị ốm hoặc bị chết hoặc đầu tư bị thua lỗ — có vẻ đặc biệt phổ biến và gây ra bất ổn định nhiều nhất.

Các hộ gia đình và cộng đồng ở Việt Nam dễ bị tổn thương bởi nhiều loại đột biến

Bảng 5.2: Các loại khủng hoảng được đề cập đến nhiều nhất trong các điểm tiến hành PPA

	Loại khủng hoảng	Tác động
KHỦNG HOẢNG VỀ CON NGƯỜI	Ốm đau	Chi phí chữa bệnh trực tiếp và gián tiếp cao và mất đi một khoản thu nhập do số lượng lao động bị giảm
	Một lao động chính trong gia đình qua đời	Chi phí cho đám tang rất tốn kém và gia đình mất đi lao động
	Nghiện rượu, nghiện ma túy, cờ bạc	Chi phí cao, thu nhập giảm do gia đình mất đi lao động
KHỦNG HOẢNG VẬT CHẤT	Mất trộm	Mất mát tài sản, thu nhập bị giảm
	Nhà cửa bị hư hại (do thời tiết, do bị cháy)	Chi phí bất thường cao
ĐỘT BIẾN KINH TẾ PHI MÙA MÀNG	Đầu tư thất bại	Thu nhập giảm: không có khả năng trả nợ
	Thất nghiệp	Thu nhập giảm
	Gia súc bị chết/ bị dịch	Thu nhập giảm; tài sản giảm và sự an toàn của gia đình bị đe dọa
MÙA MÀNG THẤT BÁT	Mùa màng thất bát: Do chuột hoặc sâu bệnh phá hoại	Thu nhập giảm
	Mùa màng thất bát: do đất lở	Thu nhập giảm
	Mùa màng thất bát: do đất lở Mùa màng thất bát: do thời tiết (lụt lội, hạn hán, bão, gió to)	Thu nhập giảm Thu nhập giảm

Nguồn: Báo cáo tổng hợp PPA của Ngân hàng Thế giới (1999).

8. Phần còn lại của mục này mô tả nguyên nhân và hậu quả của các loại khủng hoảng chính ở cấp hộ gia đình và cấp cộng đồng ở Việt Nam.

2.2. Đột biến ở cấp hộ gia đình có thể dẫn đến khủng hoảng nghiêm trọng cho các hộ nghèo

9. **Nỗi lo sợ bệnh tật** - Gia đình có người ốm lâu hoặc có người qua đời được đề cập đến nhiều nhất như là một trong những nguyên nhân đẩy các gia đình vào cảnh cực kỳ khó khăn. Trường hợp này đặc biệt phổ biến đối với những gia đình có người bị bệnh nặng mà trung tâm y tế xã không chữa được nên phải lên huyện hoặc đi xa hơn. Chi phí chữa bệnh là khá lớn đối với người nghèo. Đối với một người trong nhóm chi tiêu thấp nhất chỉ một lần đi khám bệnh cũng tốn gần 22% các chi tiêu ngoài lương

thực thực phẩm cho một năm. (các số liệu tương ứng cho một người ở nhóm chi tiêu cao nhất chỉ là 5%). Thậm chí đi khám ở trạm y tế xã, nơi đúng ra là phải cung cấp dịch vụ miễn phí, cũng tốn tới 4% chi tiêu ngoài lương thực thực phẩm cho một năm của một người ở nhóm chi tiêu thấp nhất và ít hơn 1% đối với những người thuộc nhóm chi tiêu cao nhất.

10. Các số liệu VLSS98 cho thấy các hộ ở nhóm 20% nghèo nhất phân bổ 30% chi tiêu phi lương thực cho y tế. Trung bình, một người thuộc nhóm chi tiêu thấp nhất có khả năng mất (tính theo số lương bị mất vì trong những ngày không làm việc được) tới 286 000 đồng hay 25% chi tiêu hàng năm theo đầu người của người đó chỉ vì có sức khoẻ kém. Mức lương bị mất tương tự cho một người ở nhóm chi tiêu cao nhất chỉ là 6,5%. Báo cáo PPA Hà Tĩnh cho biết 57% các hộ bị nghèo đi do gia đình có người bị bệnh. Đặc biệt các hộ gia đình mới rất dễ phải đương đầu với khủng hoảng loại này khi một lao động trong gia đình đột nhiên không thể làm việc được hoặc bất ngờ qua đời.

11. Nghiên cứu điển hình trong Khung 5.1 dưới đây mô tả cách xử trí của một gia đình có người ốm. Đây là ví dụ về một bản vùng cao ở Lào Cai là nơi có sự hỗ trợ của cộng đồng nhưng ít có cơ hội để vay tiền từ ngân hàng hoặc người cho vay lấy lãi. Ở đây gia đình này phải bán đi tài sản và phải cho con nghỉ học, trong khi đó một gia đình ở nơi thuận tiện hơn có thể có cách phân bổ lại nguồn lực một cách hiệu quả hơn. Nếu ở miền xuôi, vay vốn từ các nguồn cho vay không chính thức có thể là giải pháp đầu tiên của gia đình vì họ có thể tiếp cận đến được nguồn tín dụng này. Khi đó, họ sẽ phải chịu lãi suất cao vào khoảng 10% ở các vùng nông thôn và có thể lên đến 60% ở Thành phố Hồ Chí Minh. Khoản lãi suất này sẽ được tính vào tổng chi tiêu của gia đình trong các năm sau. Nếu trong gia đình mất đi một lao động (do ốm đau nên lực lượng lao động trong gia đình bị giảm), hộ sẽ cần phải tạo ra được thu nhập cao hơn trước đây để có thể trả được nợ. Ở Trà Vinh, các nhóm điều tra PPA đã thấy có các hộ gia đình phải bán đất để có tiền trang trải các chi phí phát sinh do ốm đau. Điều này cho thấy một hệ quả rõ rệt đối với tiềm năng tạo ra thu nhập trong tương lai: Nếu một hộ phải vay nợ cũng như phải bán đi tư liệu sản xuất thì triển vọng trả được nợ có thể sẽ rất mù mịt. Cả hai báo cáo PPA ở Thành phố Hồ Chí Minh và Trà Vinh đều mô tả vòng nợ nần luẩn quẩn mà những hộ nghèo thường bị mắc vào.

Đột biến về sức khoẻ có thể gây ra thảm hoạ kể cả đối với một gia đình tương đối khá giả

Khung 5.1: Chi phí phát sinh do ốm đau ở tỉnh Lào cai

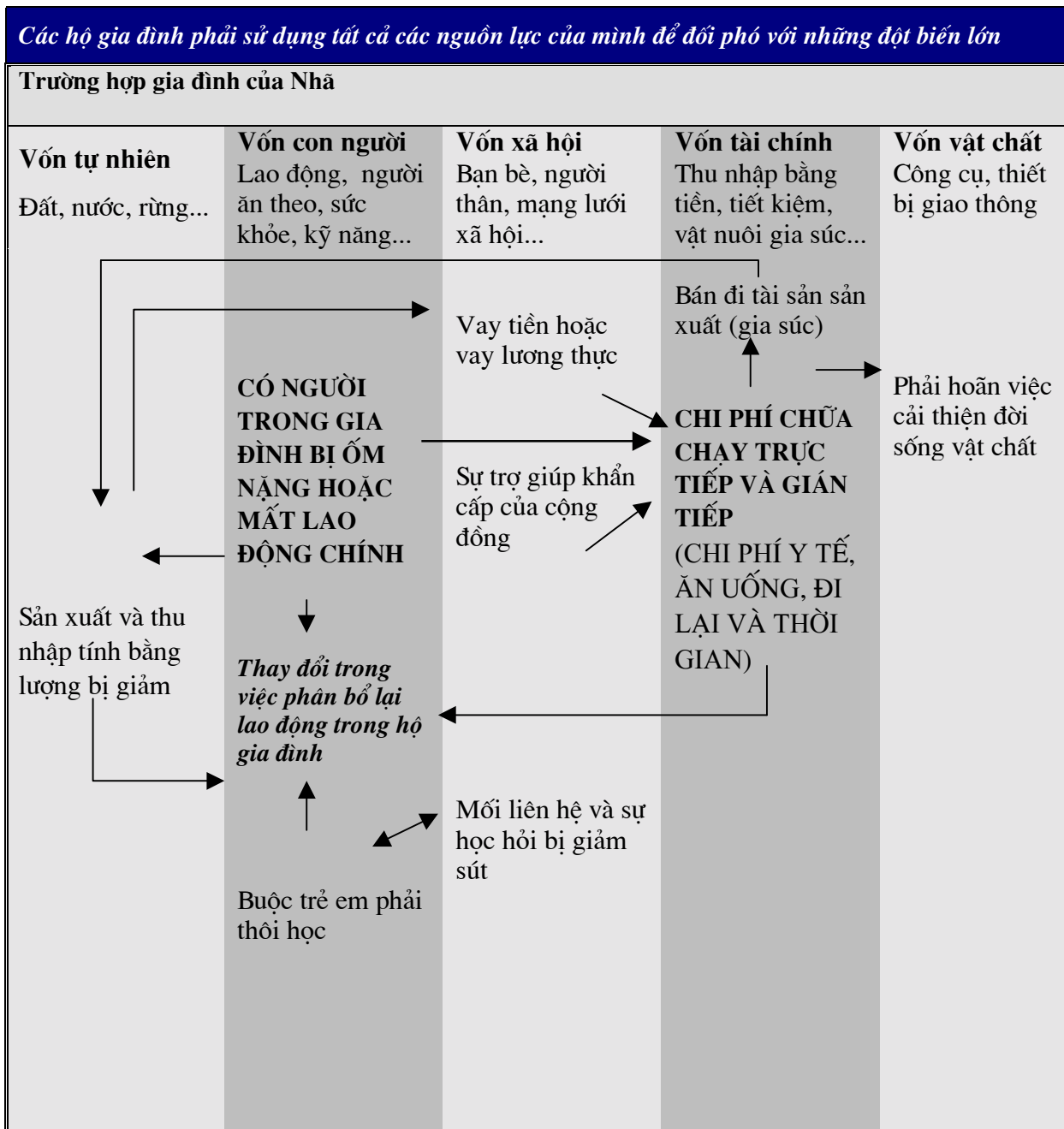
Nhã (26 tuổi). Tỉnh Lào Cai.

Gia đình Nhã có 12 người. Gia đình này đã từng thuộc vào loại giàu có nhất ở trong làng, song đến nay là thuộc loại nghèo nhất làng. Trong những năm gần đây, đã có hai biến cố xảy ra đối với họ. Đầu tiên là người cha mất vào hai năm trước đây và do vậy trong gia đình chỉ còn hai lao động chính là Nhã và mẹ của Nhã năm nay 40 tuổi. Nhã có hai con nhỏ. Hai năm trước, con gái của anh là Lu Seo Pao bị bệnh nặng và đã phải mổ ở trên bệnh viện huyện và bệnh viện tỉnh. Gia đình của anh đã phải bán đi 4 con trâu, 1 con ngựa và 2 con lợn để trang trải các chi phí chạy chữa và ca mổ đã tốn vài triệu đồng. Tuy nhiên vẫn không chữa khỏi bệnh cho con gái anh. Tất cả mọi người trong cộng đồng đã giúp đỡ anh, song không có ai có thể giúp hơn 20.000 đồng. Ngoài ra, em trai của Nhã là Lu Seo Seng đã phải bỏ học để giúp gia đình khi mới học đến lớp 6. Nhã nói rằng “nếu Lu Seo Pao không bị ốm thì gia đình vẫn còn nhiều trâu và em trai anh vẫn còn nhà và còn có thể học tiếp được.

Nguồn: PPA ở Lào Cai, MRDP (1999).



12. Hoàn cảnh của anh Nhã được mô tả trong Khung 5.1 có thể được minh họa bằng việc xem xét tác động của bệnh tật nghiêm trọng lên các loại vốn khác nhau mà hộ gia đình có (Hình 5.2). Hình này biểu hiện sự phân bổ lại nguồn lực phức tạp mà hộ gia đình nghèo cần phải thực hiện để bù đắp sự thiệt hại do giảm mất nguồn lao động và để trang trải chi phí chạy chữa phát sinh do ốm đau bệnh tật.



Hình 5.2: Sử dụng nguồn vốn để đối phó với những đột biến về sức khỏe

Nguồn: PPA ở Lào Cai, MRDP (1999).

13. Bảng 5.2 mô tả một cấu hình thông thường của các tác động chồng chất gây nên do trong gia đình có người ốm nặng. Trước hết gia đình phải huy động đủ tiền để đi chữa bệnh (gồm có tiền đi lại, tiền ăn, tiền thuốc) bằng cách bán tài sản, đi vay

mượn hoặc đi làm thuê. Việc này sẽ ảnh hưởng đến sự phân bổ lao động, các quyết định về đầu tư và trồng trọt của gia đình. Vì vậy, bệnh nặng có thể gây ra ảnh hưởng lâu dài và có khi không cứu vãn được kinh tế gia đình. Ở tỉnh Lào Cai, cho con nghỉ học là biện pháp phổ biến của các hộ dùng để đối phó với những đột biến như vậy và điều này sẽ để lại tác động tiêu cực lâu dài đến các cơ hội của cả hộ gia đình và của từng thành viên. Như đã đề cập đến ở trên, giải pháp này được sử dụng chủ yếu khi hộ gia đình cần tiền để trang trải các chi phí trực tiếp và gián tiếp cho việc chữa trị bệnh ở huyện. Để tránh vòng suy thoái có thể xảy ra, các hộ nghèo thậm chí lúc đầu không dám dùng đến biện pháp này. Cả nhóm nghiên cứu PPA ở Lào Cai và Thành phố Hồ Chí Minh đều phát hiện thấy một số người cứ để bệnh ủ mà không đi chữa vì họ không có đủ tiền để chữa trị. Do vậy rất cần phải có những biện pháp giúp người nghèo đối phó với khủng hoảng về sức khoẻ nhằm giảm thiểu ảnh hưởng dài hạn của nó đối với kinh tế của gia đình.

14. Nếu muốn tránh ảnh hưởng của các khoản phí sử dụng đối với người nghèo mà chỉ đơn giản miễn các khoản phí này cho các đối tượng xã hội thông thường như người tàn tật, nạn nhân chiến tranh, trẻ mồ côi và những người bản cùng thì vẫn chưa đủ. Thực tế cho thấy trong y tế công cộng việc miễn trừ này không được thực hiện thoả đáng cho người nghèo. Thay vào đó, những gì cần phải làm, đặc biệt là đối với hệ thống bảo hiểm y tế tự nguyện đang rất được khuyến khích trong cả nước là phải yêu cầu các quận huyện phải có các quỹ để mua các thẻ bảo hiểm y tế và phát không, hoặc bán với giá trợ cấp cho người nghèo. Việc này cũng đã đang được thực hiện, tuy nhiên quỹ để mua bảo hiểm cũng như các thẻ bảo hiểm trợ cấp vẫn còn quá ít.

15. Không cần thiết phải đặt mục tiêu hỗ trợ tất cả các địa bàn. Người nghèo sống trong các khu vực giàu có thường phải chi phí ít hơn cho việc chăm sóc sức khoẻ và đa số không coi những chi phí này là không thể kiểm soát nổi. Bởi vậy, một chính sách hướng vào khoảng 30-40% nghèo nhất sẽ có hiệu quả hơn là chính sách nhằm hỗ trợ tất cả những người nghèo ở tất cả các xã trong cả nước.

16. Các PPA đã thu thập được nhiều thông tin về ảnh hưởng gây mất ổn định do nghiện rượu và ma tuý gây ra. Trước hết, là ảnh hưởng của việc bớt chi tiêu các khoản khác để lấy tiền mua rượu. Ngoài ra, trong trường hợp nghiện rượu nặng, nguồn lao động trong gia đình sẽ giảm đi và do đó thu nhập của gia đình cũng giảm. Nghiện ma tuý (phổ biến nhất ở Thành phố Hồ Chí Minh) thường xảy ra kèm với các thành viên gia đình phạm tội làm cho chi tiêu của gia đình tăng lên vì gia đình phải nộp phạt. Cũng giống như ở nhiều nước khác, các nghiên cứu điển hình cho thấy nghiện rượu thường gây ra bạo lực trong gia đình và do vậy việc này có ảnh hưởng đến sự hoà thuận và mức sống cho gia đình.

Đầu tư bị thất bại

“Một vụ thu hoạch thấp kém có thể làm cho gia đình bất ổn trong 3 năm. Chỉ có thể phục hồi được nếu tất cả các vụ thu hoạch đều tốt”. PPA ở Hà Tĩnh.

17. Trong khi các nguồn thu nhập hạn chế có thể làm tăng nguy cơ bị tổn thương bởi đột biến và khủng hoảng của các hộ, rủi ro thất bại có thể ngăn cản các hộ nghèo tiến hành thực hiện các đầu tư nhằm giúp mở rộng cơ hội tạo thu nhập và giảm khả năng bị tổn thương trong tương lai. Điều này đặc biệt đúng khi các hộ cần phải vay vốn để đầu tư vào các hoạt động mới. Nếu đầu tư bị thất bại, thu nhập của hộ sẽ giảm đi và khoản thu nhập thâm hụt cần được trang trải từ các nguồn khác (nếu có) hoặc bằng việc tiếp tục vay hay phải bán tài sản. Ngoài ra, cần tăng lượng tiền mặt để trả lãi và gốc vay (Khung 5.2). PPA ở Hà Tĩnh cho thấy 14% các hộ bị sa sút về mức sống đã bị như vậy do đầu tư bị thất bại.

Nguy cơ thất bại có thể ngăn cản sự đầu tư của các hộ vào các hoạt động tạo thu nhập

Khung 5.1: Vụ dưa hấu bị thất bát tại Trà Vinh.

Ông Bình và bà Xay 62 tuổi. Họ đã sống ở thôn này được 3 năm. Họ chuyển từ thị trấn Trà Vinh về đây vì con trai cả của họ sống ở đây. Vì họ không có đất phù hợp nên họ không đầu tư nhiều vào nuôi tôm. Tuy nhiên, họ cũng góp vốn vào đầm tôm của con trai cả. Từ khi chuyển đến thôn này, họ đã trồng được 3 vụ dưa hấu. Họ dành gần như toàn bộ khoản tiền tiết kiệm của mình vào vụ dưa thứ nhất, vụ này họ thất bại. Vụ dưa thứ hai họ cũng bị thất bại do thời tiết xấu. Đồng thời 5.000 con tôm trong đầm tôm của con trai họ bị chết. Vụ dưa hấu thứ ba họ bắt đầu mang nợ, lần đầu tiên trong đời để mua chịu phân bón. Vào ngày chúng tôi đến, bà Xay gằn khóc vì bà vừa phát hiện ra giống dưa bà trồng năm nay xấu, và mặc dù vườn dưa của gia đình bà đã chín nhưng quả rất nhỏ. Vì vậy vụ dưa thứ ba này gia đình bà không được lãi đồng nào. Khoản đầu tư hơn 1 triệu đồng vào vụ dưa năm nay bà chỉ thu được từ 600-700 nghìn đồng, do đó bà không thể trả nợ cho người bán phân bón. Con dâu bà đang mang thai tháng thứ 8 khi chúng tôi đến và bà Xay vừa nói vừa khóc: “Tôi không biết gia đình tôi sẽ làm gì nữa đây”.

Nguồn: PPA Trà Vinh, Oxfam Anh (1999).

18. Nhiều lựa chọn của các hộ nông dân nghèo, muốn đa dạng hoá sản xuất nông nghiệp có mức rủi ro rất cao: gia súc dễ bị mắc bệnh hoặc bị mất cắp; mùa màng dễ bị thiệt hại do thời tiết xấu, sâu bệnh và các loài gây hại khác, ao cá có thể bị thất thu do bệnh tật; cây cà phê và cây ăn quả có thể bị thiệt hại do bị sương giá ở vùng cao; lợi nhuận của các cây trồng phụ thuộc rất nhiều vào thị trường.

19. Đối với các hộ thuộc nhóm người nghèo nhất, đầu tư để giảm rủi ro cũng phải đánh đổi bằng các nhu cầu tối thiểu hàng ngày và vì vậy những đầu tư này không phải là ưu tiên cấp thiết hàng đầu. Trong khi các hộ khá giả có thể tiêm phòng cho súc vật của họ nếu như có vắc xin trên thị trường, thì các hộ nghèo không đủ khả năng để làm như vậy và do đó họ dễ bị mất súc vật do bệnh tật. Các cơ chế nhằm giảm rủi ro cho các hoạt động đầu tư có thể giúp người nghèo phá vỡ được vòng luẩn quẩn có khả năng dễ bị tổn thương và nghèo đói. Tuy nhiên, cho đến bây giờ các hộ nghèo vẫn ít tiếp xúc với cán bộ khuyến nông và họ có trình độ học vấn thấp hơn các hộ khá giả. Do vậy họ có ít các thông tin về các biện pháp thích hợp để đối phó với rủi ro. VLSS98 cho thấy chỉ có 9% các hộ nông dân thuộc nhóm 20% nghèo nhất là sống trong các huyện có trạm khuyến nông và điều này cho thấy khả năng tiếp cận với đào tạo chính qui để nâng cao kỹ thuật của họ rất bị hạn chế.

2.3 Các loại đột biến cấp cộng đồng và thiên tai là phổ biến

20. Tại các điểm nghiên cứu ở nông thôn thường thấy xuất hiện hai nhóm khủng hoảng và đột biến kinh tế chính như sau:

- Mất mùa (và mất các tài sản vật chất khác) do hạn hán, bão, lụt, gió lớn, sụt lở đất, và sâu bệnh, kể cả do chuột;
- Thiệt hại về chăn nuôi do dịch bệnh

Ngoài ra, ở các vùng thành thị còn có:

- Các biến động trên thị trường lao động làm tăng thêm tình trạng bất ổn định của dân cư sống tại Thành phố Hồ Chí Minh và những thay đổi trong thoả thuận lao động cũng làm cho các hộ gia đình trở nên rất dễ bị tổn thương.

21. **Mất mùa** - Thiệt hại trong nông nghiệp thường đi liền với điều kiện thời tiết bất lợi hoặc các hiện tượng như lụt lội, hạn hán, bão tố là những yếu tố ảnh hưởng đến toàn bộ cộng đồng. Trong VLSS lần thứ hai, chính quyền xã đã được hỏi về tác động của thiên tai. Phạm vi tác động của các đợt biến xảy ra ở cấp độ xã gây nên thiệt hại mùa màng từ 10% trở lên. Ủy Ban quốc gia Việt nam cho Thập kỷ Quốc tế về giảm Thiên tai (VNCIDNDR) đã đánh giá tần số tương đối của bão lụt ở mức cao và của hạn hán ở mức trung bình. Trung bình hàng năm có từ 4 đến 6 cơn bão đổ bộ vào vùng ven biển Việt Nam, chủ yếu là các tỉnh miền Bắc và miền Trung. Các đợt biến này có thể gây ra nhiều thiệt hại: trong giai đoạn từ 1971 đến 1994, bão lụt đã làm thiệt hại hơn 6 triệu tấn lúa gạo. (Benson 1997). Thiệt hại do bão lụt gây ra được minh họa trong Khung 5.3 dưới đây. Cơn bão Linda đổ bộ vào các tỉnh Đồng bằng Sông Cửu Long vào tháng 11 năm 1997, tức là thời điểm ngay trước khi số liệu của VLSS98 được thu thập. Có thể đây là một trong những lý do giải thích tốc độ tăng trưởng chậm lại ở trong vùng (xem Chương 1).

Các cơn bão lớn và lụt xảy ra thường xuyên tại Việt Nam ảnh hưởng huỷ diệt lớn đến các cộng đồng

Khung 5.3: Tác động của lũ lụt gần đây đối với miền Trung Việt Nam

Ngay khi bản báo này đang được hoàn chỉnh thì bão và lũ lại tấn công 7 tỉnh miền Trung Việt Nam. Một cơn bão nhiệt đới với sức gió lên tới 9 độ Beaufort khởi nguồn từ Philipin đã tàn phá Việt Nam vào buổi sáng ngày 20/10/99. Theo sau đó là mưa to và lũ. Các tỉnh Bình Định, Quảng Nam và đặc biệt là cố đô Huế bị ảnh hưởng nặng nề với mức nước được ghi nhận là cao nhất trong thế kỷ. Tổng thiệt hại về kinh tế qua các trận lũ lụt này hiện tại được ước tính đã lên tới 10,6 triệu đô la Mỹ và chắc chắn vẫn còn cao hơn nữa.

Vào thời điểm sắp in báo cáo này, thiệt hại của bão và lũ được tính bao gồm:

- 233 người bị chết và mất tích
- 541 079 ngôi nhà bị nhấn chìm và 6 567 ngôi nhà bị phá huỷ hoàn toàn
- 53 023 héc-ta lúa và hoa màu bị ngập và phá hỏng
- 2 103 ngôi trường bị hư hại trong đó có 2 trường bị hư hại hoàn toàn
- 165 thuyền đánh cá bị nhấn chìm hoặc phá hỏng và bị thất thoát 135 000 tấn cá và tôm
- Hệ thống giao thông, liên lạc và điện cũng như hệ thống thủy lợi, bệnh viện và trung tâm y tế cũng bị thiệt hại

Các thiệt hại như vậy và thậm chí nặng nề hơn đã xảy ra do các cơn bão vào năm 1986, 1989, 1992 và đặc biệt là cơn bão Andy và Cecil năm 1986, và cơn bão Linda năm 1997.

Nguồn: Trang Web của Ban Phòng chống Thiên tai

22. Ủy ban phòng chống bão lụt Trung Ương (CCFSC) là một ủy ban liên bộ có đại diện trong ủy ban nhân dân huyện, tỉnh và có trách nhiệm về xây dựng và quản lý đê điều. Thông qua Ban quản lý thiên tai CCFSC còn chịu trách nhiệm về dự báo thiên tai và phổ biến thông tin. Cơ cấu tổ chức cấp quốc gia và tỉnh trong phổ biến thông tin dự báo thiên tai đã được thiết lập và hoạt động hiệu quả. Đã thiết lập được một hệ thống hướng dẫn và qui trình công tác trong trường hợp xảy ra thiên tai và hệ thống này đôi khi hoạt động tốt.

23. Với sự trợ giúp của Liên hiệp các Hội chữ thập đỏ và Trăng lưỡi liềm đỏ Quốc tế (IFRC), Hội chữ thập đỏ Việt nam (VNRC) đóng vai trò quan trọng trong công tác chuẩn bị cho các hộ gia đình đối phó với thiên tai tuy vai trò của tổ chức này trong việc cứu trợ sau thiên tai có lẽ lớn hơn. Hội chữ thập đỏ Việt nam có văn phòng tại tất

cả các tỉnh và tại hầu hết các huyện. Tổ chức này cũng có mặt tại xã mặc dù có thể lồng ghép chức năng của nó với các chức năng khác của chính quyền địa phương và sự có mặt của nó không phải lúc nào cũng rõ nét. Họ cũng đã thành lập được một mạng lưới gồm hơn 40 Trung tâm chuẩn bị phòng chống thiên tai (DPC) tại 21 tỉnh thường bị thiên tai nhằm nâng cao nhận thức và luyện tập phòng chống thiên tai tại các thôn xóm. Hoạt động của các trung tâm này vẫn chủ yếu tập trung vào công tác chuẩn bị đối phó các thiên tai sắp xảy ra hơn là thúc đẩy sự chuẩn bị sẵn sàng đối phó nói chung.

24. Hiện chưa có các phương tiện trợ giúp rõ nét dành cho các hộ gặp phải những đợt biến xảy ra đối với cuộc sống sinh nhai của cả cộng đồng, như dịch bệnh súc vật xảy ra trong một làng. Ở nơi nào mà Tổ chức chữ thập đỏ địa phương có đủ nguồn lực và có động lực tốt thì họ có thể trợ giúp được (như trường hợp hoả hoạn mới xảy ra gần đây trong một xóm nhỏ nghèo tại Thành phố HCM). Tuy vậy, các trường hợp khủng hoảng này thường có qui mô quá nhỏ để có thể thu hút được sự chú ý của các tổ chức cứu trợ hoặc của các tổ chức liên quan đến phòng chống thiên tai. Mở rộng các hoạt động sẵn sàng đối phó với các tình trạng khẩn cấp ở qui mô nhỏ như các đợt tuyên truyền nâng cao nhận thức về hiểm hoạ của hoả hoạn hay sự lan truyền của dịch bệnh hay các biện pháp hạn chế tác hại của sâu bệnh đến mùa màng có thể có giá trị vô cùng to lớn trong việc đảm bảo cuộc sống của các hộ nghèo.

25. Mất mùa do các điều kiện thời tiết và sâu bệnh phá hoại là những vấn đề đặc biệt nghiêm trọng ở các tỉnh Lào Cai và Hà Tĩnh. Sâu bệnh, côn trùng và chuột đã làm thiệt hại đáng kể thu hoạch ở Hà Tĩnh. Các hộ nông dân nghèo thường không có khả năng thực hiện các biện pháp phòng chống những thiệt hại này (Khung 5.4).

“Chúng tôi mất ngủ ban đêm vì sợ chuột sẽ phá hoại hết mùa màng của chúng tôi”

Khung 5.4: Sự tàn phá của chuột

Gia đình An phải bỏ không mảnh vườn (rộng khoảng 300 m²) vì chuột tàn phá ghê gớm trong thời gian qua. Vợ anh ta nói năm ngoái gia đình không được một chút thu nhập nào từ lạc và khoai tây vì chuột. Họ cũng nghe nói về các biện pháp chống chuột từ chương trình TV của tỉnh Hà Tĩnh nhưng họ không có tiền để làm theo. Chị Lan nói “sự tàn phá của chuột ngày nay còn ghê gớm hơn cả rải thảm bằng máy bay B-52” [Đây là vùng bị ném bom nặng nề trong chiến tranh chống Mỹ.]

Nguồn: PPA ở tỉnh Hà Tĩnh, Action Aid Việt Nam (1999).

26. **Thiệt hại về gia súc** - Thiệt hại về gia súc có thể gây nên những hậu quả nghiêm trọng đến kinh tế hộ gia đình vì tầm quan trọng của loại tài sản này và vai trò quan trọng đặc biệt của chăn nuôi trong hệ thống nông nghiệp của nông thôn Việt Nam. Gia súc bị chết hay bị bệnh được xem như là một trong những yếu tố góp phần gây ra nghèo khổ ở gần như hầu hết các làng thực hiện PPA ở Lào Cai, và cũng được nhắc đến tại Trà Vinh và Hà Tĩnh. Một gia đình ở Hà Tĩnh phát biểu “*khi con trâu của một hộ gia đình bị chết thì họ phải mất đến 5 năm mới phục hồi lại được*” (Action Aid Việt Nam, 1999). PPA ở Lào Cai phát hiện thấy rằng việc cung cấp tư vấn kỹ thuật và đào tạo về chăn nuôi là khe hở về thể chế, tức là không thuộc trách nhiệm của cả trạm khuyến nông lẫn trạm thú y. Kết quả là những khía cạnh kỹ thuật quan trọng lại bị bỏ qua trong quá trình đào tạo. Những khía cạnh kỹ thuật này bao gồm:

- Các kỹ thuật cơ bản về chăn nuôi như chuồng trại và vệ sinh
- Các cách chữa bệnh cổ truyền bằng thuốc nam cho gia cầm và gia súc

- Cải thiện hệ thống cho gia súc ăn hiện nay
- Thông tin về kiểm soát chất lượng - làm thế nào để nhận biết được súc vật bị bệnh trên thị trường

27. Thông tin hạn chế về phương pháp chăn nuôi tốt và sự kém hiểu biết và sử dụng của các hộ nghèo về các dịch vụ tiêm phòng súc vật làm cho toàn bộ súc vật trong làng có nguy cơ bị bệnh tật nếu một con vật bị ốm được mua trên thị trường và đưa về làng. Khung 5.5 dưới đây cho thấy việc thiếu thông tin và sự cô lập do ngôn ngữ đe dọa đến thu nhập từ gieo trồng và chăn nuôi ở Lào Cai như thế nào.

Khi con trâu của một hộ gia đình bị chết thì họ phải mất đến năm năm mới phục hồi được

Khung 5.5 : Vật nuôi bị bệnh và hạt giống kém: tai hoạ kép cho một bản ở Lào Cai

Một bản trong điểm nghiên cứu PPA ở Lào Cai vừa mới gặp phải hai chuyện buồn. Thứ nhất, một vật nuôi bị nhiễm bệnh được mua ở chợ và khi đem về bản thì các con vật khác bị lây. Chuyện thứ hai là một vài hộ gia đình mua thóc giống lai, nhưng không hiểu vì lý do gì mà họ lại nhận được thóc thường thay vì thóc giống. Khi đem gieo, số thóc giống này không nảy mầm hoặc nếu có thì không phát triển bình thường nên các hộ trên bị mất trắng cả một vụ. Vấn đề cốt yếu ở đây là họ không nói được ngôn ngữ phổ thông một cách trôi chảy và vì vậy họ không hỏi rõ được nguồn gốc hay chất lượng của con giống hay hạt giống họ muốn mua.

Nguồn: PPA ở Lào Cai, MRDP 1999

28. **Các đợt biến kinh tế vĩ mô** - Các hộ nghèo trong các vùng nông thôn tiến hành nghiên cứu PPA có vẻ như không bị tác động bởi sự giảm sút tăng trưởng kinh tế ở các nước trong khu vực Đông Á. Đầu tư nước ngoài vào nông thôn Việt Nam còn rất ít ỏi và các hộ nghèo tại các điểm nông thôn tiến hành PPA có rất ít thu nhập từ các nguồn phi nông nghiệp. Cũng không có hộ nào nhắc đến sự giảm sút của tiền gửi về nhà từ thành phố (nếu có khoản đó).

29. Tuy nhiên PPA được thực hiện ở Thành phố HCM cho thấy một số hộ gia đình nghèo ở thành thị bị căng thẳng về kinh tế do hậu quả của tốc độ tăng trưởng giảm sút ở trong nước và trong khu vực. Các hộ trả lời phỏng vấn nói rằng cuộc cạnh tranh để kiếm việc làm cho lao động giản đơn trở nên căng thẳng hơn và đó là kết quả của việc các doanh nghiệp ở địa phương giảm bớt lao động cũng như do đội ngũ lao động giản đơn ngày càng đông. Trong phần xếp hạng các vấn đề, thất nghiệp được xác định là vấn đề căng thẳng nhất đối với tất cả những người nghèo và người nhập cư.

3. CÁC CHIẾN LƯỢC ĐỐI PHÓ

30. Một điểm đáng chú ý về các chiến lược mà các hộ nghèo sử dụng để đối phó với đợt biến và khủng hoảng là tầm quan trọng của các hành động do chính họ thực hiện. Cộng đồng có thể giúp đỡ một phần nào đó, nhất là trong trường hợp đợt biến xảy ra chỉ với hộ gia đình, nhưng do các hộ nghèo thường sống trong cộng đồng nghèo nên mức độ giúp đỡ của bè bạn hàng xóm và họ hàng và mạng lưới phi chính thức thường cũng rất hạn chế. Tương tự như vậy, hệ thống an sinh chính thức tuy có tồn tại nhưng hoạt động không đều đặn. Một khi hoạt động thì sự trợ giúp của hệ thống này được đánh giá cao. Tuy nhiên vai trò của hệ thống an sinh chính thức trong việc đối phó với đợt biến thực sự là nhỏ bé (xem Mục 4 ở dưới đây). Một khi gặp khó khăn thì các hộ gia đình nghèo chủ yếu phải trông cậy vào nguồn lực của chính bản thân mình.

31. Đối với các hộ nghèo, trong các nguồn lực này hiếm khi có tiết kiệm tiền mặt. Việc cung cấp các dịch vụ tiết kiệm thường là “nửa bị lãng quên” của những can thiệp trong lĩnh vực tiết kiệm và tín dụng. Đây là thực tế ở Việt nam khi các tổ chức tài chính chính thức vẫn thực sự chưa mở rộng các hoạt động gửi tiền tiết kiệm đến các vùng nông thôn. Các minh chứng của khiếm khuyết trong hoạt động trung gian tài chính bao gồm sự áp dụng rộng rãi các phương thức tiết kiệm phi tài chính dưới dạng gia súc, vàng, nhà cửa và các nghĩa vụ hai chiều. Sáng kiến đáng kể gần đây nhất trong lĩnh vực này lại không xuất phát từ ngành ngân hàng mà từ Bưu điện — hệ thống này đã sử dụng mạng lưới của chính họ để tiếp nhận tiền gửi tiết kiệm kể từ năm 1999.

32. Tất cả các hộ có nhu cầu về các dịch vụ gửi tiền tiết kiệm cao hơn là về các dịch vụ đi vay vốn. Hầu hết các hộ đều có một vài nhu cầu tiết kiệm, thí dụ như để dự phòng cho thu nhập tiền mặt theo mùa, gây dựng một quỹ dự phòng tài chính, tiết kiệm để cho các khoản chi tiêu tiền mặt định kỳ (như học phí) hay tiết kiệm để mua sản phẩm giá trị cao hay để đầu tư. Ngược lại chỉ có một vài hộ có nhu cầu đi vay bất cứ thời điểm nào. Đối với các hộ nghèo, các dịch vụ tiết kiệm có vai trò vô cùng quan trọng trong việc gây dựng một quỹ dự phòng tài chính và vì vậy trong việc giảm được nguy cơ dễ bị rủi ro. Rất nhiều trường hợp nghiên cứu điển hình trong các PPA đã minh hoạ được điều chỉ với một đột biến như ốm đau hay gia súc bị chết đã có thể làm cuộc sống của các hộ đi xuống nhanh chóng như thế nào. Rõ ràng là bất cứ một hình thức tiết kiệm nào cũng có thể là một cái đệm quý giá để chống đỡ lại các cơn sốc như vậy. Một hình thức tiết kiệm chuyên sâu khác - bảo hiểm - còn có ích lợi hơn nếu tồn tại (Khung 5.6).

3.1 Hệ thống thứ bậc của các chiến lược đối phó?

33. Trong cả bốn điểm nghiên cứu PPA, khi các hộ nghèo gặp khó khăn thì sự giúp đỡ đầu tiên họ nhận được là từ gia đình, sau đó là bạn bè, rồi đến hàng xóm và cuối cùng là từ các chương trình của xã và huyện. Phần lớn các hộ đều có thể nhận được sự giúp đỡ nào đó trong phạm vi cộng đồng nơi họ sinh sống. Sự giúp đỡ này rất đa dạng, từ cho vay lương thực tới một khoản tiền nhỏ, được sử dụng tài sản công cho đến hình thức đổi sức lao động lấy lương thực, lấy tiền hay đất và cả khả năng vay mượn sức lao động (ví dụ như giúp chăm sóc trẻ em để bố mẹ chúng có thể đi làm kiếm tiền). Các cơ chế hỗ trợ khác nhau có trong phạm vi cộng đồng được nghiên cứu trong các PPA bao gồm:

- Vay mượn tiền, lương thực hay sức lao động trong thời gian gặp khó khăn
- Thành viên của các hội tiết kiệm hay ROSCA (các nhóm tiết kiệm quay vòng và hội tín dụng)
- Tiếp cận được với sự giúp đỡ tương hỗ lẫn nhau như trao đổi lao động trong việc xây dựng nhà, đổi lao động lấy lương thực
- Đóng góp của cộng đồng vào các đám cưới và đám ma
- Cộng đồng tổ chức quyên góp giúp đỡ người ốm nặng hay người già
- Vay mượn từ những người cho vay lãi
- Cho sử dụng tài sản chung như để chăn thả gia súc hay vào rừng lấy lâm sản để xây nhà hoặc để tìm kiếm thêm lương thực
- Ủng hộ về tinh thần (ví dụ như đến nhà giúp đỡ khi người chồng đánh đập vợ)

- Chia sẻ công việc hay chia sẻ hợp đồng làm việc .

Các hộ gia đình Việt Nam cần nhiều sản phẩm và dịch vụ tiết kiệm hơn

Khung 5.6: Giảm nguy cơ dễ bị rủi ro bằng cách mở rộng các cơ hội tiết kiệm bằng tiền

Nhu cầu về các loại dịch vụ và sản phẩm tiết kiệm khác nhau đã được nêu bật trong các nghiên cứu PPA. Ví dụ như trong PPA ở Lào Cai, các nhu cầu được đề cập đến bao gồm:

- bảo hiểm y tế - trong trường hợp ốm nặng
- các chương trình tiết kiệm của cộng đồng - để tài trợ cho các sự kiện văn hoá
- các hình thức tiết kiệm dễ dàng rút tiền - để cho các nhu cầu cần tiền mặt khẩn cấp
- các hình thức tiết kiệm có kỳ hạn - để cho các khoản chi tiêu định kỳ hàng năm như thuế, nguyên vật liệu, học phí.

Hiện tại trong khu vực tài chính chính qui không dễ dàng có được bất kỳ một loại hình tiết kiệm nêu trên nào tại các vùng nông thôn.

