

## NHÓM HÀNH ĐỘNG CHỐNG ĐỐI NGHÈO



Đánh giá nghèo có sự tham gia  
của cộng đồng tại

## Đắk Lắk



Nguồn tài trợ phát triển Châu Á (ADB)  
704-706, Tòa nhà mới trời sông Hồng  
23 Phan Châu Trinh  
Hà Nội, Việt Nam  
Tel: (84-4) 9391374-76  
Fax: (84-4) 9391373  
Website: <http://www.adb.org>  
<http://www.aavm.com>



ActionAid Việt Nam  
Phòng 206, 521 đường Kim Mã, Quận Ba Đình,  
Hà Nội, Việt Nam  
Tel: (84-4) 77 17892  
Fax: (84-4) 77 17890  
Email: [mail@actionaidvietnam.org](mailto:mail@actionaidvietnam.org)  
Website: [www.actionaid.org](http://www.actionaid.org)

2003

# **Đánh giá nghèo có sự tham gia của cộng đồng tại Đắk Lắk**

Năm 2003



## Lời nói đầu của nhóm hành động chống đói nghèo

Tháng 5 năm 2002, Chính phủ Việt Nam đã hoàn thành Chiến lược toàn diện về tăng trưởng và giảm nghèo (CPRGS) và bắt đầu quá trình triển khai thực hiện CPRGS ở cấp địa phương. Thông qua các chiến dịch thông tin và hàng loạt các hội thảo vùng, cán bộ của các bộ ngành chủ chốt đã giải thích cho đại diện của các chính quyền địa phương về các phương pháp sao cho các quy trình lập kế hoạch của địa phương có thể được thực hiện theo định hướng vì người nghèo hơn, dựa trên số liệu thực tế hơn, chú trọng vào kết quả hơn, cân đối tốt hơn trong các quyết định phân bổ nguồn lực và được giám sát tốt hơn.

Năm 2003 Nhóm hành động chống đói nghèo (PTF) đã hỗ trợ thực hiện cho các đánh giá nghèo có sự tham gia của cộng đồng (PPAs) ở 12 tỉnh của Việt Nam. Những đánh giá nghèo này đã sử dụng khung nghiên cứu và phương pháp nghiên cứu chung để tìm hiểu những vấn đề nghèo đói mà các số liệu định lượng đã không mô tả được hết. Mục đích của việc làm này là đưa ra một nghiên cứu có thể sử dụng cùng với số liệu của Điều tra mức sống hộ gia đình Việt Nam để cung cấp thông tin cho Ban thư ký CPRGS về tiến độ thực hiện CPRGS cho tới nay. Đánh giá nghèo cũng được thiết kế để cung cấp thông tin cho các nghiên cứu mới về nghèo đói ở các vùng và trên toàn quốc và các nghiên cứu này cũng đã được công bố riêng. Các đánh giá nghèo theo vùng sẽ được sử dụng như những công cụ xây dựng năng lực cho các quy trình lập kế hoạch với định hướng vì người nghèo ở các cấp chính quyền địa phương.

Tám nhà tài trợ đã đóng góp nguồn lực tài chính và nhân lực để hỗ trợ cho các đánh giá nghèo có sự tham gia của cộng đồng, là cơ sở cho việc xây dựng báo cáo này và các đánh giá nghèo theo vùng bổ sung. Các nhà tài trợ bao gồm ADB, AusAID, DFID, GTZ, JICA, SCUK, UNDP và Ngân hàng Thế giới. Mỗi nhà tài trợ đóng vai trò chính ở một vùng của Việt Nam.

Việc phân bố các vùng giữa các nhà tài trợ được tóm tắt ở Phụ lục 1, và dựa trên định hướng hoạt động của các nhà tài trợ trong từng lĩnh vực. Bằng cách lựa chọn vùng nào mình thấy quen thuộc nhất, thông qua các dự án và hoạt động hỗ trợ kỹ thuật, các nhà tài trợ có thể tận dụng hoàn toàn được những hiểu biết tích lũy được khi đã làm việc tại vùng đó.

Các nhóm nghiên cứu đã tiến hành đánh giá nghèo có sự tham gia của cộng đồng ở 43 xã rải rác trên toàn quốc. Trong số đó có hai Tổ chức phi chính phủ quốc tế (Action Aid và SCUK), các Tổ chức phi chính phủ (TCPCP) và các cơ quan nghiên cứu của Việt Nam, bao gồm Trung tâm Phát triển Nông thôn, Viện Xã hội học (IOS), Trung tâm Chăm sóc Sức khỏe ban đầu Long An, Trung tâm Dịch vụ Phát triển Nông thôn (RDSC) và Giải pháp Việt Nam. Ngoài ra, có hai nhà tài trợ đã tiến hành nghiên cứu bằng cách lập các nhóm nghiên cứu gồm các chuyên gia trong nước dưới sự quản lý trực tiếp của nhà tài trợ. Kiến thức và kinh nghiệm của các Tổ chức phi chính phủ và cơ quan nghiên cứu đóng vai trò then chốt đối

với chất lượng của công tác này. Một cơ chế phối hợp đã được hình thành cho công tác đánh giá nghèo có sự tham gia của cộng đồng. Các thành viên của hầu hết các nhóm nghiên cứu đã tham gia xây dựng khung nghiên cứu và đi đến thống nhất về mục tiêu cần đạt được trong công tác nghiên cứu thực địa. Công tác thực địa đã được một số nhóm tiến hành thí điểm, và đề cương nghiên cứu cũng được chỉnh sửa cho phù hợp với những bài học kinh nghiệm được rút ra. Khung khổ nghiên cứu cuối cùng bao quát những lĩnh vực nghiên cứu như sau:

- Nhận thức về nghèo đói và xu hướng nghèo, nguyên nhân dẫn tới nghèo và khả năng dễ bị tổn thương;
- Tiến bộ trong công tác tăng cường dân chủ ở cấp cơ sở, đặc biệt là mức độ các hộ nghèo có thể tham gia một cách có ý nghĩa vào các quy trình xây dựng kế hoạch và lập ngân sách;
- Những thách thức trong việc cung cấp các dịch vụ cơ bản, tập trung vào sự tương tác của các hộ gia đình nghèo với các nhà cung cấp dịch vụ và các hộ nghèo có thể được tăng cường quyền lực như thế nào để có thể yêu cầu quyền lợi được cung cấp các dịch vụ cơ bản một cách hiệu quả hơn;
- Các cơ chế trợ cấp xã hội hiện nay (liên quan tới công tác xác định đối tượng ưu tiên ở trên) và cách thức cải thiện các cơ chế này;
- Tình hình cải cách hành chính công ở các cấp chính quyền địa phương;
- Những thách thức trong vấn đề di dân và mối liên hệ giữa sự di chuyển của hộ gia đình, nghèo đói và tiếp cận với dịch vụ; và,
- Thông tin về môi trường đối với người nghèo và sự thay đổi của tình hình này.