Các vấn đề:

Với khu vực tài chính nông thôn nói chung, kiểm soát lãi suất có ảnh hưởng lớn đến việc khuyến khích các tổ chức tài chính chính qui thu hút tiết kiệm. Trợ cấp lãi suất cho vay làm cho lãi suất tiết kiệm thấp, làm giảm sức thu hút của tiết kiệm gửi ngân hàng so với các hình thức sử dụng tiền mặt dư thừa khác. Kinh nghiệm ở các nước khác cũng đã cho thấy rằng lãi suất chỉ là một trong hàng loạt các yếu tố ảnh hưởng đến nhu cầu về các dịch vụ tiết kiệm. Các yếu tố khác bao gồm:

- An toàn: gửi tiết kiệm có an toàn hay không?
- Thuận tiện: gửi tiền và rút tiền tiết kiệm có dễ dàng hay không?
- Khả năng chuyển đổi: tiền gửi tiết kiệm có được rút bằng tiền mặt một cách nhanh chóng hay không?
- Bí mật: số dư tiền gửi tiết kiệm của cá nhân có bị tiết lộ hay không

Phần lớn các dịch vụ sẵn có của khu vực tài chính chính qui không thật thuận lợi so với các tiêu chuẩn trên.

Các vấn đề chính sách

Để phát triển các dịch vụ tiết kiệm, nhiệm vụ đầu tiên là phải thiết lập được một môi trường chính sách phù hợp để các dịch vụ như trên có thể phát triển được. Các lĩnh vực cần được quan tâm đặc biệt bao gồm các lĩnh vực liên quan đến việc bảo vệ an toàn tiền gửi tiết kiệm. Cụ thể là bảo vệ:

- Chống lại lạm phát - lãi suất thấp nhất phải bằng tỷ lệ lạm phát
- Chống lại sự sụp đổ của tổ chức tín dụng - các tổ chức phải được quản lý và điều tiết tốt; trách nhiệm và quyền lợi của người gửi phải rõ ràng; phải có hệ thống bảo hiểm tiền gửi.

Một khi đã có một khuôn khổ chính sách hợp lý thì có thể phát triển được thể chế và sản phẩm. Để huy động được tiền gửi các tổ chức tín dụng phải được đặt gần khu vực khách hàng sinh sống. Tương tự như vậy, các tổ chức này phải có nhiều sản phẩm khác nhau để đáp ứng được nhu cầu của dân.

3.2 Từ vay lương thực thực phẩm cho đến lao động trẻ em

34. Các chiến lược đối phó của các hộ trong PPA có thể được sắp xếp theo một trình tự như sau: đầu tiên là vay tiền và lương thực, tiếp theo là giảm chi tiêu, đi làm công ăn lương, bán tài sản và cuối cùng là các biện pháp tuyệt vọng như bán máu, bán phụ nữ làm dâu và bán con làm con nuôi. Dưới đây là chi tiết của từng chiến lược cụ thể.

35. **Vay tiền và vay lương thực** - Đây là một trong những chiến lược được nhắc đến nhiều nhất và được đề cập đến ở tất cả các địa bàn nghiên cứu. Do đây là một biện pháp dùng để đối phó với sự giảm sút tạm thời về mức sống nên việc đi vay này khó có thể là từ các nhà cung cấp dịch vụ tài chính chính thức: vốn vay từ thị trường tài chính chính thức cho các hộ nghèo còn rất hạn chế và thậm chí khi họ được vay thì thủ tục còn quá rắc rối nên khó có thể nhận được tiền một cách nhanh chóng. Các hộ nghèo có nhiều cách để vay tiền. PPA ở Lào Cai đưa ra 11 hình thức đi vay mà một hộ nghèo có thể áp dụng được. PPA ở Trà Vinh cho thấy có 9 cách đi vay khác nhau. Những cách này được minh họa trong Bảng 5.3 dưới đây.

<i>Hộ nghèo đối phó với các đột biến bằng cách đi vay tiền dưới nhiều hình thức</i>	
Bảng 5.3: Các hình thức vay tiền của hộ nghèo ở Trà Vinh, Lào Cai	
Trà Vinh	Lào Cai
Thế chấp tài sản như đất đai	Vay tiền mặt từ họ hàng để thanh toán lại các khoản nợ
Vay những khoản tiền lớn từ họ hàng hoặc hàng xóm tốt	Vay thực phẩm từ họ hàng hoặc hàng xóm để thanh toán lại những khoản vay bằng hiện vật
Vay những khoản tiền nhỏ từ họ hàng hoặc hàng xóm	Vay tiền từ họ hàng không phải chịu lãi suất
Vay những khoản tiền lớn từ những người cho vay tư nhân	Vay tiền từ hàng xóm phải trả lãi suất (4%)
Vay những khoản tiền nhỏ từ những người cho vay tư nhân	Vay nóng từ người cho vay lấy lãi/ hàng xóm (8%,10%)
Tham gia chơi hội với hàng xóm (ROSCA)	Thuê gia súc để cày bừa
Mua chịu tôm con và thức ăn cho tôm	Vay phân bón để gieo trồng
Mua chịu gạo	Mượn đất gieo trồng theo thời vụ từ họ hàng hoặc ở các làng khác
Vay từ các chương trình cho vay ưu đãi của chính phủ (Quĩ Xoá đói Giảm nghèo, Hội phụ nữ, Ngân hàng dành cho người nghèo, Ban các dân tộc thiểu số)	Mua chịu thức ăn và đồ dùng từ các chủ cửa hàng
	Vay từ Ngân hàng nông nghiệp
	Vay từ Quĩ Xoá đói giảm nghèo/Ngân hàng phục vụ người nghèo để chăn nuôi
<i>Nguồn: Báo cáo Tổng hợp PPA, Ngân hàng Thế giới (1999)</i>	

36. Có mối lo ngại được nêu ra trong các báo cáo PPA tại Thành phố Hồ Chí Minh

và Trà Vinh là một vài hộ nghèo ngày càng bị mắc vào vòng nợ nần luẩn quẩn. Họ vay để giải quyết khủng hoảng trước mắt nhưng khoản nợ này lại làm tăng đáng kể khoản chi tiêu của hộ đó vì lãi suất cao. Họ không có khả năng tăng thu nhập để thanh toán nợ và phải vay các khoản nợ khác để trả cho khoản nợ đầu. Ở Thành phố Hồ Chí Minh, các chủ nợ có thể đe dọa dùng bạo lực để thu hồi nợ từ những hộ không trả được nợ. Thông thường, các hộ không trả được nợ bị chủ nợ đưa đến các cửa hàng thuê mua mà tại đó họ có thể mua chịu một món đồ, bán nó để lấy tiền trả cho chủ nợ. Tất nhiên, điều này sẽ dẫn đến một món nợ lớn hơn với mức lãi suất cao. Trong một vài trường hợp, vay nợ được nhắc đến như là một *nguyên nhân* của nghèo đói và một vài hộ rất miễn cưỡng đi vay vì họ sợ không trả được nợ. Những cách xử sự tàn nhẫn như vậy của các chủ nợ không thấy được nhắc đến ở khu vực nông thôn. Tại đây, áp lực trả nợ được xuất phát từ nhận thức rằng nếu không trả được nợ thì sẽ không bao giờ vay được tiền của bất cứ ai nữa.

37. Tình trạng bị mắc nợ thường gây ra những tổn thất về mặt tâm lý. Nhiều hộ, đặc biệt là ở Thành phố Hồ Chí Minh, đã nói về sự lo lắng và căng thẳng mà tình trạng nợ nần gây ra. Ở Hà Tĩnh, một người được phỏng vấn nhận xét rằng phụ nữ sẽ là người phải đi vay bạn bè, hàng xóm để trang trải thiếu hụt trong tiêu dùng vì những người đàn ông không thích để lộ sự tuyệt vọng của mình. Họ thường thích đi vay từ những nguồn tài chính chính thức với những khoản tiền lớn hơn và thích làm việc với những tổ chức ở bên ngoài hơn.

38. **Giảm bớt tiêu dùng và sống với bệnh tật .** Giảm số lượng bữa ăn, giảm khẩu phần ăn, thay những món ăn ưa thích bằng những thực phẩm kém chất lượng hơn là những cách đối phó thông thường với việc thiếu ăn theo thời vụ và những cơn khủng hoảng khác. Điều này có nghĩa rằng các nguồn lực của hộ rất thiếu thốn và căng thẳng. Tình trạng này có thể dẫn đến sức khoẻ nói chung có thể bị ảnh hưởng về lâu dài và chất lượng lao động bị giảm sút. Không thấy xuất hiện một khuynh hướng rõ rệt nào về việc chỉ một vài thành viên nhất định trong gia đình phải chịu đói: con gái cũng được cho ăn như con trai và phụ nữ cũng được ăn như đàn ông. Ngoài ra, ở cả Lào Cai và Thành phố Hồ Chí Minh đều có những hộ phải chung sống với bệnh tật trong thời gian dài để khỏi phải chi cho việc khám chữa bệnh nhằm tránh sự cạn kiệt các nguồn lực của họ.

39. **Lao động** - Việc chuyển lao động từ các hoạt động nông nghiệp sang việc nhận tiền thù lao là đối sách phổ biến nhằm chống sự suy giảm mức sống ở Lào Cai. Nhu cầu đột xuất về tiền ở các vùng cao là nơi thường không có kinh tế hàng hoá phát triển đòi hỏi phải phân bổ lại các nguồn lực của hộ. Nếu một hộ có lao động dư thừa thì số dư thừa này có thể được sử dụng để kiếm tiền và thường là làm các công việc đồng áng cho các hộ giàu hơn trong cùng xã. Các hộ không có lao động dư thừa, và điều này dường như là phổ biến nhất, sẽ đi làm thuê song khi đó các khoản thu từ nông nghiệp vào thời gian thu hoạch sẽ bị giảm. Nếu sự phân bổ lại lao động này để lại công việc đồng áng không có người làm thì các hộ sẽ có thêm động cơ bắt trẻ em phải thôi học để chúng có thể đỡ dần phần nào công việc. Lao động thuê mướn là nguồn thu chủ yếu của các hộ nghèo ở Trà Vinh đã phải bán đất của họ. Tuy nhiên, nhu cầu về lao động mang tính thời vụ và không chắc chắn. Lao động thuê mướn ở Thành phố Hồ Chí Minh là sách lược tồn tại chứ không phải là sách lược đối phó vì người ta không có đất nông nghiệp để trông cậy vào. Các hộ nghèo luôn tìm kiếm các công việc có thể cung cấp nguồn thu nhập thường xuyên. Các hộ di cư gặp khó khăn hơn trong việc tìm được một công việc ổn định vì không có hộ khẩu thường trú ở thành phố là một bất lợi thực sự khi xin việc.

40. Tại các vùng mà thị trường lao động địa phương vẫn chưa tạo ra đủ nhu cầu

cho lao động giản đơn thì di dân là một việc hiển nhiên. Đây là thực tế ở Hà Tĩnh, nơi mà các hộ nhận xét rằng tự do di cư là một trong những thay đổi tích cực nhất trong vài năm qua. Tuy nhiên việc phân tích ảnh hưởng của sự di dân đến các hộ vẫn còn cho những kết quả khác nhau. Kết quả cuối cùng của việc di dân đối với gia đình lại phụ thuộc nhiều vào mối quan hệ giữa việc gửi tiền về nhà (có khi là số không), giảm nhu cầu chi tiêu vì giảm miệng ăn và thêm gánh nặng công việc (đôi khi gánh nặng này tăng thêm đáng kể) phát sinh bởi sự ra đi của người lao động chính trong gia đình. Một số làng có tỷ lệ di dân cao - hoặc di dân thời vụ hoặc di dân lâu dài.

41. **Bắt trẻ em thôi học** - Đây là sách lược phổ biến mà các hộ áp dụng khi mức sống giảm. Thực vậy, báo cáo ở Lào Cai đã cho thấy rằng đây gần như là một trong số các sách lược được thực hiện đầu tiên để chống đỡ với khủng hoảng. Có nhiều dẫn chứng trong các PPA về chi phí giáo dục và gánh nặng của chúng đối với các hộ nghèo. Các chi phí này bao gồm các chi phí trực tiếp về học phí, sách, bút và nhiều hình thức đóng góp cho các quỹ bảo hiểm, xây dựng trường. Chi phí giáo dục cũng bao gồm cả các chi phí về quần áo, thức ăn. Ngoài ra còn có các chi phí cơ hội do lao động bị mất đi, mặc dù những chi phí này khác nhau tùy theo độ tuổi của trẻ em và theo từng vùng. Ở nơi nào mà người dân nhận thức rằng lợi ích của giáo dục là thấp vì họ cho rằng một vài năm học tiểu học với chất lượng đào tạo kém cũng không mang lại một tương lai sáng sủa hơn trong cuộc sống sinh nhai sau này thì các chi phí hữu hình của việc cho trẻ em đi học sẽ dễ vượt trội lợi ích mà họ nhận thức được. Đây là trường hợp điển hình cho giai đoạn khủng hoảng khi các nguồn lực bị hạn hẹp đe dọa các khoản tiêu dùng cơ bản.

42. **Bán đi tài sản** - Các hộ gia đình có vật nuôi thường phải bán chúng đi trong thời gian khủng hoảng mặc dù họ không muốn làm như vậy do chăn nuôi thường là nguồn thu nhập tiền mặt chính của họ. PPA ở Lào Cai cho thấy rằng sách lược đầu tiên của các hộ khi cần tiền thường là chuyển bớt lao động từ sản xuất nông nghiệp sang các hoạt động làm thuê kiếm tiền trước khi dựa vào việc bán gia súc. Ở Trà Vinh, các hộ nghèo có thể sẽ bán đi đất của họ trong thời gian khủng hoảng và điều này gây ra hậu quả nghiêm trọng đối với tiềm năng sản xuất trong tương lai trong bối cảnh các cơ hội làm thuê muốn không nhiều (Khung 5.7). Tại Thành phố Hồ Chí Minh, các hộ trong thời gian khủng hoảng thường bán nhà của họ nếu như họ có nhà. Sau đó họ có thể đi thuê nhà hoặc mua một căn nhà rẻ hơn. Điều đáng chú ý là các hộ hiếm khi đề cập đến vai trò của tiền tiết kiệm được trong việc giúp họ đương đầu với những đợt biến. Các phương tiện tiết kiệm tiền rất hạn chế ở khu vực nông thôn và các hộ thường để dành dưới hình thức gia súc.

Đối phó với đột biến bằng cách bán đất có thể đẩy một gia đình lâm vào tình trạng mất trắng

Khung 5.7: Tình trạng không có đất ở Trà Vinh

Những người nghèo không có đất ở Trà Vinh xác định các vấn đề có quan hệ thúc đẩy lẫn nhau là việc phụ thuộc vào lao động thuê mướn và thiếu các nguồn lực sản xuất như là hai trong số các vấn đề nghiêm trọng nhất của họ. Do tiền công thấp nên điều này dẫn đến kết quả là không có khả năng tiết kiệm tiền hoặc phát triển các kỹ năng cần thiết để thoát khỏi nghèo đói.

Không có đất góp phần gây ra sự mắc nợ kinh niên và khả năng rất dễ bị tổn thương. Nhiều hộ nghèo đã nói với các thành viên của nhóm nghiên cứu rằng trở thành người không có đất là một “trò chơi mất trắng”; không có đất càng lâu thì tình hình càng trở nên tồi tệ. Chính vì thế người không có đất trong thời gian dài càng tụt sâu hơn nữa trong nấc thang kinh tế. Người không có đất ở cả hai huyện được điều tra có khó khăn trong việc tiếp cận các dịch vụ do vậy có ít cơ hội để cải thiện cuộc sống của họ. Người lao động không có đất ít có cơ hội tiếp xúc với các dịch vụ y tế và các dịch vụ khác vì họ làm việc xa nhà vào ban ngày khi cán bộ làm dịch vụ đến. Vì nhiều người không có đất đi xa hàng tuần hoặc hàng mùa nên họ cũng bị lỡ các dịch vụ phục vụ cho cả làng như các khóa đào tạo hướng dẫn về cách vay vốn hoặc về khuyến nông thường kéo dài một vài ngày.

Nguồn : PPA ở Trà Vinh, Oxfam (1999)

43. **Lao động trẻ em** - Đối với một số hộ nghèo nhất ở cả thành thị và nông thôn, lao động trẻ em cung cấp thêm nguồn thu nhập trong thời gian khó khăn (bằng cách làm việc kiếm tiền) hoặc cung cấp lao động gián tiếp bằng cách thay thế cho lao động lớn khi họ phải thay đổi công việc thường ngày (ví dụ như đảm nhận thêm công việc nhà hoặc việc đồng áng để người lớn đi kiếm tiền). Tại Thành phố Hồ Chí Minh, các hoạt động thông thường nhất cho trẻ em bao gồm :

- Bới rác
- Bán vé số
- Bán phở hoặc thức ăn khác trên phố
- Làm thuê trong nhà hoặc trong xưởng nhỏ (Ví dụ : làm tăm, đồ nhựa, làm tiền âm phủ, bó hương và đánh bóng các lư hương bằng đồng)
- Làm phục vụ trong gia đình (chủ yếu là con gái)
- Khuân vác
- Phụ nề (chủ yếu là con trai lớn)

44. Tại Lào Cai, trẻ em và những người lao động trẻ từ các hộ nghèo đôi khi được gửi đến ở cho các hộ khác trong thời gian 2 - 3 năm (xem Khung 5.8). Tại các hộ chủ nhà, chúng được làm các công việc phù hợp với trẻ em như chăn trâu, nuôi lợn và chăm sóc những đứa trẻ nhỏ hơn. Bù lại, đứa trẻ được nuôi ăn và bố mẹ chúng có thể được trả công bằng con giống để nuôi. Đây được xem như là một sự thoả thuận đôi bên cùng có lợi: một hộ nhận được lao động cần thiết trong khi hộ nghèo có thể giảm thiểu chi phí mà không phải lấy đi thức ăn của đứa trẻ đồng thời lại được nhận trả công dưới hình thức vật nuôi. Sau một vài năm đứa trẻ lại trở về sống với bố mẹ. Có một số bằng chứng về lao động trẻ em ở Trà Vinh (gửi những đứa trẻ đi làm phục vụ trong gia đình) mặc dù vấn đề gay gắt ở Trà Vinh là thiếu nhu cầu về lao động và điều này có lẽ đã hạn chế phạm vi sử dụng trẻ em như là một biện pháp để đối phó. Tại

Thành phố Hồ Chí Minh, các hộ gia đình đôi khi gửi trẻ em về sống ở vùng nông thôn với họ hàng.

Do khó khăn nên đôi khi thậm chí trẻ em cũng được sử dụng như là phương thức để đối phó

Khung 5.8: Sử dụng trẻ em để đối phó với khó khăn

Seng (44 tuổi). Tỉnh Lào Cai

Seng là một phụ nữ góa chồng có 2 con gái (13 tuổi và 17 tuổi). Chồng chị đã mất 12 năm trước đây tức là vào năm 1987. Một hôm anh ta đến nhà bố để giúp ông mổ thịt con lợn bị bệnh. Sau khi giết lợn xong, họ ăn cỗ và uống rất nhiều. Sau đó anh ta trở về nhà ngủ. Năm ngày sau, anh ta không cho chị đi làm vì biết rằng mình sắp chết. Sau khi anh ta mất chị đã phải đối mặt với rất nhiều khó khăn trong nhiều năm. Lũ trẻ thì còn nhỏ, nhà cửa bị hư hỏng, họ lại không có trâu, lợn hay gà. Hàng năm gia đình còn thiếu ăn. Trong thời gian thiếu ăn chị ta phải làm công cho các gia đình khác để đổi lấy 2 kg ngô để ăn. Chị phải cho đứa con thứ hai đi làm ở một gia đình giàu hơn để đổi lấy một con bò nhỏ.

Nguồn: PPA ở Lào Cai, MRDP (1999).

Các chiến lược đối phó có thể hủy hoại cuộc sống trong tương lai

45. Các nghiên cứu PPA cũng chỉ ra sự liên quan giữa nghèo đói và nguy cơ dễ bị rủi ro trước các đột biến bên ngoài và khẳng định là khả năng tiếp cận được với tài sản công là một phương thức đối phó quan trọng đối với đột biến (thí dụ như có thể kiếm thêm tiền bằng cách vào rừng đốn củi). Các hộ nghèo ở nông thôn thường bị mắc vào vòng luẩn quẩn của việc khai thác quá mức môi trường thiên nhiên của họ để thu được lợi ích trước mắt nhưng lại hủy hoại sự tồn tại lâu dài của chính mình.

46. Chính phủ thực sự lo ngại trước vấn đề sử dụng tài nguyên thiên nhiên một cách bừa bãi và tỷ lệ che phủ của rừng tự nhiên bị giảm sút. Việc thành lập Ủy ban quốc gia về môi trường (NEA) và thông qua Luật bảo vệ môi trường trong năm 1993 đánh dấu một bước tiến đáng kể. Đặc biệt trong ngành lâm nghiệp chính phủ đã có những nỗ lực phối hợp để giải quyết các vấn đề.

Chương trình phủ xanh đất trống đồi trọc (Quyết định 327) được thông qua vào tháng 9/1991 và được tiếp nối vào năm 1998 với *Chương trình 5 triệu héc-ta rừng* (Quyết định 661, tháng 7/1998). Các chương trình này đã thừa nhận tiềm năng của hệ thống phát triển, tái tạo và bảo vệ tài nguyên thiên nhiên thông qua hệ thống quản lý chặt chẽ, hợp lý có sự tham gia của các hộ ở địa phương. Một nhóm các đối tác bao gồm chính phủ và các nhà tài trợ đã được thành lập vào đầu năm 1999 để giúp chính phủ phát triển các nguyên tắc, chính sách và qui trình hỗ trợ cho *Chương trình 5 triệu héc-ta rừng* và để phối hợp các trợ giúp phát triển khác nhau. Nhóm này đã đi đến một sự nhất trí chung về tiến trình tổng thể với mục tiêu phát triển các nguyên tắc về phát triển lâm nghiệp, về tính khả thi của việc đồng tài trợ, cho vay theo chương trình và theo ngành và các đầu tư cụ thể.

4. MẠNG LƯỚI AN SINH CÔNG CỘNG VÀ CÁC CHƯƠNG TRÌNH MỤC TIÊU

“Bên cạnh các nỗ lực hỗ trợ của Chính phủ, sự tham gia của cộng đồng đã phát huy theo truyền thống dân tộc “thương yêu và giúp đỡ lẫn nhau” và “lá lành đùm lá rách” là yếu tố quyết định hàng đầu giúp cho công cuộc xoá đói giảm nghèo thành công trong những năm gần đây. Trong quá trình này, năng lực và sự sáng tạo của các địa phương là rất quan trọng”

(Ông Lê Khả Phiêu, Tổng bí thư Đảng Cộng sản Việt Nam, 1/1999)

47. Quan điểm mạnh mẽ và bao quát của Chính phủ và các đoàn thể ở Việt Nam là trách nhiệm giảm bớt nghèo đói phải được chia sẻ giữa 3 nhóm chủ chốt: Chính phủ, cộng đồng và bản thân những người nghèo. Một mình Chính phủ không thể giải quyết được các vấn đề. Chính phủ có thể hoạt động như chất xúc tác để huy động các nguồn lực ở địa phương, nhưng cộng đồng và những người nghèo cũng phải chia sẻ một phần trách nhiệm đó. Chính những nhận thức này đã ảnh hưởng đến việc tổ chức và triển khai các chương trình về mạng lưới an sinh công cộng của Chính phủ.

48. Trước năm 1998, ở Việt Nam có rất nhiều chương trình giảm nghèo đói ở cả cấp quốc gia cũng như cấp địa phương (Van de Walle, 1998). Trong 1998, đa số các chương trình đó (ngoại trừ bảo trợ xã hội) đã được hợp lại thành một chương trình quốc gia - Chương trình Xoá đói Giảm nghèo. Nguồn gốc và sự tiến triển của chương trình này có nhiều điều lý thú và điều quan trọng là phải hiểu được chúng trước khi đánh giá điểm mạnh và điểm yếu của Chương trình Xoá đói Giảm nghèo này.

4.1 Chương trình Xoá đói Giảm nghèo (XĐGN)¹⁶- tiến triển từ những nỗ lực cấp địa phương thành một chương trình quốc gia

49. Mặc dù trong suốt một thời gian dài đã không có một sự đề cập chính thức nào về mức độ phổ biến rộng rãi của đói và nghèo ở Việt Nam (UNDP, 1999) nhưng đã có một số chương trình của Chính phủ hướng mục tiêu vào những vùng khó khăn hơn trong dân chúng. Trong những năm cuối của thập niên 80, lần đầu tiên việc giảm nghèo đói đã nổi lên như là vấn đề được ưu tiên của Đảng và của cán bộ chính quyền địa phương tại một số huyện phải đối mặt với tình trạng vô cùng nghèo đói. Đại hội Đảng lần thứ VII năm 1991 đã chỉ ra rằng đói và nghèo là những vấn đề tồn tại dai dẳng tại các vùng núi cao, hẻo lánh và tại các căn cứ địa cách mạng cũ. Đại hội cũng nhấn mạnh rằng vẫn còn thiếu sự quan tâm của các cơ quan chính phủ trong việc cung cấp các dịch vụ hỗ trợ - như hạ tầng cơ sở, trung tâm y tế và giáo dục tại các xã - cho người nghèo, đặc biệt cho đồng bào dân tộc ít người sống tại các xã miền núi cao và hẻo lánh.

50. Năm 1992, Thành phố Hồ Chí Minh - thành phố đi đầu các tỉnh và thành phố trong công cuộc cải cách kinh tế - đã khởi xướng nỗ lực đầu tiên về XĐGN tại cấp tỉnh. Công chúng và các cơ quan chính quyền địa phương đã hiểu ra rằng các nỗ lực cải cách sẽ mang lại lợi ích khác nhau cho các nhóm dân cư khác nhau và các vùng địa lý khác nhau. Những người bị tụt hậu phía sau cần sự giúp đỡ để duy trì được mức sống tối thiểu. Sáng kiến khởi xướng của Thành phố chủ yếu tập trung vào việc xoá

¹⁶ Phần này dựa chủ yếu vào Báo cáo do UNDP tài trợ của Nguyễn Thế Dũng (1999) về “Đánh giá năng lực về Chương trình Mục tiêu Quốc gia Xoá đói Giảm nghèo của Việt nam”.

đổi thông qua tăng chi tiêu từ ngân sách để cải thiện các hỗ trợ trực tiếp phục vụ cho các xã và những người nghèo nhất. Sáng kiến này nhanh chóng nhận được sự ủng hộ rộng rãi trong công chúng. Một điều trở nên hiển nhiên là ngoài nhận thức và nỗ lực của các tổ chức chính quyền địa phương thì các phương pháp tự trợ giúp và từ dưới lên với sự tham gia của người dân đóng vai trò rất quan trọng để bất cứ hoạt động XĐGN có thể đến được với người nghèo.

51. Năm 1993, hàng loạt các tỉnh khác cùng tham gia nỗ lực XĐGN. Ngưỡng nghèo quốc gia đầu tiên đã được Bộ Lao động và Thương Binh xã hội (LĐ và TBXH) hình thành vào năm 1993 và sau đó được sửa đổi vào năm 1995. Chính phủ cũng phát động hàng loạt các nỗ lực liên quan đến XĐGN trong cả nước như cung cấp tín dụng không cần thế chấp cho người nghèo (Ngân hàng Nông nghiệp và Phát triển nông thôn - NN và PTNT); Chương trình 327 về “Cải tạo đời sống đất hoang và định canh định cư các dân tộc ít người”; và Chương trình 120 về “Tạo công ăn việc làm”. Hai Chương trình sau thử nghiệm quan niệm của chính phủ đối với việc giải quyết các vấn đề ưu tiên kinh tế xã hội thông qua các chương trình mục tiêu.

52. Đại hội Đảng lần thứ VIII năm 1996 đã vạch ra chương trình quốc gia XĐGN trong tương lai bằng việc xác định các mục tiêu và các biện pháp chính sách và XĐGN đã trở thành một chính sách quốc gia quan trọng. Chính phủ đã phải mất hai năm để xác định rõ tổ chức thể chế của chương trình. Tháng 7 năm 1998, Chính phủ đã chính thức thành lập Chương trình Mục tiêu Quốc gia về XĐGN (Chương trình 133) cho giai đoạn 1998-2000. Cũng vào tháng 7 năm 1998, Chính phủ đã hình thành một chương trình có liên quan để giúp đỡ cho các xã miền núi vùng sâu vùng xa nghèo nhất (Chương trình 135).

4.2 Người nghèo cần gì

53. Phạm vi của chương trình gồm 9 bộ phận nhằm xoá đói và giảm tỷ lệ nghèo đói còn 10% dân số tính đến năm 2000. Những sáng kiến khởi xướng về XĐGN của địa phương đã được hàng loạt các chính sách ngành liên quan đến XĐGN cũng như những can thiệp được trình bày trong Khung 5.9 ủng hộ. Chính thành phần của chương trình gồm: Định canh định cư, tái định cư và các vùng kinh tế mới (do MARD thực hiện); phát triển cơ sở hạ tầng tại các xã nghèo và tái định cư (CEMMA); thúc đẩy sản xuất nông nghiệp và phi nông nghiệp (MARD); Các dịch vụ khuyến nông cho nông nghiệp, lâm nghiệp và thủy sản (MARD); Chương trình tạo thu nhập (MOLISA); đào tạo cán bộ XĐGN (MOLISA và CEMMA); trợ giúp các dân tộc ít người đang phải đương đầu với những khó khăn nghiêm trọng (CEMMA); cung cấp dịch vụ tín dụng và tiết kiệm cho người nghèo (SBV); giáo dục cho người nghèo (MOET); và y tế cho người nghèo (MOH).

54. Một số thành phần của chương trình XĐGN và các hoạt động khác nhằm mục tiêu XĐGN đã được thực hiện trong thời gian, ví dụ như Chương trình Tạo việc làm 120 đã được thực hiện từ năm 1992, và các chương trình tái định cư ở Vùng Kinh tế Mới và tái định cư cho các nhóm dân tộc ít người đã được thực hiện trong nhiều năm. Việc đánh giá ảnh hưởng tác động của các chương trình này đối với tình trạng đói nghèo rất có ích cho việc định ra các phương hướng hành động tiếp theo.

4.2 Người nghèo muốn được sử dụng nhiều hơn các dịch vụ và hoạt động của chương trình XĐGN

55. Một điều chưa rõ là các chính sách và các chương trình này có ảnh hưởng như thế nào đến người nghèo. Các PPA cho thấy rõ là hầu hết các dịch vụ của Chính phủ

liên quan đến người nghèo bao gồm:

- Các dịch vụ y tế
- Dịch vụ giáo dục
- Dịch vụ nông nghiệp, thủy sản và thú y
- Vốn vay từ các chương trình XĐGN do Ngân hàng Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn cung cấp.

56. Tất cả các dịch vụ này đều nhận được sự quan tâm của chương trình XĐGN và Chương trình hỗ trợ các xã đặc biệt khó khăn. Tuy nhiên, trong các PPA người dân rất phàn nàn về khả năng tiếp cận của người nghèo tới các dịch vụ này.

Chính phủ đã khởi xướng hàng loạt các chính sách can thiệp liên quan đến XĐGN

Khung 5.9: Các chính sách mục tiêu nhằm giảm nghèo đói

Giao đất — Chính phủ coi chính sách giao đất nông nghiệp và đất trồng rừng cho nông dân là một biện pháp lâu dài cơ bản nhằm tiến tới xoá đói, giảm nghèo và phát triển công bằng tại nông thôn.

Cung cấp tín dụng cho người nghèo - Đây là biện pháp được sử dụng rộng rãi để hỗ trợ cho các hoạt động sản xuất của các hộ nghèo. Có rất nhiều chương trình khác nhau nhưng có thể phân loại thành hai nhóm chính: các chương trình bền vững về mặt tài chính (như Ngân hàng NN và PTNT và một vài chương trình của Hội Phụ nữ) và các chương trình khác không bền vững về mặt tài chính (như Ngân hàng phục vụ người nghèo).

Xây dựng cơ sở hạ tầng nông thôn - Đây cũng là một chính sách quan trọng của Chính phủ. Hệ thống thủy lợi, nhất là cho trồng lúa, đường xá nông thôn, trường học và các trạm xá, và cung cấp nước sạch cho nông thôn là những lĩnh vực được chú trọng quan tâm đặc biệt.

Các dịch vụ nông nghiệp — Một chương trình về các dịch vụ hỗ trợ sản xuất như khuyến nông lâm và ngư nghiệp, cung ứng nguyên vật liệu và chuyển giao công nghệ đã được thực hiện từ những năm đầu thập kỷ 90 để đáp ứng nhu cầu của nông dân về đầu vào cho sản xuất.

Khuyến khích tạo công ăn việc làm - Được hình thành năm 1992, Chương trình Quốc gia về tạo công ăn việc làm chủ yếu hoạt động như là một mạng lưới an sinh nhằm giảm bớt những ảnh hưởng tiêu cực của quá trình cơ cấu lại khu vực kinh tế quốc doanh. Mục đích của chương trình này là trực tiếp thúc đẩy các cơ hội tạo việc làm thông qua các hình thức như trả tiền trợ cấp thôi việc, tín dụng trợ cấp và đào tạo các nghề mới.

Định canh Định cư cho các dân tộc ít người quen sống du cư - Chương trình định canh định cư và phát triển các khu kinh tế mới đã được Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn cùng với các chính quyền địa phương thực hiện nhằm nâng cao mức sống của người nghèo bằng cách huy động các tài nguyên đất đai cho sản xuất nông nghiệp.

Phủ xanh đất trống đồi trọc — Mục tiêu của chương trình này là phủ xanh các vùng đất trống đồi trọc và phát triển nông, lâm và ngư nghiệp trên toàn lãnh thổ đất nước. Trong những năm 1993-1996 các mục đích của chương trình này đã dần dần co hẹp lại chỉ tập trung vào phát triển các khu rừng đặc dụng được bảo vệ tại các vùng núi cao.

Giáo dục — Các hoạt động mục tiêu bao gồm: đến năm 2000 đảm bảo tất cả các huyện đều có trường tiểu học với chất lượng tốt; đẩy mạnh các hình thức giáo dục không chính thức cho trẻ em không đến trường và cho người mù chữ; và cải thiện hệ thống đào tạo dạy nghề để đáp ứng được nhu cầu của thị trường.

Y tế — Bao gồm hai loại hoạt động: các chương trình ngành dọc (như chương trình phòng chống bệnh sốt rét, bệnh bướu cổ, tiêm chủng, chăm sóc sức khỏe bà mẹ và trẻ em); và các chương trình hoạt động của địa phương (như cung cấp thẻ khám chữa bệnh miễn phí, xây dựng cơ sở cung cấp dịch vụ miễn phí cho người nghèo)

Mạng lưới bảo trợ và an sinh xã hội — Trong lĩnh vực này có ba quỹ chính: (i) Quỹ bảo đảm xã hội cho cựu chiến binh và thương bệnh binh trong chiến tranh; (ii) Quỹ bảo đảm xã hội cho trợ cấp thường xuyên trợ giúp cho các đối tượng tàn tật, trẻ em mồ côi và người già cả; (iii) Quỹ dự trữ phòng chống thiên tai và đói kém.

Phòng chống và kiểm soát ma túy - Được thành lập năm 1993 với đối tượng chủ yếu là đồng bào ít người nghèo trên vùng núi.

Nguồn: Tài liệu của chương trình XĐGN (1999).

57. **Các dịch vụ y tế** được đánh giá là quá đắt và chất lượng kém, ngay cả đối với các bản vùng cao tỉnh Lào Cai là nơi được áp dụng chế độ miễn phí. Nhiều hộ thích sử dụng dịch vụ tư nhân hơn vì các bác sĩ tư có thể chấp nhận đến tận nhà bệnh nhân và cho chữa bệnh chịu. Có một số bản cách xa trạm xá huyện hàng ngày đường vừa đi và về và như vậy rất tốn kém về mặt chi phí về lao động. Quan sát cho thấy các hộ nghèo thường chịu đựng lâu dài với bệnh tật để tránh phí tổn đi khám và chữa bệnh. Chi phí về chăm sóc sức khoẻ là một vấn đề đặc biệt khó khăn đối với các hộ nghèo có người già.

58. **Các dịch vụ giáo dục** cũng bị coi là không đến được với một số nhóm người nghèo nhất. Tất cả các PPA đều nhận thấy là nghèo đói hay thiếu ăn là yếu tố chính buộc học sinh phải thôi học ở các lớp thấp. Tại Hà Tĩnh, các hộ phần này là họ gặp phải khó khăn trong việc trang trải các nhu cầu sinh hoạt do phải trả học phí và các khoản đóng góp khác, trong khi đó tiền học thì ngày càng tăng khi học sinh học lên các lớp cao hơn. Mối liên quan giữa nghèo đói và bỏ học không chỉ hạn chế trong phạm vi các vùng nông thôn. Các hộ nghèo ở Thành phố Hồ Chí Minh cũng gặp phải những khó khăn khi trang trải chi phí cho giáo dục tiểu học. Điều này đặc biệt đúng đối với các hộ không có hộ khẩu chính thức vì họ không được hưởng chế độ miễn học phí như các hộ nghèo có hộ khẩu. Tất cả các báo cáo PPA đều nhận xét rằng nghèo đói và trình độ học vấn thấp sẽ cùng làm tăng thêm xu hướng nghèo đói và sẽ tiếp tục kéo dài cho thế hệ sau. Logic này có thể được áp dụng cho các nhóm khác có trình độ học vấn thấp: nơi mà người dân tộc ít người và phụ nữ đã ở trong tình trạng khó khăn thì việc không cung cấp các dịch vụ giáo dục một cách đồng đều giữa tất cả các nhóm dân cư sẽ duy trì sự cô lập và vì vậy, cả sự nghèo đói của họ.

59. **Các dịch vụ nông nghiệp, thuỷ sản và thú y** gặp phải những khó khăn trong việc vươn tới các vùng hẻo lánh. Người nông dân cảm thấy họ không có cơ hội để phát triển trên đất của họ do thiếu kỹ năng và kiến thức cần thiết để tăng năng suất trong việc sử dụng đất. Hạn chế này có thể vì các trạm khuyến nông của huyện thiếu nguồn lực, nhưng cũng có ý kiến lo ngại về cách tiếp cận của phương pháp khuyến nông. Có một điểm chắc chắn là các hộ nghèo cảm thấy họ bị bỏ qua trong các chương trình đào tạo, nhất là đối với phụ nữ. Đồng thời cũng có ý kiến lo ngại rằng các hoạt động khuyến nông còn mang tính chỉ thị và theo kế hoạch - mặc dù chính phủ đã bỏ việc quản lý trực tiếp đối với nông nghiệp, nhưng các hoạt động khuyến nông vẫn chưa được cung cấp theo nhu cầu.

60. **Các dịch vụ tài chính chính thức**, bao gồm cả những dịch vụ nhằm phục vụ người nghèo, dường như bỏ qua các nhóm người nghèo nhất tại các vùng **nông thôn**. Tại Hà Tĩnh, đánh giá PPA đã cho thấy *“phần lớn người nghèo, và có lẽ tất cả những người nghèo nhất trong các xã tiến hành PPA không tiếp cận được đến vốn vay từ các nguồn vốn chính thức”*, và điều này làm cho những người dân nghèo tại một xã nghèo đã phải nói *“trong khi người giàu vay được vốn thì người nghèo chỉ được xem xét để vay vốn”*. Ở vùng nông thôn Việt Nam có hai nhà cung cấp dịch vụ tài chính trên thị trường chính thức là Ngân hàng NN và PTNT và Ngân hàng Phục vụ Người nghèo (VBP). Nhưng Ngân hàng Phục vụ Người nghèo lại do Ngân hàng NN và PTNT quản lý nên nhiều hộ không phân biệt được sự khác nhau giữa hai tổ chức này. Như đã trình bày ở trên, Ngân hàng cho Người nghèo (VBP) (thường cùng với Hội Phụ nữ) là kênh thực hiện các khoản cho vay được trợ cấp từ chương trình XĐGN và các chương trình khác. Vì các khoản cho vay này được trợ cấp nên nguồn cho vay bị hạn chế và nhu cầu đối với vốn vay này rất lớn. Tuy lãi suất không thấp như vốn vay từ VBP nhưng lãi suất của vốn vay từ Ngân hàng NN và PTNN cũng còn thấp hơn rất nhiều so với vay

trên thị trường phi chính thức và vì vậy cũng có nhu cầu vốn vay khá lớn.

61. Một điều thú vị là tại Thành phố Hồ Chí Minh, nơi khởi xướng ra chương trình XĐGN, thì chương trình này được người nghèo đánh giá cao nhất. Từ đánh giá PPA tại Thành phố Hồ Chí Minh có thể thấy rằng có lẽ các hộ nghèo được tiếp cận tốt hơn đến các nguồn tín dụng chính thức. Theo báo cáo PPA này, nhìn chung các hộ nghèo được vay vốn dành cho họ, *ngoại trừ dân di cư không có hộ khẩu chính thức*.

4.3 Người nghèo nhận được gì

62. Các PPA đã chỉ ra rằng tuy có nhiều nỗ lực và các chương trình của chính phủ đã tồn tại hay đã được lên kế hoạch nhưng việc thực hiện và phạm vi của chúng phụ thuộc chủ yếu vào các tổ chức chính quyền và nguồn lực ở địa phương, các nguồn lực này hiếm khi có đủ. Vì vậy các chương trình thường là nhỏ, phạm vi hạn hẹp và nhiều khi không đến được với người nghèo. Điều này đã được khẳng định bằng các số liệu từ VLSS98. Bảng 5.4 trình bày số liệu từ báo cáo của các hộ về các khoản thu nhập họ đã nhận được từ các chương trình xã hội của chính phủ (và các tổ chức phi chính phủ) trong năm qua tính theo đầu người. Khoản chi trả lớn nhất của chính phủ (82% của tổng số trong năm 1998) là từ quỹ bảo hiểm xã hội, chi trả cho các đối tượng hưu trí, trợ cấp mất sức cho cán bộ công nhân viên chức và người lao động trong các xí nghiệp quốc doanh. Các khoản bảo trợ xã hội bao gồm lương cho cựu chiến binh, cho các gia đình liệt sĩ thì nhỏ hơn rất nhiều và chỉ chiếm 16% trong tất cả các khoản phúc lợi chi trả.

Chi trả bảo hiểm xã hội cho công chức nhà nước chiếm tỷ lệ lớn trong hệ thống phúc lợi xã hội của Việt Nam.

Bảng 5.4: Phạm vi hưởng lợi của thu nhập từ phúc lợi xã hội, 1998

Nhóm 20% dân số	Thu nhập từ các chương trình (Đồng Việt nam/đầu người/năm)					Tổng thu nhập từ các quỹ phúc lợi trên tổng thu nhập của hộ (%)
	Quỹ bảo hiểm xã hội	Quỹ Bảo trợ xã hội	Chương trình Xóa đói Giảm nghèo	Trợ giúp từ các Tổ chức Phi Chính phủ	Tổng thu nhập từ phúc lợi xã hội	
Nhóm 20% nghèo nhất	15.961	11.282	1.472	1.152	29.868	2,7
Nhóm 20% thứ 2	42.020	15.597	2.415	554	60.586	3,7
Nhóm 20% thứ 3	77.120	24.500	1.053	313	102.986	4,8
Nhóm 20% thứ 4	153.840	23.535	869	298	178.542	6,1
Nhóm 20% giàu nhất	207.654	21.776	659	443	230.532	3,8
Tổng	99.352 (82,4%)	19.339 (16,0%)	1.294 (1,1%)	552 (0,%)	120.537 (100%)	4,4

Nguồn: Ước tính của Ngân hàng Thế giới dựa vào số liệu của VLSS98 (1999).

63. VLSS cũng tìm hiểu về phúc lợi xã hội theo các chương trình hay chính sách xoá đói giảm nghèo của Chính phủ cũng như sự hỗ trợ của các tổ chức phi chính phủ trong nước và quốc tế. Số tiền nhận được ở đây là không đáng kể, khoảng 0.92 USD và 0.40 USD tương ứng cho một người/một năm.

64. Bảng 5.5 cung cấp các thông tin về phần trăm dân số ở mỗi nhóm 20% dân số nhận được phúc lợi xã hội. Phạm vi ảnh hưởng của chương trình xoá đói giảm nghèo rất nhỏ: chỉ có 2.2% dân số sống trong các hộ gia đình nhận được phúc lợi từ các chương trình xoá đói giảm nghèo. Các con số này có thể thấp hơn thực tế vì các hộ gia đình có thể không biết nguồn của những phúc lợi mà họ nhận được. Tuy nhiên, cả số liệu của VLSS và PPA đều cho thấy phạm vi hạn chế của các chương trình phúc lợi xã hội.

Phạm vi hưởng lợi của các chương trình giảm nghèo công cộng rất hạn hẹp

Bảng 5.5: Phạm vi hưởng lợi của hệ thống phúc lợi xã hội, 1998

Nhóm 20%	Tỷ lệ % dân số sống trong các hộ được nhận phúc lợi xã hội từ các nguồn			
	Quỹ bảo hiểm xã hội	Quỹ Bảo trợ xã hội	Quỹ XĐGN	Tổ chức phi chính phủ
Nhóm 20% nghèo nhất	3,5	9,2	6,7	0,7
Nhóm 2	8,1	8,6	1,8	0,9
Nhóm 3	10,6	11,7	1,4	0,3
Nhóm 4	16,4	10,4	1,0	0,2
Nhóm 20% giàu nhất	17,5	7,9	0,3	0,1
Tổng số	11,2	9,5	2,2	0,5
Nông thôn	9,4	10,2	2,6	0,6
Thành thị	18,3	7,1	0,8	0,1

Nguồn: Ước tính của Ngân hàng Thế giới dựa vào số liệu của VLSS98 (1999).

4.4 Tăng cường việc hướng các nguồn lực khan hiếm cho xóa đói giảm nghèo như một ưu tiên hàng đầu

65. Các nguyên tắc dùng làm cơ sở cho mạng lưới an sinh và trợ giúp dựa vào cộng đồng với mức độ phân cấp cao hiện đang bị nền cơ chế kinh tế thị trường đang hình thành đe dọa. Đặc biệt tính cơ động ngày càng cao là một yếu tố không thể thiếu được của cơ chế thị trường đã làm giảm hiệu quả của việc phát hiện và giúp đỡ người nghèo của cộng đồng và làm cho việc huy động các nguồn lực của cộng đồng để giúp đỡ người nghèo trở nên khó khăn hơn.

66. Để cải thiện việc định hướng mục tiêu và tiếp cận tới người nghèo tốt hơn thì trước hết chính phủ phải chuyển đổi các cơ cấu và quá trình thể chế đã từng làm cơ sở cho việc chuyển nhượng và cung cấp mạng lưới an sinh trong thời gian qua. Quá trình chuyển đổi này bao gồm:

- **Xác định và giám sát:** Cần phải qui định các chuẩn mực quốc gia về xác định người nghèo một cách nhất quán giữa các vùng trong cả nước; cần phải thiết kế và thực hiện các cuộc điều tra và các công cụ khác để đánh giá và giám sát nhu cầu của địa phương và kết quả thực hiện chương trình một cách nhất quán.
- **Phối hợp các chương trình:** các tiểu chương trình hiện có cần phải được liên kết và phối hợp một cách chặt chẽ hơn. Đồng thời cũng cần phải thiết lập một hệ thống các qui tắc rõ ràng và phổ biến cho việc thực hiện tại cấp địa phương.

- **Tăng cường chức năng của mạng lưới an sinh:** Cần phải nỗ lực xây dựng một mạng lưới an sinh có cả chức năng bảo hiểm để vừa giúp các cá nhân giải quyết được rủi ro của riêng họ lại vừa tạo điều kiện cho các hộ và cộng đồng khắc phục được các đột biến ảnh hưởng đến toàn bộ địa phương. Mục tiêu thứ hai còn đòi hỏi nỗ lực ở trung ương và mức chia sẻ rủi ro cao hơn ở cấp quốc gia. Hệ thống này cần phải rất linh hoạt theo nghĩa là nó luôn phải sẵn sàng cứu trợ khi cần thiết.

Khả năng định hướng mục tiêu thường tăng lên trên hai nguyên tắc sau:

67. **Định hướng các nguồn lực vào các vùng nghèo:** ngân sách trung ương dành cho cứu trợ nghèo đói, chương trình xã hội và các chương trình khác cần phải được định hướng vào các tỉnh và các vùng nghèo thông qua sử dụng các bản đồ nghèo đói và thông tin từ các chương trình giám sát nghèo đói được thực hiện tốt. Bản đồ thông tin về nghèo đói càng chi tiết thì việc định hướng sự trợ giúp ở cấp cộng đồng càng có tính khả thi cao hơn. Mặc dù tính cơ động hiện ngày một gia tăng nhưng Việt nam vẫn còn nhiều khả năng để định hướng sự trợ giúp theo vùng địa lý một cách tốt hơn.

68. **Sử dụng sự tự định hướng mục tiêu ở bất cứ nơi nào có thể:** Kinh nghiệm quốc tế cho thấy việc tự định hướng mục tiêu - theo đó mà các điều kiện được đưa vào thiết kế dự án sao cho chỉ có người nghèo được tham gia - thường là phương pháp định hướng mục tiêu có hiệu quả nhất về mặt chi phí nhằm có được tác động đến nghèo đói trong một khu vực nhất định trong hoàn cảnh có nhiều hạn chế mà kinh tế nông thôn kém phát triển phải đối mặt. Tự định hướng mục tiêu thường có chi phí hành chính thấp, giữ gìn được các khuyến khích người dân thoát khỏi nghèo đói và ít bị phụ thuộc vào các giới có chức quyền ở địa phương hay các quan chức tham nhũng.

69. Nghiên cứu và kinh nghiệm quốc tế cho thấy có nhiều hình thức về tự định hướng mục tiêu được sử dụng tương đối rộng rãi có thể hoạt động tốt mà vẫn hoàn thành cả hai chức năng là bảo hiểm và chuyển nhượng nếu được thiết kế thích hợp. Các chương trình hoạt động công ích nhằm cung cấp công việc xã hội có ích cho người có nhu cầu là những thí dụ điển hình. Ý tưởng ở đây là cung cấp sự bảo đảm của xã hội về công việc cho các dự án được thôn làng khởi xướng. Bất cứ ai cũng có thể nhận được việc làm ở bất cứ thời điểm nào (chức năng bảo hiểm), và mức lương thấp đã làm cho dự án trở thành tự thu hút được đúng đối tượng. Lao động công ích cần được bổ sung bằng một loạt các trợ giúp tiền mặt hay thực phẩm cho các nhóm người hoặc không thể làm việc được hoặc không thể rời các hoạt động của họ được như trong các trường học. Các chương trình trợ cấp ăn ở trường đã tỏ ra có hiệu quả trong việc giúp trẻ em nghèo vẫn được đến trường. Việc xác định mục tiêu ở đây chủ yếu dựa vào các thông tin và tiêu thức ở cấp xã, như không thể làm việc, hoặc mù chữ, là những thông số dễ nhận biết được, không bị sử dụng sai, và thường được gắn liền với nghèo đói.

Phần III

Tiến tới một chiến lược giảm nghèo đói toàn diện

Phần cuối cùng của bản báo cáo này sẽ phác họa phương thức mà Việt Nam có thể áp dụng để xây dựng và thực hiện một chiến lược giảm nghèo đói toàn diện. Điều cốt yếu của phương thức này là kế thừa những hiểu biết về nghèo đói và những nhân tố gây nên nghèo đói đã được phân tích trong phần I và II đồng thời lựa chọn những can thiệp nào của chính phủ có tác động nhiều nhất đến nghèo đói trong từng ngành cụ thể. Bên cạnh đó, cần sử dụng một số chỉ tiêu về kết quả được xây dựng và giám sát trên cơ sở có sự tham gia rộng rãi.

CHƯƠNG 6

TIẾN TỚI MỘT CHIẾN LƯỢC GIẢM NGHÈO ĐỐI TOÀN DIỆN

1. Trong năm năm qua, công cuộc giảm nghèo đói của Việt Nam đã đạt được những bước tiến đáng kể song nghèo đói vẫn còn tồn tại trên cả diện rộng và bề sâu; bởi vậy trong năm, mười năm tới đây còn rất nhiều việc cần làm. Chương 1 và chương 2 đã trình bày tính phức tạp của nghèo đói ở Việt Nam bao gồm từ mức thu nhập và chỉ tiêu thấp tới những thiếu hụt trong y tế và giáo dục cũng như những yếu tố phúc lợi “phi vật chất” khác trong đó có tình trạng bất bình đẳng về giới, không an toàn, không có vị thế và bị cô lập khỏi xã hội. Nội dung của ba chương 3, 4 và 5 đề cập tới ba mảng hoạt động cấp bách để chống lại nghèo đói.

- Trước hết phải mở ra những **cơ hội** tạo việc làm và nâng cao năng suất lao động để từ đó góp phần tăng thu nhập và giúp người nghèo vượt ra khỏi nghèo đói;
- Thứ hai, phải có các biện pháp để đảm bảo ích lợi của tăng trưởng và khả năng tiếp cận các dịch vụ một cách **khách quan và công bằng**; nhờ vậy mọi công dân đều được hưởng những thành quả do sự phát triển mang lại;
- Thứ ba, cần đặc biệt chú ý giảm bớt nguy cơ **đễ bị tổn thương** của người nghèo trước những bất trắc trong đời sống (ốm đau, mùa màng thất bát, mất đi người kiếm tiền nuôi gia đình, v.v...)

2. Kết hợp lại, ba nhân tố này tạo nên chính sách phát triển. Trong việc tìm đến cách cải thiện đời sống của người dân mình, mọi quốc gia đều phải hình thành được một chiến lược rõ ràng cho từng mảng. Các chương 3, 4 và 5 cho thấy Chính phủ Việt Nam đang nỗ lực tìm ra chiến lược riêng cho mình trên từng mảng hoạt động như thế nào đồng thời cũng đưa ra khuyến nghị cho tương lai.

3. Ba mảng cấp bách đó cũng cần phải định hướng cho quá trình xây dựng chính sách cho từng ngành và chính sách kinh tế chung. Trong quá trình phân bổ những nguồn lực công cộng cho các mục đích sử dụng cũng như trong quá trình xây dựng luật pháp, quy chế và những biện pháp khuyến khích, mọi quyết định đều phải tính đến ảnh hưởng tới đời sống của người dân (nhất là của những người nghèo). Do vậy chương trình của mỗi ngành và chương trình kinh tế chung phải nêu bật được tác dụng tạo thêm cơ hội, đảm bảo công bằng và giảm nguy cơ rủi ro. Hình 6.1 minh họa cho đặc điểm chung đó của các lĩnh vực chính trong quá trình lập kế hoạch phát triển. Đây sẽ là một sơ đồ chỉ hướng hay một khuôn khổ để chuyển những phân tích được trình bày trong báo cáo này thành chiến lược của các ngành. Trong khuôn khổ phân tích ngành như thế này, các chủ đề mang tính liên ngành như vấn đề giới và môi trường như đã được đề cập trong báo cáo này sẽ không được xem xét riêng biệt. Những vấn đề đó sẽ được đề cập trong tất cả các chủ đề theo các ngành.

4. Chương này không định trình bày một cách toàn diện về cách thức xây dựng các chính sách và chương trình trong từng ngành để có thể giảm nghèo đói được nhiều nhất ở Việt Nam. Nó chỉ ra hướng mà các chính sách và chương trình có thể được thực hiện (với sự hỗ trợ phát triển của các tổ chức trong và ngoài nước) như là một bộ

phần của chương trình kinh tế trung hạn của Chính phủ. Chương này cũng thảo luận về phương thức vận dụng các mục tiêu phát triển trong nước và quốc tế để làm rõ các mục tiêu và theo dõi những kết quả đạt được. Phần cuối của chương sẽ thảo luận về phương thức mà các đối tác phát triển có thể hỗ trợ cho Việt Nam trong việc xây dựng và thực hiện chiến lược giảm nghèo đói của mình.

Trong từng chương trình kinh tế và chương trình ngành cần phải giải thích được xem thiết kế của chương trình đó có tác dụng tạo thêm cơ hội, đảm bảo công bằng và giảm nguy cơ rủi ro như thế nào

Những nội dung trọng tâm của mỗi chiến lược giảm nghèo										
		Phát triển con người và xã hội		Cơ sở hạ tầng vật chất		Quản lý kinh tế		Phát triển vùng		Điều hành quốc gia
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	
		<u>Con người</u> - Giáo dục - Y tế - Dinh dưỡng - Dân số	<u>Xã hội</u> - Mạng lưới an sinh xã hội - Kiến thức - Văn hóa	<u>Vật chất</u> - Vận tải - Năng lượng - Nước	<u>Chính sách doanh nghiệp</u> - Cải cách các DNNN - Khu vực tư nhân - Ngân hàng và tài chính	<u>Chính sách kinh tế vĩ mô</u> - Chính sách tài chính - Chính sách thương mại	<u>Phát triển nông thôn</u> Bao gồm cả các vùng núi xa xôi	<u>Phát triển đô thị</u>	- Công vụ - Pháp lý - Tính minh bạch - Sự tham gia của người dân - Chống tham nhũng	
	Tạo cơ hội									
Đảm bảo công bằng										
Giảm nguy cơ tổn thương										

Hình 6.1: Khuôn khổ sử dụng làm cơ sở cho đánh giá những điều kiện tiên quyết để giảm nghèo đói và tăng trưởng công bằng

1. XÂY DỰNG CÁC CHÍNH SÁCH VÀ CHƯƠNG TRÌNH KINH TẾ VÀ NGÀNH

5. Đối với Chính phủ Việt Nam đây quả là một thời điểm thích hợp để đưa cuộc đấu tranh chống nghèo đói vào trọng tâm của các chính sách và chương trình cho thập kỷ tới và tương lai xa hơn. Chính phủ mới bắt tay vào công việc lên kế hoạch từ nay đến cuối năm 2000 để từ đó xây dựng kế hoạch cho năm năm tiếp theo (2001-2005). Ngoài ra, nhằm chuẩn bị cho Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ IX dự định tổ chức vào năm 2001, các cơ quan nhà nước sẽ đánh giá lại về triển vọng trong dài hạn của đất nước. Một chiến lược phát triển kinh tế xã hội mười năm (đến 2010) sẽ được soạn thảo nằm trong định hướng dài hạn hơn (tới năm 2020). Rất có thể những kế hoạch này của Việt Nam sẽ trở thành những công cụ giúp Việt Nam bước vào con đường phát triển công bằng và bền vững, đồng thời cũng giúp Việt Nam tiếp tục gạt hái những thành công trong công cuộc giảm nghèo đói như năm năm vừa qua.

6. Có rất nhiều cách để phân loại các nhân tố khác nhau của quá trình hoạch định chính sách. Hình 6.1 đã phân nhóm những lĩnh vực cần được các nhà hoạch định chính sách chú ý vào năm mảng lớn:

- Phát triển con người và xã hội;
- Cơ sở hạ tầng vật chất;
- Quản lý kinh tế;
- Phát triển vùng (nông thôn và đô thị);
- Điều hành quốc gia có hiệu quả.

7. Chính phủ đã nhận thấy rõ ràng rằng nếu muốn tiếp tục giảm nghèo đói sẽ phải có những hành động kiên quyết hơn trong mỗi lĩnh vực vừa nêu cũng như trong từng mảng nhỏ của chúng. Ngày càng có nhiều bằng chứng cả ở Việt Nam và trên thế giới cho phép khẳng định rằng thường phải có những hoạt động ở nhiều ngành thì mới đạt được những kết quả tích cực trong việc cải thiện đời sống của người dân. Ví dụ nếu muốn nâng cao tỷ lệ người dân tộc biết chữ một cách có hiệu quả thì không chỉ riêng ngành giáo dục phải tích cực hơn (đào tạo giáo viên, xây dựng giáo trình, sách giáo khoa, trường sở...) mà còn cần đến các điều kiện thuộc cơ sở hạ tầng (tăng khả năng sử dụng các cơ sở vật chất, kể cả điện), quản lý nhà nước, thông tin cũng như các chính sách cho kinh tế nông thôn (nhằm tạo thêm những cơ hội giúp người dân nâng cao thu nhập). Nói một cách rộng hơn, kể cả khi có những khoản đầu tư lớn vào phát triển con người với mục tiêu tạo nên một xã hội khỏe mạnh và có trình độ cao cũng không thể chống lại nghèo đói nếu như quản lý kinh tế yếu kém và không thể làm tăng thu nhập do không tăng trưởng và không có cơ hội tạo thêm thu nhập. Tuy nhiên nói đấu tranh chống nghèo đói trên tất cả các mặt trận không hề có nghĩa rằng chúng ta phải thực hiện mọi công việc cùng một lúc. Để xác định thứ tự ưu tiên phải làm rõ được những khâu ách tắc - những trở ngại trên đường tới thành công- và đột phá vào các ách tắc đó trước tiên. Và để đảm bảo rằng những ưu tiên được lựa chọn phản ánh được đúng mối quan tâm của người nghèo thì cần phải thu hút họ vào quá trình lập kế hoạch có sự tham gia của người dân.

8. Trong những năm tới, Chính phủ Việt Nam sẽ chuẩn bị xem xét lại các chiến lược trung hạn cho từng lĩnh vực. Trong chương này chúng tôi xin xem xét vấn đề một số vấn đề và đánh đổi mà theo chúng tôi cần phải tính đến trong quá trình này.

1.1. Phát triển con người và xã hội

9. Đầu tư cho phát triển con người và xã hội có vai trò rất quan trọng đối với ba mảng cấp bách của một chiến lược giảm nghèo đói - tạo cơ hội, bảo đảm công bằng và giảm nguy cơ bị tổn thương. Và nếu như các chỉ số về phạm vi cung cấp dịch vụ y tế và giáo dục của Việt Nam cao hơn hẳn tiêu chuẩn quốc tế thông thường thì chất lượng của chúng lại đòi hỏi phải được cải thiện gấp. Việc cung cấp dịch vụ cho người nghèo cũng cần được cải thiện nhanh chóng. Các phân tích gần đây về nhu cầu tài chính cho y tế và giáo dục đã chỉ ra mức chi tiêu thực tế cho y tế và giáo dục còn thấp so với tiêu chuẩn quốc tế¹⁷. Giờ đây thách thức chính là phải làm sao tạo được năng lực đủ để tiếp nhận những nguồn lực cần thiết một cách có hiệu quả để từ đó nâng cao chất lượng và khả năng tiếp cận dịch vụ của người dân. Để đưa ra ví dụ minh họa, dưới đây chúng tôi sẽ tập trung phân tích ngành giáo dục. Những vấn đề tương tự cũng nảy sinh ở trong ngành y tế và sẽ được thảo luận kỹ hơn trong Báo cáo Ngành y tế sắp xuất bản (1999).

10. Hiện tại trong ngành giáo dục đang có ba vấn đề chính- khả năng tiếp cận giáo dục, chất lượng và tính thiết thực của giáo dục, trang trải cho giáo dục. Trong quá trình chuẩn bị lập kế hoạch năm năm tới, các nhà hoạch định chính sách trong lĩnh vực giáo dục cần phải chú ý xem xét ba nhóm vấn đề:

(i) Làm thế nào để tạo ra một sự tiếp cận công bằng hơn đến dịch vụ giáo dục? Mặc dù tỷ lệ học sinh đến trường khá cao và không có sự chênh lệch đáng kể giữa số học sinh nam và nữ nhưng còn rất nhiều vùng và nhiều nhóm người chịu thiệt thòi vẫn không có được điều kiện như các nhóm khác trong việc tiếp cận đến giáo dục cơ bản. Trong số những học sinh không được đi học có tới 50% là con em các dân tộc thiểu số. Ở Lai Châu- một tỉnh miền núi nghèo- chỉ có 49% phụ nữ trưởng thành biết chữ. Sự chênh lệch giữa nhóm dân giàu và dân nghèo không lớn ở bậc giáo dục tiểu học nhưng ngày càng thể hiện rõ nét trong các bậc học cao hơn. Ví dụ như ở trường tiểu học, 80% số trẻ em trong nhóm dân nghèo nhất được đến trường so với tỷ lệ 92% đối với nhóm người giàu nhất (Bảng 6.1). Sự chênh lệch này lớn hơn nhiều ngay đối với cấp hai: chỉ có 37% trẻ em nghèo được đi học trong khi tỉ lệ này đối với trẻ em con nhà khá giả là 87%. Rõ ràng là việc bảo đảm khả năng tiếp cận một cách công bằng tới dịch vụ giáo dục cơ bản cho tất cả mọi người dân là nhân tố hết sức cần thiết để đảm bảo tính công bằng trong khả năng tiếp cận đến những cơ hội và những nguồn thu nhập mới trong tương lai.

¹⁷ Xem Báo cáo Ngành y tế (sắp xuất bản) và Việt Nam: Báo cáo Tài chính cho Giáo dục (Ngân hàng Thế giới, 1997)

Chênh lệch giữa người giàu và người nghèo trong khả năng tiếp cận tới dịch vụ giáo dục tăng lên theo cấp học

Bảng 6.1: Tỷ lệ học sinh đến trường xét theo nhóm chi tiêu

Tỷ lệ trẻ em đi học đúng tuổi	Nhóm chi tiêu					Việt Nam
	I nghèo nhất	II	III	IV	V giàu nhất	
Tiểu học	81,9	93,2	94,6	96,0	96,4	91,4
Phổ thông cơ sở	33,6	53,0	65,5	71,7	91,0	61,7
Phổ thông trung học	4,5	13,3	20,7	36,5	64,1	28,6
Dạy nghề trung học và đại học	0,4	0,6	2,9	8,3	28,9	9,3

Nguồn: Ước tính của Ngân hàng Thế giới dựa vào số liệu của VLSS98

(ii) Làm thế nào để nâng cao chất lượng và tính thiết thực của dịch vụ giáo dục?

Chất lượng và tính thiết thực là những yếu tố ngày càng được chú ý và các gia đình ở nông thôn và thành thị có cách nhìn nhận khác nhau về vấn đề này. Những người nghèo thường sống trong những cộng đồng hẻo lánh và mang nặng tính truyền thống nên cho rằng chương trình học và phương pháp giảng dạy còn xa vời đối với cuộc sống thực tế. Đối với họ, phương pháp giảng dạy ở cấp giáo dục cơ bản thường là xa lạ, thời gian nghe giảng còn nhiều hạn chế và đôi khi gây cản trở công việc của nông thôn hay những công việc khác trong gia đình. Còn những gia đình ở thành phố thì có mối lo lắng ngày càng tăng về tình trạng chất lượng xuống cấp và theo họ nội dung chương trình cũng như phương pháp giảng dạy đều cần phải có sự thay đổi.

11. Các nhà hoạch định chính sách đều nhận thấy rằng chương trình học hiện nay hầu như chưa tạo được một nền móng tốt cho một xã hội học hỏi (learning-society) ở trong nền kinh tế thị trường. Những nhà lãnh đạo tuy có e ngại rằng lợi thế về giá lao động thấp của Việt Nam đang bị suy giảm song cũng chưa có được những quyết định cần thiết để giành lại khả năng cạnh tranh thông qua kiến thức, kỹ năng và tính linh hoạt. Họ vẫn còn thiên về cách học thụ động trong những lĩnh vực nghề nghiệp đã được xác định trước chứ không phải là phương pháp học năng động và linh hoạt phù hợp với nền kinh tế đang phát triển và thay đổi. Nâng cao chất lượng và tính thiết thực trong giáo dục của Việt Nam chính là yếu tố then chốt để giúp Việt Nam nâng cao chất lượng lực lượng lao động của mình và thu hút đầu tư để từ đó tạo thêm công ăn việc làm, mang lại cơ hội thu nhập cho những người lao động.

(iii) Làm thế nào để nâng cao hiệu quả trong chi tiêu cho giáo dục đồng thời giảm gánh nặng chi phí cho giáo dục của người nghèo? Hiện tại, hiệu quả của chi tiêu cho

giáo dục còn rất thấp- tỷ lệ học sinh lưu ban và bỏ học vẫn còn rất cao làm giảm kết quả học tập và tăng chi phí giáo dục cho chính phủ và gia đình. Và việc giáo dục cơ bản còn dựa quá nhiều vào nguồn tiền đóng góp của các hộ gia đình đã khiến những hộ thu nhập thấp phải chịu thêm một gánh nặng chi phí khá đáng kể. Hiện nay, các hộ gia đình phải chịu gánh nặng trang trải 42% tổng chi cho giáo dục tiểu học và 50% tổng chi tiêu cho giáo dục cơ bản (bao gồm cả trung học cơ sở). Mức miễn giảm học phí cho học sinh nghèo hay những khoản trợ cấp định hướng khác vẫn còn là quá thấp để có thể giúp các hộ nghèo có khả năng trang trải được chi phí cho giáo dục cơ bản. Các nghiên cứu cho thấy rằng việc miễn giảm học phí ở Việt Nam có ảnh hưởng rất nhỏ đối với người nghèo, chủ yếu vì nó chiếm tỷ lệ nhỏ trong tổng chi của phụ huynh cho trường và chi liên quan đến học hành (Nguyễn Nguyệt Nga, sắp xuất bản) và vì chúng có phạm vi áp dụng hẹp (Bảng 6.2). Hơn nữa, bởi các hộ nghèo thường sống trong những cộng đồng nghèo với mức chi tiêu cho giáo dục thấp hơn (kể cả từ phía phụ huynh cũng như từ nhà nước) nên con em của họ cũng chỉ được học ở những trường chất lượng thấp hơn hẳn. Chi tiêu công cộng cần phải được xem xét lại để tìm ra phương thức giúp các hộ nghèo giảm bớt gánh nặng chi trả cho các dịch vụ xã hội cơ bản. Và các chính sách xóa đói giảm nghèo có thể hỗ trợ thông qua việc tăng cường định hướng theo lãnh thổ nhằm đưa ngân sách giáo dục và ngân sách cho xóa đói giảm nghèo đến được với những cộng đồng nghèo đồng thời để trả lương cho giáo viên, xây dựng trường học và cung cấp các vật phẩm cần thiết cho những khu vực đó. Những hộ được chính quyền địa phương xác định thuộc diện nghèo cũng có thể được cung cấp lương thực để giúp họ tiếp tục cho con em tới trường giống như các chương trình đổi lương thực lấy giáo dục truyền thống. Các nguyên tắc đó cũng cần phải được áp dụng đối với dịch vụ y tế.

Việc miễn giảm học phí có phạm vi áp dụng hạn chế

Bảng 6.2: Phạm vi triển khai chương trình miễn giảm học phí trong năm 1998

Nhóm chi tiêu	Tỷ lệ dân được miễn học phí		
	Giảm	Miễn	Cả hai
Nhóm 1 (Nghèo nhất)	2,9	3,8	6,8
Nhóm 2	3,6	2,2	5,8
Nhóm 3	3,9	1,1	5,0
Nhóm 4	3,2	1,2	4,4
Nhóm 5 (Giàu nhất)	2,4	0,5	2,9
Tổng cộng	3,2	1,7	5,0
Nông thôn	3,6	2,0	5,6
Thành thị	1,8	0,7	2,6

Nguồn: Ước tính của Ngân hàng Thế giới dựa trên số liệu của VLSS98

1.2. Cơ sở hạ tầng vật chất

12. **Cơ sở hạ tầng và cơ hội.** Có rất nhiều bằng chứng cho thấy ở Việt Nam, đầu tư đúng đắn vào cơ sở hạ tầng đem lại ích lợi lớn về mặt kinh tế. Chẳng hạn những dự án giao thông vận tải và năng lượng được chuẩn bị kỹ lưỡng có thể đạt mức lợi nhuận tới

30%, do giảm bớt được những ách tắc, lợi nhuận của người nông dân sẽ được tăng lên và khả năng cạnh tranh cũng sẽ được cải thiện. Muốn tận dụng được những khoản lợi nhuận lớn nhằm thúc đẩy tăng trưởng kinh tế và từ đó tạo thêm nhiều cơ hội việc làm đòi hỏi phải tăng đầu tư, nâng cao năng lực thiết kế và thực hiện, đồng thời cũng cần thêm nhiều nguồn tài trợ mới. Để đạt lại tốc độ tăng trưởng như trước, nhu cầu đầu tư vào cơ sở vật chất (giao thông vận tải, năng lượng, viễn thông, nước) trên cả nước lên tới 4 tỷ đôla mỗi năm (khoảng 15% GDP). Để đạt được điều này cần phải thay đổi cách thức huy động vốn. Nếu những khoản đầu tư vừa nêu không chèn lấn đầu tư vào các chương trình thậm chí còn cấp thiết hơn đó là con người và xã hội thì ít nhất một nửa tổng đầu tư này cần phải huy động từ khu vực tư nhân và lợi nhuận giữ lại của các doanh nghiệp nhà nước.

13. **Cơ sở hạ tầng, Công bằng và Nguy cơ bị tổn thương.** Kể từ năm 1993, khả năng tiếp cận hầu hết các dạng cơ sở hạ tầng của người dân đã được cải thiện đáng kể, ít nhất là về số lượng. Tuy vậy, phân tích về mức sống dân cư năm 1998 lại cho thấy sự bất bình đẳng giữa khả năng tiếp cận của người nghèo và những nhóm người khác, giữa các vùng, giữa nông thôn và thành thị vốn có từ năm 1993 vẫn tiếp diễn. Người nghèo, những người dân nông thôn và các vùng sâu vùng xa vẫn chưa được cung cấp đầy đủ các dịch vụ về cơ sở hạ tầng. Việc có được cơ sở hạ tầng và các dịch vụ có ý nghĩa rất quan trọng giúp người nghèo cải thiện nguồn nhân lực, giảm bớt khả năng rủi ro, cho phép họ tham gia và góp phần vào các cơ hội cải thiện đời sống do nền kinh tế thị trường mang lại.

14. Lấy ví dụ như khả năng được sử dụng nguồn nước sạch và điều kiện vệ sinh tốt hơn sẽ nâng cao sức khỏe của người nghèo, giảm bớt những chi phí do ốm đau như mất thu nhập và từ đó có thể cải thiện đời sống chung. Các phương tiện giao thông liên lạc tốt hơn cho nông thôn là điều kiện cơ bản đưa các hộ nghèo hòa nhập với nền kinh tế thị trường và giúp họ phát triển các hoạt động sản xuất nông nghiệp cũng như phi nông nghiệp để từ đó đem lại lợi ích chung cho cả cộng đồng. Ngoài ra việc được sử dụng những nguồn năng lượng và công tác quản lý nguồn nước chặt chẽ hơn cũng góp phần thúc đẩy các hoạt động sản xuất nông nghiệp và phi nông nghiệp ở nông thôn mà hầu hết người nghèo của Việt Nam đang phải phụ thuộc vào.

15. Nhận thức được điều đó, Chính phủ đã thông báo kế hoạch mở rộng thêm cơ sở hạ tầng ở các vùng nghèo và vùng sâu vùng xa. Mặc dù kế hoạch kéo điện về 100% số thị trấn, 80% các trung tâm xã và 60% số hộ có thể chưa đạt được trong năm 2000 như dự định nhưng là một mục tiêu thích hợp cũng như những mục tiêu tăng khả năng tiếp cận bên ngoài ở khu vực nông thôn. Các chương trình mục tiêu này đang được tăng cường bởi các chương trình cơ sở hạ tầng cấp cộng đồng. Chương trình 1.715 xã nghèo trong đó cho phép các cư dân trong xã tự quyết định sử dụng nguồn vốn được cấp vào những công trình cơ sở hạ tầng nhỏ có thể sẽ đóng vai trò quan trọng trong việc mở mang thêm phúc lợi cho khu vực nông thôn.

16. Bởi Chính phủ đang nỗ lực thực hiện cam kết cung cấp thêm cơ sở hạ tầng cho người nghèo, kế hoạch năm năm tới đây sẽ cần phải nêu và giải quyết được một số vấn đề khó khăn như sau:

(i) Phân bổ các nguồn lực giữa các tỉnh và trong phạm vi từng tỉnh như thế nào?

Chính quyền nước nào cũng luôn phải cân nhắc, lựa chọn phân bổ nguồn lực giữa nơi có lợi ích tài chính cao nhất hay nơi có nhu cầu xã hội cấp thiết nhất. Sự đánh đổi giữa phân bổ nguồn lực vào ba tam giác phát triển của Việt Nam- với mật độ dân số cao,

tiềm lực tăng trưởng nhanh có khả năng đem lại lợi nhuận cao- và vùng núi phía bắc hay cao nguyên Trung bộ là một ví dụ minh họa sinh động. Tìm ra lời giải đáp cho cách lựa chọn đó không phải dễ dàng. Tốt nhất là để lựa chọn đúng đắn phải tiến hành phân tích tỉ mỉ về cả lợi ích kinh tế và xã hội. Tuy nhiên, thực tế từ rất nhiều nước trên thế giới đã chứng tỏ rằng nếu tính toán, phân tích một cách thận trọng thì các kết luận đều đi tới một điểm chung là cần phân bổ nhiều hơn các nguồn lực cho những vùng nghèo. Việc phân bổ các nguồn lực cho cơ sở hạ tầng cho các vùng cần tỷ lệ nghịch với các nguồn lực sẵn có của các tỉnh và tỷ lệ thuận với tỷ lệ nghèo đói và nhu cầu thực tế về cơ sở hạ tầng. Phân bổ vốn phải nhằm vào việc bù đắp cho những tỉnh nghèo hơn, có nhu cầu cao hơn và tránh khơi sâu thêm sự bất bình đẳng giữa các vùng. Tương tự, ngay trong nội bộ từng tỉnh các dự án cũng phải được lựa chọn kỹ càng nhằm tối đa hóa tác động có lợi cho người nghèo. Do đó cơ sở để lựa chọn dự án là tỷ lệ nghèo đói cao nhưng tiềm năng thu lợi từ vốn đầu tư cũng cao.

(ii) *Làm thế nào để việc cung cấp cơ sở hạ tầng thích ứng với nhu cầu của người nghèo?* Có hai lý do vì sao việc thiết kế các dự án đầu tư cho các xã nghèo khác với cách làm theo chuẩn mực. Trước hết, đôi khi những người nghèo sống tập trung ở những vùng ít tiềm năng hay những vùng sâu vùng xa nơi mà những dự án nhất định như xây dựng đường xá và hệ thống thủy lợi sẽ không có hiệu quả về chi phí hoặc thậm chí là không thể thực hiện được. Trong những trường hợp đó, cần cố gắng áp dụng những công nghệ có hiệu quả chi phí cao, phù hợp với nhu cầu của người nghèo và/hoặc đảm bảo rằng sẽ khai thác các phương thức hoạt động trợ giúp nâng cao phúc lợi khác chẳng hạn. Kinh nghiệm của nhiều nước đã chỉ ra rằng lợi ích mà người dân thu được nhờ một con đường đất dành cho xe súc vật kéo hoặc giải quyết khó khăn về đường xá bằng cách đưa dịch vụ về gần với người dân hơn (ví dụ cung cấp nước) thực tế lớn hơn so với việc làm cho họ một con đường. Ngoài ra người dân nghèo cũng không đủ khả năng tiếp nhận nhiều khoản đầu tư đòi hỏi thu hồi chi phí nếu như không có những chương trình đặc biệt dành cho họ để cung cấp tín dụng hay lập dự án đơn giản hơn. Để giải quyết những lo ngại này cần có sự linh hoạt khi xây dựng các chương trình - điều không phải lúc nào cũng dễ làm trong các chương trình quốc gia do trung ương quản lý.

(iii) *Làm thế nào để bảo đảm khả năng hỗ trợ lẫn nhau giữa chính sách và đầu tư?* trong nhiều trường hợp lợi ích từ những hoạt động đầu tư vào cơ sở hạ tầng được tăng lên rất nhiều nhờ vào các chính sách hỗ trợ của Chính phủ. Nghiên cứu chỉ ra rằng lợi ích của các công trình thủy lợi đối với những hộ gia đình có học vấn cao hơn thường lớn hơn. Tương tự như vậy, trình độ học vấn giúp các hộ gia đình có thể tận dụng tốt hơn các công trình cơ sở hạ tầng về giao thông và liên lạc. Khả năng tiếp cận các nguồn tín dụng cũng tạo điều kiện cho các hộ hưởng lợi từ những công trình cung cấp năng lượng thích hợp hơn cũng như từ những công trình cơ sở hạ tầng vật chất khác. Thường thì người nghèo là những người thiếu những yếu tố hỗ trợ đầu vào này và do đó luôn không có điều kiện hưởng lợi từ các dự án cơ sở hạ tầng. Nhưng cung cấp các cơ sở hạ tầng vật chất không thôi là chưa đủ. Sự phát triển tổng hợp - mà chính phủ có thể can thiệp vào bằng những chính sách hỗ trợ của mình - sẽ có tác dụng tối đa hóa lợi ích giảm nghèo từ các khoản chi tiêu cho cơ sở hạ tầng.

1.3. Quản lý kinh tế

17. Những thành tựu tiếp theo về giảm nghèo đòi hỏi phải có hoạt động quản lý kinh tế tốt. Điều này bao gồm khuyến khích tiết kiệm trong nước và tăng cường các dòng vốn nước ngoài chảy vào. Quản lý kinh tế tốt cũng đòi hỏi phải đầu tư các khoản tiền tiết kiệm vào các lĩnh vực có khả năng tạo công ăn việc làm và giảm nghèo đói nhiều nhất. Chính phủ Việt Nam đã nhận thức được rằng để phục hồi tốc độ tăng trưởng

và tạo cơ hội cho người Việt Nam có được việc làm có năng suất thì cần phải giải quyết một số vấn đề đặc biệt. Và khi Chính phủ chuẩn bị kế hoạch trung hạn của mình cần phải làm rõ các vấn đề đặc biệt này.