Những Đánh giá nghèo có sự tham gia của cộng đồng hiện nay đang được công bố thành bộ. Một báo cáo tổng hợp các kết quả của cả 43 xã và phân tích một cách tổng hợp hơn các chủ đề này cũng sẽ được công bố. Cũng sẽ có một báo cáo khác tóm tắt phương pháp tiếp cận, phương pháp nghiên cứu được sử dụng và những câu hỏi nghiên cứu chi tiết.

## Lời cảm ơn

Chúng tôi xin cảm ơn tất cả các hộ gia đình ở 5 buôn được lựa chọn để tiến hành điều tra Đánh giá nghèo có sự tham gia của cộng đồng: Êa'Ral và buôn 7C thuộc huyện Êa'Hleo, buôn Buzara và buôn 2 của huyện Đak'Rlap, tổ Ale B phường Êatam, tỉnh Đắk Lắk. Chúng tôi muốn cảm ơn sự giúp đỡ to lớn và lòng nhiệt tình của họ, vì đã chia sẻ quan điểm, ý kiến, thông tin và nguyện vọng của họ. Mặc dù không phải tất cả những phân tích và quan điểm của họ đều được đưa vào bản báo cáo này, chúng tôi vẫn hy vọng mình đã đưa vào được những điều cốt yếu nhất.

Chúng tôi xin cảm ơn UBND tỉnh Đắk Lắk, Sở Kế hoạch và Đầu tư, Sở Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn, Sở Tài nguyên và Môi trường, Tỉnh Hội phụ nữ, Sở Y tế, Sở Giáo dục và Đào tạo, Sở Lao động Thương binh và Xã hội, Ban Tổ chức Cán bộ, Ban Dân tộc và Tôn giáo, Ủy Ban Dân số Gia đình và Trẻ em đã nhiệt tình giúp đỡ và dành thời gian cung cấp các chiến lược và chính sách phát triển, chia sẻ các vấn đề liên quan đến nghèo trong tỉnh cũng như đóng góp ý kiến tại cuộc hội thảo báo cáo kết quả PPA cũng như cho bản báo cáo. Chúng tôi cũng rất biết ơn sự giúp đỡ, hợp tác và đóng góp của các cơ quan và ban ngành cấp huyện và xã. Chúng tôi đánh giá cao sự hợp tác bố trí công việc, cũng như sự giúp đỡ quý báu của Sở Kế hoạch và Đầu tư trong suốt quá trình tiến hành PPA.

Báo cáo này do Ngân hàng Phát triển Châu Á (ADB) soạn thảo với sự hợp tác của Action Aid Việt Nam. ADB đóng góp cả về nhân lực và tài chính để tiến hành khảo sát thực địa đánh giá nghèo có sự tham gia của cộng đồng ở tỉnh Đắk Lắk và soạn thảo báo cáo. Action Aid Việt Nam thực hiện khảo sát thực địa cùng với sự tham gia của nhân viên văn phòng ADB, bà Nguyễn Nhật Tuyền.

Báo cáo này do các ông Phạm Văn Ngọc, Nguyễn Tất Cảnh, Tạ Văn Tuấn, Nguyễn Quang Minh và bà Ngô Minh Hương của Action Aid Việt Nam viết. Hỗ trợ biên tập do bà Nguyễn Mỹ Bình (ADB) và Julian Carey (chuyên gia tư vấn) thực hiện. Bà Nguyễn Mỹ Bình và bà Dương Tuyết Lan (ADB) hỗ trợ việc xuất bản. Ông Ramesh Adhikari (ADB) chỉ đạo và giám sát chung.

Chúng tôi hy vọng rằng báo cáo này sẽ đóng góp vào các cuộc thảo luận trong tương lai về công tác giảm nghèo của tỉnh Đắk Lắk nói riêng và của Việt Nam nói chung.

Thay mặt nhóm nghiên cứu

Bradford R. Philips

Giám đốc Quốc gia

Cơ quan Đại diện Thường trú

Ngân hàng Phát triển Châu Á

Ramesh Khadka

Giám đốc Quốc gia

Action Aid Việt Nam



## Các từ viết tắt

AAV	Action Aid Việt Nam
ADB	Ngân hàng Phát triển Châu Á
CECI	Trung tâm Nghiên cứu và Hợp tác Quốc tế Canada
DANIDA	Cơ quan Hợp tác Quốc tế Đan Mạch
DCCS	Dân chủ cơ sở
CPRGS	Chiến lược toàn diện về Tăng trưởng và Giảm nghèo
DfID	Bộ Phát triển Quốc tế Vương quốc Anh
đ	Đồng Việt Nam
ĐCĐC	Định canh Định cư
GDP	Tổng thu nhập quốc nội
ha	Héc ta
HĐND	Hội đồng Nhân dân
Kg	Ki lô gam
KH&ĐT	Kế hoạch và Đầu tư
km	Ki lô mét
LĐTĐ&XH	Lao động Thương binh và Xã hội
NN&PTNT	Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn
Oxfam GB	Tổ chức Oxfam Anh
PPA	Đánh giá nghèo có sự tham gia của cộng đồng
PRA	Đánh giá nông thôn có sự tham gia của cộng đồng
PTF	Nhóm hành động chống đói nghèo
TCPCP	Tổ chức phi chính phủ
UBND	Ủy ban Nhân dân
UNDP	Chương trình Phát triển Liên hiệp quốc
US\$	Đô la Mỹ
VHLSS	Khảo sát mức sống hộ gia đình ở Việt Nam
VRM	Cơ quan Đại diện Thường trú tại Việt Nam
WB	Ngân hàng Thế giới