18. *Làm thế nào để cải thiện môi trường hoạt động của cho các doanh nghiệp?*

Việt Nam phải nhanh chóng phục hồi lại tỷ số đầu tư trên GDP sau khi nó đã giảm xuống mức thấp nhất của thập kỷ trong vòng hai năm kinh tế đình đốn vừa qua. Tuy nhiên, vấn đề đặt ra là cần xác định đúng loại hình đầu tư ở Việt Nam - đó phải là những khoản đầu tư tạo ra nhiều công ăn việc làm và làm tăng năng suất lao động một cách bền vững mà không đòi hỏi phải có các biện pháp bảo hộ hay trợ cấp nào khác của Chính phủ. Luật Doanh nghiệp mới gần đây đã đem lại cơ hội hình thành một sân chơi bình đẳng cho tất cả các loại hình doanh nghiệp khác nhau, từ doanh nghiệp tư nhân, doanh nghiệp nước ngoài cho đến doanh nghiệp nhà nước, trong một môi trường pháp lý thuận lợi hơn. Tuyên bố của chính phủ về việc giải quyết tình trạng làm ăn kém hiệu quả của khu vực quốc doanh thông qua các biện pháp giải thể, cổ phần hoá, đóng cửa và cơ cấu lại cũng góp phần vào tiến trình này. Những biện pháp này là vô cùng cần thiết đối với tiến trình giảm nghèo đói đang diễn ra ở Việt Nam bởi chừng nào các doanh nghiệp nhà nước còn tiếp tục được hưởng những ưu đãi về mặt pháp lý và được dành cho một tỷ lệ tín dụng ngân hàng cao như hiện nay (60-70%) mà lại không tạo ra được nhiều công ăn việc làm có năng suất cao thì Việt Nam sẽ nhanh chóng mất đi các khoản đầu tư có hiệu quả. Nếu công ăn việc làm năng suất có chiều hướng tăng thì thái độ của xã hội đối với khu vực ngoài quốc doanh cần phải thay đổi, đặc biệt là ở cấp tỉnh và huyện. Đây sẽ thực sự là một thách thức lớn đối với các cơ quan nhà nước ở Việt Nam

19. *Làm thế nào cung cấp tốt hơn các dịch vụ tài chính?* Đối với công cuộc giảm nghèo đói thì việc có được một hệ thống ngân hàng lành mạnh đóng vai trò rất quan trọng, thể hiện trên hai khía cạnh sau. Một là, nếu như không có một hệ thống ngân hàng đáng tin cậy, người dân sẽ không sẵn sàng gửi tiền tiết kiệm của mình vào những nơi có thể đem lại hiệu quả đầu tư cao nhất. Hai là, nếu như không có một hệ thống ngân hàng độc lập và hiệu quả thì các nguồn lực khó mà có thể được chuyển tới những kênh sử dụng có hiệu quả nhất. Kế hoạch cơ cấu lại ngành ngân hàng của chính phủ giúp tạo ra cơ hội tuyệt vời để chuyển các ngân hàng quốc doanh thành những công cụ tạo ra công ăn việc làm và cơ hội cho người dân. Một vấn đề khó khăn cần phải được giải quyết trong quá trình này là phạm vi sử dụng cho vay mục tiêu (cho vay “chính sách”) — để chuyển vốn cho những nhu cầu đặc biệt, đặc biệt là nhu cầu của người nghèo, nên ở mức độ nào. Cho đến nay, một tỷ trọng lớn các khoản vay đang được “hướng” vào những mục đích sử dụng được xem là có lợi cho sự phát triển của Việt Nam. Tuy nhiên, ở phần lớn các nước khác, người ta nhận thấy rằng tốt nhất là nên hạn chế một cách nghiêm ngặt những khoản tín dụng mang tính chất định hướng này, và nếu có thì cũng chỉ nên dành cho những mục đích xã hội trên cơ sở lãi suất không có trợ cấp. Như đã nhấn mạnh ở phần trên của bản báo cáo này, người nghèo sẽ được hưởng lợi nhiều nhất khi họ nhận được các khoản tín dụng không có trợ cấp của chính phủ, và điều đó đã được kiểm nghiệm ở nhiều nước. Lý do của kết luận đây mâu thuẫn này chính là do có trợ cấp, phạm vi của các chương trình tín dụng trợ cấp này bị hạn chế, và những cá nhân không phải là người nghèo thường có xu hướng chèn người nghèo ra để được những khoản tín dụng có trợ cấp.

20. *Làm thế nào để có thể giải quyết và giảm nhẹ các chi phí xã hội phát sinh do những thay đổi về chính sách?* Mặc dù định hướng phát triển dài hạn của Việt Nam được xác định rõ là nhằm hướng tới một hệ thống doanh nghiệp nhà nước không cần tới sự bảo hộ và một nền kinh tế phát triển theo định hướng thị trường hơn nữa- hiện Chính

phủ Việt Nam đang áp dụng phương thức điều chỉnh từng bước trên cơ sở công bằng xã hội và tránh biến động lớn về mặt xã hội. Đây chính là chỗ mà yêu cầu *tạo cơ hội* dường như mâu thuẫn với *đảm bảo công bằng xã hội* và *giảm bớt nguy cơ rủi ro*. Vấn đề này là rất đáng lo ngại và chính phủ cần phải thiết kế một hệ thống bảo trợ xã hội để có thể giảm các chi phí xã hội xuống mức thấp nhất. Trong những tháng gần đây, Việt Nam đã có những bước chuẩn bị quan trọng để tạo điều kiện cho một hệ thống bảo trợ xã hội như vậy có thể ra đời một cách nhanh chóng. Các nhà tài trợ cần phải sẵn sàng cấp vốn cho những chương trình như vậy vì chính những chương trình này sẽ đem lại những lợi ích rất lớn.

21. Hiện nay hầu như chưa xác định được vì sao mà các biện pháp này có vai trò quan trọng trong việc phục hồi lại tốc độ tăng trưởng và giảm nghèo đói. Tuy nhiên, có mối liên hệ mạnh mẽ giữa bản chất và tiến độ của quá trình cải cách, mức độ và loại hình của tăng trưởng với công cuộc giảm nghèo đói đạt được trong thời kỳ 1993. Như đã bàn tới ở phần trên, trong vòng 5 năm trước khi xảy ra cuộc khủng hoảng ở Đông Nam Á, Việt Nam đã đạt tới mức tăng trưởng vào khoảng 8% hàng năm. Mức tăng trưởng cao này, cũng như những thành quả của công cuộc giảm nghèo đói, có được là nhờ vào công cuộc cải cách vẫn gọi là “đổi mới” tiến hành vào những năm cuối thập kỷ 80 và đầu thập kỷ 90 (như mô tả trong Khung 3.1). Các yếu tố cơ bản của chương trình cải cách bao gồm quản lý kinh tế vĩ mô tốt kết hợp với cải cách mạnh mẽ trong khu vực sản xuất nông nghiệp. Ngoài ra, chương trình cải cách còn bao gồm cả những bước đầu tiên hướng tới hội nhập kinh tế quốc tế, xây dựng một khu vực doanh nghiệp nhà nước có khả năng cạnh tranh cao hơn và một hệ thống ngân hàng - tài chính bền vững.

22. Hiện nay cần phải chuyển sang giai đoạn cải cách mới để duy trì được đà tăng trưởng và để nâng cao chất lượng của sự phát triển. Những cải cách kinh tế này cần thiết không chỉ cho việc tạo cơ hội tăng thêm việc làm và thu nhập, mà còn giải quyết vấn đề công bằng xã hội và nguy cơ rủi ro. Trong những chương trình trước, chúng ta đã thấy trong hệ thống tài chính hiện tại khả năng tiếp cận của người nghèo tới các dịch vụ tài chính - cả tín dụng và tiết kiệm — bị hạn chế như thế nào. Nếu các hạn chế về tín dụng cản trở người nghèo tận dụng những cơ hội mới được tạo dựng thì tăng trưởng trong tương lai ở Việt Nam sẽ ít phục vụ người nghèo hơn và mang tính bất bình đẳng cao hơn. Tương tự, hạn chế khả năng tiếp cận tới các hình thức tiết kiệm càng làm tăng nguy cơ dễ bị tổn thương và giảm khả năng đương đầu với những đột biến của người nghèo. Điều này cũng có thể làm cho họ vướng vào vòng nghèo đói luẩn quẩn nếu họ phải bán tài sản khác như đất đai và vật nuôi để đối phó với những đột biến.

1.4. Phát triển vùng

23. Trong các chương trình trước, chúng ta đã thấy việc hiểu được đặc điểm của tình trạng nghèo đói theo không gian là rất quan trọng, đồng thời cũng nhận ra rằng giữa các vùng, các khu vực, tỷ lệ và mức độ nghèo đói rất khác nhau. Tại các vùng nông thôn, đặc biệt là ở những vùng sâu vùng xa, khu vực miền núi, nghèo đói là tình trạng phổ biến và trầm trọng hơn nhiều. Và bản chất của tình trạng nghèo đói ở các khu vực khác nhau cũng khác nhau. Mặt khác, dù tỷ lệ nghèo đói ở nông thôn cao hơn song dường như chính dân nghèo nông thôn lại có nhiều khả năng tiếp cận tới các nguồn vốn của xã hội và các tài nguyên thiên nhiên hơn dân nghèo thành thị, và do vậy cái nghèo của họ không nghiêm trọng bằng. So với trung du và đồng bằng, các khu vực miền núi và vùng sâu chịu thiệt thòi hơn bởi thiếu các nguồn lực tự nhiên và bởi vị trí hẻo lánh của mình. Những dân tộc thiểu số thường sống ở các khu vực đó cũng lại chính là những người ở trong thế bất lợi và cô lập về mặt kinh tế cũng như mặt xã hội hơn nhiều người khác. Trong những năm tới đây sẽ cần thúc đẩy một hình thức tăng trưởng sao

cho có thể giải quyết được những nhu cầu của cả người dân nông thôn cũng như thành thị. Các nhà hoạch định chính sách cần phải đảm bảo rằng ba động lực của sự phát triển: phát triển và đa dạng hóa trong nông nghiệp, tạo việc làm phi nông nghiệp cho khu vực nông thôn và việc làm ở thành thị đã hỗ trợ cho công cuộc giảm nghèo đói trong giai đoạn 1993-1998 sẽ tiếp tục phát huy tác dụng. Để làm được như vậy họ cần phải đưa ra lời giải cho một số vấn đề sau:

(i) Hỗ trợ cho phát triển và đa dạng hóa nông nghiệp như thế nào? Thành công của công cuộc đổi mới trong những năm đầu và giữa thập kỷ 90 trong việc nâng cao năng suất và làm tăng thu nhập của khu vực nông thôn đã được thừa nhận rộng rãi. Nhờ những thành công đó công cuộc giảm nghèo đói đã gặt hái nhiều kết quả và điều này được chứng minh trong các cuộc điều tra mức sống mới đây. Nhưng đợt cải cách thứ hai sẽ tạo ra cơ hội cung cấp đầy đủ các đầu vào thích hợp cho sản xuất nông nghiệp, bao gồm giống tốt, phân vô cơ và tín dụng với lãi suất thị trường. Hơn nữa, thị trường quyền sử dụng đất ở vùng đồng bằng sẽ có cơ hội trở thành hiện thực một khi cơ sở hạ tầng về mặt thể chế để kiểm soát các giao dịch đó được thiết lập. Ưu tiên về chi tiêu công cộng cho khu vực nông thôn cũng cần được xem xét. Có rất nhiều bằng chứng cho thấy lợi ích thu được từ việc tăng đầu tư vào cơ sở hạ tầng nông thôn, đặc biệt là cho giao thông và thủy lợi là rất lớn. Chính phủ cũng cần thực hiện một lựa chọn khó khăn - những khoản đầu tư đó sẽ chỉ trở thành hiện thực nếu những nguồn lực hiện đang được dành cho những mục đích kém hiệu quả hơn như các doanh nghiệp nhà nước làm ăn thua lỗ được chuyển sang cho những mục đích hiệu quả hơn.

(ii) Làm thế nào để thúc đẩy tốc độ gia tăng các việc làm phi nông nghiệp? Trong giai đoạn 1993-98, sự đa dạng hóa các hoạt động phi nông nghiệp diễn ra chậm hơn đáng kể so với đa dạng hóa trong nông nghiệp. Mặc dù vẫn còn khả năng phát triển và đa dạng nông nghiệp thêm nữa nhưng trong 5-10 năm tới đây, sự phát triển này sẽ đạt đến giới hạn của nó (như đã có bằng chứng về tình trạng thiếu đất sản xuất) và khi đó những công việc và thu nhập của các hoạt động phi nông nghiệp sẽ phải đóng một vai trò quan trọng hơn trong công cuộc giảm nghèo đói. Các nhà hoạch định chính sách cần phải tìm cách khắc phục những trở ngại về mặt quan điểm, hành chính cũng như về tài chính đối với sự phát triển của các ngành nghề phi nông nghiệp. Việt Nam có khoảng 2 triệu doanh nghiệp hộ gia đình tư nhân hoạt động trong lĩnh vực sản xuất hoặc chế biến có sử dụng nhiều lao động. Cần khuyến khích các doanh nghiệp này tăng trưởng và nhân rộng.

(iii) Làm thế nào để giảm nghèo đói ở khu vực miền núi và vùng sâu, vùng xa? Việc xóa bỏ được khoảng cách giàu nghèo nghiêm trọng ở các vùng nông thôn đòi hỏi sự cam kết mạnh mẽ và liên tục đối với việc đầu tư vào những vùng bị thiệt thòi. Những vùng này bao gồm các khu vực miền núi cao nguyên và các vùng duyên hải, nhất là khu vực đồng bằng sông Cửu Long. Bảo vệ đời sống của những người dễ bị tổn thương tránh khỏi nguy cơ đi xuống hơn nữa là một công việc cần những khoản đầu tư đáng kể vào những nơi có nhu cầu cơ bản của con người lớn nhất nhưng lợi ích về mặt kinh tế lại không nhất thiết phải là cao nhất. Nhu cầu trước tiên là về khả năng tiếp cận cơ bản tới cơ sở hạ tầng giúp người dân đến được trung tâm của các xã, huyện. Và đây chính là một phần trong chiến lược phát triển nông thôn và giảm nghèo đói của Chính phủ hiện nay. Tuy nhiên quy mô của vấn đề vẫn còn rất lớn và trong tương lai sẽ còn tiếp tục cần thêm nhiều nguồn lực hơn nữa. Nhu cầu thứ hai là về những dịch vụ thích hợp cho dân cư của các vùng hẻo lánh song đồng thời cũng phải tiết kiệm chi phí, nhất là những dịch vụ như giáo dục, y tế và khuyến nông. Cần đảm bảo đầu tư và sáng tạo hơn trong thiết kế các dịch vụ mang tính bền vững cho các vùng xa xôi hẻo lánh.

24. Mặc dù chương trình các xã nghèo đặc biệt khó khăn (CT 135) là một bước khởi đầu tốt để tấn công vào nghèo đói cho những vùng xa xôi hẻo lánh và miền núi

nhưng bên cạnh nhu cầu về cơ sở hạ tầng các xã cũng còn rất nhiều nhu cầu khác nữa. Cần phải có một biện pháp phát triển vùng tổng hợp trong đó có sự kết hợp giữa đầu tư vào phát triển con người, phát triển xã hội và cơ sở vật chất với các dịch vụ nông nghiệp và tài chính phù hợp hơn và hệ thống điều hành quốc gia tốt hơn. Về mặt này Việt Nam có thể học tập phương thức mà Trung Quốc đã tiến hành, nơi có khó khăn tương tự do quá nhiều người nghèo sống tập trung ở các vùng núi cao. Kinh nghiệm gần đây của Trung cho thấy rằng một biện pháp hỗ trợ người nghèo có hiệu quả nhất là sử dụng một nhóm những can thiệp thống nhất để trợ giúp theo mô hình của các dự án dài hạn. Trong hầu hết các trường hợp, các dự án phát triển nông thôn đa ngành đều bao gồm một chương trình đầu tư chung vào: (i) phát triển nông nghiệp của miền núi nhằm nâng cao năng suất nông nghiệp của miền núi; (ii) tiến hành xây dựng các con đường, các hệ thống nước sinh hoạt, thủy lợi nhỏ và những công trình cơ sở hạ tầng khác trong đó sử dụng nhiều lao động; (iii) mở ra cơ hội việc làm phi nông nghiệp thông qua một hệ thống di chuyển lao động tự nguyện cho những người nghèo ở vùng cao; (iv) xây dựng thể chế và cơ chế giám sát tình trạng nghèo đói; (v) phát triển các doanh nghiệp ở nông thôn. Một vài dự án tài trợ cũng giúp cải thiện khả năng tiếp cận với các dịch vụ như y tế và giáo dục, cùng với một bộ phận cung cấp tín dụng nhỏ cũng đã được đưa vào một số dự án do các nhà tài trợ cấp vốn (Ngân hàng Thế giới 1999). Đây chính là cách làm Việt Nam đang dự định áp dụng cho các tỉnh Vùng núi Phía Bắc của mình và cũng có thể áp dụng ở những vùng tự hậu khác như Tây Nguyên.

(iv) Làm thế nào để tạo thêm được việc làm ở thành thị mà vẫn duy trì được sự phát triển ở thành phố? Trong giai đoạn 1993-1998, khu vực công nghiệp ở thành thị tăng trưởng khá mạnh nhưng vẫn không tạo thêm được nhiều việc làm. Những ngành đòi hỏi vốn lớn đóng vai trò chi phối và do đó đã hút mất vốn của những ngành công nghiệp nhẹ và dịch vụ là những ngành có thể tạo được nhiều việc làm hơn. Trong tương lai, khu vực thành thị sẽ cần phải giữ một vai trò quan trọng hơn đối với công cuộc giảm nghèo đói ở Việt Nam bằng cách tạo cơ hội việc làm cho những người dân nhập cư từ nông thôn với mong muốn tìm kiếm một đời sống khá hơn hay thông qua việc thiết lập một thị trường hàng hóa và dịch vụ cho những sản phẩm do người dân nông thôn sản xuất. Tuy vậy, nếu không giải quyết được nhu cầu mạnh mẽ về đất đai, nhà ở và cơ sở hạ tầng ở thành thị thì chính những khu vực ấy lại trở thành những ách tắc cho đầu tư và tăng trưởng của Việt Nam. Và môi trường xuống cấp cũng đang trở thành một vấn đề nghiêm trọng ở các thành phố của Việt Nam đòi hỏi phải có nhiều nỗ lực để giải quyết. Ảnh hưởng của nước bẩn, không khí ô nhiễm, thoát nước kém đang là một vấn đề gây lo lắng và cần được khẩn trương giải quyết. Một nhiệm vụ còn khó khăn hơn nữa là giải quyết một cách toàn diện áp lực về những nguồn lực của môi trường sẽ ngày càng tăng lên cùng với quá trình đô thị hóa tại các khu vực ven biển, khu du lịch và những môi trường nhạy cảm (bao gồm những di sản văn hóa của quốc gia). Những mối quan tâm này cần phải được bao quát trong bất cứ một chiến lược quy hoạch và đầu tư nào cho phát triển đô thị.

25. Nhu cầu của thành thị là vô cùng to lớn nhưng những nguồn lực của chúng ta chỉ có hạn. Để đảm bảo không tập trung đầu tư mọi nguồn lực chung vào khu vực thành thị thì việc đầu tư cho thành thị cần phải được thực hiện song song với những cải cách lớn trong chính sách sử dụng đất, trong việc quản lý các khu đô thị và phân cấp tài chính giữa trung ương và địa phương (Ngân hàng Thế giới, 1999_a). Những cuộc cải cách đó có thể thu hút những khoản đầu tư của tư nhân vào cơ sở hạ tầng đô thị và giải phóng những nguồn lực của nhà nước để dùng đầu tư cho nông thôn và những khu vực nghèo đói khác. Ngoài ra cần cố gắng đảm bảo việc đầu tư phát triển xã hội và cơ sở vật chất ở thành thị sẽ đem lại nhiều lợi ích hơn cho người dân thành thị so với hiện nay, chẳng hạn các dự án cải tạo các khu nhà ổ chuột sẽ cho người nghèo có nhà cửa tốt hơn hay những dịch vụ khác cho người nghèo thành phố. Các quyết định quy hoạch đô

thị cũng cần phải được thảo luận kỹ hơn để tạo ra được tác động tới các cộng đồng và dân cư nhằm giảm độ bất ổn và nguy cơ bị tổn thương liên quan đến sự chuyển dịch và phân bố lại chỗ ở mà người nghèo hiện nay thường gặp phải. Và những khoản đầu tư đó cũng phải được hỗ trợ bởi một môi trường chính sách nhằm đảm bảo có sự cân nhắc kỹ lưỡng khi đưa ra các quyết định có ảnh hưởng tới đời sống của dân nghèo thành phố và không làm tăng sự mâu thuẫn giữa các nguồn lực đang tồn tại giữa những người nghèo và người giàu ở thành thị.

1.5. Điều hành quốc gia một cách hiệu quả

26. Các cuộc điều tra mức sống dân cư và đánh giá nghèo đói có sự tham gia của người dân đều thu thập được những bằng chứng về tình trạng bất bình đẳng và loại trừ. Giữa người giàu và người nghèo, giữa nam giới và nữ giới, giữa nhóm dân tộc thiểu số và đại bộ phận người Kinh không chỉ có sự chênh lệch về thu nhập và chi tiêu mà còn cả về khả năng được sử dụng (xét trên cả khía cạnh số lượng và chất lượng) những thông tin, dịch vụ cũng như tham gia vào các cơ quan chính quyền. Vấn đề không phải chỉ là nhiều người đang phải chịu những thiệt thòi ấy, mà chính là ở chỗ nỗ lực giảm nghèo sẽ khó có thể đạt được những thành quả đáng kể nếu không có những đóng góp về mặt sáng kiến, sức lực, và hành động của những người nghèo và những người phải chịu thiệt thòi, trong đó có cả phụ nữ, nam giới, trẻ em trai và gái. Đoàn kết và ổn định xã hội cũng như tăng trưởng kinh tế bền vững chỉ có thể đạt được nếu có sự tham gia thực sự của người dân, nhất là của những người giờ đây còn ít có “tiếng nói” riêng của mình như phụ nữ, người dân tộc, trẻ em và người nghèo.

27. Dù cho những phân tích trong báo cáo nghèo đói này đã chỉ ra rằng sự tham gia của người dân là một yếu tố chủ đạo để có thể điều hành quốc gia một cách có hiệu quả song những nhân tố khác như tính minh bạch, trách nhiệm giải trình và khả năng tiên đoán được của hệ thống pháp luật và quy chế điều tiết cũng không kém phần quan trọng. Kế hoạch năm năm tới đây sẽ là cơ hội để giải quyết một số vấn đề quan trọng của việc điều hành quốc gia có hiệu quả. Các nhà hoạch định chính sách cần phải tìm ra lời giải đáp cho những câu hỏi quan trọng sau:

(i) Làm thế nào để bảo đảm việc xây dựng kế hoạch năm năm tới đây sẽ phản ánh được hết những yêu cầu và ưu tiên cho người nghèo? Kế hoạch năm năm là một công cụ khá quan trọng nhằm tạo cơ sở định hướng cho các chính sách và cách lựa chọn đầu tư của Việt Nam trong năm năm tiếp theo. Điểm quan trọng là kế hoạch này sẽ phải phản ánh được những nhu cầu và ưu tiên của người nghèo và để làm được điều đó cần phải thu hút được sự tham gia của những thành viên có vị trí quan trọng thông qua quá trình lập kế hoạch với sự tham gia của người dân. Những thành viên quan trọng cần phải hỗ trợ cả quá trình xây dựng và thực hiện Kế hoạch để đảm bảo nó đáp ứng đúng nguyện vọng của người nghèo. Nghị định Dân chủ Cơ sở có thể sẽ đóng một vai trò thiết yếu giúp tiếng nói của người dân đi vào được quá trình hoạch định chính sách cũng như quá trình lập kế hoạch. Và chính Nghị định ấy cũng sẽ giúp theo sát những kết quả của quá trình thực hiện kế hoạch năm năm.

28. Để có được một Kế hoạch năm năm mang tính hỗ trợ cho dân nghèo và tối đa hóa được ảnh hưởng của nó tới công cuộc giảm nghèo đói, nhu cầu cấp bách hiện nay là phải:

- tiếp tục khuyến khích theo con đường chính thống, đạt kết quả và thể chế hóa sự tham gia của người dân và coi đó là nhân tố chủ đạo của chiến lược giảm nghèo đói;

- nâng cao năng lực không chỉ cho các cơ quan và cán bộ của nhà nước để trở thành phía “cung” của sự tham gia, mà còn cho cả người nghèo và cộng đồng, tức là những người ở phía “cầu” của sự tham gia;
- tiến hành những hành động sáng tạo, thiết thực và có định hướng nhằm thúc đẩy sự tham gia của người dân ở mọi cấp, mọi ngành.

(ii) Làm thế nào nâng cao chất lượng công tác điều hành quốc gia, đặc biệt là ở cấp địa phương? Để cải thiện môi trường kinh doanh và mở mang thêm các cơ hội, cần phải nâng cao tính hiệu quả của bộ máy hành chính, tính trách nhiệm và minh bạch của các hoạt động của Chính phủ. Đồng thời việc làm đó cũng sẽ góp phần giảm bớt nạn tham nhũng, tùy tiện và sự can thiệp mang tính quan liêu cũng như cảm giác bất lực và bị tổn thương của người dân khi phải đối mặt với những thay đổi bất ngờ và không thể dự đoán được của các chính sách, quy định hay các chương trình có ảnh hưởng tới đời sống của họ. Chính phủ cũng cần phải đẩy nhanh hơn việc đơn giản hóa các thủ tục hành chính và thủ tục đăng ký kinh doanh, kèm theo đó là giảm bớt việc kiểm soát và các thủ tục của hệ thống thương mại và ngoại hối. Một nội dung quan trọng khác của tính minh bạch là cung cấp thông tin tài chính. Và điểm khởi đầu quan trọng đã được đánh dấu bằng việc công bố thông tin ngân sách vào đầu năm 1999. Dần dần những thông tin này sẽ phải đầy đủ và toàn diện hơn nữa, bao gồm cả công bố ngân sách của các xã theo đúng quy định trong Nghị định về Dân chủ Cơ sở. Những nhân tố đó sẽ góp phần cải thiện tính hiệu quả và bình đẳng trong các chính sách thuế và chi tiêu công cộng.

29. Làm thế nào các nhà hoạch định chính sách của Việt Nam có thể xây dựng được những chính sách và chương trình đúng đắn trong đó tập hợp được toàn bộ những điểm căn bản của năm lĩnh vực- phát triển con người và xã hội, cơ sở vật chất, quản lý kinh tế, phát triển vùng và điều hành quốc gia hiệu quả nhằm tối đa hóa tác động tích cực tới công cuộc giảm nghèo đói? Đó không phải là những lựa chọn dễ dàng và cũng không có một cách duy nhất đúng nào để đưa ra các kết luận cụ thể. Một cách làm là đặt ra những mục tiêu tổng thể cho công cuộc giảm nghèo đói và xây dựng một chương trình hành động cần thiết nhằm đạt được những mục tiêu đó. Phần tiếp theo sẽ bàn đến cách giúp định ra mục tiêu và giám sát kết quả đạt được.

2. XÁC ĐỊNH MỤC TIÊU VÀ GIÁM SÁT KẾT QUẢ

2.1. Quá trình lập kế hoạch năm năm ở Việt Nam

30. Như là một phần trong quá trình lập kế hoạch năm năm, Việt Nam đã xác định các mục tiêu kinh tế, xã hội và môi trường cho riêng mình. Để minh họa, Khung 6.1 trình bày một số mục tiêu đã được nêu ra trong kế hoạch năm năm 1996-2000. Một số mục tiêu trong đó đã đạt được, song những mục tiêu khác còn cần phải xem xét lại và sửa đổi. Để chuẩn bị cho kế hoạch năm năm tới đây 2001-2005, sẽ phải đánh giá cụ thể hơn về những thành công và thất bại của thời kỳ trước đó, đồng thời cũng phải điều chỉnh lại những mục tiêu cho giai đoạn tiếp theo. Những mục tiêu này sẽ phải được giám sát chặt chẽ trong thời gian thực hiện kế hoạch năm năm.

Trong quá trình lập kế hoạch năm năm, Việt Nam đã xác định các mục tiêu kinh tế, xã hội và môi trường cho riêng mình

Khung 6.1: Các mục tiêu phát triển của Việt Nam cho giai đoạn 1996-2000

PHÁT TRIỂN KINH TẾ:

- Đạt tốc độ tăng trưởng kinh tế bình quân 9-10%/ năm nhằm tăng gấp đôi GDP trên đầu người vào năm 2000 so với 1990;
- Xóa đói;
- Giảm tỷ lệ số người được cung cấp dưới 2,100 calo/ ngày xuống dưới 10%;
- Giảm đi một nửa tỷ lệ người sống quá nghèo từ 20% xuống 10%.

PHÁT TRIỂN XÃ HỘI:

- Dân số, sức khỏe và dinh dưỡng;
- Đưa tỷ lệ tăng dân số xuống dưới 1,8%;
- Giảm tỷ lệ trẻ em dưới năm tuổi suy dinh dưỡng từ 42% xuống 30%;
- Giảm tỷ lệ trẻ em tử vong dưới một tuổi xuống dưới 30 phần nghìn và dưới năm tuổi xuống dưới 55 phần nghìn;
- Giảm tỷ lệ tử vong của sản phụ xuống dưới 50 trên 100 000 ca sản.

Giáo dục:

- Xóa mù chữ cho những người trong độ tuổi từ 15-35;
- Đảm bảo phổ cập giáo dục tiểu học.

Thị trường lao động:

- Cung cấp việc làm cho 6,5-7 triệu người mới bắt đầu tham gia lực lượng lao động;
- Giảm tỷ lệ thất nghiệp ở thành phố xuống dưới 5% và tăng việc làm ở nông thôn để tận dụng hơn 75% thời gian lao động;
- Tăng tỷ lệ lao động qua đào tạo từ 10% lên 22-25% lực lượng lao động.

Bình đẳng về giới:

- Đưa ra tiêu chuẩn đào tạo và nghề nghiệp của nữ;
- Tăng cường đội ngũ viên chức nữ.

Cơ sở hạ tầng:

- Đưa nước sạch đến với toàn bộ dân cư thành thị và cho 80% dân nông thôn;
- Cung cấp điện cho 100% các huyện và 80% các xã;
- Mở mang những phương tiện cơ bản phục vụ cho kiến thức của người dân bằng cách bảo đảm 80% số hộ được xem vô tuyến và 95% nghe đài.

BỀN VỮNG VỀ MÔI TRƯỜNG:

- Kiểm soát mức độ ô nhiễm môi trường.

Nguồn: Văn kiện Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VIII (1996)

31. Vậy Việt Nam cần đặt ra những mục tiêu giảm nghèo nào khi chuẩn bị xây dựng Kế hoạch 5 năm tiếp theo của mình? Ở đây, chúng ta có thể bắt đầu bằng cách nghiên cứu các mục tiêu phát triển quốc tế (IDG) đã được cộng đồng phát triển xây dựng và đang xem xét khả năng những mục tiêu này trở thành những mục tiêu hướng dẫn mà các nhà hoạch định chính sách ở Việt Nam có thể dựa vào đó để lựa chọn hay không. Nhằm tập trung nỗ lực của mình vào công cuộc xoá nghèo một cách tốt hơn, các nước thành viên của cộng đồng phát triển đã quyết định chọn ra một số chỉ số thành công để đánh giá nỗ lực của mình trong tiến trình giảm nghèo (OECD, 1996). Họ đã đề xuất xây dựng một sự hợp tác phát triển toàn cầu để thông qua đó các nước cùng phối hợp với nhau trong một nỗ lực chung nhằm đạt được những mục tiêu đầy tham vọng được nêu trong Khung 6.2 dưới đây.

Nhằm tập trung nỗ lực của mình vào công cuộc xoá nghèo một cách tốt hơn, các nước thành viên của cộng đồng phát triển đã quyết định chọn ra một số hạn chế các chỉ số thành công để đánh giá nỗ lực của mình trong tiến trình giảm nghèo

Khung 6.2: Các mục tiêu phát triển quốc tế

Cộng đồng quốc tế đã đề xuất hình thành một sự hợp tác nhằm đạt được những mục tiêu sau đây:

Phát triển kinh tế:

- Giảm tỷ lệ người sống trong cảnh cực nghèo xuống còn một nửa vào năm 2015.

Phát triển xã hội:

- Phổ cập giáo dục tiểu học ở tất cả các nước vào năm 2015;
- Tiến bộ rõ rệt trong việc đạt được sự bình đẳng về giới và đem lại quyền lợi cho phụ nữ thông qua xoá bỏ sự chênh lệch về giới ở các cấp giáo dục tiểu học và trung học vào năm 2005;
- Giảm bớt 2/3 tỷ lệ tử vong ở trẻ sơ sinh và trẻ em dưới 5 tuổi và giảm bớt 3/4 tỷ lệ tử vong ở mẹ vào năm 2015;
- Trong thời gian sớm nhất có thể và không muộn hơn năm 2015, mọi cá nhân trong độ tuổi thích hợp đều có thể tiếp cận với hệ thống chăm sóc sức khoẻ ban đầu cho đến các dịch vụ sức khoẻ sinh sản.

Tính bền vững và khả năng tái tạo của môi trường:

- Triển khai các chiến lược quốc gia để đạt được phát triển bền vững ở tất cả các nước vào năm 2005, qua đó đảm bảo rằng xu hướng suy giảm các nguồn lực môi trường hiện nay sẽ được khắc phục một cách có hiệu quả trên cả phạm vi toàn cầu và quốc gia vào năm 2015.

Nguồn: Định hướng cho thế kỷ 21: Sự đóng góp của Hợp tác Phát triển (theo OECD, 1996)

Chú ý: Các mục tiêu phát triển quốc tế định nghĩa nghèo xét theo tỷ lệ số người dân có thu nhập ít hơn 1 USD một ngày (theo sức mua của năm 1985)

2.2. Việt Nam và các mục tiêu phát triển quốc tế

32. **Phát triển kinh tế và tăng trưởng-** Mục tiêu phát triển quốc tế đầu tiên đề cập đến phát triển kinh tế và giảm tỷ lệ người dân sống trong cảnh đói nghèo xuống còn một nửa vào năm 2015. Tuy nhiên, việc Việt Nam có thể lập lại thành công trước đó

trong tiến trình giảm nghèo của mình trong 15 năm tiếp theo này hay không là còn phụ thuộc chủ yếu vào hai nhân tố sau:

- Mức tăng trưởng mà Việt Nam có thể đạt được trong 15 năm tới? Và
- Loại hình tăng trưởng (bình đẳng hay bất bình đẳng) mà Việt Nam có thể đạt được trong 15 năm tới?

33. Không được quá đề cao tầm quan trọng của tăng trưởng kinh tế trong việc nâng cao mức sống của người nghèo Việt Nam. Tuy vậy, cả tốc độ tăng trưởng và loại hình của sự tăng trưởng đó (nói cách khác là cách thức phân phối lợi ích của tăng trưởng) đều có ảnh hưởng đến công cuộc giảm nghèo đói. Trên thực tế, có thể tách những thay đổi trong công cuộc giảm nghèo đói ra làm hai bộ phận: một bộ phận nhờ tăng trưởng kinh tế và bộ phận kia là nhờ thay đổi trong cách phân phối lợi ích (Datt và Ravillion, 1992). Kết quả theo kiểu phân chia ấy ở sáu nước Đông Á bao gồm cả Việt Nam được trình bày trong Bảng 6.3. Bộ phận nhờ tăng trưởng luôn cho kết quả dương (như suy nghĩ của bất cứ ai về kỷ lục tăng trưởng của những nước này) song nhìn chung còn cao hơn rất nhiều so với phần thay đổi nhờ việc phân bổ lại- và như thường thấy thì kết quả của nó mang giá trị âm là nhiều. Do vậy, phần thay đổi nhờ tăng trưởng vẫn lớn hơn nhiều so với tổng mức giảm nghèo đói thực tế trong các chỉ số đếm đầu.

34. Ở Việt Nam kết quả phân chia cho thấy nghèo đói đã được giảm đi đáng kể nhờ có tăng trưởng cao trong giai đoạn 1993-1998, kể cả dù tình trạng bất bình đẳng cũng đã tăng lên khá mạnh trong thời gian đó. Tuy vậy dấu hiệu của phần thay đổi nhờ phân bổ lại đã giúp nhìn nhận được rằng loại hình của tăng trưởng chỉ làm giảm đi chứ không hề đóng góp thêm cho kết quả giảm nghèo đói có được nhờ tăng trưởng. Hơn nữa, phần tăng thêm nhờ quá trình phân phối lại còn chỉ ra rằng dù nghèo đói đã giảm đi rất nhanh ở Việt Nam nhưng nó còn có thể giảm được nhanh hơn nữa nếu như tăng trưởng diễn ra với mô hình công bằng hơn. Loại hình của tăng trưởng ở Việt Nam và của công cuộc giảm nghèo đói trong giai đoạn 1993-98 khác hẳn với tăng trưởng ở Ma-lai-xi-a (1973-89), In-đô-nê-xi-a (1978-84) và Phi-lip-pin (1991-94) bởi ở đó cả quá trình tăng trưởng và phân bổ lại lợi ích tác động qua lại và bổ trợ cho nhau, từ đó tác động mạnh mẽ hơn tới công cuộc giảm nghèo đói.

Tăng trưởng kinh tế là nhân tố chủ đạo giúp giảm nghèo đói ở Đông Á

Bảng 6.3: Phân tích tỷ lệ giảm nghèo nhờ các nhân tố tăng trưởng kinh tế và phân phối lại ở 6 nước Đông Á

Quốc gia	Giai đoạn	Giảm chỉ số đếm đầu (điểm 5)	Phần thay đổi nhờ tăng trưởng	Phần thay đổi nhờ phân phối lại	Phần khác
Ma-lai-xi-a	1973-89	19,1	16,4	3,9	-1,2
Thái Lan	1975-86	-1,9	6,1	-11,0	3,0
	1986-92	10,0	10,0	-1,5	1,5
In-đô-nê- xi-a	1970-78	3,8	7,6	-2,7	-1,1
	1978-84	26,7	18,5	3,4	4,8
	1984-95	23,6	22,4	-3,1	4,3
Trung Quốc (nông thôn)	1985-90	-2,1	2,4	-4,1	-0,4
	1990-93	2,2	5,9	-3,3	-0,4
Phi-li-pin	1985-88	5,0	5,2	-0,3	0,1
	1988-91	-1,2	2,9	-4,1	0,0
	1991-94	1,7	0,8	1,0	-0,1
Việt Nam	1993-98	20,8	30,7	-7,6	-2,3

Chú ý: Mức giảm nghèo khó được biểu diễn bằng dấu +; dấu — biểu thị cho mức tăng nghèo khó.

Nguồn: Theo tính toán của Ahuja, Bidani, Ferreira, và Walton (1997) cho tất cả các quốc gia, trừ Việt Nam; số liệu ở Việt Nam do Ngân hàng thế giới ước tính theo VLSS93 và VLSS98.

35. Hai nhân tố giúp Việt Nam thành công trong công cuộc giảm nghèo đói giai đoạn 1993-1998 là: tăng trưởng kinh tế mạnh và tác động lớn của sự tăng trưởng đó đối với nghèo đói. Mặc dù tình trạng bất bình đẳng vẫn tăng lên nhưng Bảng 6.3 cho thấy Việt Nam đã có được một cú huých mạnh cho tăng trưởng xét về mặt giảm nghèo đói. Nhưng cả hai nhân tố đó hiện đang có nguy cơ bất ổn. Trong những năm khủng hoảng 1998 và 1999, tốc độ tăng trưởng của Việt Nam đã giảm đi một nửa (còn khoảng 4%). Và trong tương lai, mối quan hệ vốn có trước đây giữa tốc độ tăng trưởng và tác động tới nghèo đói chưa chắc đã tiếp tục tồn tại bởi Việt Nam khó có thể tái diễn lại câu chuyện về thành công nhờ đa dạng hóa và giải quyết vấn đề đất đai trong nông nghiệp đã thực hiện trong năm năm qua một khi đã đi đến điểm tới hạn. Bởi vậy nguồn lực cho phát triển đường như sẽ phải khác đi trong năm năm tới so với năm năm trước. Cần dựa vào hai lĩnh vực khác để tạo tăng trưởng trong tương lai: việc làm phi nông nghiệp nông thôn và việc làm ở thành thị. Song cần phải có những cải cách hết sức khẩn

trương và cấp bách đối với một loạt những vấn đề thuộc về cơ cấu để thúc đẩy hai lĩnh vực nói trên.

36. **Các mục tiêu phát triển xã hội** — Trong số các mục tiêu phát triển quốc tế đối với phát triển xã hội, chúng ta thấy rõ là không phải mục tiêu nào cũng là cần kíp đối với Việt Nam và do vậy, Việt Nam cần phải đặt ra những mục tiêu riêng trên cơ sở thực tế xã hội nước mình. Chẳng hạn Việt Nam có thể tương đối dễ dàng đạt được mục tiêu phát triển quốc tế về phổ cập giáo dục tiểu học vào năm 2015 do nước này hiện đã đạt được tỷ lệ 91% tỷ lệ theo học giáo dục tiểu học. Tuy nhiên, như đã bàn tới ở trên, Việt Nam lại vấp phải một loạt những vấn đề khác liên quan đến giáo dục tiểu học như khả năng tiếp cận, tính hiệu quả, chất lượng và tính thiết thực, đòi hỏi phải được giải quyết một cách có hệ thống. Tương tự như vậy, mặc dù mục tiêu phát triển quốc tế là đạt được bình đẳng về giới và tăng cường vị thế cho phụ nữ là hoàn toàn phù hợp ở Việt Nam song công cụ để đạt được mục tiêu này là loại bỏ sự chênh lệch về giới ở các cấp giáo dục tiểu học và trung học vào năm 2005 thì lại không thích hợp. Trên thực tế, Việt Nam đã loại bỏ bớt tình trạng chênh lệch về giới ở các cấp giáo dục tiểu học và trung học, tuy nhiên, như chúng ta đã thấy ở Chương 4, Việt Nam hiện đang vấp phải một loạt khó khăn liên quan đến vấn đề bình đẳng về giới cần phải được giải quyết theo một chiến lược khác.

37. Mục tiêu phát triển quốc tế về chăm sóc sức khỏe cũng không phù hợp hoàn toàn với Việt Nam. Trong khi Việt Nam đã giảm được tỷ lệ tử vong của trẻ sơ sinh đã xuống thấp hơn so với nhiều nước có thu nhập đầu người cao hơn (như Indonesia, xem Bảng 6.4), nhưng tỷ lệ trẻ suy dinh dưỡng lại cao hơn rất nhiều so với các nước trong khu vực. Hơn nữa, trong vòng 15 năm qua, tỷ lệ trẻ suy dinh dưỡng chỉ giảm đi rất chậm so với giảm tỷ lệ tử vong. Một cuộc điều tra quy mô quốc gia mới đây về dinh dưỡng do Viện dinh dưỡng quốc gia và UNICEF tiến hành đã cho thấy 39% trẻ em dưới năm tuổi hiện đang bị suy dinh dưỡng nặng xét theo cân nặng theo tuổi (nhẹ cân) và 34% suy dinh dưỡng xét theo chiều cao (còi xương). Những số liệu này đã chứng tỏ rằng ở Việt Nam vấn đề chính là tình trạng ăn uống thiếu chất dinh dưỡng kéo dài và trầm trọng. Tỷ lệ tử vong của trẻ sơ sinh tương đối thấp so với tỷ lệ trẻ suy dinh dưỡng khá cao giúp khẳng định rằng mặc dù trẻ em sống sau khi sinh nhiều hơn nhưng cuộc sống của chúng chưa đạt tới mức chất lượng mong muốn (Dollar, Glewwe and Litvack, 1998).

38. Tình trạng tương tự cũng diễn ra khi nhìn nhận những kết quả về chất lượng và số lượng của các hoạt động chăm sóc sức khỏe sinh sản. Từ giữa những năm 1970, tổng tỷ lệ sinh sản của Việt Nam giảm dần và sau đó giảm mạnh từ 5,9% (1970-1974) xuống còn 2,7% (1992-1996). Kết quả đó đưa Việt Nam trở thành một trong những nước có tỷ lệ sinh sản giảm nhanh nhất. Tỷ lệ sử dụng các biện pháp tránh thai — một tiêu chuẩn đánh giá thành công của chương trình kế hoạch hóa gia đình - ở Việt Nam là rất cao (75%) so với đa số các quốc gia đang phát triển khác. Và Việt Nam cũng khá thành công trong việc giảm tỷ lệ tử vong của sản phụ: tỷ lệ tử vong sản phụ của Việt Nam (160 ca) là tương đối thấp so với các nước khác (Bảng 6.4). Nhưng những chỉ số khác lại cho thấy chất lượng sức khỏe sinh sản và khả năng sử dụng dịch vụ kế hoạch hóa gia đình thích hợp vẫn còn là một vấn đề lớn. Sự lựa chọn các biện pháp tránh thai còn rất hạn chế và chủ yếu vẫn là sử dụng vòng tránh thai có kết hợp với biện pháp khác (khoảng 69% phụ nữ sử dụng vòng tránh thai). Tình trạng nạo phá thai khá phổ biến, điều này dễ gây rủi ro cho phụ nữ và được xem như là ví dụ chứng tỏ cho tình trạng cung cấp chưa đầy đủ các dịch vụ kế hoạch hóa gia đình an toàn và thích hợp.

Việt Nam đạt được một số chỉ tiêu xã hội khá quan trọng hơn các nước khác có thu nhập ngang bằng hoặc cao hơn

Bảng 6.4: So sánh quốc tế về một số chỉ tiêu y tế lựa chọn

Mục tiêu Phát triển Quốc tế	Việt Nam	Ấn độ	In-đô-nê-xi-a
GNP bình quân đầu người (đô la, 1998)	\$330	\$430	\$680
Tỷ lệ tử vong của trẻ sơ sinh (tính trên 1000 ca sinh)	45	71	47
Tỷ lệ tử vong của trẻ em dưới 5 tuổi (tính trên 1000 ca sinh)	62	88	60
Tỷ lệ tử vong của sản phụ (tính trên 100 000 ca sinh), 1990-97	160	440	390
Tỷ lệ người sử dụng các biện pháp tránh thai (% phụ nữ độ tuổi từ 15 đến 49), 1990-98	75	41	57

Nguồn: Tất cả các số liệu lấy từ Các chỉ số Phát triển Thế giới, 1999 trừ tỷ lệ tử vong của sản phụ của Việt Nam là của UNICEF, 1999.

2.3 Làm cách nào Việt Nam có thể đề ra, đạt được và giám sát thực hiện những mục tiêu của riêng mình?

39. Như đã thảo luận ở trên, trong quá trình xây dựng Kế hoạch năm năm, các nhà lập chính sách sẽ đặt ra những mục tiêu mới cho Việt Nam. Một khi các mục tiêu này đã được đặt ra, cần phải có các chính sách và chương trình cụ thể nhằm đạt được những mục tiêu đó. Hàng năm, những tiến bộ trong quá trình thực hiện cần phải được tính toán xác định. Để thiết kế được những chiến lược cụ thể nhằm thực hiện từng mục tiêu, trước tiên phải hiểu được ý nghĩa của các nhân tố xác định kết quả, để có thể có được một chiến lược đúng đắn nhằm đạt được mục tiêu. Ngoài ra cũng cần có một số chỉ tiêu trung gian để giám sát tiến triển trong quá trình thực hiện mục tiêu đề ra.

40. Xét một ví dụ về cách thức triển khai, chúng ta sẽ nghiên cứu những mục tiêu mà Việt Nam đề ra trong lĩnh vực phát triển con người (nêu trong Khung 6.2), với giả thiết là những mục tiêu cho năm 2005 gồm có: phổ cập giáo dục tiểu học với chất lượng như nhau cho mọi người dân; 100% số người từ 15 - 35 tuổi biết chữ (Cột 1 bảng 6.5). Để xác định phương thức hành động thích hợp, cần hiểu rõ các nhân tố có thể ảnh hưởng đến kết quả nêu trong Cột 1. Cột 2 đưa ra một vài thí dụ về các nhân tố xác định kết quả đạt được trong công tác giáo dục và xoá mù chữ. Những nhân tố này có thể rút ra từ nguồn tài liệu phong phú sẵn có về vấn đề giáo dục tiểu học ở Việt Nam. Cột 3 trình bày những hành động cụ thể để đạt được những mục tiêu nêu trong Cột 1, dựa trên những phân tích trong Cột 2.

Để xây dựng các chiến lược ngành thích hợp nhằm đạt được các mục tiêu này, trước hết cần phải hiểu rõ những nhân tố quyết định kết quả

Bảng 6.5: Các chỉ tiêu kết quả phát triển con người, các nhân tố và đòn bẩy thúc đẩy

Kết quả phát triển con người (1)	Những ví dụ về nhân tố quyết định kết quả phát triển con người (2)	Đòn bẩy của nỗ lực để đạt được những kết quả phát triển con người (3)
<p>Giáo dục và tỷ lệ biết chữ</p> <p>(1) Phổ cập giáo dục cho tất cả mọi người với chất lượng đồng đều</p> <p>(2) 100 % số người từ 15-35 tuổi biết chữ</p>	<p>Thu nhập hộ gia đình;</p> <p>Giáo dục của cha mẹ;</p> <p>Chất lượng giáo viên và nhà trường;</p> <p>Chi phí cá nhân cho giáo dục;</p> <p>Mức chi tiêu ngân sách cho các chương trình xoá mù chữ và phổ cập tiểu học;</p> <p>Giáo dục cho trẻ trước tuổi đến trường;</p> <p>Khả năng tiếp cận giáo dục ở vùng sâu vùng xa</p> <p>Vấn đề dạy bằng 2 thứ tiếng và đào tạo giáo viên người dân tộc cho các vùng dân tộc thiểu số;</p> <p>Gánh nặng công việc người phụ nữ phải gánh vác;</p> <p>Chất lượng giáo dục trong hệ thống giáo dục không chính thức;</p> <p>Sự thích hợp của chương trình học cấp tiểu học;</p> <p>Nhu cầu sử dụng lao động trẻ em trong các gia đình;</p> <p>Khả năng tiếp cận giáo dục của trẻ tật nguyền;</p>	<p>Các chương trình trợ cấp trường trọng điểm và xoá mù chữ;</p> <p>Đào tạo giáo viên;</p> <p>Khả năng quản trị nhà nước thích hợp và tính trách nhiệm của những đơn vị cung cấp dịch vụ;</p> <p>Giám sát chất lượng tại các trường học;</p> <p>Các chính sách chi tiêu/ thu phí giáo dục tiểu học</p> <p>Đầu tư vào các chương trình nuôi dạy / dinh dưỡng cho trẻ nhỏ;</p> <p>Phát triển cơ sở hạ tầng;</p> <p>Các chính sách ngôn ngữ thích hợp và các chương trình giáo dục cho người dân tộc thiểu số;</p> <p>Đầu tư bằng nguồn ngân sách cho các chương trình và dịch vụ có thể giảm nhẹ gánh nặng công việc cho phụ nữ;</p> <p>Chính sách giúp trẻ em di cư và không đăng ký hộ khẩu được vào học chương trình tiểu học chính thống;</p> <p>Chính sách giúp trẻ tàn tật được học chương trình tiểu học chính thống;</p>

41. **Giám sát sự tiến bộ** --Ngoài việc đề ra mục tiêu và xác định những chính sách, chương trình công cộng giúp đạt được mục tiêu, cũng cần theo dõi các chỉ tiêu đánh giá những tiến bộ đạt được. Để bổ xung cho những chỉ tiêu xác định kết quả cuối cùng, các nhà lập chính sách còn cần đến các chỉ tiêu trung gian dùng để đánh giá chuyển biến trong những khoảng thời gian ngắn, mà những cái này đặc biệt được quan tâm bởi chính phủ, người dân, và các nhà tài trợ. Ví dụ, trong lĩnh vực giáo dục, một số chỉ tiêu trung gian (như nêu trong Bảng 6.6) sẽ là những tiêu chí thích hợp để chính phủ và các đối tác xem xét đánh giá hàng năm.

Cần giám sát tiến bộ đạt được những mục tiêu mong muốn một cách thận trọng

Bảng 6.6. Ví dụ về các chỉ tiêu kết quả và trung gian để theo dõi sự tiến triển

Kết quả mong muốn	Chỉ tiêu trung gian
<p>Giáo dục và tỷ lệ biết chữ:</p> <p>(1) Phổ cập giáo dục tiểu học với chất lượng đồng đều cho mọi người dân với chất lượng đồng đều</p> <p>(2) 100% số người từ 15-35 tuổi biết chữ</p>	<p>Tỷ lệ đi học đúng tuổi ở cấp tiểu học;</p> <p>Điểm số của học sinh trong các bài kiểm tra trình độ chuẩn;</p> <p>Tỷ lệ đi học đúng tuổi ở cấp tiểu học của người dân tộc thiểu số;</p> <p>Điểm số của học sinh trong các bài kiểm tra đọc chuẩn;.</p>

2.4. Hợp tác phát triển

42. Bản báo cáo này do Nhóm công tác về nghèo đói thực hiện cùng các đại diện của tám cơ quan chính phủ và các tổ chức xã hội, ba tổ chức phi chính phủ (NGO) quốc tế (phối hợp giữa các cán bộ chính quyền địa phương, các NGO địa phương và các nhóm nghiên cứu), một dự án đồng tài trợ với Chính phủ và bốn nhà tài trợ song phương và đa phương. Ngoài ra còn có sự tham gia của các cán bộ tỉnh tại bốn tỉnh-Lào Cai, Hà Tĩnh, Trà Vinh và thành phố Hồ Chí Minh. Đây chính là một ví dụ điển hình cho một sự hợp tác hiệu quả. Quá trình chuẩn bị báo cáo đã tạo cơ hội cho các thành viên của nhóm có được một cái nhìn chung về thực chất và nguyên nhân của đói nghèo tại Việt Nam. Ví dụ nhờ cộng tác, các cấp chính quyền, các tổ chức nước ngoài và các NGO đã hiểu nhau hơn và có những mối quan tâm chung về những vấn đề phức tạp và nhạy cảm như vấn đề các dân tộc thiểu số, dân nhập cư không đăng ký và quan hệ về giới. Cũng nhờ hợp tác chung mà Tổng cục Thống kê và Ngân hàng Thế giới có thể đi đến thống nhất được về phương pháp luận để tính toán nghèo đói và tới nay đã xác định được một ngưỡng nghèo chung cùng với những ước tính về nghèo đói để sử dụng cho việc kiểm soát những thay đổi về tình trạng nghèo đói và hỗ trợ cho quá trình xây dựng những chính sách xóa nghèo đói. Khác với cuộc điều tra mức sống dân cư lần trước vào năm 1993, các nhà tài trợ thu được nhiều lợi ích từ quá trình lần này. Nếu như trước đây từ cùng một nguồn số liệu, một vài nhà tài trợ vẫn đưa ra những kết quả đánh giá khác nhau về nghèo đói thì lần này tất cả đều cùng tập hợp những nguồn lực của mình để tạo ra được một báo cáo nghèo đói chung cho Việt Nam. Việc huy động các nguồn lực cũng cho phép thực hiện công việc sâu rộng hơn trước đây và dựa vào cả các nguồn số liệu định tính và định lượng. Và việc thu hút được cả những NGO vào Nhóm công tác cũng cho phép nhóm tận dụng được những kiến thức và kinh nghiệm của họ trong việc triển khai công tác ở cấp cơ sở và thông qua đó, Nhóm có thể hiểu rõ và trực tiếp về những ưu tiên và những mối quan tâm của chính những người nghèo.

43. Mặc dù quá trình chuẩn bị cho báo cáo này giúp mọi thành viên chia sẻ quan điểm về thực chất của những vấn đề có liên quan đến đói nghèo và nguyên nhân của chúng nhưng nhóm chưa đi đến được một quan điểm thống nhất về chiến lược cho tương lai. Dù có chung ý kiến trong nhiều lĩnh vực song trong một số lĩnh vực, ý kiến của Chính phủ Việt Nam và những đối tác hợp tác phát triển cũng còn khác nhau đáng kể. Ví dụ như một lĩnh vực đang có nhiều ý kiến tranh luận là vai trò thích hợp của Chính phủ và của các hộ trong việc trang trải các dịch vụ xã hội cơ bản. Chính phủ tin rằng khả năng tự lực là rất quan trọng và việc cùng đóng góp cho chi tiêu những dịch vụ ấy có ý nghĩa thiết thực nhằm giảm bớt tính phụ thuộc. Chính phủ lựa chọn hỗ trợ người nghèo chủ yếu thông qua tín dụng có trợ cấp. Còn những nhà tài trợ và các NGO lại cho rằng cách tốt hơn cả để hỗ trợ cho người nghèo là chuyển những nguồn tài trợ của Chính phủ qua những dịch vụ xã hội cơ bản và đảm bảo tín dụng được cung cấp đúng theo lãi suất thị trường nhằm làm tăng tính hiệu quả của việc sử dụng những nguồn lực còn khan hiếm.

44. Báo cáo này đưa ra một số câu hỏi khác, cụ thể hơn và cần phải được nghiên cứu và thảo luận trước khi đi đến được một giải pháp thống nhất. Nhiều chủ đề quan trọng đã được nêu ra nhưng vẫn chưa được giải quyết trong quá trình soạn thảo đánh giá về nghèo đói này như:

- Làm thế nào để tăng năng suất nông nghiệp? Chính sách về gạo cần đóng vai trò gì trong tăng trưởng và chiến lược giảm nghèo của Việt Nam trong tương lai? Cần phải làm gì để thúc đẩy mạnh hơn đa dạng hóa nông nghiệp?
- Làm thế nào phát triển khu vực phi nông nghiệp ở nông thôn nhằm tạo thêm nhiều cơ hội việc làm và tạo thu nhập - điều mà người dân nông thôn đang ngày càng khao khát?
- Cần phải làm gì để giúp quy hoạch đô thị có lợi hơn cho người nghèo đồng thời giúp các thành phố đang phát triển thành nơi người dân sống tốt hơn? Cần thay đổi những gì để những người dân nhập cư có thể đóng góp nhiều hơn cho sự thịnh vượng của thành phố và làm thế nào để bảo vệ tốt hơn những nhu cầu cơ bản của họ?
- Tăng trưởng có ưu tiên và tăng trưởng trên diện rộng có vai trò gì trong chiến lược giảm nghèo ở Việt Nam? Cần có sự cân đối như thế nào giữa hai loại tăng trưởng này về mặt phân phối nguồn lực cũng như nhấn mạnh trong chính sách?
- Cần phải làm gì để giúp khu vực miền núi và những người dân thiểu số ở đó theo kịp với các vùng khác của đất nước và làm cho những tác động giảm nghèo đói của tăng trưởng được dàn trải đều hơn?
- Làm thế nào để các dịch vụ xã hội cơ bản có thể phù hợp với khả năng chi trả của người nghèo? Liệu có thể giảm bớt gánh nặng về tài chính đối với sự ốm đau hay không? Những khoản chi tiêu cho mạng lưới an sinh xã hội hiện tại có thể được hướng tới người nghèo một cách có hiệu quả hơn không?
- Chính phủ cần những sự giúp đỡ gì để thực hiện Nghị định Dân chủ Cơ sở nhằm giúp quá trình ra quyết định ở địa phương lôi cuốn được người dân tham gia nhiều hơn và minh bạch hơn đồng thời tăng tính trách nhiệm của chính quyền địa phương?

- Cần có những sắp xếp về mặt thể chế để nâng cao năng lực của Chính phủ nhằm soạn thảo và giám sát những chính sách giảm nghèo? Cần làm gì để tăng cường sự phối hợp giữa các bộ, ngành tham gia vào quá trình lập kế hoạch chống nghèo đói? Cần cải thiện việc giám sát nghèo đói trong ngắn hạn như thế nào?
- Những bộ phận chính của Chương trình xóa đói giảm nghèo trong những năm vừa qua đã đem lại tác động ra sao? Làm thế nào để tăng cường tác động đến công cuộc giảm nghèo đói của những hoạt động đó?

45. Trong những năm tới đây hoạt động trong các lĩnh vực này và nhiều lĩnh vực khác khác sẽ còn tiếp tục đòi hỏi có nhiều tiến bộ thông qua hợp tác trong nhiều lĩnh vực xa hơn như tổng kết chỉ tiêu công cộng, cải cách khối ngân hàng và các nghiên cứu xa hơn. Nhiệm vụ giờ đây là tất cả phải đi tới được một phương pháp tiếp cận thống nhất đối với các vấn đề và có được một chiến lược giảm nghèo đói chung cho Việt Nam trong năm năm tới đây bởi vì kế hoạch năm năm sẽ được thông qua vào cuối năm 2000.

PHỤ LỤC 1: CÁC THUỐC ĐO MỨC NGHÈO ĐỐI VÀ BẤT BÌNH ĐẲNG

1. Phụ lục này là một mô tả ngắn gọn về các thước đo định lượng xác định mức độ nghèo đói và bất bình đẳng được sử dụng trong báo cáo này. Tất cả các thước đo mức độ nghèo đói và tình trạng bất bình đẳng ở đây đều dựa vào chỉ tiêu tính trên đầu người với tư cách là một thước đo phúc lợi¹⁸, nếu sử dụng khác đi sẽ được giải thích rõ.

A- Các thước đo xác định mức độ nghèo đói

2. Sau khi xác định được ngưỡng nghèo (xem Phụ lục 2), có thể tính toán một số chỉ tiêu thống kê tóm tắt để mô tả quy mô, mức độ và tính nghiêm trọng của đói nghèo. Những thống kê này bao gồm chỉ số đếm đầu người (xác định tỉ lệ đói nghèo), khoảng cách đói nghèo (xác định mức độ sâu của đói nghèo) và bình phương khoảng cách đói nghèo (xác định tính nghiêm trọng của đói nghèo). Foster, Green và Thorbecke (1984) đã chỉ ra rằng 3 thước đo xác định mức độ nghèo đói này có thể được tính bằng công thức sau:

$$P_{\alpha} = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^M \left[\frac{(z - y_i)}{z} \right]^{\alpha}$$

trong đó y_i là đại lượng xác định phúc lợi (ở đây là chỉ tiêu tính trên đầu người) cho người thứ i , z là ngưỡng nghèo, N là số người có trong mẫu dân cư, M là số người nghèo và α có thể được diễn giải như là đại lượng đo mức độ quan tâm đến sự bất bình đẳng giữa những người nghèo¹⁹.

3. Khi $\alpha = 0$, đẳng thức trên tương đương với M/N , tức là bằng số người nghèo chia cho tổng số người ở trong mẫu. Thước đo xác định quy mô đói nghèo được sử dụng rất phổ biến này được gọi là tỷ số đếm đầu hay chỉ số đếm đầu khi chuyển sang tính dưới dạng %. Mặc dù chỉ số đếm đầu dễ được diễn giải song nó không nhạy cảm với khoảng cách của những người nghèo so với ngưỡng nghèo.

4. Khi $\alpha = 1$, ta có chỉ số khoảng cách nghèo đói. Chỉ số này cho biết sự thiếu hụt trong chỉ tiêu của các hộ nghèo so với ngưỡng nghèo và nó được biểu hiện như mức trung bình của tất cả mọi người trong quần thể²⁰. Khoảng cách nghèo đói được tính đơn giản như là tổng của tất cả các khoảng cách nghèo đói ở trong quần thể, có thể được sử dụng để xác định chi phí tối thiểu để xoá bỏ nghèo đói trong điều kiện mọi khoản

¹⁸ Mặc dù việc sử dụng chỉ tiêu làm thước đo phúc lợi thay vì sử dụng thu nhập là hoàn toàn xác đáng như đã thảo luận trong Phụ lục 4, song việc sử dụng chỉ tiêu tính theo đầu người lại gây ra nhiều tranh luận. Đó là do việc sử dụng chỉ tiêu tính trên đầu người đã bỏ qua những khác biệt về độ tuổi - giới tính của các hộ gia đình và tính kinh tế của quy mô trong chỉ tiêu gia đình.

¹⁹ Lưu ý rằng, không giống VLSS93, VLSS98 “không tự gia quyền” nên cần phải sử dụng các trọng số của mẫu khi tính các đại lượng đo mức độ đói nghèo và bất công khi sử dụng VLSS98.

²⁰ Nếu mức thiếu hụt trong chỉ tiêu của những người nghèo so với ngưỡng nghèo đói được tính như là giá trị chỉ tiêu trung bình chỉ của những người nghèo thì ta sẽ có được một thước đo xác định nghèo đói khác (chỉ số khoảng cách thu nhập). Mặc dù một số người cho rằng chỉ số khoảng cách thu nhập dễ hiểu hơn so với chỉ số khoảng cách nghèo đói song nó có nhiều tính chất không theo mong muốn và do vậy không được sử dụng trong báo cáo này.

chuyển nhượng được chuyển đến đúng đối tượng. Tuy nhiên, việc chuyển giao các khoản chuyển nhượng theo định hướng mục tiêu thường đi kèm với hao hụt và chi phí hành chính và bởi vậy chi phí thực tế để xoá bỏ nghèo đói thường là bội số của khoảng cách nghèo đói.

5. Khi $\alpha = 2$, ta có chỉ số khoảng cách nghèo đói bình phương. Chỉ số này thể hiện mức độ nghiêm trọng (hay cường độ) của nghèo đói và làm tăng thêm trọng số cho nhóm người nghèo nhất trong số những người nghèo.
6. Không giống như một số thước đo mức độ nghèo đói khác, 3 đại lượng này có tính chất rất hữu ích là có thể tính như là tổng số của các số hạng được phân nhỏ (chẳng hạn, mức đói nghèo chỉ số đếm đầu người trên toàn quốc sẽ bằng bình quân gia quyền của nghèo đói ở khu vực nông thôn và thành thị, hay bằng bình quân gia quyền của chỉ số đếm tỷ lệ nghèo đói ở các vùng khác nhau).

B. CÁC THƯỚC ĐO XÁC ĐỊNH SỰ BẤT BÌNH ĐẲNG

7. Ba thước đo xác định mức độ bất bình đẳng được sử dụng trong báo cáo gồm: tỷ số giữa chỉ tiêu của nhóm người có mức chi tiêu cao nhất với chỉ tiêu của nhóm người có mức chi tiêu thấp nhất, hệ số Gini và chỉ số Theil L. Cũng giống như thước đo nghèo đói đã đề cập ở trên, các đại lượng này đều được tính dựa vào mức chi tiêu trên đầu người như là một thước đo của phúc lợi, nếu được sử dụng khác đi sẽ được giải thích rõ.
8. Tỷ số chi tiêu của nhóm giàu nhất chia cho chi tiêu của nhóm người nghèo nhất là một đại lượng được sử dụng rất phổ biến ở cả các nước phát triển và đang phát triển (một nhóm bao gồm 20% dân số). Hạn chế chính của thước đo xác định sự bất bình đẳng này là bỏ qua chi tiêu của 60% dân số là những người có mức chi tiêu trung bình và nó cũng không tính đến sự phân bố chi tiêu trong các nhóm người nghèo nhất và người giàu nhất.
9. Hệ số Gini là thước đo xác định sự bất bình đẳng nhận giá trị trong khoảng từ 0 (khi tất cả mọi người có mức chi tiêu hoặc thu nhập như nhau) đến 1 (khi 1 người nắm giữ mọi thứ của xã hội!). Hệ số Gini càng tiến tới gần 1 thì sự bất bình đẳng trong phân phối càng lớn. Đối với hầu hết các nước đang phát triển, hệ số Gini chi tiêu hoặc thu nhập nằm trong khoảng từ 0,3 đến 0,6.
10. Hệ số Gini minh họa trên đồ thị được biểu thị bằng phần diện tích nằm dưới đường cong Lorenz (xem Hình 4.1) chia cho phần diện tích nằm phía dưới đường chéo công bằng. Do vậy, đường cong Lorenz càng cách xa đường công bằng bao nhiêu thì hệ số Gini càng lớn bấy nhiêu. Tuy là một thước đo xác định sự bất bình đẳng được sử dụng rất phổ biến song hệ số Gini còn có một số hạn chế. Những hạn chế đó là: (a) hệ số Gini không phải lúc nào cũng tăng lên khi lấy tiền của một người và chuyển sang cho một người khác giàu hơn²¹; và (b) không thể phân tách hệ số Gini theo các nhóm con (chẳng hạn như các khu nông thôn và đô thị hoặc cho 7 khu vực hành chính ở Việt Nam) và sau đó “tổng hợp lại” để rút ra hệ số Gini của quốc gia.
11. Chỉ số Theil L là đại lượng xác định sự bất bình đẳng dựa trên lý thuyết thông tin/xác suất. Chỉ số Theil L biến thiên từ 0 (công bằng tuyệt đối) đến ∞ (bất bình đẳng

²¹ Kết quả trái với trực giác này được biết đến như là “sự vi phạm nguyên tắc chuyển nhượng”. Hệ số Gini vi phạm nguyên tắc chuyển nhượng khi các đường cong Lorenz của hai quần thể cắt nhau.

tuyệt đối) song chỉ số này ít khi lớn hơn 1. Cũng giống như hệ số Gini, chỉ số Theil càng lớn thì sự bất bình đẳng trong phân phối chi tiêu (hoặc thu nhập) càng cao. Chỉ số Theil L được tính như sau:

$$L = \sum_{i=1}^N \ln \left(\frac{Y}{y_i N} \right)$$

trong đó, giống như trên, y_i là đại lượng xác định phúc lợi cho người thứ i , N là số lượng người có trong quần thể và Y là tổng của các đại lượng xác định phúc lợi của tất cả các cá nhân (tức là tổng chi tiêu hoặc tổng thu nhập).

12. Thước đo chỉ số Theil L có 2 ưu điểm chính: (a) làm tăng trọng số của những người có thu nhập thấp; (b) không giống như hệ số Gini, nó có thể được phân ra theo các nhóm con (nói một cách chính xác, chỉ số Theil L quốc gia là bình quân gia quyền của các chỉ số của các nhóm con trong đó trọng số là các tỷ trọng trong quần thể dân cư). Ưu điểm thứ hai này rất quan trọng vì nó cho phép xem xét những yếu tố dẫn tới những thay đổi trong sự bất bình đẳng ở cấp độ quốc gia.

13. Một thước đo xác định sự bất bình đẳng có liên quan khác là chỉ số Theil T về sự bất bình đẳng. Chỉ số này nhận giá trị biến thiên từ 0 đến $\log(N)$. Bản báo cáo này sử dụng chỉ số Theil L vì chỉ số này nhạy cảm hơn so với chỉ số Theil T đối với sự bất bình đẳng ở phân thấp trong đồ thị phân phối thu nhập.

Tài liệu tham khảo

Cowell, F. 1995. *Measuring Inequality* (Đo sự bất bình đẳng). London: Prentice Hall.

Deaton, A. 1997. *The Analysis of Household Surveys* (Phân tích các điều tra hộ gia đình). Baltimore: John Hopkins University Press.

Foster, J., Greer, J., and Thorbecke, E. 1984. "A class of decomposable poverty measures" (Một tập hợp các thước đo nghèo đói có thể phân tách được). *Econometrica* 52: 761-65.

Ravallion, M. 1994. *Poverty Comparisons* (Những so sánh về nghèo đói). Chur: Harwood Academic Publishers.

Theil, H. 1989. *The measurement of inequality by components of income* (Tính toán sự bất bình đẳng theo các yếu tố cấu thành nên thu nhập). *Economics Letters*, 42:197-199

PHỤ LỤC 2: TÍNH TOÁN CÁC NGƯỠNG NGHÈO

1. Phần phụ lục này mô tả cách tính toán, xác định các ngưỡng nghèo đã được sử dụng trong báo cáo. Phương pháp luận để tính toán cho ngưỡng nghèo do nhóm cộng tác viên của Tổng cục Thống kê và Ngân hàng Thế giới thảo luận và nhất trí lựa chọn, và cũng tương tự như phương pháp Ngân hàng Thế giới đã sử dụng trong đánh giá nghèo đói cho Việt Nam năm 1995, phương pháp mà Ngân hàng Thế giới đã sử dụng ở rất nhiều nước đang phát triển khác.

Lựa chọn thước đo phúc lợi

2. Bước đầu tiên để xác định tỷ lệ nghèo đói là phải tìm ra một chỉ số biểu thị cho phúc lợi của hộ gia đình. Với những phân công việc mang tính định lượng trong báo cáo này thì chỉ số được sử dụng rộng rãi nhất là mức chi tiêu bình quân đầu người. Lý do sử dụng chỉ số đó thường xuyên như vậy chính là ở chỗ biến số này tổng hợp được rất nhiều yếu tố có thể làm cải thiện chất lượng cuộc sống, như chi cho ăn, học hành và mua thuốc thang cùng với các dịch vụ y tế. Trên thực tế, thước đo chi tiêu sử dụng ở đây còn bao gồm cả tính toán về “giá trị sử dụng” hàng năm của những hàng hóa lâu bền và cả nhà ở.

3. Ngoài việc sử dụng số liệu về chi tiêu, ta còn có thể sử dụng số liệu về thu nhập. Tuy vậy có hai lý do khiến số liệu về chi tiêu ưu việt hơn. Thứ nhất, thu nhập chỉ làm tăng phúc lợi khi nó được sử dụng cho tiêu dùng chứ không phải cho tiết kiệm hay trả nợ. Điều này cho thấy chi tiêu dùng của hộ gia đình liên quan chặt chẽ đến phúc lợi hơn là thu nhập của hộ. Thứ hai, số liệu về thu nhập thường không chính xác, đặc biệt là ở những nước như Việt Nam với phần lớn những người lao động là tự hành nghề. Vấn đề cuối cùng liên quan tới việc sử dụng mức chi tiêu bình quân đầu người làm chỉ số cho phúc lợi của hộ gia đình chính là để xem có cần tính đến sự khác biệt về cơ cấu của hộ gia đình, ví dụ như tính đến thực tế là nhu cầu của trẻ em thấp hơn so với người lớn. Đã có nhiều tài liệu nghiên cứu về vấn đề này, tập trung vào ước tính “hệ số quy ra người lớn”. Nhưng những nghiên cứu gần đây đã cho phép kết luận rằng không có một phương pháp đáng tin cậy nào để xác định được hệ số đó (Xem Deaton, 1997).

Tính toán ngưỡng nghèo

4. Theo cách tính toán phúc lợi cho các hộ gia đình như vậy, phần còn lại của phụ lục này sẽ mô tả cách tính ngưỡng nghèo trong báo cáo này. Ngưỡng nghèo được sử dụng ở đây dựa trên kết quả điều tra mức sống dân cư năm 1993. Bước thứ nhất: từ kết quả điều tra, tiến hành xây dựng ngưỡng nghèo cho năm 1993. Sau đó ngưỡng nghèo 1993 sẽ được cập nhật cho năm 1998, chỉ sử dụng những số liệu về thay đổi giá cả. Như vậy những ngưỡng nghèo này là “ngưỡng nghèo tuyệt đối”. Tức là trong cả hai cuộc điều tra sử dụng cùng một tiêu chuẩn tuyệt đối (cùng một “rổ hàng hóa”) cho cả hai năm.

5. Đặc điểm chính của ngưỡng nghèo dùng trong báo cáo này là sử dụng một rổ các loại lương thực được coi là cần thiết để đảm bảo mức độ dinh dưỡng tốt cho con người. Rổ lương thực này sẽ tính cả đến cơ cấu tiêu dùng lương thực của các hộ gia đình ở Việt Nam theo tính toán từ cuộc điều tra mức sống dân cư 1993. Trong cả hai đợt điều tra (1993 và 1998), hai ngưỡng nghèo đã được tính. Ngưỡng nghèo thứ nhất là số tiền cần thiết để mua một rổ lương thực hàng ngày trong năm 1993 và được gọi là “ngưỡng nghèo về LTTP”. Ngưỡng nghèo về LTTP này thường thấp bởi nó không tính đến chi tiêu cho những sản phẩm phi lương thực khác. Ngưỡng nghèo thứ hai thường

được gọi là “ngưỡng nghèo chung” bao gồm cả phần chi tiêu cho sản phẩm phi lương thực. Phần còn lại của phụ lục này sẽ nêu rõ cách tính toán hai ngưỡng nghèo đói vừa đề cập.

Ngưỡng nghèo LTTP của năm 1993

6. Điểm xuất phát để xây dựng một ngưỡng nghèo LTTP là lượng thức ăn tiêu thụ phải đáp ứng đủ nhu cầu dinh dưỡng. Trong nhiều năm qua các nhà dinh dưỡng của tổ chức Y tế Thế giới và các cơ quan quốc gia và quốc tế đã đưa ra nhiều kiến nghị về lượng dinh dưỡng cần thiết để bảo đảm cho một cuộc sống khoẻ mạnh. Chỉ tiêu cơ bản nhất về lượng dinh dưỡng đưa vào cơ thể là lượng ca-lo tiêu dùng. Tổ chức Y tế thế giới và các cơ quan khác đã xây dựng mức ca-lo tối thiểu cần thiết cho mỗi cơ thể theo thể trạng con người. Nhu cầu ca-lo của mỗi người rất khác nhau, tùy thuộc vào độ tuổi, giới tính và cường độ hoạt động thể chất mà họ thực hiện. Tuy vậy, để xây dựng một ngưỡng nghèo, cần phải xác định mức nhu cầu trung bình cho toàn bộ dân số. Ngân hàng Thế giới đã nhiều lần làm như vậy và con số phổ biến được sử dụng là 2100 ki-lô ca-lo cho một người mỗi ngày. Tất nhiên, có người cần nhiều hơn và có người lại cần ít hơn, hơn nhưng đây là mức trung bình hợp lý và đó cũng chính là lượng ca-lo cần thiết được sử dụng trong bản báo cáo này để xây dựng các ngưỡng nghèo.

7. Mỗi gia đình Việt Nam phải mất bao nhiêu tiền để mua được một rổ lương thực đủ để cung cấp 2100 ca-lo cho mỗi người một ngày? Có thể xác định thông qua số liệu về chi tiêu cho lương thực (phần 11A và 11B của phiếu điều tra hộ gia đình) thu thập được trong điều tra mức sống dân cư 1993. Trước hết, người ta lấy một rổ lương thực xét về khối lượng đủ cung cấp 2100 ca-lo (kcal) một ngày, sau đó dùng các số liệu về giá cả để tính tổng chi phí cho những sản phẩm đó. Trình tự công việc ở đây được thiết kế nhằm chọn ra một rổ hàng hóa phản ánh đúng cơ cấu tiêu dùng lương thực thực phẩm của người Việt Nam. Phải làm như vậy bởi vì sẽ là không thực tế nếu sử dụng một rổ hàng hóa của một nước khác hay áp dụng một phép lập trình toán học để tính chi phí tối thiểu cho rổ lương thực. Ngưỡng nghèo được xây dựng theo những cách đó sẽ không thể phù hợp cho Việt Nam và không thể chấp nhận được về mặt chính trị đối với các nhà hoạch định chính sách của Việt Nam.

8. **Số lượng trong rổ lương thực:** muốn xây dựng được một rổ hàng hóa phản ánh đúng cơ cấu tiêu dùng của người Việt Nam, trình tự tính toán đã được xác định như sau. Thứ nhất tổng mức chi tiêu đầu người (lương thực+ phi lương thực) đã được tính cho mỗi hộ trong số cho 4800 hộ gia đình năm 1993. Sau đó những hộ này được phân vào nhóm 20% số hộ nghèo nhất, 20% nghèo vừa và cho tới nhóm 20% hộ giàu nhất, tất cả đều xét theo tổng mức chi tiêu thực tế bình quân đầu người. Trong mỗi nhóm thu nhập này, tổng mức ca-lo bình quân đầu người một ngày đã được tính toán. Kết quả tính toán như sau:

Bảng A2.1.: Mức tiêu thụ ca-lo một ngày trong năm 1993

Nhóm 20%	Lượng calo mỗi ngày cho mỗi người (Cột 1)	Lượng calo quy đổi cho mỗi người (Cột 2)
1	1568	1598
2	1829	1891
3	1969	2052
4	2065	2237
5	2041	2565

Nguồn: Ước tính của Tổng cục Thống kê và Ngân hàng Thế giới dựa trên số liệu của VLSS93

9. Có một số điểm cần chú ý tới những con số về lượng ca-lo này. Đối với phần lớn các loại lương thực, người ta có thể biết được cần phải ăn bao nhiêu về số lượng cũng như mỗi kilogam của loại lương thực đó có chứa bao nhiêu ca-lo (hay một số đơn vị đo lường thích hợp khác). Nếu cộng lượng calo tiêu thụ từ tất cả các loại lương thực thì ta có các con số ở cột 1 của Bảng A2.1. Cần có hai bước điều chỉnh đối với những số liệu này. Thứ nhất, cần điều chỉnh bởi những số liệu này chưa tính một số loại lương thực không xác định được lượng calo chứa đựng trong đó, và do đó phải quy đổi. Trước hết, không có số liệu về lượng calo trong lúa mạch/kê (loại 306). Thứ hai, với một số nhóm lương thực thực phẩm, không thể thu thập được số liệu về lượng hàng thực tế bởi vì mức tiêu thụ chúng rất không đều. Đó chính là trường hợp của “những thủy sản khác” (loại 320), “bánh ngọt, hoa quả có đường, kẹo” (loại 338), “các đồ uống khác” (343), “thức ăn mua từ xa về” (344) và “loại khác” (345)²². Trong cả hai trường hợp đó phương pháp được áp dụng là giả định rằng lượng calo trên mỗi đồng chi ra cho những loại thực phẩm đó cũng xấp xỉ bằng lượng calo trung bình của mỗi đồng chi cho những loại lương thực thực phẩm đã xác định được mức chi tiêu và lượng calo hàm chứa. Những số liệu trong cột thứ hai của Bảng A2.1 bao gồm những mức calo “quy đổi” có tính đến mức chi tiêu cho những loại lương thực không xác định được hàm lượng calo.

10. Sau khi đã quy đổi, trong năm 1993 nhóm có mức ca-lo tiêu thụ gần với giới hạn 2100 là nhóm 3 (Bảng A2.1). Như vậy rổ lương thực do các hộ trong nhóm 3 tiêu thụ sẽ được sử dụng để tính toán cho rổ cung cấp được 2100 calo cho một người một ngày. Nhưng do lượng calo tiêu thụ trong Nhóm 3 lại đạt mức trung bình là 2052 chứ không phải là định mức 2100 nên lại cần điều chỉnh lần thứ hai như sau: lượng lương thực tiêu thụ sẽ được tăng thêm một chút để có được một rổ cung cấp đúng 2100 calo. Điều này được thực hiện bằng cách nhân lượng lương thực tiêu thụ trung bình của mỗi hộ trong nhóm 3 với hệ số 2100/1969. Mẫu số là 1969 chứ không phải 2052 bởi vì với một số loại không có số liệu về số lượng (hay như với trường hợp không có số liệu về lượng calo của lúa mạch/kê) và đã phải quy đổi trong bước 1. Như vậy rổ lương thực này loại bỏ những loại lương thực không xác định được lượng calo (lúa mạch/kê, các hải sản khác, v.v...). Rổ lương thực này được đưa ra trong Bảng A2.2, xét theo mức tiêu dùng đầu người mỗi năm. Cột thứ nhất là lượng tiêu thụ thực tế, để tạo ra 1969 ca-lo, và cột thứ hai là số liệu sau khi đã điều chỉnh như vừa nêu trên để cung cấp 2100 calo.

²² Chỉ có thể xác định được số lượng bánh kẹo, hoa quả có đường và kẹo (338) tiêu thụ trong dịp Tết và những kỳ nghỉ khác nhưng không thể tập hợp được số liệu cho cả năm.