### Tỉ giá hối đoái

1 US\$ ~ 15,500 đ





# Mục lục

<b>A. Giới thiệu</b>	
1. Cơ sở.....	1
2. Tình Đắc Lắc.....	2
3. Quá trình.....	4
4. Những hạn chế của cuộc nghiên cứu.....	5
5. Viết báo cáo.....	6
<b>B. Quan niệm về nghèo</b>	
1. Động lực của nghèo.....	7
1.1. Những xu thế của nghèo trong vài năm gần đây.....	7
1.2. Những nguyên nhân làm thay đổi nghèo.....	7
1.3. Mức độ nghèo do người dân phân loại.....	10
2. Những nguyên nhân của nghèo.....	11
2.1. Những quan niệm khác nhau về nguyên nhân của nghèo.....	11
2.2. Những khía cạnh phi thu nhập của nghèo.....	11
3. Hiệu quả của các chính sách và chương trình.....	15
3.1. Quản lý các chương trình giảm nghèo.....	15
3.2. Phân loại các hộ nghèo.....	15
3.3. Những đề nghị của người dân về các chương trình và chính sách XĐGN.....	16
<b>C. Tham gia vào việc ra quyết định</b>	
1. Quá trình lập kế hoạch thực tế tại địa phương.....	18
2. DCCS và sự tham gia của người dân.....	18
2.1. DCCS được triển khai như thế nào.....	18
2.2. Những cản trở cho việc thực hiện DCCS và sự tham gia của người nghèo trong việc quyết định.....	19
2.3. Làm thế nào để giám sát tác động của DCCS.....	22
2.4. Đánh giá tổng thể và đề nghị.....	23
<b>D. Cung cấp các dịch vụ cơ bản tới người nghèo</b>	
1. Giáo dục.....	24
1.1. Các xu thế hiện nay trong ngành giáo dục.....	24
1.2. Những cản trở cho việc tăng sự tham gia của cộng đồng.....	25
1.3. Những trở ngại cho việc tiếp cận với giáo dục.....	26
1.4. Những vấn đề liên quan đến giáo dục mầm non.....	28
1.5. Dạy chữ cho người lớn.....	29
1.6. Chất lượng giáo dục.....	29
2. Y tế.....	30
2.1. Các xu thế gần đây trong lĩnh vực y tế.....	30
2.2. Chất lượng và sự tiếp cận tới các dịch vụ y tế.....	31
2.3. Việc cấp thuốc và các thiết bị y tế.....	32

2.4. Tiếp cận thông tin.....	33
2.5. Các chính sách hiện nay và một số khuyến nghị.....	33
3. Khuyến nông.....	34
3.1. Quan điểm của người dân về các dịch vụ khuyến nông.....	34
3.2. Nông dân nghèo và các vấn đề về thị trường.....	38
3.3. Làm thế nào để công tác khuyến nông giúp đỡ các dân tộc thiểu số?.....	39
<b>E. Chất lượng và việc hướng đối tượng của trợ giúp xã hội</b>	
1. Chất lượng trợ giúp xã hội.....	40
2. Hướng trợ cấp xã hội vào đúng đối tượng.....	41
3. Kiến nghị của người nghèo.....	42
<b>F. Cải cách hành chính công</b>	
1. Thành tích, cơ hội và thách thức.....	43
1.1. Thành tích.....	43
1.2. Những thách thức và những điểm bất hợp lý.....	44
2. Người dân đề nghị cải cách nhiều hơn.....	45
<b>G. Di cư và Môi trường</b>	
1. Di cư đến tỉnh Đắk Lắk.....	47
1.1. Tình hình của người nhập cư.....	47
1.2. Cán bộ lãnh đạo và người bản xứ nghĩ gì về người nhập cư.....	49
1.3. Một số biện pháp đang được triển khai để ổn định cuộc sống của người nhập cư.....	50
2. Môi trường.....	50
2.1. Sự thoái hoá môi trường và các nguồn tài nguyên ở tỉnh Đắk Lắk.....	50
2.2. Môi trường và công tác XDGN ở Đắk Lắk.....	51
2.3. Môi trường và phụ nữ.....	52
2.4. Các biện pháp bảo vệ môi trường: khó khăn và thách thức.....	53
<b>H. Các kết quả chính và khuyến nghị</b>	
1. Nghèo đói.....	55
2. Sự tham gia vào việc ra quyết định tại địa phương.....	57
3. Cung cấp dịch vụ cho người nghèo.....	58
4. Chất lượng và việc hướng đối tượng của các chương trình hỗ trợ xã hội	60
5. Cải cách hành chính công.....	61
6. Di cư và môi trường.....	62
7. Kết luận.....	63
<b>Phụ lục 1: Quan hệ đối tác trong Đánh giá nghèo theo vùng.....</b>	64
<b>Phụ lục 2: Thông tin cơ bản về các xã được nghiên cứu.....</b>	66
<b>Phụ lục 3: Thành viên nhóm PPA.....</b>	71
<b>Phụ lục 4: Danh sách các tổ chức được phỏng vấn.....</b>	73
<b>Tài liệu tham khảo.....</b>	74

## **A. Giới thiệu**

### **1. Cơ sở**

Tháng 5 năm 2002, Thủ tướng chính phủ Việt Nam đã phê duyệt bản Chiến lược Toàn diện về Tăng trưởng và Giảm nghèo (CPRGS). Trong quá trình thực hiện, nhiều cuộc họp cấp trung ương và các cuộc hội thảo triển khai cấp vùng đã được tổ chức nhằm giới thiệu bản Chiến lược tới các quan chức địa phương và các tổ chức phát triển khác. Trước khi xây dựng bản kế hoạch công tác thực hiện các mục tiêu của CPRGS, Ủy ban Điều phối Quốc gia do Bộ Kế hoạch và Đầu tư (KH&ĐT) chủ trì, cùng với Nhóm công tác liên hợp giảm nghèo của nhà nước, các nhà tài trợ và các TCPCP, đã quyết định tiến hành một cuộc đánh giá nghèo cấp vùng vào tháng 7 và tháng 8 năm 2003. Báo cáo đánh giá có mục tiêu là từ kinh nghiệm thực tế cập nhật thông tin và củng cố sự hiểu biết về bản chất của nghèo, sự tụt hậu, không hoà đồng và bị bần cùng hoá. Báo cáo sẽ đề cập đến quan niệm của người nghèo, cũng như của các quan chức chính quyền địa phương, đại diện của cơ quan nhà nước và của các ngành khác. Kết quả của RPA sẽ đóng góp cho kế hoạch công tác chung được gửi tới cuộc họp Nhóm tư vấn các nhà tài trợ được tổ chức vào cuối năm 2003. Cuộc họp này sẽ đưa ra những kiến nghị giúp cho các cơ quan điều phối cùng chiến đấu chống nghèo.

Là một tổ chức phát triển tham gia tích cực vào quá trình xây dựng bản CPRGS, Action Aid Việt Nam (AAV) quyết định hợp tác với Cơ quan Đại diện Thường trú tại Việt Nam (VRM) của ADB để tiến hành Đánh giá nghèo có sự tham gia của cộng đồng (PPA) tại tỉnh Đắk Lắk, đây cũng là một phần của cuộc đánh giá nghèo toàn vùng năm 2003.