Bảng A2.2: Rỗ lương thực thực phẩm của Việt Nam cung cấp 2100 calo mỗi ngày (tính bằng kg/năm)

Loại lương thực thực phẩm	Lượng tiêu thụ (Cột 1)	Lượng tiêu thụ đã điều chỉnh (Cột 2)
Gạo tẻ	159	169.6
Gạo nếp	5.5	5.9
Ngô, bắp	2	2.1
Sắn, khoai mì	8.8	9.4
Khoai tây, khoai lang	10.7	11.4
Mỳ hạt, bột mỳ	0.7	0.8
Mỳ sợi, mỳ tôm	0.6	0.7
Phở, bún, bánh đa thái	2.3	2.5
Miến	0.8	0.8
Thịt lợn	4.9	5.2
Thịt bò	0.1	0.1
Thịt gà	2.1	2.3
Thịt vịt và gia cầm khác	0.7	0.7
Các loại thịt khác	0.2	0.2
Thịt chế biến	0.04	0.04
Mỡ, dầu ăn	1.4	1.5
Tôm, cá tươi	10.3	11
Tôm, cá khô	0.7	0.7
Trứng	0.4	0.4
Đậu phụ	2.9	3.1
Lạc nhân, đậu phộng, vừng mè	0.9	0.9
Đỗ các loại	0.9	1
Rau muống	14.1	15
Xu hào	5.6	6
Bắp cải	5.6	5.9
Cà chua	3.2	3.4
Các loại rau khác	14.2	15.2
Cam	0.5	0.5
Chuối	6.2	6.6
Xoài	0.5	0.6
Các loại hoa quả khác	5.9	6.3
Nước mắm	5.6	6
Muối	5.4	5.7
Mỳ chính, bột ngọt	0.7	0.8
Đường, mật	2.4	2.5
Bánh kẹo	0.4	0.4
Sữa và các sản phẩm từ sữa	0.04	0.04
Rượu bia	3.8	4.1
Cà phê	0.1	0.1
Chè	2.4	2.5

Nguồn: Ước tính của Tổng cục Thống kê và Ngân hàng Thế giới dựa trên số liệu của VLSS93.

11. **Chi phí của rổ lương thực:** Chi phí để mua một rổ lương thực trong cột thứ hai của Bảng A2.2 để cung cấp 2100 calo một ngày cho một người trong một năm là bao nhiêu? Rõ ràng cần phải biết giá cả của những hàng hóa này. Cuộc điều tra mức sống dân cư 1993 thu thập được giá của hầu hết những mặt hàng này, nhưng với một số mặt hàng vẫn không thể xác định được giá. Đặc biệt hơn nữa là phiếu điều tra về giá cả trong cuộc điều tra năm 1993 không hề hỏi giá của bánh mì (nhóm 307), bún (309), các loại thịt khác (315), thịt qua chế biến (316), dầu ăn (317), cá khô (319), các loại rau khác (329), các loại hoa quả khác (333), bánh và kẹo (338), cà phê (341) và chè (342). Trong số này có ba nhóm hàng được coi là khá quan trọng và giá trên một đơn vị của chúng có thể tính toán được nhờ phần thông tin về chi tiêu và số lượng trong phiếu điều tra hộ. Đó là dầu ăn (317), xu hào (326) và chè (342)²³. (Phương pháp cụ thể để tính toán cho những mặt hàng đó được trình bày trong phần dưới). Để xác định chi phí của các loại lương thực trong bảng A2.2 mà không có số liệu về giá cả, một giả định đã được đặt ra là chi phí tăng thêm cho những loại lương thực này tương ứng với mức chi tiêu của các hộ gia đình thuộc nhóm 3 cho cùng loại lương thực đó. Cụ thể là những loại này sẽ chiếm khoảng 6,9% tổng chi tiêu của các hộ cho tất cả các loại lương thực trong rổ theo bảng A2.2. Như vậy, chi phí cho tất cả những loại lương thực có giá cả xác định sẽ được nhân với 1,069. Kết quả nhận được chính là tổng chi phí (đã điều chỉnh) của cả rổ lương thực trong bảng.

12. Cần chú ý tới cách thu thập số liệu về giá dầu ăn, xu hào và chè trong cả hai cuộc điều tra thông qua phiếu điều tra hộ. Để thống nhất, trong cả hai cuộc điều tra (1993 và 1998) các hộ được lựa chọn sao cho mức ca-lo tiêu thụ đầu người nằm trong khoảng 2000 đến 2200. Sau đó giá đơn vị sẽ được tính (số tiền chi tiêu chia cho lượng hàng mua) của từng mặt hàng cho từng hộ trong cả hai cuộc điều tra. Trong mỗi năm, giá trung vị của quốc gia được xác định bằng số liệu thu thập từ những hộ gia đình đó.

13. Bằng phương pháp này, chi phí (đã điều chỉnh) để mua rổ lương thực như của bảng A.2.2 đã được xác định. Trước hết giá được quy đổi về mức giá tháng 1 năm 1993 (chỉ số giảm phát khu vực do Tổng cục thống kê cung cấp và được nêu rõ hơn dưới đây). Lưu ý rằng số liệu về giá cả của cuộc điều tra 1993 là giá thị trường ở mỗi xã điều tra và đã tính giá trung vị cho cả nước Việt Nam, do đó chi phí của rổ lương thực là mức chi phí trung bình mang cho cả nước theo thời giá của tháng 1 năm 1993. Và mức chi phí xác định được là 749.723 đồng cho một người mỗi năm. Con số này phải được so sánh với biến số chi tiêu của hộ *đã* điều chỉnh theo chênh lệch giá giữa các vùng, được tính theo mức giá tháng 1 năm 1993. Nói cách khác, không nên so sánh nó với biến số chi tiêu của hộ chưa được điều chỉnh theo chênh lệch giá giữa các vùng hay những giá trị chưa được quy đổi ra theo mức giá tháng 1 năm 1993. Phương pháp được áp dụng trong báo cáo này để điều chỉnh sự chênh lệch giá giữa các vùng và quy đổi chi tiêu của hộ ra theo thời giá vào thời điểm tháng 1-1993 sẽ được giải thích ở phần cuối của phụ lục.

Ngưỡng nghèo chung của năm 1993

14. Bây giờ có thể dùng ngưỡng nghèo LTTP vừa xác định để tính toán ngưỡng nghèo chung (lương thực cộng với phi lương thực). Điểm cơ bản ở đây là xem xét chi tiêu cho các sản phẩm phi lương thực của nhóm hộ thứ ba trong năm 1993, và được xác định lên tới 401.291 đồng cho một người một năm (chú ý là con số này bao gồm cả những chi tiêu công khai và những giá trị sử dụng đã quy đổi của các hàng lâu bền và

²³ Trên thực tế, bảng câu hỏi giá năm 1993 có hỏi giá xu hào, nhưng câu hỏi này lại không được hỏi trong năm 1998. Để cho nhất quán, giá của cả 2 năm được tính từ phiếu điều tra hộ gia đình.

giá trị nhà ở)²⁴. Con số 401.291 đồng sau đó được điều chỉnh, bởi vì nhóm 3 cũng không tiêu thụ đúng 2100 ca-lo mà chỉ là 2052 ca-lo như đã phân tích ở trên. Bởi vậy chi tiêu cho các sản phẩm phi lương thực phải được điều chỉnh bằng cách nhân mức chi tiêu này với 2100/2052 (tức là khoảng 1,023) (giống cách điều chỉnh cho các sản phẩm LTTP). Nhân khoản chi tiêu cho sản phẩm phi lương thực theo tỷ lệ đó cho ta con số 410.640 đồng. Như vậy ngưỡng nghèo chung sẽ là 1.160.363.

15. Với ngưỡng nghèo LTTP và ngưỡng nghèo chung như vậy có thể xác định được tỷ lệ nghèo đói ở Việt Nam (theo phương pháp đếm đầu người) trong năm 1993 là:

	Cả nước	Thành thị	Nông thôn
Tỷ lệ nghèo LTTP	24,9%	7,9%	29,1%
Tỷ lệ nghèo chung	58,1%	25,1%	66,4%

Ngưỡng nghèo LTTP và ngưỡng nghèo chung của năm 1998

16. Ngưỡng nghèo LTTP và ngưỡng nghèo chung của năm 1998 cũng được xác lập tương tự như năm 1993. Với ngưỡng nghèo LTTP, chi phí (đã điều chỉnh) của rổ lương thực trong năm 1993 được cập nhật, dùng giá cả lấy từ cuộc điều tra 1998. Và cũng như năm 1993, trình tự thu thập giá cả cho rổ hàng hóa này cũng khá phức tạp xuất phát từ một thực tế là giá cả của ba nhóm mặt hàng (dầu ăn, xu hào và chè) được lấy từ phiếu điều tra hộ. Phương pháp áp dụng để thu thập giá cả cho ba mặt hàng này hoàn toàn giống như phương pháp đã áp dụng trong năm 1993, chỉ khác là các số liệu về giá đơn vị được lấy từ các hộ gia đình được phỏng vấn trong cuộc điều tra 1998 (vẫn là những hộ có mức ca-lo tiêu thụ từ 2000 đến 2200 ca-lo mỗi ngày). Ngoài ra, có bốn mặt hàng (thịt bò, thịt gà, cá và thịt lợn) được xác định khác nhau trong phiếu điều tra của hai năm 1993 và 1998. Với những mặt hàng này, giá trị đơn vị “có điều chỉnh theo chất lượng” được tính theo số liệu trong phiếu điều tra của những hộ có mức tiêu thụ từ 2000 đến 2200 ca-lo mỗi ngày. Thông tin về giá cả cho những mặt hàng này trong phiếu điều tra giá cả của năm 1998 được nhập cùng với giá của các mặt hàng trên để đưa ra được mức chi phí tính theo thời giá tháng 1 năm 1998 để mua được một rổ hàng hóa (có điều chỉnh) như nêu trong Bảng A2.2. Và cũng giống như năm 1993, giá trung vị được tính chung cho cả nước và do đó chi phí của rổ hàng hóa này chính là chi phí trung bình cho cả nước tính theo thời giá tháng 1 năm 1998. Mức chi phí đó được xác định là 1,286,833 đồng/người/năm.

17. Cũng giống như ngưỡng nghèo của năm 1993, cần lưu ý rằng những số liệu phân trên phải được so sánh với biến số chi tiêu hộ đã điều chỉnh theo chênh lệch giá giữa các vùng và được quy đổi ra mức giá vào tháng 1 năm 1998. Bởi vậy không nên so với biến số chi tiêu hộ chưa điều chỉnh theo chênh lệch giá giữa các vùng hoặc chưa được quy đổi về thời giá tháng 1 năm 1998. Chỉ số giảm phát dùng để điều chỉnh chênh lệch giá giữa các vùng và biến đổi trong giá cả theo thời gian sẽ được bàn đến ở phần cuối của phụ lục này.

18. Phương pháp dùng để tính toán bộ phận phi lương thực của ngưỡng nghèo chung của năm 1998 vô cùng đơn giản. Ngưỡng nghèo về các sản phẩm phi lương thực của năm 1993 được nhân thêm với hệ số 1,225- tức là mức lạm phát của các sản phẩm

²⁴ Cần lưu ý là trình tự tính toán phân chi phi lương thực thực phẩm ở đây khác với cách tính được sử dụng trong báo cáo đánh giá nghèo đói trước đây cho Việt Nam (NHTG, 1995), trong đó sử dụng phương pháp hồi qui tỷ lệ chi cho LTTP (Ravillion, 1994).

phi lương thực do Tổng cục Thống kê cung cấp. Như vậy theo cách tính này, ngưỡng nghèo về các sản phẩm phi lương thực sẽ là 503.038 đồng ($=410.640 \times 1,225$) và đưa ngưỡng nghèo đối chung lên 1.789.871 đồng.

19. Với các ngưỡng nghèo vừa được xác lập và theo cách tính chỉ số đếm đầu cho nghèo đói sẽ xác định được tỷ lệ nghèo đói của năm 1998 là:

	Việt Nam	Thành thị	Nông thôn
Tỷ lệ nghèo LTTP	15,0%	2,3%	18,3%
Tỷ lệ nghèo chung	37,4%	9,0%	44,9%

Chỉ số giảm phát vùng và giảm phát theo thời gian

20. Ngưỡng nghèo mô tả ở trên được tính theo mức giá của năm 1993 và 1998, đồng thời cũng là những mức giá trung bình của cả nước. Để áp dụng những chỉ số này cho số liệu của hai cuộc điều tra 1993 và 1998, tổng chi tiêu của mỗi hộ phải được “giảm phát” để chi tiêu được tính theo đúng mức giá của tháng 1 và không còn chênh lệch giá giữa các vùng. Trước tiên hãy xem xét mức chi tiêu tính theo mức giá của tháng 1 trong mỗi cuộc điều tra (1993 hoặc 1998). Cách làm khá đơn giản. Với mỗi hộ, chi tiêu danh nghĩa được chia ra thành chi tiêu cho lương thực, thực phẩm và chi tiêu cho những sản phẩm phi lương thực. Tổng cục Thống kê cung cấp hệ số giảm phát hàng tháng cho mỗi nhóm chi tiêu vừa nêu. Ở mỗi hộ, để quy đổi mức chi tiêu hiện tại theo thời giá của tháng 1-1993 (cho những hộ trong mẫu điều tra 1993) hoặc tháng 1-1998 (cho những hộ trong mẫu điều tra 1998) bằng cách chia chi tiêu danh nghĩa thành ba loại này, rồi nhân với hệ số giảm phát của từng loại theo TCTK và sau đó cộng ba loại chi tiêu đã điều chỉnh lại với nhau. Hệ số giảm phát mà TCTK cung cấp được nêu trong bảng A2.3.

Bảng A2.3. Hệ số giảm phát theo thời gian cho năm 1993 và 1998

<u>VLSS 1993</u>				<u>VLSS 1998</u>			
	Gạo	Lương thực thực phẩm khác	Phi lương thực		Gạo	Lương thực thực phẩm khác	Phi lương thực
10- 92	0,8909	1,0018	0,9470	12-97	0,9853	0,9765	0,9922
11-.92	0,9305	0,9754	0,9659	1-98	1,0000	1,0000	1,0000
12- 92	0,9368	1,0001	0,9881	2-98	1,0375	1,0263	1,0087
1- 93	1,0000	1,0000	1,0000	3-98	1,0429	1,0113	0,9977
2- 93	0,9933	1,0710	0,9940	4-98	1,1456	0,9971	1,0010
3- 93	1,0730	1,0315	0,9860	5-98	1,2096	0,9983	1,0042
4-.93	1,0572	1,0426	0,9791	6-98	1,1781	1,0123	1,0045
5-.93	1,0398	1,0693	0,9889	7-98	1,1674	1,0048	1,0056
6-93	0,9884	1,0819	0,9820	8- 98	1,2176	1,0021	1,0106
7- 93	0,9780	1,0848	0,9771	9- 98	1,2651	0,9962	1,0171
8- 93	0,9884	1,0879	0,9781	10- 98	1,2534	1,0069	1,0187
9- 93	0,9906	1,0794	0,9791	11- 98	1,2508	1,0050	1,0243
10- 93	0,9771	1,0731	0,9781	12- 98	1,2561	1,0234	1,0267

Nguồn: Tổng cục Thống kê

21. Bây giờ chuyển sang các hệ số giảm phát giữa các vùng. Tại mỗi vùng trong bảy vùng địa lý của Việt Nam, hệ số giảm phát theo vùng được tính cho khu vực thành thị và nông thôn trong cả hai cuộc điều tra 1993 và 1998. Ở cuộc điều tra năm 1993, những hệ số đó được tính nhờ có phiếu điều tra của năm 1993. Trọng số sử dụng cho những chỉ số giá cả ở đây là phân chi tiêu cho lương thực và những sản phẩm phi lương thực có giá cả đã thu thập được qua phiếu điều tra về giá cả. Số liệu của cuộc điều tra năm 1993 được sử dụng bởi vì Tổng cục thống kê không có số liệu của từng vùng cho thời gian trước đó là năm 1992 và 1993. Còn trong cuộc điều tra 1998, Tổng cục Thống kê đã tính toán chỉ số giảm phát giá khu vực để phục vụ cho việc chuẩn bị báo cáo này. Các chỉ số giá cả trong cả hai cuộc điều tra được thống kê trong bảng A2.4.

Bảng A2.4.: Chỉ số giá của các vùng trong hai cuộc điều tra 1993 và 1998

Vùng	Thành thị năm 1993	Nông thôn năm 1993	Thành thị năm 1993	Nông thôn năm 1993
Miền núi phía Bắc	1,1130	0,9681	0,9930	1,0178
Đồng bằng sông Hồng	1,0724	0,9342	1,0560	0,9162
Bắc Trung Bộ	1,0189	0,9121	1,0250	0,9380
Duyên hải Miền Trung	1,0661	0,9534	1,0530	0,9742
Tây Nguyên	-	1,0855	-	1,0602
Đông Nam bộ	1,2230	1,0486	1,1341	0,9654
Đồng bằng Sông Cửu long	1,1074	0,9996	1,0133	1,0269

Nguồn: Tổng cục Thống kê

22. Trong cả hai cuộc điều tra, chỉ số được thể hiện trong tương quan với giá trung bình của cả nước. Không có một chỉ số giá cả nào được xác định cho vùng thành thị ở Tây Nguyên vì trong số các hộ được phỏng vấn trong cả hai cuộc điều tra không có hộ nào sống ở thành thị của khu vực này.

Tài liệu Tham khảo

Deaton, A., 1997. *The Analysis of Household Surveys* (Phân tích các cuộc điều tra hộ gia đình). Baltimore: John Hopkins University Press.

Ravallion, M. 1994. *Poverty Comparisons* (So sánh nghèo đói). Chur: Harwood Academic Publishers.

World Bank. 1995. "Vietnam: Poverty Assessment and Strategy"(Việt Nam: đánh giá nghèo đói và chiến lược).

PHỤ LỤC 3: LỢI THẾ SO SÁNH CHƯA ĐƯỢC KHAI THÁC CỦA VIỆT NAM TRONG XUẤT KHẨU CÁC SẢN PHẨM CHẾ TẠO

1. Chương 3 đã cho ta thấy là Việt Nam còn có một lợi thế đáng kể chưa được khai thác về xuất khẩu các sản phẩm chế tạo thuộc ngành công nghiệp nhẹ (có hàm lượng lao động cao) dùng cho xuất khẩu. Nếu Việt Nam khai thác được các nguồn sẵn có về nhân lực và tài nguyên thiên nhiên một cách đầy đủ thì các sản phẩm chế tạo xuất khẩu của Việt Nam đã có thể chiếm xấp xỉ 63% tổng giá trị xuất khẩu thay vì mức 37% như hiện nay, và trong một tương lai gần có thể tạo ra tới 1,6 triệu công ăn việc làm cho ngành công nghiệp nhẹ. Phụ lục này sẽ mô tả cách tính toán những con số này trên cơ sở thực hiện hồi quy đối với số liệu liên quốc gia.
2. Nghiên cứu trên nhiều quốc gia gần đây của Wood và Mayer (năm 1998) cho thấy trong những nền kinh tế thị trường mở, tỷ lệ cao giữa số công nhân có trình độ và đất đai có liên hệ chặt chẽ với tỷ trọng xuất khẩu sản phẩm chế tạo xuất khẩu cao. Thông thường, mức độ sẵn có các lao động có kỹ năng so với đất đai của một quốc gia càng cao thì tỷ trọng xuất khẩu các sản phẩm chế tạo so xuất khẩu các mặt hàng sơ chế càng cao. Nhận định này đã khẳng định lại những dự báo của học thuyết truyền thống về lợi thế so sánh của Heckscher-Ohlin, là các nền kinh tế thị trường mở thường có xu hướng xuất khẩu những hàng hoá có quá trình sản xuất đòi hỏi sử dụng nhiều các nguồn lực mà quốc gia đó có nhiều - và do vậy tương đối rẻ.
3. Áp dụng những kết quả kinh tế lượng trên của Wood và Mayer (1998) vào Việt Nam, ta có thể đánh giá sơ bộ mức độ Việt Nam chưa khai thác hết được lợi thế so sánh của mình trong lĩnh vực sản xuất hàng chế tạo xuất khẩu. Với mẫu gồm 115 quốc gia và sử dụng số liệu của năm 1990, Wood và Mayer đã ước lượng được hàm số hồi quy dạng logarit tuyến tính dựa trên cơ sở số liệu của các quốc gia như sau:

\ln (xuất khẩu hàng chế tạo/ xuất khẩu hàng sơ chế)

$$= -5,11 + 1,47 \times \ln(\text{kỹ năng/lao động}) - 0,6 \times \ln(\text{đất đai/lao động})$$

(-14,1) (7,18) (-6,59) $R^2 = 0,56$

Theo công thức này, tỷ lệ xuất khẩu sản phẩm chế tạo với xuất khẩu hàng sơ chế có mối quan hệ tương quan với mức “vốn con người” (kỹ năng/lao động) và mức sẵn có tương đối của đất đai và lao động (đất đai/lao động). Tất cả các biến số này đều được biểu diễn dưới dạng logarit tự nhiên. Các hệ số được ước tính theo phương pháp hồi quy nêu trên cho phép bất kỳ một quốc gia nào cũng có thể “dự đoán” được tỷ trọng xuất khẩu sản phẩm chế tạo trong tổng giá trị với những điều kiện về các nguồn nhân lực và tài nguyên thiên nhiên của mình.

4. Áp dụng những hệ số này vào Việt Nam, ta thấy tỷ trọng dự tính hàng chế tạo trong tổng kim ngạch xuất khẩu của Việt Nam đã có thể lên tới khoảng 63% vào năm 1997, thay vì mức thực tế chỉ là 37% (Xem bảng A3.1). Điều này chỉ ra rằng Việt Nam đã

bỏ lỗ mất một khoản thu nhập tương đương 6,5 tỷ đô la Mỹ hay vào khoảng 25% GDP do chưa tận dụng được hết lợi thế so sánh của mình. Phép tính này cũng cho ta thấy rằng Việt Nam có thể nhanh chóng tăng lượng xuất khẩu các mặt hàng chế tạo của mình lên gấp ba nếu như việc phân bổ các nguồn lực sẵn có được thực hiện một cách hiệu quả hơn.

Bảng A3.1: Tiềm năng xuất khẩu chưa được khai thác của Việt Nam

	Giá trị thực tế	Giá trị dự đoán	(Giá trị thực tế) - (Giá trị dự đoán)
Tỷ trọng sản phẩm chế tạo trong tổng giá trị xuất khẩu	36,7%	63%	-26,3%
Giá trị xuất khẩu sản phẩm chế tạo xuất khẩu (đơn vị: triệu đô la Mỹ)	3.372	9.881	-6.509

Nguồn: Belser (1999) dựa vào nghiên cứu của Wood và Mayer (1998)

5. Vậy điều này có ý nghĩa như thế nào đối với vấn đề tăng trưởng công ăn việc làm? Bảng A3.2 đưa ra các ước tính về hệ số lao động tính theo giá quyền thương mại trong các ngành xuất khẩu và thay thế nhập khẩu. Khu vực xuất khẩu có mức sử dụng lao động cao gấp hai lần so với khu vực sản xuất thay thế nhập khẩu và điều này chỉ ra rằng nếu Việt Nam chỉ mở rộng thương mại dựa trên lợi thế so sánh về lao động thì điều đó chỉ lợi cho nhu cầu lao động. Bằng cách sử dụng phương pháp “hàm lượng yếu tố” (tính lượng lao động chứa trong các luồng thương mại) thì có thể ước tính rằng một lượng giá trị xuất khẩu thêm 6,5 tỷ đô la Mỹ có thể trực tiếp tạo ra từ 1,5 đến 1,7 triệu việc làm trong các ngành xuất khẩu, (mức 1,6 triệu là ước tính tốt nhất). Tất nhiên là khi xuất khẩu mở rộng thì nhập khẩu cũng tăng lên. Ở đây chúng ta cũng cần phải tính đến số việc làm sẽ bị mất đi trong những ngành sản xuất hàng cạnh tranh với nhập khẩu. Phần lớn hàng nhập khẩu là nhằm đáp ứng nhu cầu về các sản phẩm trung gian sử dụng cho sản xuất hàng xuất khẩu hoặc là những mặt hàng có hàm lượng công nghệ và kỹ năng cao hơn so với các sản phẩm nội địa và do đó thường không trực tiếp thay thế cho sản xuất trong nước. Tuy nhiên cũng có một vài mặt hàng nhập khẩu khác có khả năng sẽ cạnh tranh trực tiếp với sản xuất trong nước. Xem xét đến các yếu tố này, Belser (1999) ước tính rằng việc Việt Nam tham gia hội nhập kinh tế ở mức cao hơn nữa có thể sẽ làm cho khoảng 200.000 đến 350.000 người bị mất việc làm trong các ngành sản xuất các mặt hàng thay thế nhập khẩu. Tuy nhiên, sau khi trừ đi mức giảm này thì tăng trưởng về công ăn việc làm vẫn đạt được một mức dương đáng kể là từ 1,2 đến 1,3 triệu công ăn việc làm. Điều này gợi cho chúng ta thấy rằng tiềm năng tăng trưởng công ăn việc làm trong những ngành chế tạo trong tương lai không xa là rất lớn.

Bảng A3.2: Hệ số lao động trong các ngành xuất khẩu và thay thế nhập khẩu

Khu vực	Số lượng nhân công trên 1.000 đô la Mỹ giá trị sản lượng
Các ngành công nghiệp xuất khẩu (doanh nghiệp nhà nước)	0,259
Các ngành công nghiệp xuất khẩu (đầu tư nước ngoài trực tiếp)	0,232
Các ngành công nghiệp xuất khẩu (trung bình)	0,245
Các ngành công nghiệp thay thế nhập khẩu	0,108

Nguồn: Belser (1999)

6. Vậy Việt Nam phải mất bao nhiêu thời gian để tạo ra các công ăn việc làm nêu trên? Điều này là hoàn toàn phụ thuộc vào khả năng khôi phục kinh tế thoát khỏi cuộc khủng hoảng Đông Nam Á cũng như khả năng tiến hành cải cách để tái phân bổ các nguồn lực vào những khu vực sản xuất có hiệu quả của Việt Nam. Với tốc độ tăng trưởng xuất khẩu đạt 45% năm như thời kỳ trước khủng hoảng thì Việt Nam chỉ cần có 3 năm để tạo ra số công ăn việc làm như nói ở trên. Tuy nhiên, với mức tăng trưởng chỉ bằng một nửa mức của thời kỳ trước khủng hoảng như hiện nay thì Việt Nam cần phải mất đến 5 năm để có thể tăng thu nhập từ xuất khẩu các sản phẩm chế tạo của mình lên gấp ba và tăng tỷ trọng hàng chế tạo trong cơ cấu xuất khẩu lên mức 63%. Điều này dù sao cũng cho chúng ta thấy rằng thậm chí với tốc độ tăng trưởng xuất khẩu giảm sút như hiện nay thì Việt Nam vẫn có một tiềm năng để tăng số lượng công ăn việc làm lên một cách nhanh chóng trong tương lai.

PHỤ LỤC 4: NGHÈO KHÓ VÀ CÁC HỘ GIA ĐÌNH

DO PHỤ NỮ LÀM CHỦ HỘ

1. Giống như nhiều cuộc khảo sát hộ gia đình ở các nước đang phát triển khác, hai cuộc điều tra VLSS cho thấy thành viên của các hộ gia đình do phụ nữ làm chủ hộ thường sung túc về vật chất hơn những gia đình do nam giới làm chủ hộ. Chi tiêu bình quân đầu người của những thành viên ở các gia đình có phụ nữ làm chủ hộ cao hơn ở các gia đình nam giới làm chủ hộ và tỷ lệ nghèo đói thấp hơn.²⁵ Do nhận định này trái ngược với những kết quả của điều tra nghèo khó có sự tham gia của đối tượng (cho rằng các gia đình phụ nữ làm chủ hộ thuộc nhóm nghèo nhất) cũng như trái với ý kiến của nhiều chuyên gia về giới tính ở Việt Nam nên phân phụ lục này sẽ xem xét vấn đề một cách chi tiết hơn.

2. Trong điều tra mức sống dân cư, các hộ gia đình được coi là có phụ nữ làm chủ hộ nếu phần đầu của bảng câu hỏi hộ gia đình ghi chủ hộ là phụ nữ. Ở Việt Nam, việc áp dụng định nghĩa chuẩn này sẽ bao gồm một số lượng lớn hộ gia đình phụ nữ đứng tên chủ hộ mặc dù có chồng cùng chung sống. Đặc điểm này của Việt Nam xuất phát từ thủ tục đăng ký hộ khẩu rườm rà, những người di cư đến thường mất thời gian để nhận được hộ khẩu thường trú và nhập vào một hộ hiện đang sinh sống. Do đó, đối với những cặp vợ chồng mới cưới, nếu họ quyết định sống ở quê bên ngoài thì người vợ đứng tên chủ hộ trong hộ khẩu là chuyện thường tình. Ngoài ra, các quận huyện thường cập nhật số liệu theo định kỳ nên nhiều gia đình có phụ nữ làm chủ hộ kiểu như trên tồn tại ít nhất là trong một vài năm. Tuy nhiên, có thể sửa đổi cách xác định giới của chủ hộ trong điều tra mức sống, trong đó tất cả các gia đình phụ nữ đứng tên chủ hộ nhưng có chồng cùng chung sống sẽ được coi là gia đình nam giới làm chủ hộ.

Chi tiêu bình quân đầu người

3. Theo định nghĩa chuẩn về giới tính của chủ hộ, có 1.624 gia đình do phụ nữ làm chủ hộ được ghi nhận trong điều tra mức sống dân cư 1998. Chi tiêu bình quân đầu người ở các gia đình phụ nữ làm chủ hộ (sử dụng định nghĩa chuẩn) cao hơn ở các gia đình nam giới làm chủ hộ khoảng 28% (3,3 triệu VND/người so với 2,6 triệu VND/người/năm). Nếu ta xấp xỉ lại và coi các gia đình do phụ nữ đứng tên chủ hộ nhưng có chồng cùng chung sống thuộc loại gia đình do nam giới làm chủ hộ (khoảng 550 gia đình), thì chênh lệch về chi tiêu giữa các gia đình do phụ nữ làm chủ hộ với các gia đình do nam giới làm chủ hộ sẽ giảm xuống còn khoảng 11%. Tuy nhiên, những người sống ở các gia đình do phụ nữ làm chủ hộ vẫn sung túc hơn (3,0 triệu VND/người so với 2,7 triệu VND/người).

4. Nếu xem xét chỉ số đếm đầu dưới góc độ định nghĩa chuẩn về giới tính của chủ hộ, ta sẽ thấy trong chỉ số này (tính theo các thành viên trong gia đình chứ không tính

²⁵ Trong VLSS98, các nghiên cứu của NHTG cũng đưa ra những kết quả tương tự đối với các hộ gia đình có phụ nữ làm chủ hộ (Dollar, Glewwe & Litvack, 1998) và UNDP (Desai, 1995)

theo hộ gia đình) chỉ có 28% thuộc các gia đình do phụ nữ làm chủ hộ và 40% thuộc các gia đình nam giới làm chủ hộ. Trong trường hợp xếp các gia đình do phụ nữ đứng tên chủ hộ nhưng có chồng cùng chung sống thuộc loại gia đình do nam giới làm chủ hộ thì chênh lệch tuy có thu hẹp nhưng vẫn không đảo ngược chiều (32% là thành viên các gia đình do phụ nữ làm chủ hộ và 38% thuộc các gia đình do nam giới làm chủ hộ). Điều tương tự cũng xảy ra nếu ta xem xét mức nghèo khó dưới góc độ của chỉ số khoảng cách nghèo và chỉ số khoảng cách nghèo bình phương (xem Bảng A4.1). Sử dụng cả định nghĩa chuẩn lẫn định nghĩa sửa đổi về giới tính của chủ hộ đều cho thấy khoảng cách nghèo nhỏ hơn ở các gia đình do phụ nữ làm chủ hộ. Chỉ số khoảng cách nghèo bình phương cũng cho kết quả như trên.

Bảng A4.1: Mức nghèo khó (%) theo giới tính của chủ hộ 1997/1998

	Định nghĩa chuẩn		Định nghĩa có sửa đổi	
	Nữ	Nam	Nữ	Nam
Chỉ số đếm đầu	28,2	39,9	32,4	38,1
Chỉ số khoảng cách nghèo	6,9	10,3	8,0	9,8
Chỉ số khoảng cách nghèo bình phương	2,5	3,8	2,9	3,6

Nguồn: Ước tính của Ngân hàng Thế giới theo số liệu của VLSS98.

Chi tiêu hộ gia đình

5. Nếu ta xem xét chi tiêu của cả hộ gia đình chứ không phải là chi tiêu tính trên đầu người thì sẽ thấy rằng các gia đình do phụ nữ làm chủ hộ có mức chi tiêu trung bình thấp hơn các gia đình do nam giới làm chủ hộ. Đó là vì các gia đình phụ nữ làm chủ hộ thường có qui mô nhỏ hơn (1,2 thành viên nếu áp dụng định nghĩa chuẩn và 1,6 thành viên nếu dùng định nghĩa sửa đổi về giới tính của chủ hộ). Nếu áp dụng định nghĩa chuẩn xác định giới của chủ hộ, tổng chi tiêu hộ gia đình được ghi nhận trong VLSS98 là 12,8 triệu VND cho các gia đình do phụ nữ làm chủ hộ và 13,1 triệu VND cho các gia đình do nam giới làm chủ hộ. Trong trường hợp áp dụng định nghĩa mới, khoảng chênh lệch này tăng lên, cụ thể là 10,4 triệu VND cho các gia đình do phụ nữ làm chủ hộ và 13,6 triệu VND cho các gia đình do nam giới làm chủ hộ. Có lẽ đây chính là khía cạnh mà những cuộc điều tra nghèo khó có sự tham gia của người dân thu thập được về sự đói nghèo của các gia đình do phụ nữ làm chủ hộ (đi cùng với những định nghĩa rộng hơn về sự sung túc).

Chi tiêu hộ gia đình theo giới tính của chủ hộ và qui mô gia đình

6. Có thể so sánh mức chi tiêu hộ gia đình theo tiêu chí giới tính của chủ hộ và qui mô gia đình. Điều này được thể hiện trong Bảng A4.2 bằng việc áp dụng định

nghĩa mới về giới của chủ hộ. Theo bảng này, các gia đình có phụ nữ làm chủ hộ có 1, 3 hay 4 người thường nghèo hơn những gia đình có nam giới làm chủ hộ cùng qui mô²⁶. Tuy nhiên, nếu qui mô hộ gia đình trên 4 thành viên thì các gia đình có phụ nữ làm chủ hộ thường sung túc hơn các gia đình nam giới làm chủ hộ.

Bảng A4.2: Chi tiêu của hộ gia đình theo giới của chủ hộ và quy mô của gia đình, 1998 (triệu đồng)

Quy mô gia đình	Nam	Nữ
1	5,6	4,2
2	7,3	8,1
3	11,3	10,1
4	13,1	11,1
5	13,6	14,0
6	14,8	15,6
7	16,2	15,6
8+	18,3	23,9

Nguồn: Ước tính của Ngân hàng thế giới dựa trên VLSS98.

Điều chỉnh theo thành phần cơ cấu của hộ gia đình và tính hiệu quả kinh tế theo qui mô trong tiêu dùng hộ gia đình

7. Bảng A4.2 nêu ra hai vấn đề liên quan đến việc phải điều chỉnh theo thành phần cơ cấu về lứa tuổi và giới tính của hộ gia đình cũng như điều chỉnh theo tính hiệu quả kinh tế theo qui mô trong tiêu dùng hộ gia đình. Trước hết, khi phân tích các số liệu điều tra hộ gia đình, ta có thể sẽ muốn điều chỉnh mức chi tiêu theo đầu người sao cho phản ánh được thực tế là trẻ sơ sinh chi tiêu ít hơn thiếu nhi (cả về chi tiêu lương thực thực phẩm và phi lương thực thực phẩm), thiếu nhi chi tiêu ít hơn thiếu niên và người lớn. Điều này được thực hiện bằng cách sử dụng một dãy các trọng số được gọi là hệ số tương đương²⁷. Do có sự khác biệt về cỡ người, sự trao đổi chất và công việc nên nam giới và phụ nữ cần lượng thức ăn khác nhau và trong một số (không phải là tất cả) qui mô tương đương, phụ nữ có trọng số nhỏ hơn so với nam giới. Tuy vậy các phương pháp dùng để ước tính qui mô tương đương vẫn còn đang được bàn cãi và rất khó để thực thi (Deaton, 1997). Cho đến nay, ở Việt Nam, qui mô tương đương vẫn

²⁶ Nếu theo định nghĩa chuẩn về giới của người chủ gia đình, chỉ những hộ gia đình có chủ hộ là nữ và chỉ có một thành viên mới nghèo hơn các hộ gia đình có chủ hộ là nam với cùng quy mô đó

²⁷ Lấy ví dụ minh họa, chẳng hạn các hệ số qui mô tương đương như sau được sử dụng ở Ấn độ: trẻ sơ sinh và trẻ em dưới 5 tuổi (0.48); trẻ em từ 5 đến 9 tuổi (0.56); trẻ em từ 10 đến 14 tuổi (0.6); trẻ em từ 15 tuổi trở lên và người lớn (1.0) (Deaton, 1997).

chưa được ước tính. Đây là một vấn đề quan trọng và thú vị cho các cuộc điều tra trong tương lai. Tuy nhiên, Bảng A4.2 cho thấy rằng cần có một qui mô tương đương trong đó trọng số cho phụ nữ, thiếu niên và trẻ nhỏ phải thấp hơn để làm cho mức chi tiêu trung bình tương đương (tính trên một đơn vị tương đương của một người lớn) của gia đình có phụ nữ làm chủ hộ thấp hơn gia đình có nam giới làm chủ hộ.

8. Vấn đề tiếp theo với cùng một mức sống như nhau, các hộ gia đình lớn thường chi tiêu ít hơn so với các gia đình nhỏ do tính hiệu quả kinh tế theo qui mô trong tiêu dùng hộ gia đình. Ví dụ, một gia đình 6 người có thể không cần đến số lượng bếp lò, nhà vệ sinh và các khoản chi tiêu phi lương thực lớn khác nhiều gấp rưỡi gia đình 4 người. Tuy vậy, như đã đề cập ở trên, do các gia đình do phụ nữ làm chủ hộ trong điều tra mức sống dân cư nói chung có qui mô nhỏ hơn các gia đình có nam giới làm chủ hộ nên nếu xét theo tính hiệu quả kinh tế theo qui mô trong tiêu dùng hộ gia đình sẽ khẳng định thêm kết luận trong Bảng A4.2 là các gia đình do phụ nữ làm chủ hộ có qui mô nhỏ sẽ nghèo hơn các gia đình do nam giới làm chủ hộ cùng qui mô (và ngược lại đối với các gia đình qui mô lớn).

Các nhóm hộ gia đình đặc biệt có phụ nữ làm chủ hộ

9. Trong khi các gia đình do phụ nữ làm chủ hộ ở Việt Nam nói chung sung túc hơn các gia đình do nam giới làm chủ hộ, vẫn có những nhóm gia đình nhỏ mà phụ nữ làm chủ hộ lại rất nghèo và/hoặc có nguy cơ bị tổn thương cao. Chúng ta xem xét 2 loại nhóm nhỏ đó: gia đình chỉ có người mẹ hoặc chỉ có người cha và gia đình của người già. Với một số nhóm này, cỡ mẫu quá nhỏ không cho phép rút ra được kết luận cần thiết. Nhưng nói chung kết quả đưa ra vẫn là mức chi tiêu của các thành viên gia đình do phụ nữ làm chủ hộ cao hơn các hộ gia đình do nam làm chủ hộ. Nhưng số hộ gia đình có phụ nữ lớn tuổi sống một mình thường vừa phổ biến hơn và vừa có chi tiêu thấp hơn so với nam giới lớn tuổi sống độc thân.

Tài liệu tham khảo

Deaton, A. 1997. *The Analysis of Household Surveys* (Phân tích các cuộc điều tra hộ gia đình). Baltimore: John Hopkins University Press.

Desai, M. 1995. *Vietnam through the Lens of Gender* (Việt Nam qua lăng kính giới tính). Mimeo. UNDP. Hanoi.

Dollar, D., Glewwe, and Litvack, J. 1997. *Household Welfare and Vietnam's Transition* (Phúc lợi gia đình và quá trình chuyển đổi ở Việt Nam). World Bank Regional and Sectoral Studies.

PHỤ LỤC 5: MA TRẬN CHUYỂN DỊCH CỦA VIỆT NAM

1. Một đặc điểm nổi bật của các cuộc điều tra mức sống dân cư ở Việt Nam (VLSS) là gần như 90% các hộ gia đình đã được phỏng vấn năm 1993 lại được phỏng vấn lại vào năm 1998. Tập hợp số liệu về các hộ tương đồng này trong VLSS cho phép theo dõi sự thay đổi mức sống của các hộ gia đình riêng lẻ theo thời gian, điều mà hầu như các cuộc điều tra tại các nước khác không thể làm được.