Mục tiêu chung của PPA tại tỉnh Đắk Lắk là đánh giá và phân tích những quan điểm và suy nghĩ của người nghèo về những vấn đề liên quan đến nghèo, những yếu tố gây ra nghèo, đặc biệt liên quan tới những khía cạnh phi vật chất của nghèo, động lực của nghèo, những nguyên nhân gây ra sự dễ bị tổn thương; chất lượng và hiệu quả của việc cung cấp dịch vụ; đóng góp ý kiến và tham gia vào việc lập kế hoạch và ra quyết định tại địa phương; chất lượng và việc hướng đối tượng của trợ cấp xã hội; những tiến bộ trong cải cách hành chính công; cùng tác động của di dân tự do và suy thoái môi trường đến nghèo.

Bằng việc tiến hành PPA, AAV còn nhắm tới các mục tiêu sau:

- Thu được sự hiểu biết sâu sắc về các khía cạnh kinh tế-xã hội và văn hoá của đối tượng nghèo từ các đối tượng khác nhau, cơ chế cung cấp dịch vụ cho người nghèo và những người bị tụt hậu trong những hệ thống được phân cấp và công tác quản lý địa phương tại tỉnh Đắk Lắk.
- Phân tích các yếu tố mang lại thành công cùng những cản trở trong các chương trình giảm nghèo nhằm từ đó xây dựng những khuyến nghị về chính sách.
- Khuyến khích các bên liên quan có tiềm năng, đặc biệt là người nghèo, tham gia vào các quá trình ra chính sách ở cấp cơ sở.

- Nâng cao năng lực cho quan chức và người dân địa phương trong việc tiến hành nghiên cứu và khảo sát sử dụng phương pháp có sự tham gia của cộng đồng cho việc thiết kế và đặc biệt là lập kế hoạch các dự án giảm nghèo.
- Nhằm tiến hành đối thoại về chính sách với các quan chức chính quyền và các nhà lập chính sách địa phương và trung ương nhằm đưa ra những giải pháp tốt nhất cho vấn đề đói nghèo và quản lý địa phương; từ đó đẩy nhanh tốc độ tăng trưởng và giảm nghèo, những mục tiêu của bản CPRGS.

Kết quả của PPA này cũng có thể làm phong phú thêm kiến thức và sự hiểu biết của AAV về các vấn đề mà các cộng đồng nghèo đang gặp phải, từ đó sẽ giúp nhiều cho việc lập kế hoạch mở rộng hoạt động chương trình sang vùng này của AAV.

## **2. Tỉnh Đắk Lắk**

Tỉnh Đắk Lắk nằm ở trung tâm vùng Tây Nguyên, phía Đông giáp các tỉnh Phú Yên và Khánh Hòa, phía Nam giáp các tỉnh Lâm Đồng và Bình Phước, phía Bắc giáp tỉnh Gia Lai và phía Tây giáp Cam pu chia.

Đắk Lắk (khi chưa tách tỉnh) có diện tích là 1.959.950 ha có địa hình phức tạp với vùng núi rộng lớn như Chư zu và Chư Đ'leiya ở phía Bắc và Chư Iang Sin, Nam Nung và Tà Dung ở phía Nam. Đắk Lắk có hơn 790.000 ha đất bazan màu mỡ thích hợp cho việc trồng cây lương thực ngắn ngày (như ngô, lạc, đậu) cũng như cây công nghiệp dài ngày (như bông, dâu tằm, điều, hạt tiêu, chè và đặc biệt là cà phê). Cà phê Đắk Lắk là một nông sản xuất khẩu nổi tiếng của Việt Nam. Trong tỉnh cũng có nhiều đồng cỏ thích hợp cho chăn nuôi. Đắk Lắk có tiềm năng lớn cho việc xây dựng các chương trình nông lâm bền vững do tỉnh vẫn còn diện tích rừng tự nhiên lớn nhất ở Việt Nam. Điều quan trọng hơn là trong 1,1 triệu ha rừng tự nhiên này có nhiều loại gỗ, lâm sản và thú rừng quý như voi, hổ, báo, gấu, hươu nai, lợn rừng và bò tót.

Dân số của Đắk Lắk năm 2002 là 2.003.520 người thuộc dân tộc Kinh và 43 dân tộc thiểu số, 79,49% dân sống ở khu vực nông thôn. Mật độ dân số của tỉnh khoảng 92 người/km<sup>2</sup>, thấp hơn mật độ trung bình toàn quốc (219 người/km<sup>2</sup>). Tốc độ tăng dân hàng năm là 6,18%, cao nhất trong cả nước do kết hợp hai yếu tố: tỉ lệ sinh và tỉ lệ người nhập cư cao. Người dân tộc bản xứ chiếm 30% tổng dân cư, chủ yếu là người Êđê (18,4%), M'Nông (4,8%) và Gia Rai. Các nhóm thiểu số còn lại nhỏ hơn rất nhiều. Đa số người dân tộc bản xứ và người dân tộc nhập cư đều là người nghèo.

Tỉnh Đắk Lắk có cơ sở phát triển tương đối thấp. Hệ thống cơ sở hạ tầng kém phát triển, đặc biệt là các hệ thống đường giao thông, công trình thủy lợi, hệ thống cấp và thoát nước. Nền kinh tế chủ yếu là nông nghiệp với đặc tính là đa số nông dân địa phương còn áp dụng các thói quen trồng trọt truyền thống lạc hậu. Từ năm 1986 khi bắt đầu cải tổ nền kinh tế, các cộng đồng thiểu số địa phương bắt đầu áp dụng các kỹ thuật nông nghiệp mới, dần thay đổi cơ cấu cây trồng, thói quen và chuyển sang trồng cây công nghiệp lưu niên như cà phê, cao su và điều. Tuy nhiên, các truyền thống lạc hậu vẫn tồn tại khá phổ biến làm cản trở việc áp dụng khoa học kỹ thuật mới và khai thác các thế mạnh của địa phương. Hiện nay, nông

nghiệp và lâm nghiệp đóng góp 74,16% nguồn thu của tỉnh, trong khi công nghiệp địa phương đóng góp 8,72% và dịch vụ 17,16%. Hai ngành sau chưa phát triển được do điều kiện địa lý cách trở.

Ngành trồng cây cà phê, ngành mang lại lợi nhuận nhiều nhất và có tiềm năng trở thành bền vững, lại phụ thuộc quá nhiều vào thị trường thế giới. Tác động của toàn cầu hoá thị trường, thông qua sự biến đổi thường xuyên giá cả của nông sản, thực tế đã khiến tất cả người trồng cà phê (tuyệt đại đa số họ trồng qui mô nhỏ), cùng toàn bộ vùng Tây Nguyên bị lâm vào hoàn cảnh rủi ro cao cùng nhiều điều kiện bất trắc. Việc cà phê bị rớt giá mạnh gần đây trên thị trường thế giới đã khiến cho thu nhập bình quân đầu người của Đắk Lắk giảm từ US\$380 năm 2000 xuống US\$368 năm 2002. Một nguồn rủi ro khác là thời tiết khắc nghiệt. Trong vài năm gần đây, người nông dân địa phương thường xuyên chịu cảnh hạn hán nặng kéo dài.

Tiềm năng phát triển kinh tế của tỉnh Đắk Lắk, cụ thể là tài nguyên phong phú (đất) và lợi nhuận cao từ trồng cà phê trong những năm 1990 đã thu hút một lượng rất lớn dân di cư từ các tỉnh miền Bắc và Bắc Trung Bộ đến định cư ở Đắk Lắk. Hậu quả là dân số của tỉnh tăng đột biến từ 350.000 người sau giải phóng năm 1975 lên tới trên 2 triệu người hiện nay. Theo thống kê, người nhập cư chiếm tới 60% tổng số dân của tỉnh.

Những người nhập cư, đa số là người nghèo, đóng vai trò quan trọng trong việc chuyển giao và áp dụng những kỹ thuật canh tác mới, kiến thức chuyên môn, vốn, v.v.. Những người Kinh di cư từ các tỉnh phía Bắc và ven biển Bắc Trung Bộ, đã đóng góp vào sự phát triển bền vững của nông nghiệp trong vùng bằng cách chuyển đổi cơ cấu cây trồng phù hợp với đất bazan và đa dạng hóa nông nghiệp. Trong khi đó, người Mường, Tày, Nùng và Dao, đến từ vùng núi phía Bắc là những người lao động chăm chỉ, có nhiều kinh nghiệm tốt về trồng trọt ở vùng cao và trồng lúa. Tuy nhiên, tốc độ tăng dân số đáng báo động thực sự đã gây ra áp lực ngày càng lớn lên tài nguyên thiên nhiên của địa phương. Các nguồn lực tự nhiên, như đất, nước, rừng đang có dấu hiệu cạn kiệt do khai thác quá mức nhằm đáp ứng những nhu cầu về thức ăn và chi tiêu cho sức khoẻ, giáo dục và thị trường. Từ năm 1975 đến nay, một triệu ha rừng nhiệt đới đã bị chuyển thành đất nông nghiệp.

Chính quyền địa phương có cam kết giảm nghèo và khuyến khích phát triển. Một trong những sáng kiến chính là đa dạng hoá cơ cấu cây trồng nhằm thay thế hệ thống độc canh cây công nghiệp và tăng diện tích được tưới tiêu. Từ khi đổi mới đến nay, kinh tế của Đắk Lắk bắt đầu được cải thiện và hiện nay tỉnh đứng đầu Tây Nguyên về các chỉ số phát triển. GDP bình quân đầu người tăng từ US\$218 năm 1991 lên US\$258 năm 1995 và US\$368 năm 2002<sup>1</sup>. Nông nghiệp, công nghiệp và dịch vụ đã tăng trưởng khá cao trong nhiều năm liên tục. Tốc độ tăng trưởng nông nghiệp hàng năm từ 1991 đến 1995 là 10,8%; trong giai đoạn 1996-2000 là 11,2%. Đây có thể coi là một thành tựu nổi bật. Nông nghiệp đóng góp đáng kể vào giá trị xuất khẩu của tỉnh, trong đó cà phê đóng góp 95%. Mức sống của người

---

<sup>1</sup> Số thống kê Đắk Lắk

dân tăng lên đáng kể, đặc biệt là ở vùng nông thôn. Tỷ lệ hộ nghèo đã giảm nhiều – tỷ lệ hộ đói và nghèo của tỉnh trong hai năm 1999 và 2002 là 25,55% và 18,92%. Theo kế hoạch XĐGN của tỉnh cho giai đoạn 2001-2005, tỉnh dự kiến giảm tỷ lệ hộ nghèo xuống dưới 15% tới cuối năm 2005<sup>2</sup>. Tóm lại, người dân ở Đắk Lắk được hưởng lợi từ sự phát triển nói chung nhưng ở các mức độ khác nhau.

### 3. Quá trình

Về hành chính, Đắk Lắk có một thành phố và 18 huyện nông thôn. Nhóm nghiên cứu đã chọn 2 huyện nông thôn và một huyện ngoại ô để tiến hành khảo sát. Hai xã từ mỗi huyện nông thôn và một phường của thành phố được chọn ngẫu nhiên. Như vậy, tổng cộng có 5 xã/phường được chọn để đánh giá. Những xã/phường này cũng đã từng được Tổng cục Thống kê lựa chọn để làm nghiên cứu định lượng. Tại mỗi xã/phường, một buôn được chọn để làm PPA. Danh sách dưới đây ghi lại đầy đủ các huyện và xã được khảo sát:

<b>Huyện Đak'Rlap</b>	Nông thôn
• Xã Đạo Nghĩa	xã vùng II <sup>3</sup> , dân tộc M'Nông và Kinh
• Xã Quảng Tân	xã vùng III, dân tộc M'Nông và Kinh, được hưởng Chương trình XĐGN 135
<b>Huyện Êa'Hleo</b>	Nông thôn
• Xã Êa'Ral	xã vùng II, dân tộc Gia Rai
• Xã Êa'Hiao	xã vùng III, dân di cư, được hưởng Chương trình 135
<b>Thành phố Buôn Ma Thuột</b>	Ngoại ô
• Phường Êatam	xã vùng I, dân tộc Êđê

Các tiêu chí chính để chọn 5 xã trên là tính đại diện của chúng về i) điều kiện sinh thái và vị trí địa lý khác nhau; ii) sắc tộc; iii) tiếp cận thị trường và iv) người nhập cư (xem Phụ lục 2: Thông tin cơ bản về các xã được nghiên cứu).

Cuộc PPA bắt đầu bằng một loạt các cuộc họp với cán bộ tỉnh. Sở KH&ĐT đã được chỉ định để điều phối tất cả hoạt động của cuộc PPA.

Nhóm nghiên cứu đa thành phần được thành lập gồm 27 thành viên (6 nữ và 21 nam) từ các cơ quan cấp tỉnh (9), từ các phòng ban của các huyện Đak'Rlap, Êa'Hleo và thành phố Buôn Ma Thuột (5), từ các xã được khảo sát (4), cán bộ AAV (8) và Ngân hàng Phát triển Châu Á (1). (xem chi tiết ở Phụ lục 3).

<sup>2</sup> Nguồn: Sở LĐTĐ&XH tỉnh Đắk Lắk.