2. Bảng A5.1 dưới đây là một Ma trận chuyển dịch xác định các nhóm chi tiêu của 4.304 hộ gia đình theo phân loại trong cuộc điều tra lần đầu vào năm 1993 và sau đó là năm 1998²⁸. Khoảng 40% hộ gia đình vẫn thuộc cùng một nhóm chi tiêu như cũ qua cả 2 đợt tiến hành điều tra đó. Những hộ gia đình này được biểu diễn bằng các ô đậm dọc theo đường chéo của ma trận chuyển dịch. Sang năm 1998, xếp hạng chi tiêu của 40% hộ gia đình khác có thay đổi lên xuống một nhóm chi tiêu so với năm 1993. Những hộ gia đình này được biểu thị bằng các ô nhạt màu trong ma trận chuyển đổi. Hạng chi tiêu của 20% hộ gia đình còn lại thay đổi mạnh, thay đổi lên xuống vượt qua ít nhất 2 nhóm chi tiêu, trong đó số các hộ gia đình tăng chi tiêu (424) gần bằng số các hộ gia đình giảm chi tiêu (429). Chỉ có một số ít các hộ gia đình tụt từ mức giàu nhất xuống mức nghèo nhất (16 hộ) và ngược lại, từ mức nghèo nhất vươn lên mức giàu nhất (8 hộ).

²⁸ Một hộ gia đình tương đồng ở đây là hộ vẫn ở cùng một nơi sinh sống trong cả hai cuộc điều tra. Các định nghĩa như vậy cho phép có những thay đổi trong thành phần của hộ gia đình (kể cả thay đổi về người chủ gia đình) trong giai đoạn giữa các cuộc điều tra.

Bảng A5.1: Ma trận chuyển dịch giữa các nhóm chi tiêu của Việt nam, 1993-1998
(Số lượng hộ gia đình)

Nhóm chi tiêu, 1993	Nhóm chi tiêu, 1998					Tổng số
	1	2	3	4	5	
1	448	230	124	51	8	861
2	237	259	217	115	33	861
3	113	207	218	230	93	861
4	47	125	214	282	193	861
5	16	40	88	183	533	860
Tổng số	861	861	861	861	860	4304

Nguồn: Ước tính của Ngân hàng Thế giới dựa trên VLSS93 và VLSS98.

Ghi chú: Nhóm 1 là nhóm 20% nghèo nhất và nhóm 5 là nhóm 20% giàu nhất. Các nhóm được xác định trên cơ sở chi tiêu bình quân đầu người của 4.304 hộ gia đình tương đồng được phỏng vấn cả trong VLSS93 và VLSS98.

3. Có hai điểm cần chú ý thêm về ma trận chuyển dịch này. Thứ nhất, có thể có sự đánh giá tăng số hộ có hạng chi tiêu không đổi giữa năm 1993 và 1998 do “sai số đo lường”. Đặc biệt, sai số đo lường về chi tiêu bình quân đầu người (và sai số trong cách thu thập số liệu về lượng tiêu dùng các hàng hóa lương thực thực phẩm và phi lương thực thực phẩm mà hộ gia đình tiêu dùng và giá thị trường tương ứng) sẽ làm cho một hộ có thể bị xếp hạng sai trong một năm nào đó. Trừ khi những sai số này là như nhau trong cả hai năm, những sai số này có thể đưa đến sự “chuyển dịch” sai giữa các nhóm chi tiêu. Tuy nhiên, cần lưu ý rằng đây không phải là tồn tại riêng của các cuộc điều tra VLSS, sai số đo lường là một đặc trưng của số liệu thu được từ các cuộc điều tra hộ gia đình, và của nhiều loại số liệu khác nữa. Thứ hai là các hộ gia đình dọc theo đường chéo và các hộ gia đình không thay đổi xếp hạng theo nhóm chi tiêu của mình trong hai năm này vẫn có

mức thu nhập tính theo đầu người trong năm 1998 cao hơn năm 1993. Thực ra chỉ có mức sống tương đối của họ (được xác định theo mức chi tiêu) không hề thay đổi trong hai năm này. Thực vậy, do chi phí tăng quá nhanh nên mặc dù mức chi tiêu của một số hộ gia đình đã tăng so với năm năm trước song họ lại bị tụt xuống nhóm chi tiêu thấp hơn. Thứ ba, mặc dù không thể thiết lập được mối quan hệ một - một giữa mức độ nghèo khó và phân hạng theo chi tiêu của các hộ gia đình, ma trận chuyển dịch giúp chỉ rõ rằng nhóm dân nghèo và giàu không phải là những nhóm bất biến và rằng mức sống thay đổi theo thời gian.

PHỤ LỤC 6: THEO DÕI TÌNH TRẠNG NGHÈO ĐÓI VÀ MỨC SỐNG TRONG TƯƠNG LAI

1. Việc sử dụng các cuộc điều tra năm 1993 và 1998 để xác định ngưỡng nghèo đói cũng như theo dõi những tiến bộ của công cuộc giảm nghèo đã đặt ra một câu hỏi là làm thế nào để tiếp tục những công việc này trong tương lai. Cuộc điều tra 1993 và 1998 đã được tiến hành cách nhau 5 năm với sự trợ giúp của SIDA (Thụy Điển) và UNDP cũng như hỗ trợ về mặt kỹ thuật từ phía Ngân hàng Thế giới. Mặc dù cuộc điều tra khá tổng hợp và có chất lượng cao nhưng cho tới nay vẫn chưa có một kế hoạch trung hạn nào cho cuộc điều tra lần thứ ba.
2. Để theo dõi được những kết quả của công cuộc giảm nghèo trong tương lai, Việt Nam cần phải thu thập số liệu điều tra về hộ thường xuyên hơn, tốt nhất là tiến hành hàng năm. Tuy vậy còn có rất nhiều chỉ số khác bao quát hơn về mức sống (như tỷ lệ biết chữ, tỷ lệ sinh đẻ và khả năng có nước sạch) thay đổi tương đối chậm và cũng không nhất thiết phải thu thập chúng theo định kỳ hàng năm. Việc tiến hành một cuộc điều tra hộ trọng điểm hàng năm cùng với những mẫu khác theo các nội dung khác hàng năm đã chứng tỏ đây là một cách làm khá tiết kiệm và hiệu quả để có được những thông tin toàn diện về mức sống và nghèo đói như ở một số quốc gia Châu Á khác (như Băng-la-đét và In-đô-nê-xi-a) và Việt Nam nêu theo gương các quốc gia này.
3. Kể từ năm 1994, Tổng cục Thống kê đã tiến hành cuộc điều tra hàng năm với tên gọi Điều tra hộ gia đình đa mục tiêu. Cuộc điều tra này có nội dung hẹp hơn so với cuộc điều tra mức sống dân cư 1993 và 1998 (gồm chỉ tiêu và thu nhập của hộ, giáo dục, sức khỏe, nhà ở và các tài sản khác, sở hữu các hàng hóa lâu bền) song nó được tiến hành trên mẫu lớn hơn (45.000 hộ từ 1994 đến 1997) với mục đích cung cấp số liệu thống kê đại diện cho các tỉnh. Tuy nhiên quy mô mẫu lớn trong Điều tra hộ gia đình đa mục tiêu lại dẫn đến sự chậm chạp trong quá trình xử lý, phân tích và công bố số liệu đã thu thập được. Còn có nhiều lo lắng về phạm vi chọn mẫu và tính chính xác của một số số liệu tổng hợp được. Để giải quyết những lo lắng đó, Tổng cục Thống kê đã quyết định giảm cỡ mẫu của các cuộc Điều tra hộ gia đình đa mục tiêu trong thời gian tới đây và năm 2000 mẫu sẽ chỉ còn 25.000 hộ. Làm như vậy chất lượng thu thập số liệu điều tra sẽ được nâng cao và giảm thời gian xử lý các số liệu đó.
4. Việc thu thập số liệu của các cuộc điều tra hộ gia đình tới đây ở Việt Nam cần phải tập trung kết hợp những ưu điểm của các cuộc điều tra mức sống dân cư với Điều tra hộ gia đình đa mục tiêu nhằm tạo được các số liệu chính xác, tốt hơn cả là số liệu hàng năm về nghèo đói, và về những mảng khác của mức sống hộ gia đình Việt Nam theo định kỳ (song cũng bớt thường xuyên hơn). Để theo hướng đó đòi hỏi Ngân hàng Thế giới cũng như các nhà tài trợ khác hỗ trợ về mặt kỹ thuật nhiều hơn nữa. Cũng cần đặc biệt chú ý tới sự đánh đổi giữa những lỗi do mẫu và những lỗi không phải do mẫu, việc quản lý điều tra và thành lập những nhóm điều tra thường trực được đào tạo tốt (Selzer, 1999). Một số khuyến nghị khác nữa cũng đã được đề xuất- đó là tăng cường phân cấp, lên kế hoạch thận trọng, đào tạo và đào tạo lại các cán bộ ở cấp trung ương và cấp tỉnh, và công bố rộng rãi và nhanh chóng hơn các kết quả thu được (UNDP, 1999). Sự cần thiết phải phân định rõ trách nhiệm trong quá trình thu thập số liệu giữa Tổng cục Thống kê và những cơ quan có liên quan khác cũng như việc hợp lý hóa lại tình trạng chồng chéo hiện

nay của nhiều cuộc điều tra cũng là vấn đề cấp bách cần được chú trọng.

Tài liệu Tham khảo

Selzer, W. 1998. “*Strengthening Social Statistics in Vietnam: Issues and Needed Initiatives*”(Củng cố các số liệu thống kê xã hội ở Việt Nam: Những vấn đề và những nỗ lực cần thiết). Presentation to GSO/UNDP seminar on “Strengthening Social Statistics in Vietnam’ held in Hanoi, 6 and 7th October, 1998.

UNDP. 1999. “*Developing the Capacity to Collect and Analyse and Disseminate Social statistics in Vietnam*” (Nâng cao năng lực thu thập và phân tích cũng như công bố các số liệu thống kê xã hội ở Việt Nam). Terminal Evaluation Report for Project VIE/95/043. UNDP. Hanoi.

Tài liệu tham khảo

Action Aid Vietnam (1999). “*Ha Tinh Province: A Participatory Poverty Assessment*” (Báo cáo Đánh giá Nghèo đói có sự tham gia của người dân ở Hà Tĩnh). Hanoi.

Agrawal, N. (1996). “*The Benefits of Growth for Indonesian Worker*” (Lợi ích từ tăng trưởng đối với công nhân In-đô-nê-xi-a). Policy Research Working Paper 1637. World Bank.

Ahuja, V. Bidani, B., Ferreira, F, and Walton, M. (1997). “*Everyone is Miracle? Revisiting Poverty and Inequality in East Asia*” (Kỳ công của tất cả mọi người? Xem lại vấn đề Nghèo đói và Bất bình đẳng ở Châu á). Directions in Development (Các ổn định phát triển). World Bank.

Asian Development Bank (1999). “*Vietnam: Greater Stability through Good Governance - Key issues for Consideration*” (Việt Nam: ổn định hơn qua điều hành quốc gia tốt — Vấn đề then chốt đáng quan tâm).

Bales (1999). “*Vietnam’s Labor Situation: Trends between 1993-98*” (Tình trạng lao động ở Việt Nam: Các xu hướng trong giai đoạn 1993 đến 1998). Background Paper for the Vietnam Development Report 2000.

Barro, R. and Lee, J., (1996). “*International data on education*” (Số liệu giáo dục quốc tế) NBER Working Paper.

Belser, P. (1999). “*Vietnam: On the Road to Labor-Intensive Growth?*” (Việt Nam: Trên đường tiến tới tăng trưởng sử dụng nhiều lao động). Background Paper for Vietnam Development Report, 2000.

Benson, C. (1997). “*The Economic Impact of Natural Disasters in Vietnam*” (ảnh hưởng kinh tế của thiên tai ở Việt Nam). ODI Working Paper No. 98.

Center for International Economic (1998). “*Vietnam’s Trade Policies*” (Các chính sách thương mại của Việt Nam). Mimeo, Canberra and Sydney.

Communist Party of Vietnam (1996). “*VIIIth National Congress Document*” (Tài liệu Đại hội Đảng lần thứ VIII). Hanoi.

Datt, G. and Ravallion, M. (1992). “*Growth and Redistribution Components of Changes in Poverty Measures*” (Tăng trưởng và phân bổ lại những thay đổi về thành phần đánh giá nghèo đói). Journal of Development Economics 38: 275-95.

Dollar, D., Glewwe, P. and Litvack, J. (1998). “*Household Welfare and Vietnam’s Transition*”. World Bank Regional and Sectoral Studies.

General Statistical Office (1999). “*Vietnam Living Standards Survey, 1997/98*” (Phúc lợi hộ gia đình và chuyển đổi ở Việt Nam). Hanoi.

General Statistical Office (various years). “*Statistical Yearbook*” (Niên giám thống kê). Hanoi: Statistical Publishing House.

Government of Vietnam (1997). “*National Plan of Action for the Advancement of Women in Vietnam by the Year 2000*” (Kế hoạch hành động quốc gia vì sự tiến bộ của phụ nữ Việt Nam năm 2000). Women’s Publishing House.

Institute for Economic Research of Ho Chi Minh City (1996). “*Migration, Human Resources, Employment and Urbanization of Ho Chi Minh City*” (Nhập cư, Nguồn nhân lực, Việc làm và Đô thị hoá ở thành phố Hồ Chí Minh). National Political Publishing House.

International Monetary Fund (1999). “*Vietnam: Statistical Annexes*” (Việt nam: các chỉ số thống kê). IMF Staff Country Report.

International Rice Research Institute (1993). “*IRRI Rice Almanac* (Niên giám lúa). Manila.

Johnson, A. (1998). “*Vietnam: Critical issues in Rural Finance*” (Những vấn đề cấp bách về tài chính nông thôn). Presentation on Rural Finance to joint MARD/World Bank Rural Strategy workshop.

Lê Thị Quý (1999). “*Domestic Violence in Vietnam*” (Bạo lực gia đình ở Việt Nam). Center for Family and Women Studies. Hanoi.

Litvack, J.I. and Rondinelli, D.A. (1999). “*Market Reform in Vietnam: Building Institutions for Development*” (Cải cách thị trường ở Việt Nam: xây dựng các thể chế cho Phát triển). Quorum Books. U.S.A.

MPDF (1999). “*Vietnam’s Under-sized Engine: A Survey of 95 Larger Private Manufacturers*” (Động lực còn nhỏ của Việt Nam: Khảo sát 95 cơ sở sản xuất tư nhân tầm cỡ lớn hơn). Mekong Project Development Facility. Hanoi.

MRDP (1999). “*Lao Cai Province: A Participatory Poverty Assessment*” (Báo cáo Khảo sát Đánh giá Nghèo đói có sự tham gia của người dân ở tỉnh Lào Cai). Hanoi: Vietnam-Sweden Mountain Rural Development Program and the Vietnam-Sweden Health Cooperation Program.

Nguyen Nguyet Nga (forthcoming). “*Trends in the Education Sector during 1993-98*” (Các xu hướng về giáo dục trong các năm 1993 đến 1998). Background paper for the Vietnam Development Report, 2000.

Nguyễn Thị Thu Hằng (1999). “*The International Market for Vietnam’s Rice Exports: Opportunities and Challenges*” (Thị trường quốc tế đối với việc xuất khẩu gạo của Việt Nam: Cơ hội và Thách thức). Hanoi.

Nguyễn, V. (1998). “*Livestock Production in Vietnam*” (Ngành chăn nuôi ở Việt Nam) in Lincoln International Ltd, *Strengthening Capacity for the Renewal of Rural Development in Vietnam* (Tăng cường năng lực để đổi mới phát triển nông thôn Việt Nam). UNDP. Hanoi.

Nguyễn, N.B., Fetzer, J., and Haughton, J. (forthcoming). “*Rice Policy in Vietnam*” (Chính sách về gạo ở Việt Nam). Mimeo. Trường đại học Kinh tế quốc dân Hanoi and Suffolk University, Boston.

Nguyễn Nhật Tuyên (1999). “*Land Legislation Project: A Study of Female-Headed Households and Land Tenure*” (Dự án ban hành luật đất đai: Một nghiên cứu về các hộ gia đình có nữ là chủ hội và vấn đề nắm giữ đất đai). SIDA.

O’Connor, D. (1998). “*Rural industrial development in Vietnam and China: a Study in Contrasts*” (Phát triển công nghiệp nông thôn ở Việt Nam và Trung Quốc: một nghiên cứu về sự tương phản). OECD Development Center Technical Paper No. 140. Paris.

OECD (1996). “*Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Cooperation*” (Định hình cho thế kỷ 21: Những đóng góp của sự hợp tác phát triển). Paris.

Oxfam GB (1999). “*Tra Vinh Province: A Participatory Poverty Assessment*” (Báo cáo đánh giá nghèo đói có sự tham gia của người dân ở tỉnh Trà Vinh). Hanoi.

Oxfam UK and Ireland (1996). “*Report on the Financing and Delivery of Basic Social Services at the Commune Level in Ky Anh, Ha Tinh, Vietnam*” (Báo cáo về việc trang trải tài chính và cung cấp các dịch vụ xã hội cơ bản ở mức cộng đồng tại Kỳ Anh, Hà Tĩnh, Việt Nam). Hanoi.

Perkins, D. (1998). “*Rural industrialization: Vietnam’s experience and possible lessons from China*” (Công nghiệp hoá nông thôn: Kinh nghiệm của Việt Nam và những bài học có thể rút ra từ Trung Quốc), in Lincoln International Ltd. *Strengthening Capacity for the Renewal of Rural Development in Vietnam* (Tăng cường năng lực để đổi mới Phát triển Nông nghiệp ở Việt Nam). UNDP. Hanoi.

Population Council (1999). “*Report on an Intervention Project: Developing Counseling Materials on Domestic Violence for the Ho Chi Minh City Hotline*” (Báo cáo về một dự án can thiệp: Phát triển tài liệu tư vấn về bạo lực gia đình cho đường dây nóng của thành phố Hồ Chí Minh). Internal paper by Le Thi Phuong mai and Katherine Landfield. Hanoi.

Save the Children UK (1997). “*From Housework to Gold Mining: Child Labor in Rural Vietnam*” (Từ hộ gia đình đến mỏ vàng: Lao động trẻ em ở nông thôn Việt Nam). Hanoi.

Save the Children UK (1998). “*Child Labor in Ho Chi Minh City*” (Lao động trẻ em ở thành phố Hồ Chí Minh). Hanoi.

Save the Children UK (1999). “*Ethnic Minority Education: Problem Analysis and Program Strategy*” (Giáo dục đối với dân tộc thiểu số: Phân tích vấn đề và Chiến lược chương trình). Hanoi.

Save the Children UK (1999). “*Ho Chi Minh City: A Participatory Poverty Assessment*” (Đánh giá nghèo đói có sự tham gia của người dân ở thành phố Hồ Chí Minh). Hanoi.

SIDA (1999). “*A Study on the Implementation of Grassroots Democracy Decree in Vietnam*” (Nghiên cứu về việc thực hiện Nghị định Dân chủ cơ sở). Draft paper by Dau Hoan Do and SIDA staff; background paper for the Vietnam Development Report 2000.

SIDA et. al. (forthcoming). “*Health Sector Review*” (Báo cáo ngành Y tế). Joint Government-donor report. Hanoi.

Turk, C. (1999). “*A Review of Recent Literature in English on Education and Ethnic Minorities in the Northern Uplands of Vietnam*” (Báo cáo tổng hợp của các nghiên cứu gần đây bằng tiếng Anh về giáo dục và các dân tộc thiểu số ở miền núi phía bắc của Việt Nam). Draft. Hanoi.

Van de Walle, D. (1998). “*Protecting the Poor in Vietnam’s Emerging Market Economy*” (Bảo vệ người nghèo trong nền kinh tế định hướng thị trường đang lên ở Việt Nam). Policy Research Working Paper 1967. World Bank.

UNDP (1998). “*The Dynamics of Internal Migration in Vietnam*” (Các động lực của di cư trong nước ở Việt Nam). UNDP Discussion Paper 1. Hanoi.

UNDP (1999). “*Capacity Assessment for Vietnam’s National Target Program for Hunger Eradication and Poverty Reduction*” (Đánh giá năng lực của chương trình quốc gia Xoá đói Giảm nghèo ở Việt Nam). Paper by Nguyen The Dung. UNDP. Hanoi.

UN System (1999). “*A Common Country Assessment of Vietnam*” (Đánh giá chung về Việt Nam). Hanoi.

Wood, A. and Mayer, J. (1998). “*Africa’s Export Structure in Comparative Perspective*” (Cơ cấu xuất khẩu của châu Phi theo quan điểm so sánh) in *Economic Development and Regional Dynamics in Africa: Lessons from the East Asian Experience*. UNCTAD. Geneva.

World Bank (1995). “*Vietnam: Poverty Assessment and Strategy*” (Việt Nam: Đánh giá nghèo đói và chiến lược).

World Bank (1997) “*Vietnam: Education Financing Sector Study*” (Việt Nam: Nghiên cứu lĩnh vực tài chính cho giáo dục).

World Bank (1998). “*Vietnam: Advancing Rural Development from Vision to Action*” (Việt Nam: Phát triển nông nghiệp: từ viễn cảnh tới hành động).

World Bank (1998). “*Vietnam: Rising to the Challenge*” (Việt nam : Vượt lên thử thách).

World Bank (1999a). “*Voices of the Poor in Vietnam: A Synthesis Report of the Four Participatory Poverty Assessments*” (Tiếng nói của người nghèo ở Việt Nam: Báo cáo Tổng hợp về bốn đánh giá nghèo đói có sự tham gia của người dân). Hanoi.

World Bank (1999b). “*Gender Based Violence: The Case of Vietnam*” (Bạo lực về giới: Trường hợp của Việt Nam). Paper by Vu Manh Loi, Vu Tuan Huy, Nguyen Huu Minh (Institute of Sociology) and Jennifer Clement. Hanoi.

World Bank (1999c). “*China: Poverty Assessment*” (Trung quốc: Đánh giá về nghèo đói).

World Bank (1999d). “*A Tale of Two Cities: Towards a Strategy for Growth, Poverty Reduction, and Environment in the Cities and Regions of Vietnam*” (Câu chuyện về hai thành phố: Hướng tới một chiến lược vì tăng trưởng, giảm nghèo đói và môi trường ở các thành phố và các vùng của Việt Nam) (draft).

TÓM TẮT

TỔNG QUAN

1. Trong các năm 1993 đến 1998, công cuộc giảm nghèo đói của Việt Nam đã đạt được những bước tiến đáng kể song nghèo đói vẫn còn tồn tại trên cả diện rộng và bề sâu; bởi vậy trong năm, mười năm tới đây còn rất nhiều việc cần làm. Chương 1 và chương 2 đã trình bày bản chất nhiều khía cạnh của nghèo đói ở Việt Nam bao gồm từ mức thu nhập và chỉ tiêu thấp dẫn tới sức khỏe kém và thiếu cơ hội học hành cũng như những yếu tố phúc lợi “phi vật chất” khác trong đó có tình trạng bất bình đẳng về giới, không an toàn, không có vị thế và bị cô lập về mặt xã hội. Nội dung của ba chương 3,4 và 5 đề cập tới ba mảng hoạt động quan trọng để chống lại nghèo đói.

- Trước hết, phải mở ra **những cơ hội** tạo việc làm và nâng cao năng suất lao động để từ đó góp phần tăng thu nhập và giúp người nghèo vượt ra khỏi nghèo đói;
- Thứ hai, phải có các biện pháp để đảm bảo tăng trưởng và khả năng tiếp cận các dịch vụ là **khách quan và công bằng**; nhờ vậy mọi công dân đều được hưởng những thành quả do sự phát triển mang lại;
- Thứ ba, cần đặc biệt chú ý giảm bớt **nguy cơ bị rủi ro** của người nghèo trước những bất trắc trong đời sống (ốm đau, mùa màng thất bát, mất lao động chính, v.v...)

2. Kết hợp lại, ba nhân tố này xác định chính sách phát triển. Nếu thực sự muốn cải thiện đời sống của người dân mình, mọi quốc gia đều phải hình thành được một chiến lược rõ ràng cho từng lĩnh vực. Các chương 3, 4 và 5 cho thấy Chính phủ Việt Nam đang nỗ lực tìm ra chiến lược riêng cho mình trên từng lĩnh vực như thế nào.

3. Ba mảng trọng tâm đó cũng cần phải định hướng cho quá trình xây dựng chính sách cho từng ngành và chính sách kinh tế chung. Trong quá trình phân bổ những nguồn lực công cộng cho các mục đích sử dụng khác nhau cũng như trong quá trình xây dựng luật pháp, quy chế và những biện pháp khuyến khích, mọi quyết định đều phải tính đến ảnh hưởng tới đời sống của người dân (nhất là của những người nghèo). Do vậy chương trình của mỗi ngành và chương trình kinh tế chung phải nêu bật được tác dụng tạo thêm cơ hội, đảm bảo công bằng và giảm nguy cơ rủi ro. Chương 6 nêu những định hướng cho cách thức tiến hành và kiến nghị rằng những nguyên tắc này cần được thực hiện (với sự hỗ trợ của cộng đồng phát triển trong nước và quốc tế) trong quá trình lập kế hoạch trung hạn của chính phủ.

CÁC XU HƯỚNG VÀ PHƯƠNG THỨC GIẢM NGHÈO ĐỐI (CHƯƠNG 1)

Khung 1: Tổng quan

Giảm nghèo đói ở Việt Nam

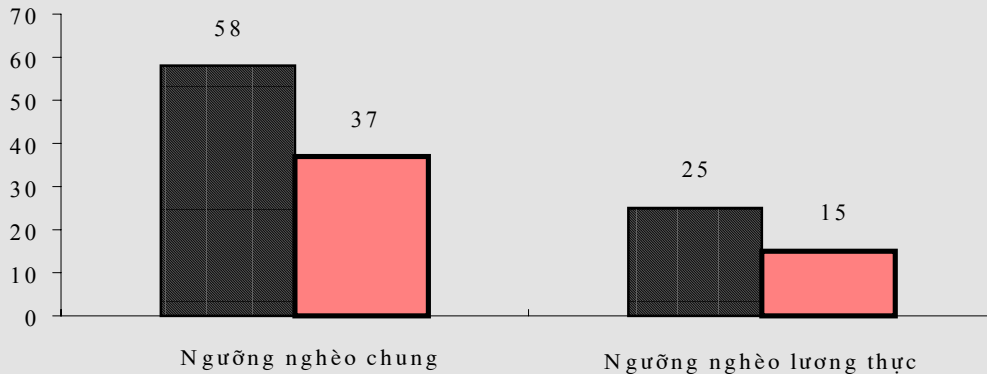
- Cho dù được tính toán đo đạc như thế nào thì tỷ lệ nghèo đã giảm đi trong 5 năm qua ở Việt Nam. Kết quả đó được thể hiện về mặt định lượng bằng chỉ tiêu tính trên đầu người cao hơn, những chỉ tiêu về xã hội được cải thiện, và ngay bản thân hộ nghèo cũng cảm nhận thấy rằng cuộc sống nói chung đã trở nên khá hơn.
- Nghèo đói vẫn diễn ra chủ yếu ở khu vực nông thôn, với 45% dân nông thôn sống dưới ngưỡng nghèo.
- Dù ở thành phố, tỉ lệ người nghèo chiếm chưa tới 10% song những hộ quá nghèo vẫn còn tiếp tục tồn tại. Số liệu thống kê chưa tính đầy đủ đến nhóm dân nhập cư nghèo. Tình trạng nghèo đói ở thành thị dường như rất phức tạp.
- Mức nghèo giảm trên diện rộng. Tỷ lệ nghèo đói đã giảm đi ở tất cả 7 vùng của Việt Nam nhưng mức độ giảm và tỉ lệ nghèo có khác nhau giữa các vùng.
- Ba vùng nghèo nhất là Miền núi phía Bắc, Tây Nguyên và vùng Bắc Trung Bộ. Các chỉ số về khoảng cách nghèo cho thấy tình trạng nghèo đói ở miền núi là nghiêm trọng hơn cả. Miền Đông Nam Bộ trong đó bao gồm cả thành phố Hồ Chí Minh giàu có hơn hẳn so với các khu vực khác.
- Có gần 70% số dân nghèo cả nước tập trung tại ba vùng: Miền núi phía Bắc (28%), Đồng bằng Sông Cửu Long (21%) và Bắc Trung Bộ (18%).
- Tỷ lệ giảm nghèo đói ở Đồng bằng Sông Hồng là cao nhất. Ngược lại mức giảm thấp nhất lại là ở Đồng bằng Sông Cửu Long.
- Những kết quả nổi bật của công cuộc giảm nghèo ở Việt Nam vẫn còn khá mong manh. Các ước tính về nghèo đói rất nhạy cảm với việc thay đổi ngưỡng nghèo và vì vậy tốt hơn hết là đưa ra tỉ lệ nghèo đói ở Việt Nam ở trong khoảng từ 30 đến 45%.

Nghèo đói, dù được tính toán như thế nào, cũng đã giảm ở Việt Nam giai đoạn 1993 đến 1998

4. Theo ước tính vào giữa những năm 1980, cứ mười người dân Việt Nam thì có bảy người sống trong tình trạng nghèo đói. Và sau hơn một thập niên - thập niên của tăng trưởng kinh tế nhanh - tỷ lệ nghèo đói giảm xuống một nửa. Trong thời kỳ 1993-1998, tỷ lệ nghèo đói ở Việt Nam đã giảm xuống một cách nhanh chóng. Điều này được phản ánh qua việc tăng mức chỉ tiêu bình quân đầu người và trong nhiều báo cáo về những cải thiện đời sống chung. Số người có chỉ tiêu đầu người thấp hơn mức nghèo đói đã giảm mạnh từ 58% năm 1993 xuống 37% năm 1998 (Hình 1). Số người sống dưới “ngưỡng nghèo lương thực thực phẩm” — mức thấp hơn — đã giảm từ 25% xuống còn 15%, điều này cho thấy rằng trong năm năm qua thậm chí cả những người nghèo nhất cũng đã cải thiện được mức

sống của mình. Dù tỷ lệ nghèo ở Việt Nam vẫn còn cao, nhưng những cải thiện tình trạng nghèo chỉ trong vòng năm năm thực sự đã gây được nhiều ấn tượng. Những năm gần đây, hầu như không nước nào đạt được những kỷ lục giảm nghèo đói nhanh trong một thời gian ngắn như vậy (trường hợp ngoại lệ có thể là Trung Quốc và Ấn Độ trong những năm 80).

Tại Việt Nam, nghèo đói, nếu tính theo mức đầy đủ của chỉ tiêu bình quân đầu người đã giảm đi trong 5 năm qua.



Hình 1: Tỷ lệ nghèo đói ở Việt Nam, 1993-1998

Nguồn: Các ước tính của Tổng cục Thống kê và Ngân hàng Thế giới theo số liệu của VLSS93 và VLSS98.

5. Báo cáo này nghiên cứu các xu hướng nghèo đói, theo định nghĩa rộng từ 1993 đến 1998, chủ yếu dựa vào cuộc sống của các hộ gia đình nghèo ở Việt Nam. Các xu hướng nêu trên được rút ra từ hai nguồn chính. Các dữ liệu định lượng thu được từ các cuộc Điều tra mức sống dân cư Việt Nam (VLSS) do Tổng cục Thống kê thực hiện trong năm 1993 và trong năm 1998. Thông tin định lượng được bổ sung bởi những Đánh giá Nghèo đói có Sự tham gia của Người dân (PPA) ở bốn tỉnh; Lào Cai (do Chương trình Phát triển Nông thôn Miền núi Việt Nam - Thụy Điển thực hiện), Hà Tĩnh (do Action Aid Việt Nam thực hiện), Thành phố Hồ Chí Minh (do Quỹ Cứu trợ Nhi đồng Anh thực hiện) và Trà Vinh (do Oxfam Anh thực hiện).

Thành tựu về giảm nghèo đói là rất đa dạng và trên diện rộng

6. Những thành tựu lớn trong việc giảm nghèo là kết quả của việc tăng chỉ tiêu bình quân đầu người, nhìn chung chỉ tiêu bình quân đầu người đã tăng 41% trong thời kỳ 1993-98. Tuy nhiên, những thành tựu này không chỉ bị hạn chế ở sự tăng nhanh của chỉ tiêu đầu người. Cả các chỉ tiêu về phát triển con người, khả năng được sử dụng cơ sở hạ tầng, và sở hữu các hàng hoá lâu bền đã khẳng định sự cải thiện mức sống trong thời kỳ 1993-98:

- Tỷ lệ đi học đúng tuổi của học sinh tiểu học đối với cả nam và nữ vốn đã cao, lại được cải thiện hơn nữa - tăng từ 87% lên 91% đối với nữ và từ 86% lên

92% đối với nam;

- Tỷ lệ đi học đúng tuổi của học sinh trung học cơ sở đối với cả nam và nữ đã tăng gấp đôi và hiện nay là 61% đối với nữ và 62% đối với nam. Năm 1990 số trẻ em nhập học vào các trường trung học cơ sở giảm xuống 2,7 triệu, nhưng đến nay con số này đã là 5 triệu;
- Tỷ lệ đi học đúng tuổi của học sinh phổ thông trung học đối với cả nam và nữ đều đã tăng mạnh - tỷ lệ này đã tăng từ 6% đến 27% đối với nữ và 8% đến 30% đối với nam. Năm 1998 có 1,6 triệu trẻ em được tuyển vào các trường phổ thông trung học, đảo ngược xu thế đi học giảm mạnh trong những năm 1980 và đầu những năm 1990 (Ngân hàng Thế giới, 1995);
- Tình trạng suy dinh dưỡng đối với trẻ em trai và gái dưới 5 tuổi vẫn còn cao, song đã giảm từ 1/2 xuống còn 1/3 tổng số trẻ em.
- Khả năng được sử dụng các cơ sở hạ tầng - như các trạm y tế, nước sạch và điện - đã được cải thiện.
- Sở hữu các hàng hoá lâu bền - như đài, ti vi, xe đạp - cũng đã tăng lên. Năm 1998, 47% số hộ gia đình có đài, 58% có ti vi và 76% có xe đạp.

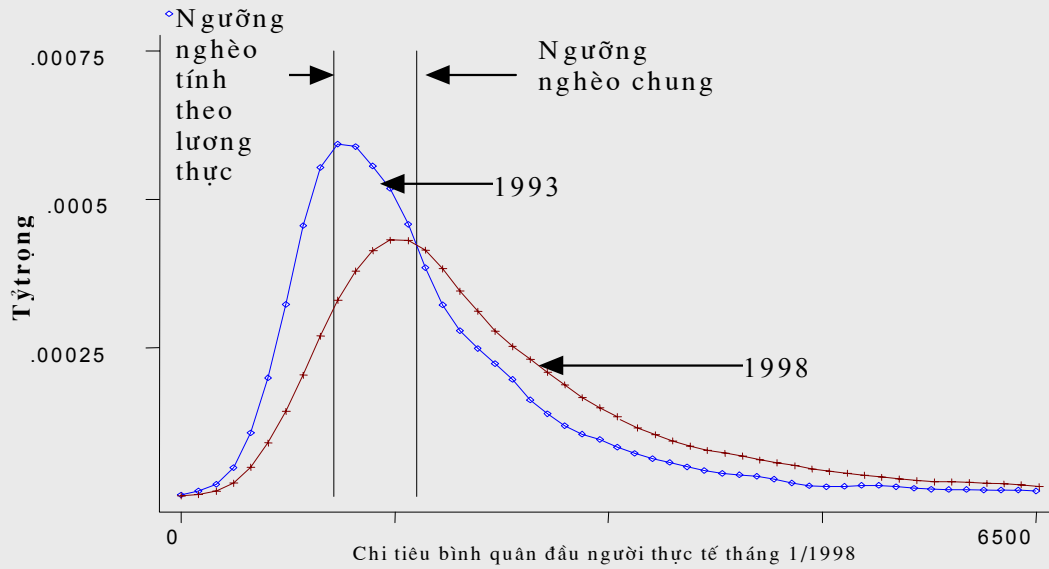
7. Nghiên cứu cũng cho thấy rằng đã có những kết quả tốt thu được khi đánh giá các chỉ tiêu nghèo đói có tính chất trừu tượng. Các hộ gia đình đã có ý thức cao hơn về việc kiểm soát sinh kế của họ, giảm được căng thẳng, giảm được các mâu thuẫn trong gia đình và cộng đồng và họ đều lạc quan rằng cuộc sống sẽ tiếp tục được cải thiện trong tương lai.

8. Mức tăng thêm về vật chất và phi vật chất không giới hạn ở một vài nơi. Mức nghèo đói giảm trên diện rộng — ở tất cả các vùng và các nhóm — tuy ở các mức độ khác nhau. Cả tỉ lệ và mức độ nghèo đói đều giảm ở cả nông thôn và thành thị và bảy vùng của Việt Nam. Tuy nhiên, Báo cáo này một mặt cho thấy nghèo đói đã giảm trong giai đoạn 1993 - 1998, mặt khác nó cũng cho thấy nghèo đói sẽ vẫn còn ở mức độ cao và khoảng 40% dân số sống dưới ngưỡng nghèo năm 1998.

Nhưng những thành tựu giảm nghèo vẫn còn mong manh

9. Tuy vậy cần phải thận trọng khi xem xét những thành tựu giảm nghèo đói này (Hình 2). Đánh giá nghèo đói không phải là một môn khoa học chính xác. Trong trường hợp Việt Nam, các ước tính về nghèo đói rất nhạy cảm với việc xác định ngưỡng nghèo vì phần đông dân số sống trong các hộ gia đình với chi tiêu đầu người xấp xỉ mức nghèo. Phân tích tính nhạy cảm (điều chỉnh mức nghèo đói tăng và giảm 10% trong trường hợp này) cho thấy rằng tỷ lệ nghèo trong khoảng từ 30-45%, chứ không phải đơn thuần là một con số. Mặt khác đô thị sau cho thấy những thành tựu lớn trong giảm nghèo của Việt Nam trong 5 năm qua vẫn còn rất mong manh. Vì vào năm 1993, nhiều người nằm trong vùng giáp ranh mức nghèo, chỉ cần một sự cải thiện khiêm tốn nhất đã đủ để đưa họ ra khỏi mức nghèo do đó hiện tại họ đang đứng *ngay trên* mức nghèo. Do vậy, chỉ cần mức sống giảm tương đối nhẹ cũng đủ để đưa họ quay lại dưới mức nghèo như trước.

Các ước tính về nghèo đói rất nhạy cảm với việc xác định chính xác mức nghèo đói



Hình 2: Phân phối chi tiêu bình quân đầu người, VLSS93 và VLSS98

ĐẶC TRUNG CHÍNH CỦA CÁC HỘ GIA ĐÌNH NGHÈO (CHƯƠNG 2)

Khung 2: Tổng quan

Các đặc trưng chính của các hộ gia đình nghèo

- Người nghèo chủ yếu là những nông dân với trình độ học vấn thấp và khả năng tiếp cận đến các thông tin và kỹ năng chuyên môn bị hạn chế. Năm 1998, gần bốn phần năm số người nghèo làm việc chủ yếu trong ngành nông nghiệp.
- Còn rất nhiều hộ nghèo có ít đất và tình trạng không có đất đang ngày càng phổ biến, đặc biệt ở vùng Đồng bằng sông Cửu Long. Những hộ không thể sống dựa vào số đất hiện có cũng chỉ tìm thấy rất ít cơ hội để có thu nhập ổn định từ công việc phi nông nghiệp. Cần phải có những cải cách để tạo ra thêm nhiều việc làm phi nông nghiệp hơn nữa.
- Các hộ có nhiều con hoặc có ít lao động có tỷ lệ nghèo cao hơn và đặc biệt dễ bị tổn thương khi phải gánh chịu thêm những chi phí về y tế và giáo dục cao và thất thường. Các hộ mới tách hộ vượt qua được giai đoạn đầu của nghèo đói, lại bị hạn chế trong việc sử dụng đất. Các hộ nghèo thường bị rơi vào vòng nợ nần luẩn quẩn.
- Các hộ nghèo đều rất dễ bị tổn thương bởi những khó khăn mang tính thời vụ và những biến động bất thường xảy ra đối với gia đình hay với cộng đồng. Các hộ nghèo có thể bị tách biệt về địa lý và về xã hội.
- Tỷ lệ nghèo đói trong các nhóm dân tộc ít người đã giảm đi nhưng không giảm nhanh bằng người Kinh. Các dân tộc ít người gặp phải nhiều bất lợi đặc biệt. Những bất lợi này cần được giải quyết thông qua Chương trình Phát triển Dân tộc thiểu số.
- Những người dân nhập cư thành thị nghèo, không có hộ khẩu gặp nhiều khó khăn trong việc tiếp cận tới các dịch vụ công cộng và trở thành người sống tách biệt. Có thêm nhiều việc làm là cách tốt nhất để giúp đỡ những nhóm người này.
- Trẻ em chiếm phần lớn trong số dân nghèo. Trẻ em nghèo ít có khả năng được đến trường và bị rơi vào vòng nghèo đói do thế hệ trước để lại và cảm thấy cực kỳ không an toàn.

Tỷ lệ nghèo ở một số vùng là cao hơn, và một số nhóm người vẫn ở tình trạng dễ bị tổn thương.

10. Nghèo đói ở Việt Nam là một hiện tượng phổ biến ở nông thôn, khoảng 90% người nghèo sống ở nông thôn. Tỷ lệ nghèo ở nông thôn (45%) cao hơn ở thành thị (10-15% tùy thuộc vào ước tính về tỷ lệ nghèo của số người nhập cư không đăng ký) và vì thế tỷ lệ nghèo cũng lớn. Giữa các vùng đó, nghèo đói rõ ràng và trầm trọng hơn ở các vùng núi của miền núi phía Bắc và Tây nguyên. Việt Nam cần xây dựng chiến lược khuyến khích phát triển và giảm nghèo ở các vùng này.