<sup>3</sup> Các xã được chia thành 3 loại tùy theo điều kiện địa lý và sự tiếp cận đến thị trường. Vùng I là những xã đồng bằng gần thị xã, thị trấn; vùng II bao gồm các xã vùng giữa và đồi núi thấp; vùng III là những xã xa xôi hẻo lánh đặc biệt khó khăn. Từ "thị trường" ở đây bao hàm cả nghĩa chợ mua bán hàng hoá và những quyết định liên quan đến sản xuất và tiêu thụ của các hộ hay cá nhân, hiệu quả tổng hợp của chúng là sự xác định giá cả thị trường cho 1 loại hàng hoá.

Khi tiến hành khảo sát hiện trường, các thành viên cấp tỉnh và AAV của đoàn PPA được chia thành các nhóm nhỏ, mỗi nhóm có 6-7 thành viên. Các thành viên cấp huyện và cấp xã tham gia khảo sát tại địa bàn địa phương mình.

Để chuẩn bị cho đợt làm PPA tại hiện trường, một khoá tập huấn lý thuyết kéo dài 2 ngày cùng với 2 ngày đi thực tế đã được tổ chức cho tất cả các thành viên của đoàn nghiên cứu. Điều này đã giúp cho các cán bộ hiện trường hiểu được về các phương pháp và công cụ cơ bản của PPA, đồng thời xây dựng được một bản câu hỏi đơn giản phục vụ cho nghiên cứu hiện trường.

Tổng cộng có 431 người được hỏi (123 nữ và 308 nam) bao gồm lãnh đạo địa phương, cán bộ nhà nước, đại diện của các ban ngành, tổ chức quần chúng từ cấp tỉnh tới cấp huyện và xã (xem danh sách chi tiết ở Phụ lục 4), đại diện các chủ hộ gia đình, trẻ em nghèo tại 5 buôn. Đã tiến hành 35 cuộc thảo luận nhóm, phỏng vấn 189 cá nhân và một số hoạt động khác. Các nhóm làm PPA đã nỗ lực rất nhiều để tổ chức các cuộc thảo luận nhóm với riêng người nghèo. Việc những người không nghèo tham gia tích cực có thể sẽ mang lại kết quả là sự đa dạng hoá các quan điểm, sự khác biệt về tuổi tác, giới, vị trí kinh tế, xã hội và chính trị trong các cộng đồng nhỏ ở tỉnh Đắk Lắk.

Cuộc PPA chủ yếu sử dụng các công cụ để quan sát của PPA, những công cụ hay được sử dụng nhất là:

- Sơ đồ xã hội;
- Thảo luận nhóm sâu, một số cuộc thảo luận có nhiều thành phần tham gia;
- Bản câu hỏi bán cấu trúc;
- Phân loại kinh tế;
- Sử dụng bảng chấm điểm và xác định các ưu tiên; và
- Vẽ đồ thị.

Vào ngày cuối cùng của đợt nghiên cứu, nhóm PPA đã tổ chức một cuộc hội thảo cấp tỉnh nửa ngày để báo cáo lại kết quả khảo sát cho các lãnh đạo và quan chức ban ngành liên quan cấp tỉnh, đại diện lãnh đạo 3 huyện được khảo sát. Ngoài mục tiêu chính là thu thập các ý kiến đóng góp quan trọng cho các kết quả, liên hệ chúng với các chiến lược phát triển KT-XH của tỉnh, cuộc hội thảo còn là một diễn đàn đối thoại thực thụ giữa các thành viên trong đoàn PPA với các nhà hoạch định chính sách của địa phương nhằm tác động đến suy nghĩ của họ và khuyến khích các chính sách và chiến lược vì người nghèo.

#### **4. Những hạn chế của cuộc nghiên cứu**

Nhóm nghiên cứu đã gặp phải một số khó khăn có thể làm bản báo cáo có một số sai sót:

- Một số thông tin thu được từ người dân có lẽ không chính xác. Ví dụ người dân gặp khó khăn trong việc nhớ lại những sự kiện xảy ra trong quá khứ, hay định lượng chi tiêu và thu nhập của mình từ nông nghiệp. Các số liệu không được ghi lại có hệ thống.



- Có tình trạng thiếu số liệu hay số liệu không nhất quán từ các nguồn khác nhau trong tỉnh. Hậu quả là sự đánh giá và phân tích phải dựa chủ yếu vào kết quả của cuộc đánh giá. Nhằm mục đích đưa ra được những khuyến nghị có giá trị về chính sách, nhóm nghiên cứu cần thêm thời gian để kiểm chứng lại các thông tin và dữ liệu thu thập được.
- Đây là một trong những nỗ lực đầu tiên tiến hành nghiên cứu định tính tại một tỉnh. Có thể xảy ra tình trạng khác nhau về phương pháp áp dụng tại hiện trường. Ví dụ khi làm việc hiện trường, dù không cố ý, việc nghiên cứu đã không được tiến hành hoàn toàn theo phương pháp có sự tham gia của cộng đồng.
- Việc các nhà nghiên cứu không trực tiếp nói chuyện được với người dân do khác biệt về ngôn ngữ là một trở ngại khá lớn. Đa số các hộ được phỏng vấn không biết tiếng Việt, 26 trong số 27 cán bộ nghiên cứu không biết tiếng của đồng bào địa phương.

## **5. Viết báo cáo**

Cuối mỗi ngày, các thành viên của nhóm đều viết báo cáo hiện trường. Tất cả sơ đồ, bảng biểu, bản đồ vẽ ở hiện trường trên giấy A0 đều được vẽ lại vào giấy A4. Vào cuối đợt đi hiện trường, một bản báo cáo hiện trường cấp tỉnh được chuẩn bị để ghi lại tất cả các phát hiện và thông tin, sau đó được phát ra để thu thập các ý kiến đóng góp.

Bản báo cáo cuối cùng này được xây dựng chủ yếu từ bài viết của 5 thành viên PPA (xem danh sách trong Phụ lục 3). Những thông tin và dữ liệu dành cho báo cáo này được lấy từ 150 trang báo cáo hàng ngày cùng các ghi chép hiện trường có liên quan khác. Các dữ liệu và thông tin thứ cấp được lấy từ các báo cáo, tài liệu dự án, tài liệu chiến lược và Niên giám thống kê tỉnh Đắk Lắk cũng được sử dụng để cung cấp các thông tin cơ sở và phân tích ở những chỗ phù hợp.

Báo cáo này gồm tám phần. Phần A trình bày những thông tin cơ bản về cuộc PPA, giới thiệu qua về tỉnh Đắk Lắk và các xã được chọn, quá trình và phương pháp tiến hành PPA và bản báo cáo này. Phần B thảo luận những quan niệm về nghèo từ các nhóm khác nhau, tập trung vào động lực và nguyên nhân của nghèo, sự dễ bị tổn thương cùng những chính sách và chiến lược giảm nghèo của Chính phủ. Phần C cung cấp những phát hiện về quá trình lập kế hoạch tại địa phương và mức độ người dân địa phương tham gia vào việc ra quyết định. Phần D trao đổi các quan niệm của người nghèo về các dịch vụ cơ bản – giáo dục, y tế và khuyến nông. Phần E tập trung vào phân tích về chất lượng và việc hướng đối tượng của các dịch vụ xã hội. Phần F trình bày những phát hiện về cải cách hành chính công và Phần G trình bày các vấn đề liên quan đến di dân và môi trường. Báo cáo này kết thúc với Phần H bao gồm các kết luận và khuyến nghị.

## B. Quan niệm về nghèo

### 1. Động lực của nghèo

#### 1.1. Những xu thế của nghèo trong vài năm gần đây

Qua phỏng vấn các cán bộ chính quyền, lãnh đạo hay đại diện của các ban ngành cấp tỉnh và huyện, tuyệt đại đa số đều cho rằng nhìn chung đời sống đã được cải thiện trong năm năm qua. Điều này được khẳng định thông qua các số liệu thống kê về tỉ lệ hộ nghèo giảm đi trong tỉnh. Tỉ lệ hộ nghèo đã giảm từ 25.5% năm 1999 xuống 18.92% năm 2002. Nhưng sự cải thiện khác biệt khá lớn giữa các nhóm dân cư bản xứ.

Một bức tranh phức tạp hơn về sự thay đổi của nghèo đối được tạo ra từ các cuộc thảo luận với người dân ở cấp xã và cấp buôn/làng. Đa số người dân phường Êatam (vùng ngoại ô) cho rằng nhìn chung tình hình đói nghèo đã được cải thiện phần nào, nhưng họ cũng cho biết vẫn còn nhiều người nghèo. Trong khi đó, chỉ có một nửa những người tham gia ở hai huyện nông thôn Đak'Rlap và Êa'Hleo nói rằng có vài sự thay đổi trong cuộc sống của họ nhưng diễn ra ở tốc độ chậm. Người dân xã Quảng Tân (huyện Đak'Rlap) và xã Êa'Hiao (huyện Êa'Hleo) lại cho rằng trong 5 năm qua mức độ nghèo khó ở địa phương họ không thay đổi, thậm chí còn trở nên tồi tệ hơn.

Sự khác biệt trong quan niệm giữa các nhóm dân cư đã được khẳng định trong các số liệu thống kê gần đây nhất của tỉnh như sau:

- Thu nhập của các hộ giàu nhất bằng 13,2 lần thu nhập của các hộ nghèo nhất. Con số này là 7,73 lần đối với vùng đô thị, 15,74 lần đối với vùng II và 5,38 lần đối với vùng III. Sự khác biệt về mức thu nhập giữa hộ giàu và hộ nghèo ở vùng nông thôn lớn hơn ở vùng đô thị.
- Sự khác biệt về mức thu nhập giữa hộ giàu và hộ nghèo ở những vùng đồng bào dân tộc bản xứ cao tới 14,37 lần, trong khi thu nhập bình quân của họ thấp và chỉ bằng 52,9% của người Kinh.

#### 1.2. Những nguyên nhân làm thay đổi nghèo

Những lực đẩy dẫn đến sự giảm nghèo trong tỉnh là khác nhau giữa quan điểm của cán bộ và của người dân. Các quan chức chính quyền tin rằng nguyên nhân quan trọng nhất là những chiến lược và chính sách giảm nghèo cấp quốc gia, đặc biệt là việc ưu tiên giúp đỡ những cộng đồng dân tộc thiểu số. Thông qua các chương trình cấp quốc gia và cấp địa phương, chính phủ đã dành nhiều ngân sách hơn cho xây dựng cơ sở hạ tầng như đường và trường học. Các chính sách khác như xúc tiến công tác khuyến nông, tạo thu nhập từ lao động phi nông nghiệp và dạy nghề cũng được đánh giá cao. Các mục tiêu của chính phủ nhằm bảo đảm sự phát triển công bằng giữa đa số người Kinh và thiểu số người dân tộc bằng sự hỗ trợ và cung cấp các nhu yếu phẩm cần thiết.

Vậy thì cái gì là tốt cho người nghèo? Người nghèo tự đánh giá mình và coi kiến thức làm ăn, các phương pháp canh tác mới và có nguồn tín dụng là quan trọng trong cuộc chiến đấu chống nghèo đói. Đây cũng là những nguyên nhân giải thích

tại sao người Kinh lại vượt ngưỡng nghèo nhanh và trở nên giàu hơn người dân tộc thiểu số ở địa phương. Họ được học hành tốt hơn và có khả năng áp dụng những kỹ thuật hiện đại trong trồng trọt. Mối liên hệ ở đây là việc sở hữu những thứ hữu hình (đất đai, tiền bạc) và vô hình (trình độ học vấn và kiến thức làm ăn) khác nhau là cực kỳ quan trọng trong việc nắm bắt các cơ hội tạo thu nhập được mở ra bởi ngành trồng cây công nghiệp như cà phê. Những phát hiện của nhóm nghiên cứu chỉ ra rằng những gia đình có chủ hộ có trình độ học hành cao hơn và trẻ hơn thường được hưởng lợi nhiều hơn từ sự bùng phát của ngành trồng cà phê. Kết quả điều tra cũng cho thấy tầm quan trọng của việc xem xét lại các chính sách nhằm giúp những hộ còn đang nghèo, đặc biệt là các cộng đồng dân tộc thiểu số.

**Hộp B-1: Gia đình trở nên khá giả do biết đa dạng hoá các nguồn thu nhập**

**Chị Uyên, 46 tuổi, dân tộc Kinh, buôn Buzara, xã Đạo Nghĩa**

Năm 1994, chị Uyên chuyển vào ở với chồng, người đã làm việc ở buôn Buzara được vài năm. Giai đoạn đầu, chị rất nhớ nhà ở tỉnh Quảng Trị bởi vì hầu như mọi thứ ở đây đều rất mới và lạ lẫm đối với chị: người dân tộc với những phong tục văn hoá hoàn toàn khác, các phương pháp cách tác mới, không có họ hàng để nhờ vả v.v.