11. Các đặc trưng chính của những người nghèo ở Việt Nam - là nông dân, có trình độ văn hoá tương đối thấp, tương đối đông con, ít có điều kiện sử dụng các nguồn lực vật chất như đất đai, và ít có điều kiện sử dụng các cơ sở hạ tầng xã hội và vật chất - chính là

các đặc trưng chính của những người nghèo ở nhiều nước đang phát triển. Bên cạnh đó, ở Việt Nam, các PPA đã chỉ ra ba nhóm hộ gia đình đặc biệt dễ bị tổn thương cần phải được quan tâm là các dân tộc thiểu số, dân nhập cư không đăng ký hộ khẩu ở các khu đô thị, và trẻ em.

12. Dù Chính phủ đã đầu tư và hỗ trợ tích cực, nhưng một số cộng đồng dân tộc thiểu số vẫn gặp phải nhiều bất lợi riêng, và những bất lợi này càng trầm trọng do sự cô lập về địa lý và văn hoá. Những bất lợi này được phản ánh qua tốc độ giảm nghèo về vật chất còn thấp của các cộng đồng người dân tộc thiểu số, điều này cho thấy rằng về mặt kinh tế các cộng đồng này đang tụt hậu so với đa số dân cư. Mặc dù chỉ chiếm 14% tổng dân số, song các dân tộc thiểu số lại chiếm 29% tổng số người nghèo trong năm 1998. Họ sống ở vùng núi của Việt Nam, như đã nói ở trên, là những vùng nghèo nhất của Việt Nam. Xây dựng và thực hiện một chiến lược tổng thể để giảm nghèo ở các nhóm dân tộc thiểu số, có chú trọng đến vấn đề tiếp cận với các cơ hội tăng thu nhập, cơ sở hạ tầng và các loại hình dịch vụ xã hội cùng với các vấn đề khác là một việc cực kỳ cần thiết để giúp những nhóm người này không tụt hậu hơn nữa.

13. Tình trạng nghèo đói thành thị trong nghiên cứu này là một hiện tượng đặc biệt nghiêm trọng và phức tạp. Hiện tượng này không chỉ có ở những người nhập cư - thực tế hầu hết những người nhập cư vào các khu vực thành thị đều khá lên và đóng góp thêm cho sự thịnh vượng của thành thị - nhưng các PPA đã nêu ra tình cảnh của một nhóm người nghèo nhập cư không có hộ khẩu thường trú. Các đánh giá nghèo đói có sự tham gia của người dân đã phát hiện ra rằng nhóm người nghèo thành thị này gặp nhiều khó khăn trong việc tiếp cận các dịch vụ công cộng và có thể còn bị cô lập khỏi đời sống xã hội. Những người nhập cư này có thể không được phản ánh đầy đủ trong các thống kê về nghèo đói, khiến các ước tính nghèo đói thành thị có thể hụt khoảng 5% và do đó tỷ lệ nghèo đói thành thị có thể vào khoảng 10-15%. Việc nhập cư có thể tăng lên trong tương lai khi quá trình đô thị hoá diễn ra và thực tế cho thấy về mặt nào đó thì đó là cách duy nhất để thoát khỏi cảnh nghèo. Chính phủ cần đưa ra một chính sách về nhập cư để những người nhập cư có thể tiếp cận với các dịch vụ của chính phủ và không bị rơi vào cái bẫy nghèo đói trong tương lai.

14. Trẻ em chiếm tỷ trọng trong những người nghèo lớn hơn so với tỷ trọng của chúng trong tổng dân số. Nghiên cứu cho thấy rằng trẻ em đặc biệt dễ bị tổn thương trong các hoàn cảnh nghèo đói: trẻ em nghèo ít có khả năng đi học và bị dính chặt trong vòng nghèo đói truyền kiếp. Lao động trẻ em được sử dụng phổ biến để đảm bảo cuộc sống của các hộ gia đình nghèo và trong những thời kỳ khó khăn các gia đình thường dựa vào nguồn lao động này. Chính phủ cần xem xét lại chính sách cung cấp tài chính cho các dịch vụ xã hội như giáo dục và y tế để giảm gánh nặng đối với người nghèo về tài chính cho các dịch vụ cho con em họ giảm bớt đi. Cần có những cố gắng hơn nữa để giảm mức độ suy dinh dưỡng ở trẻ em. Trong Báo cáo Chi tiêu Công cộng sắp tới, chính phủ có thể đưa ra một mô hình chi tiêu công cộng hữu ích hơn cho người nghèo và trẻ nhỏ. Việc này không nhất thiết đòi hỏi chi tiêu công cộng nhiều hơn — nó có thể chỉ là định hướng mục tiêu tốt hơn cho người nghèo.

TẠO CƠ HỘI (CHƯƠNG 3)

Thành tựu giảm nghèo trên diện rộng là do sự tăng trưởng nhanh và nhờ đa dạng hóa nông nghiệp

15. Sức lao động thường được xem là tài sản dồi dào nhất của những người nghèo. Để tăng mức sống của những người nghèo có khả năng lao động nhất thiết phải cho họ các cơ hội việc làm và thu nhập. Chương 3 xem xét sự đóng góp của các cơ hội tăng việc làm và tạo thu nhập đối với việc tăng mức sống ở Việt Nam. Vì 80% số người nghèo là nông dân nên bất cứ chuyện gì xảy ra với nông nghiệp cũng sẽ ảnh hưởng trực tiếp đến cuộc sống của người nghèo.

16. Việc cải thiện mức sống ở nông thôn trong thời kỳ 1993-98 được thúc đẩy chủ yếu nhờ việc đa dạng hoá các hoạt động nông nghiệp. Đến nay, đa dạng hoá nông nghiệp đã trở thành rất quan trọng trong khu vực nông nghiệp, một khu vực có thu nhập bình quân hộ gia đình năm 1998 đã tăng lên 60% sau 5 năm. Khu vực phi nông nghiệp nông thôn tăng trưởng chậm hơn nhiều so với khu vực nông nghiệp, nhưng thu nhập từ việc làm phi nông nghiệp nông thôn vẫn tăng với tốc độ 30% trong suốt thời kỳ. Nếu muốn tiếp tục thúc đẩy sự năng động của khu vực nông thôn thì nhất thiết phải tự do hoá hơn nữa quá trình sản xuất và kinh doanh các đầu vào và sản phẩm nông nghiệp, xoá bỏ các hạn chế (cả trên thực tiễn lẫn trong nhận thức) đối với sự phát triển của các loại hình kinh doanh phi nông nghiệp ở nông thôn và cần phải cải cách hoạt động ngân hàng nông thôn.

17. Ở các khu vực thành thị, mức sống đã tăng nhanh hơn khu vực nông thôn, nhưng các cơ hội mà tăng trưởng kinh tế đem đến lại không được phân bổ đều. Khu vực công nghiệp quốc doanh tăng trưởng nhanh, nhưng tạo ra tương đối ít việc làm vì khu vực này chủ yếu là các ngành công nghiệp đòi hỏi nhiều vốn. Khu vực sản xuất công nghiệp nhẹ tư nhân năng động đã nổi lên nhanh chóng trước khi cuộc khủng hoảng châu Á xảy ra. Số việc làm trong khu vực này đã tăng mặc dù xuất phát điểm thấp với tốc độ 50% mỗi năm trong vòng năm năm kể từ năm 1993.

18. Nhìn vào tương lai, ở Việt Nam khu vực nông thôn sẽ tiếp tục tạo ra nhiều việc làm trước mắt và trong trung hạn. Do đó, sự tăng trưởng việc làm và thu nhập trong khu vực nông nghiệp, hoạt động phi nông nghiệp, và các dịch vụ ở nông thôn sẽ tiếp tục đóng góp quan trọng vào việc nhanh chóng giảm nghèo đói trong tương lai. Tuy vậy, việc đạt được những thành tựu trong giảm nghèo đói có thể không dễ dàng như đã thấy trong 5 năm qua. Thiếu đất sẽ trở thành một vấn đề càng ngày càng nghiêm trọng đối với một số người và sự khan hiếm đất đai đã đang trở thành một khó khăn chính đối với những người khác. Hiện nay, khi không còn những thành tựu dễ dàng đạt được nhờ chuyển đổi sang một nền kinh tế thị trường, Việt Nam phải tập trung vào việc nâng cao năng suất đất đai hiện đang canh tác và tạo ra các cơ hội cho người lao động nông thôn đa dạng hoá lao động vào các khu vực khác (như là chăn nuôi và các hình thức kinh doanh phi nông nghiệp). Cần phải quan tâm hơn nữa tới công tác nghiên cứu và khuyến nông ở vùng dân tộc thiểu số và vùng cao.

19. Tuy tác động của ngành công nghiệp nhẹ ở vùng thành thị tới việc giảm nghèo tính đến nay còn bị hạn chế (do quy mô nhỏ bé) nhưng ngành này vẫn đang tăng trưởng nhanh chóng và có tiềm năng đóng một vai trò ngày càng quan trọng hơn trong tương lai.

Ngành này đem lại nhiều cơ hội tạo việc làm trong những năm tới. Các tiềm năng xuất khẩu chưa được khai thác của Việt Nam có thể lên tới 25% của GDP và 1,6 triệu việc làm mới có thể được tạo ra trong khu vực sản xuất hàng xuất khẩu sử dụng nhiều lao động trong 3 hoặc 5 năm tới. Việc thiết lập được các môi trường cơ sở hạ tầng và chính sách phù hợp để Việt Nam có thể khai thác các lợi thế so sánh chưa được sử dụng này là một thách thức lớn đối với các nhà hoạch định chiến lược.

BẢO ĐẢM SỰ CÔNG BẰNG (CHƯƠNG 4)

Mức độ giảm nghèo kèm theo mức tăng khiêm tốn về bất bình đẳng, phần nhiều là do sự khác biệt ngày càng lớn giữa nông thôn và thành thị

20. Việc thúc đẩy “tăng trưởng cùng với sự công bằng” là một nguyên lý nền tảng của con đường phát triển mà Việt Nam đã lựa chọn. Cải cách và sự tăng trưởng nhanh chóng mà cải cách đem lại đã tạo ra những thành tựu kinh tế xã hội rất có ý nghĩa đối với gần như tất cả các nhóm dân cư ở tất cả các vùng. Nhưng có một số vùng tăng trưởng nhanh hơn và các thành tựu đạt được lại cao hơn so với các vùng khác của đất nước. Dù Việt Nam vẫn là một xã hội tương đối công bằng theo các tiêu chuẩn quốc tế, nhưng trong thời kỳ 1993-98 sự bất bình đẳng đã tăng chút ít với hệ số Gini tăng từ 0,33 lên 0,35.

21. Động lực làm tăng sự phát triển không đồng đều này chủ yếu là khoảng cách nông thôn-thành thị. Trong suốt thời kỳ 1993-98, trong khi thu nhập nông thôn tăng lên 30% thì thu nhập thành thị tăng lên với tốc độ gấp đôi (61%). Điều này đã làm cho tỷ số chi tiêu đầu người giữa thành thị và nông thôn tăng từ 1,8 lên 2,2. Tuy vậy, điều đáng lưu ý là thời kỳ này, khi có một số thay đổi quan trọng về chính sách ở Việt Nam - kể cả việc phân phối sử dụng đất cho các hộ nông dân và tự do hoá thị trường đầu vào và thị trường sản phẩm - không hề có dấu hiệu của sự gia tăng bất bình đẳng giữa các vùng nông thôn. Trên thực tế, sự bất bình đẳng giữa các vùng nông thôn đã giảm xuống trong thời kỳ này. Vẫn chưa có dấu hiệu nào cho thấy cần phải quan tâm đến những cải cách về chính sách trong nông nghiệp dẫn đến việc tăng bất bình đẳng.

22. Sự phát triển không đồng đều giữa 7 vùng ở Việt Nam cũng tăng lên. Các vùng tăng trưởng với tốc độ khác nhau: vùng tăng trưởng nhanh nhất là vùng Đông Nam Bộ, với thành phố Hồ Chí Minh vượt hẳn lên và mức tăng trưởng là 78% trong thời kỳ 1993-98. Ngược lại vùng tăng trưởng chậm nhất là vùng Đồng bằng Sông Cửu Long gần đó, vùng này chỉ tăng trưởng với tốc độ 18% trong cùng kỳ. Tuy vậy, Đồng bằng sông Cửu Long đã khởi đầu từ một mức chi tiêu đầu người tương đối cao, và dù cho trong suốt 5 năm qua sự tăng trưởng không cao, nhưng mức chi tiêu của vùng này vẫn cao hơn một số vùng khác. Vùng nghèo nhất vẫn là vùng Miền núi phía Bắc và vùng giàu nhất vẫn là Đông Nam Bộ. Vì chi tiêu đầu người ở vùng Miền núi phía Bắc chỉ tăng lên 31% so với 78% tăng chi tiêu đầu người ở Đông Nam Bộ, nên khoảng cách giữa vùng giàu nhất và vùng nghèo nhất của Việt Nam tăng lên. Tỷ số chi tiêu đầu người ở vùng Đông Nam Bộ so với vùng Miền núi Bắc Bộ đã tăng từ 1,9 lên 2,6.

23. Việc phân tích sự phát triển không đồng đều này là quan trọng vì những lý do về chính sách. Chính phủ Việt Nam đã thể hiện sự quan tâm tới chênh lệch ngày càng lớn giữa nông thôn và thành thị và đã định hướng lại chiến lược phát triển của mình để thực sự tập trung vào phát triển nông thôn. Những phát hiện này đã khẳng định thêm tầm quan trọng của phát triển nông thôn trong một chiến lược tiếp tục tăng trưởng một cách công

bằng ở Việt Nam. Những phát hiện này cũng nhấn mạnh hơn nữa tầm quan trọng của việc tập trung các nguồn lực hữu hiệu vào các vùng đang tăng trưởng chậm và có tỷ lệ nghèo đói cao hơn. Việc lập bản đồ nghèo đói kết hợp với các kỹ năng cao hơn ở cấp địa phương trong việc chuẩn đoán các khó khăn và tìm ra các giải pháp sẽ là cần thiết để đối đầu với sự mất cân đối giữa các vùng. Chương trình mục tiêu nhằm hỗ trợ xã nghèo đói khẩn nhất đã cho thấy quyết tâm của Chính phủ trong việc hỗ trợ các vùng đặc biệt khó khăn.

Bình đẳng về giới vẫn là một vấn đề - trong khi thành tựu đạt được mới chỉ ở một số vùng, cần phải tiến hành có các can thiệp tiếp tục ở những vùng khác, những vùng ít thấy rõ hơn.

24. Chương 4 cũng xem xét sự bất bình đẳng ở cấp hộ gia đình. Các phân tích về giới cho thấy sự bất bình đẳng trong việc phân chia quyền lực trong một gia đình và nêu bật nhiều khó khăn đặc thù đối với phụ nữ. Các khó khăn này bao gồm quyền ra quyết định trong một gia đình, gánh nặng công việc, bạo lực trong gia đình, sức khoẻ, thiếu đại diện trong các tổ chức, bị hạn chế về khả năng có được giáo dục đối với một số phụ nữ dân tộc thiểu số, và những bất bình đẳng trong việc sử dụng các tư liệu sản xuất như đất đai và tín dụng. Những vấn đề này phải được giải quyết trong bối cảnh đang chuẩn bị Kế hoạch hành động quốc gia vì sự tiến bộ của phụ nữ Việt Nam giai đoạn 2000-2005. Điều cần thiết ở đây là quyết tâm ở cấp lãnh đạo cao để thay đổi thái độ đối với vai trò và quan hệ về giới.

Việc tăng cường sự tham gia của người nghèo vào hoạch định chính sách sẽ giúp cho các chính sách và chương trình công cộng định hướng giúp người nghèo nhiều hơn.

25. Chương 4 cũng xem xét mối quan hệ giữa các vấn đề về điều hành quốc gia và công bằng. Báo cáo này nhấn mạnh tầm quan trọng của thông tin, các quan hệ xã hội và các mối liên hệ trong việc tiếp cận các nguồn lực. Người nghèo ít nhận được thông tin về các chương trình và chính sách của Chính phủ, và điều này không cho phép họ hưởng lợi đầy đủ từ các chương trình và chính sách này. Họ cũng không có điều kiện nêu các mối quan tâm, các ý tưởng và các ưu tiên của họ trong quá trình xây dựng các chương trình đó. Nghiên cứu cho thấy tầm quan trọng của việc cải thiện thông tin hai chiều nhằm tối đa hoá tác động của các chương trình và chính sách của Chính phủ tới công tác giảm nghèo đói.

Nghị định Dân chủ ở cơ sở của Chính phủ là một nỗ lực hấp dẫn để nâng cao năng lực điều hành nhà nước ở các cấp địa phương

26. Báo cáo phát hiện ra rằng tuy vẫn có các cơ chế để cung cấp thông tin về các chính sách, kế hoạch và quyết định của Chính phủ xuống các làng, hoặc để phản hồi thông tin từ cấp làng lên các cấp cao hơn, song các cơ chế này thường chưa hoạt động tốt. Trong nhiều trường hợp, các quy trình hiện nay không cho phép các gia đình nghèo hoặc các thành viên ít nói hơn trong gia đình trao đổi các vấn đề quan tâm và các ưu tiên của họ qua hệ thống thông tin. Khi công bố Nghị định 29 về Dân chủ cơ sở, Chính phủ đã thừa nhận tầm quan trọng của sự tham gia đầy đủ của các hộ gia đình vào các quyết định có ảnh hưởng tới cuộc sống của họ, và tầm quan trọng của việc làm cho cấp chính quyền địa phương trở nên minh bạch hơn và có trách nhiệm cao hơn. Đây là một sáng kiến hấp dẫn có khả năng thực sự thúc đẩy sự tham gia của người nghèo và người thiệt thòi vào quá trình ra quyết định và có khả năng cải thiện công tác điều hành quốc gia ở Việt Nam.

GIẢM NGUY CƠ BỊ TỔN THƯƠNG (CHƯƠNG 5)

Người nghèo vẫn đặc biệt dễ bị tổn thương trước hàng loạt các đột biến

27. Cuộc sống của các hộ gia đình nghèo có thể rất dễ tổn thương trước những đột biến của mỗi gia đình và các đột biến của cộng đồng. Nền móng kinh tế mong manh của các hộ gia đình nông thôn có nghĩa là những đột biến này sẽ tạo ra sự bất ổn lớn và có thể kéo dài trong nhiều năm trước khi phục hồi. Nhiều hộ gia đình tuy ở trên ngưỡng nghèo nhưng *không trên đường đó nhiều lắm* và sự dao động xuống của thu nhập hoặc tăng nhu cầu chi tiêu bất thường có thể dễ dàng làm các gia đình này trượt xuống dưới ngưỡng nghèo.

28. Các đột biến về y tế - thường đồng nghĩa với việc mất đi nguồn lực lao động, các chi phí chữa trị và các chi phí liên quan cao - được xem là một nguyên nhân phổ biến làm một gia đình rơi vào tình trạng nghèo đói. Việc giảm các chi phí y tế trực tiếp và gián tiếp cho các hộ nghèo có thể tạo ra một hệ thống an sinh quan trọng. Các chi phí điều trị bệnh tật thường là một gánh nặng lớn hơn đối với những người nghèo. Một lần đến một bệnh viện công để điều trị có thể làm cho một người nghèo phải mất số tiền tương đương 22% các tổng số chi tiêu phi lương thực của họ trong một năm. Việc giảm bớt gánh nặng đối với những người nghèo đòi hỏi không chỉ đơn giản là miễn phí cho một số nhóm như người tàn tật, các nạn nhân chiến tranh, trẻ mồ côi. Chứng cứ cho thấy rằng những miễn giảm cho những người nghèo không được các tổ chức y tế nhà nước thực hiện đầy đủ. Sẽ cần phải nỗ lực hơn nữa để cung cấp đủ các dịch vụ y tế cho người nghèo.

29. Rủi ro thất bại liên quan tới đầu tư sản xuất nông nghiệp có thể làm cho các gia đình không mở rộng được hoạt động kinh tế của họ theo cách cải thiện khả năng đối phó với những đột biến. Cơ sở thu nhập hạn hẹp làm cho vấn đề trở nên nặng nề hơn, làm cho hộ gia đình mất đi khả năng quản lý rủi ro và có thể lại gặp nhiều khó khăn hơn nữa. Việc phát triển nông nghiệp và các dịch vụ thú y vốn có thể giảm rủi ro cho các hoạt động đầu tư nông nghiệp hiện tại lại không thể phục vụ cho những người nghèo một cách hệ thống. Đây là một trường hợp cụ thể ở vùng miền núi nơi gặp khó khăn về việc sử dụng các cơ sở hạ tầng xã hội. Một số người còn cho rằng những phương án cho nông nghiệp bền vững ở vùng cao đã không được nghiên cứu đầy đủ, trong khi trọng tâm và nguồn lực cho nghiên cứu nông nghiệp lại hướng vào hệ thống canh tác lúa nước.

Hệ thống an sinh công cộng và các chương trình giảm nghèo của chính phủ vẫn còn nhỏ và định hướng mục tiêu chưa tốt

30. Các hệ thống an sinh chính thức có phạm vi hẹp và khả năng định hướng mục tiêu chưa tốt. Kết quả là các hộ gia đình phải tự dựa vào nguồn lực của chính họ và nhờ cậy vào một số biện pháp cấp cộng đồng hoặc gia đình để đối phó với các khó khăn. Sự lựa chọn biện pháp chiến lược có thể quyết định tốc độ và tính bền vững của sự phục hồi của hộ gia đình sau đột biến. Việc mở rộng các hình thức tiết kiệm tiền mặt có thể tạo ra một cơ chế quan trọng để các hộ gia đình nghèo có thể giải quyết những khó khăn có tính chất thời vụ và những đột biến không lường trước được. Khu vực tài chính chính thức vẫn chưa phát triển về mặt này và cung cấp một cơ chế gửi tiết kiệm cho người nghèo cần phải

được ưu tiên hàng đầu.

31. Chương trình mục tiêu quốc gia Xóa đói giảm nghèo của Chính phủ (HEPR), được xây dựng năm 1998 theo Nghị định 133, cung cấp một khuôn khổ để giải quyết một số nhu cầu cấp thiết của các hộ gia đình nghèo. Khuôn khổ này tập hợp nhiều dịch vụ và chương trình hiện có của Chính phủ phục vụ người nghèo. Tuy nhiên, đến nay trọng tâm chính là cung cấp tín dụng có trợ giá và gần đây hơn là miễn chi phí y tế và giáo dục. Và nhiều chương trình trong số này chưa được đánh giá và các tác động của chúng đối với công tác giảm nghèo chưa được tìm hiểu một cách rõ ràng. Cần phải tăng cường phạm vi và khả năng định hướng mục tiêu của chương trình Xóa đói Giảm nghèo của Chính phủ, và mở rộng nó từ việc cung cấp tín dụng. Các cơ quan và các bộ có trách nhiệm trong các chính sách giảm nghèo và các chương trình giảm nghèo khác cần phải phối hợp với nhau tốt hơn nữa. Những cố gắng hơn nữa để tăng cường theo dõi nghèo đói ngắn hạn để các biện pháp giúp người nghèo có thể diễn ra nhanh hơn trong những thời kỳ khó khăn.

HUỚNG TỚI MỘT CHIẾN LƯỢC GIẢM NGHÈO TOÀN DIỆN (CHƯƠNG 6)

32. Chương 6 giới thiệu một khuôn khổ nhằm đưa ra các bộ phận trọng tâm cho kế hoạch phát triển trong những năm tới. Đối với Chính phủ Việt Nam đây quả là một thời điểm thích hợp để đưa cuộc đấu tranh chống nghèo đói vào trọng tâm của các chính sách và chương trình cho thập kỷ tới và trong tương lai. Chính phủ mới bắt tay vào công việc lên kế hoạch từ nay đến cuối năm 2000 để từ đó xây dựng kế hoạch cho năm năm tiếp theo (2001-2005). Hơn nữa, để chuẩn bị cho Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ IX dự định tổ chức vào năm 2001, các cơ quan nhà nước sẽ đánh giá lại về triển vọng dài hạn của đất nước. Một chiến lược phát triển kinh tế xã hội mười năm (đến 2010) sẽ được soạn thảo nằm trong chiến lược dài hạn hơn (tới năm 2020). Rất có thể những kế hoạch này của Việt Nam sẽ trở thành những công cụ giúp Việt Nam bước vào con đường phát triển công bằng và bền vững, đồng thời cũng giúp Việt Nam tiếp tục gạt hái những thành công trong công cuộc giảm nghèo đói như năm năm vừa qua.

Năm lĩnh vực lớn đòi hỏi sự chú ý của các nhà hoạch định chính sách

33. Chương 6 phân các lĩnh vực cần có sự quan tâm của các nhà hoạch định chính sách thành năm loại sau:

- 1) Phát triển con người và xã hội;
- 2) Cơ sở hạ tầng;
- 3) Quản lý kinh tế;
- 4) Phát triển vùng (nông thôn và đô thị);
- 5) Điều hành quốc gia tốt.

34. Chính phủ đã nhận thấy rõ rằng nếu muốn tiếp tục giảm nghèo đói sẽ phải có những hành động kiên quyết hơn trong mỗi lĩnh vực vừa nêu cũng như trong từng mảng nhỏ của chúng. Tuy nhiên nói đấu tranh chống nghèo đói trên tất cả các mặt trận không hề có nghĩa rằng chúng ta phải thực hiện mọi công việc cùng một lúc. Để xác định thứ tự ưu tiên phải làm rõ được những khâu ách tắc - những trở ngại trên đường tới thành công - và đột phá vào các ách tắc đó trước tiên. Và để đảm bảo ưu tiên này phản ánh nguyện vọng tâm tư của người nghèo, những vấn đề đó cần phải được đề cập đến thông qua quá trình lập kế hoạch có sự tham gia của người dân.

35. Làm thế nào để các nhà hoạch định chính sách của Việt Nam có thể đưa ra một tập hợp các chính sách và chương trình đúng đắn, kết hợp những gì cần thiết trong năm lĩnh vực lớn nhằm tối đa hoá tác động của chúng đối với việc giảm nghèo đói? Không có sự lựa chọn dễ dàng và không có một cách thức chính xác để đưa ra các quyết định này. Một giải pháp phải thiết lập được các mục tiêu tổng thể đối với việc giảm nghèo đói và phải thiết kế một chương trình hành động cần thiết để thực hiện những mục tiêu đó. Trong quá trình lập kế hoạch 5 năm, chính phủ Việt Nam tự xác định các mục tiêu kinh tế xã hội cho đất nước. Để chuẩn bị cho kế hoạch 5 năm tới, một đánh giá chi tiết về những thành tựu và thất bại trong kế hoạch 5 năm trước đã được thực hiện và các mục tiêu được xem

xét lại cho giai đoạn tiếp theo. Những mục tiêu này sẽ được theo dõi chặt chẽ trong quá trình thực hiện kế hoạch 5 năm.

Mức độ và hình thức tăng trưởng trong tương lai sẽ quyết định tốc độ giảm nghèo

36. Ví dụ, nếu Việt nam chọn một trong các Mục tiêu Phát triển Quốc tế — là đến năm 2015 giảm tỷ lệ nghèo xuống một nửa chẳng hạn — liệu Việt nam có thể đạt được mục tiêu đó không? Việt Nam có thể đạt được hay không mức độ giảm nghèo như trước đây trong mười lăm năm tới còn phụ thuộc rất nhiều vào hai yếu tố sau:

- *Mức độ tăng trưởng* có thể đạt được trong mười lăm năm tới và
- *Hình thức tăng trưởng* (công bằng hay không công bằng) có thể đạt được trong mười lăm năm tới.

37. Không được quá đề cao tầm quan trọng của tăng trưởng kinh tế trong việc nâng cao mức sống của người nghèo Việt Nam. Tuy vậy, cả tốc độ tăng trưởng và loại hình của sự tăng trưởng đó (nói cách khác là cách thức phân phối lợi ích của tăng trưởng) đều có ảnh hưởng đến công cuộc giảm nghèo đói. Trên thực tế, có thể tách những thay đổi trong công cuộc giảm nghèo đói ra làm hai bộ phận: một bộ phận nhờ tăng trưởng kinh tế và bộ phận kia là nhờ thay đổi trong cách phân phối lợi ích. Ở Việt Nam kết quả phân chia cho thấy nghèo đói đã được giảm đi đáng kể nhờ có tăng trưởng cao trong giai đoạn 1993-1998, kể cả dù tình trạng bất bình đẳng cũng đã tăng lên khá mạnh trong thời gian đó. Nếu sự phát triển không đồng đều không tăng thì Việt nam sẽ đã có thể giảm nghèo xuống 8%, hay nói cách khác nghèo đói sẽ giảm từ 58% xuống còn khoảng 30% thay vì 37%. Loại hình của tăng trưởng ở Việt Nam và của công cuộc giảm nghèo đói trong giai đoạn 1993-98 khác hẳn với tăng trưởng ở Ma-lai-xi-a (1973-89), In-đô-nê-xi-a (1978-84) và Philippins (1991-94) bởi ở đó cả quá trình tăng trưởng và phân bổ lại lợi ích tác động qua lại và bổ trợ cho nhau, từ đó tác động mạnh mẽ hơn tới công cuộc giảm nghèo đói.

38. Hai nhân tố giúp Việt Nam thành công trong công cuộc giảm nghèo đói giai đoạn 1993-1998 là: tăng trưởng kinh tế mạnh và tác động lớn của sự tăng trưởng đó đối với nghèo đói. Mặc dù tình trạng bất bình đẳng vẫn tăng lên nhưng Việt Nam đã có được một cú huých mạnh cho tăng trưởng xét về mặt giảm nghèo đói. Nhưng cả hai nhân tố đó hiện đang có nguy cơ bất ổn. Trong những năm khủng hoảng 1998 và 1999, tốc độ tăng trưởng của Việt Nam đã giảm đi một nửa (còn khoảng 4%). Và trong tương lai, mối quan hệ vốn có trước đây giữa tốc độ tăng trưởng và tác động tới nghèo đói chưa chắc đã tiếp tục tồn tại bởi Việt Nam khó có thể tái diễn lại câu chuyện về thành công nhờ đa dạng hóa và giải quyết vấn đề đất đai trong nông nghiệp đã thực hiện trong năm năm qua một khi đã đi đến điểm tới hạn. Bởi vậy nguồn lực cho phát triển dường như sẽ phải khác đi trong năm năm tới so với năm năm trước. Cần dựa vào hai lĩnh vực khác để tạo tăng trưởng trong tương lai: việc làm phi nông nghiệp nông thôn và việc làm ở thành thị. Song cần phải có những cải cách hết sức khẩn trương và cấp bách đối với một loạt những vấn đề thuộc về cơ cấu để thúc đẩy hai lĩnh vực nói trên.

Cải cách kinh tế là cấp thiết cho tăng trưởng và giảm nghèo

39. Những thành tựu tiếp theo về giảm nghèo đói đòi hỏi phải có hoạt động quản lý

kinh tế tốt. Điều này bao gồm khuyến khích tiết kiệm trong nước và tăng cường các dòng vốn nước ngoài chảy vào. Quản lý kinh tế tốt cũng đòi hỏi phải đầu tư các khoản tiền tiết kiệm vào các lĩnh vực có khả năng tạo công ăn việc làm và giảm nghèo đói nhiều nhất. Chính phủ Việt Nam đã nhận thức được rằng để phục hồi tốc độ tăng trưởng và tạo cơ hội cho người Việt Nam có được việc làm có năng suất thì cần phải giải quyết một số vấn đề đặc biệt. Và khi Chính phủ chuẩn bị kế hoạch trung hạn của mình cần phải làm rõ các vấn đề đặc biệt sau:

- (i) *Làm thế nào để cải thiện môi trường hoạt động của cho các doanh nghiệp để có thêm nhiều việc làm được tạo ra?*
- (ii) *Làm thế nào cung cấp tốt hơn các dịch vụ tài chính và một hệ thống ngân hàng vững mạnh*
- (iii) *Làm thế nào để có thể giải quyết và giảm nhẹ các chi phí xã hội phát sinh do những thay đổi về chính sách?*

40. Hiện nay hầu như chưa xác định được vì sao mà các biện pháp này có vai trò quan trọng trong việc phục hồi lại tốc độ tăng trưởng và giảm nghèo đói. Tuy nhiên, có mối liên hệ mạnh mẽ giữa bản chất và tiến độ của quá trình cải cách, mức độ và loại hình của tăng trưởng với công cuộc giảm nghèo đói đạt được trong thời kỳ 1993. Như đã bàn tới ở phần trên, trong vòng 5 năm trước khi xảy ra cuộc khủng hoảng ở Đông Nam Á, Việt Nam đã đạt tới mức tăng trưởng vào khoảng 8% hàng năm. Mức tăng trưởng cao này, cũng như những thành quả của công cuộc giảm nghèo đói, có được là nhờ vào công cuộc cải cách vẫn gọi là “đổi mới” tiến hành vào những năm cuối thập kỷ 80 và đầu thập kỷ 90. Các yếu tố cơ bản của chương trình cải cách bao gồm quản lý kinh tế vĩ mô tốt kết hợp với cải cách mạnh mẽ trong khu vực sản xuất nông nghiệp. Ngoài ra, chương trình cải cách còn bao gồm cả những bước đầu tiên hướng tới hội nhập kinh tế quốc tế, xây dựng một khu vực doanh nghiệp nhà nước có khả năng cạnh tranh cao hơn và một hệ thống ngân hàng - tài chính bền vững.

41. Hiện nay cần phải chuyển sang giai đoạn cải cách mới để duy trì được đà tăng trưởng và để nâng cao chất lượng của sự phát triển. Những cải cách kinh tế này cần thiết không chỉ cho việc tạo cơ hội tăng thêm việc làm và thu nhập, mà còn giải quyết vấn đề công bằng xã hội và nguy cơ rủi ro. Sự tiếp cận của người nghèo tới các dịch vụ tài chính - cả tín dụng và tiết kiệm — bị hạn chế như thế nào. Nếu các hạn chế về tín dụng cản trở người nghèo tận dụng những cơ hội mới được tạo dựng thì tăng trưởng trong tương lai ở Việt Nam sẽ ít phục vụ người nghèo hơn và mang tính bất bình đẳng cao hơn. Tương tự, hạn chế khả năng tiếp cận tới các hình thức tiết kiệm càng làm tăng nguy cơ dễ bị tổn thương và giảm khả năng đương đầu với những đột biến của người nghèo. Điều này cũng có thể làm cho họ vướng vào vòng nghèo đói luẩn quẩn nếu họ phải bán tài sản khác như đất đai và vật nuôi để đối phó với những đột biến.

Các đối tác phát triển của Việt nam có thể trợ giúp trong việc thiết lập và thi hành một chiến lược giảm nghèo tổng thể

42. Bản báo cáo này do Nhóm công tác về vấn đề Nghèo thực hiện cùng các đại diện của tám cơ quan chính phủ và các tổ chức xã hội, ba tổ chức phi chính phủ (NGO) quốc tế (phối hợp giữa các cán bộ chính quyền địa phương, các NGO địa phương và các nhóm nghiên cứu), một dự án đồng tài trợ với Chính phủ và bốn nhà tài trợ song phương và đa phương. Ngoài ra còn có sự tham gia của các cán bộ tỉnh tại bốn tỉnh- Lào Cai, Hà Tĩnh,

Trà Vinh và Thành phố Hồ Chí Minh. Đây chính là một ví dụ điển hình cho một sự hợp tác hiệu quả. Quá trình chuẩn bị báo cáo đã tạo cơ hội cho các thành viên của nhóm có được một cái nhìn chung về thực chất và nguyên nhân của đói nghèo tại Việt Nam. Ví dụ nhờ cộng tác, các cấp chính quyền, các tổ chức nước ngoài và các NGO đã hiểu nhau hơn và có những mối quan tâm chung về những vấn đề phức tạp và nhạy cảm như vấn đề các dân tộc thiểu số, dân nhập cư không đăng ký và quan hệ về giới. Cũng nhờ hợp tác chung mà Tổng cục Thống kê và Ngân hàng Thế giới có thể đi đến thống nhất được về phương pháp luận để tính toán nghèo đói và tới nay đã xác định được một ngưỡng nghèo chung cùng với những ước tính về nghèo đói để sử dụng cho việc kiểm soát những thay đổi về tình trạng nghèo đói và hỗ trợ cho quá trình xây dựng những chính sách xóa nghèo đói.

43. Mặc dù quá trình chuẩn bị cho báo cáo này giúp mọi thành viên chia sẻ quan điểm về thực chất của những vấn đề có liên quan đến đói nghèo và nguyên nhân của chúng nhưng nhóm chưa đi đến được một quan điểm thống nhất về chiến lược cho tương lai. Dù có chung ý kiến trong nhiều lĩnh vực song trong một số lĩnh vực, ý kiến của Chính phủ Việt Nam và những đối tác hợp tác phát triển cũng còn khác nhau đáng kể. Ví dụ như một lĩnh vực đang có nhiều ý kiến tranh luận là vai trò thích hợp của Chính phủ và của các hộ trong việc trang trải các dịch vụ xã hội cơ bản. Chính phủ tin rằng khả năng tự lực là rất quan trọng và việc cùng đóng góp cho chi tiêu những dịch vụ ấy có ý nghĩa thiết thực nhằm giảm bớt tính phụ thuộc. Chính phủ lựa chọn hỗ trợ người nghèo chủ yếu thông qua tín dụng có trợ cấp. Còn những nhà tài trợ và các NGO lại cho rằng cách tốt hơn cả để hỗ trợ cho người nghèo là chuyển những nguồn tài trợ của Chính phủ qua những dịch vụ xã hội cơ bản và đảm bảo tín dụng được cung cấp đúng theo lãi suất thị trường nhằm làm tăng tính hiệu quả của việc sử dụng những nguồn lực còn khan hiếm.

44. Báo cáo này đưa ra một số câu hỏi khác, cụ thể hơn và cần phải được nghiên cứu và thảo luận trước khi đi đến được một giải pháp thống nhất. Nhiều chủ đề quan trọng đã được nêu ra nhưng vẫn chưa được giải quyết trong quá trình soạn thảo đánh giá về nghèo đói này như:

- Làm thế nào phát triển khu vực phi nông nghiệp ở nông thôn nhằm tạo thêm nhiều cơ hội việc làm và tạo thu nhập - điều mà người dân nông thôn đang ngày càng khao khát?
- Cần phải làm gì để giúp khu vực miền núi và những người dân thiểu số ở đó theo kịp với các vùng khác của đất nước và làm cho những tác động giảm nghèo đói của tăng trưởng được dàn trải đều hơn?
- Cần phải làm gì để giúp quy hoạch đô thị có lợi hơn cho người nghèo đồng thời giúp các thành phố đang phát triển thành nơi người dân sống tốt hơn? Cần thay đổi những gì để những người dân nhập cư có thể đóng góp nhiều hơn cho sự thịnh vượng của thành phố và làm thế nào để bảo vệ những nhu cầu cơ bản của họ phải diễn ra như thế nào?
- Làm thế nào để các dịch vụ xã hội cơ bản có thể phù hợp với khả năng chi trả của người nghèo? Liệu có thể giảm bớt gánh nặng về tài chính đối với sự ốm đau hay không? Những khoản chi tiêu cho mạng lưới an sinh xã hội hiện tại có thể được hướng tới người nghèo một cách có hiệu quả hơn không?

- Cần có những sắp xếp về mặt thể chế để nâng cao năng lực của Chính phủ nhằm soạn thảo và giám sát những chính sách giảm nghèo? Cần làm gì để tăng cường sự phối hợp giữa các bộ, ngành tham gia vào quá trình lập kế hoạch chống nghèo đói? Cần cải thiện việc giám sát nghèo đói trong ngắn hạn như thế nào?
- Chính phủ cần những sự giúp đỡ gì để thực hiện Nghị định Dân chủ Cơ sở nhằm giúp quá trình ra quyết định ở địa phương lôi cuốn được người dân tham gia nhiều hơn và minh bạch hơn đồng thời tăng tính trách nhiệm của chính quyền địa phương?
- Những bộ phận chính của Chương trình xóa đói giảm nghèo trong những năm vừa qua đã đem lại tác động ra sao? Làm thế nào để tăng cường những thành tựu của công cuộc giảm nghèo đói của những hoạt động đó?
- Vai trò của Chính phủ trong việc giải quyết vấn đề công bằng giữa các hộ? Những vấn đề đó có thể được giải quyết hiệu quả nhất như thế nào? Cơ quan nào khác có thể tham gia giải quyết những vấn đề đó?

45. Trong những năm tới đây hoạt động trong các lĩnh vực này và nhiều lĩnh vực khác khác sẽ còn tiếp tục đòi hỏi có nhiều tiến bộ thông qua hợp tác trong nhiều lĩnh vực xa hơn như tổng kết chi tiêu công cộng, cải cách khối ngân hàng và các nghiên cứu xa hơn. Nhiệm vụ giờ đây là tất cả phải đi tới được một phương pháp tiếp cận thống nhất đối với các vấn đề và có được một chiến lược giảm nghèo đói chung cho Việt Nam trong năm năm tới đây bởi vì kế hoạch năm năm sẽ được thông qua vào cuối năm 2000.