Là một nông dân chăm chỉ, chị bắt đầu cuộc sống của mình với hai vườn cà phê, trong khi chồng chị tiếp tục làm thợ mộc mỗi ngày kiếm được khoảng 20.000 đ. Với khoảng 100.000 đ mang theo từ Quảng Trị, chị mở một cửa hàng nhỏ buôn bán vài thứ hàng hoá gia đình vặt và nông sản. Bất cứ ai ở trong buôn cũng có thể vay chị những khoản nhỏ bằng tiền mặt hoặc hiện vật. Chỉ vài năm sau, chị đã xây được nhà mới và mua thêm đất trồng cà phê và hạt tiêu. Hiện nay, chị có 3 ha đất và người dân trong buôn coi gia đình chị thuộc loại khá.

Ở cấp buôn làng, các ý kiến về những hộ đỡ nghèo và nghèo hơn là khá giống nhau. Những hộ đỡ nghèo cảm thấy cuộc sống của mình được cải thiện (số tháng thiếu ăn giảm đi) và họ tận dụng được việc nhà nước hỗ trợ gạo (Chương trình 135), và thuốc chữa bệnh (Chương trình 139). Họ nhắc tới sự cải thiện trong tiếp cận cơ sở hạ tầng như đường tới buôn làng, trường học, điện và chợ. Sự cải thiện trong cuộc sống cũng được phản ánh trong cơ sở hạ tầng xã hội tăng lên (nhà văn hoá buôn làng mới). Tuy nhiên, sự cách biệt giữa hộ giàu và hộ nghèo đã tăng lên, nhưng ở nông thôn nhiều hơn ở thành thị.

Các yếu tố giúp hộ dân trở nên khá hơn là năng lực và khả năng học hỏi và áp dụng các mô hình và kỹ thuật trồng trọt mới, đặc biệt đối với các loại cây công nghiệp; sở hữu những vùng đất canh tác rộng lớn cùng các thiết bị và công cụ nông nghiệp tốt; năng lực cải thiện vốn đầu tư và khả năng đa dạng hoá các nguồn thu nhập ngoài nông nghiệp. Ví dụ mở cửa hàng buôn bán nhỏ ở các buôn làng cùng các dịch vụ kinh doanh khác; có đủ sức lao động; có nhiều thu nhập từ đi làm thuê; và chăm chỉ.

Một số người bổ sung thêm rằng các hộ đỡ nghèo có lao động và họ không bị bệnh tật (nếu mắc bệnh thì sẽ gây ảnh hưởng tới kinh tế gia đình). Họ cũng chăn nuôi trâu bò trong những điều kiện thuận lợi hơn và không để gia súc bị mắc bệnh, hoặc nếu mắc thì nhẹ hơn người khác, đôi khi là do may mắn. Một khi dịch bệnh xuất hiện, các hộ khá có thể bị mất vài con bò hay gà, nhưng họ thường khắc

phục được ngay trong một thời gian ngắn hơn hộ nghèo bởi vì họ nhiều nguồn dự trữ cho những tình huống như thế này. Một số hộ này lựa chọn phương án tích lũy thêm đất đai, hay tài sản vật chất khác từ các hộ nghèo trong hoàn cảnh khó khăn.

Mặt khác, những hộ nghèo đi đã trải qua những thời kỳ khó khăn do khủng hoảng và các cú sốc như sức khoẻ kém, gia súc bị chết do dịch bệnh, gia đình đông con, người già cả, neo đơn hay những hộ mới lập gia đình thường thiếu sức lao động; thiếu vốn đầu tư vào nông nghiệp là nguồn thu nhập duy nhất của họ; những hộ sống trong tình trạng bệnh tật mà không có tài sản hay của cải gì đáng giá; và những hộ thiếu đất trồng trọt. Thiên tai như hạn hán và lụt lội xảy ra thường xuyên hơn trong vùng chắc chắn làm ảnh hưởng xấu tới cuộc sống không chỉ riêng của người nghèo mà của tất cả người dân địa phương. Tuy nhiên, trong khi những hộ khá có khả năng tái đầu tư vào nông nghiệp và các hoạt động khác để bảo đảm cuộc sống của mình, thì các hộ nghèo và đói lại không có khả năng làm như vậy.

Vấn đề hay được nhắc đến nhất, đặc biệt từ cấp xã trở lên, là tác động tiêu cực tiềm tàng của việc trồng cây chuyên canh. Người dân nói rằng kinh tế của Đắk Lắk tăng lên nhanh chóng trong mười năm qua là do một số cải cách kinh tế và việc mở rộng nhanh chóng diện tích trồng cây chuyên canh, chủ yếu là cây cà phê cho xuất khẩu. Tuy nhiên, những tín hiệu về thị trường cà phê hấp dẫn trong những năm 1990 đã khuyến khích người nông dân địa phương mở rộng và khai phá thêm đất đai mới, chuyển từ đất rừng tự nhiên sang đất trồng cà phê. Giai đoạn này cũng chứng kiến một cuộc di dân tới ồ ạt. Người dân từ các vùng khác nhau trong nước chuyển tới Đắk Lắk đều đã đốn phá rừng, mua đất và thành lập các trang trại trồng cà phê. Hậu quả là môi trường tự nhiên bị tàn phá nghiêm trọng. Độ che phủ của rừng giảm từ khoảng 90% trong những năm 1960 xuống 57% năm 1995 và dưới 50% cuối những năm 1990<sup>1</sup>. Mọi người phàn nàn rằng do chưa có hệ thống quy hoạch phân vùng canh tác, việc phát triển cây cà phê là một trong những nguyên nhân chính dẫn đến nạn phá rừng và môi trường xuống cấp. Người bản xứ và người nghèo chịu nhiều thiệt thòi nhất do cuộc sống của họ lệ thuộc rất nhiều vào môi trường tự nhiên. Họ cũng không có năng lực về tài chính và kỹ thuật để đa dạng hoá và tạo ra những nguồn thu nhập thay thế ngoài sản xuất nông nghiệp tự cung tự cấp. Nếu người nghèo không có khả năng hay không sẵn sàng tận dụng các cơ hội đầu tư xuất hiện ngày càng nhiều, thì làm sao họ có thể cạnh tranh nổi trên thị trường tự do?

#### Hộp B-2: Hộ nông dân nghèo bị ảnh hưởng do đất bị thoái hoá

*Thị Brep, 38 tuổi, dân tộc M'Nông buôn Buzara, xã Đạo Nghĩa*

*Khoảng 10 năm trước đây, Thị Brep và gia đình chị không biết nghèo khổ là gì. Gia đình 7 người của chị hàng năm thu được 2 tấn cà phê hạt từ trang trại rộng 1 ha. Thời gian trôi qua và cuộc sống của họ trở nên tồi tệ hơn – từ trang trại của mình, chị chỉ có thể thu hoạch được 500-600 kg cà phê hạt do mùa màng kém đi. Lượng cà phê này chỉ vừa đủ chi những nhu cầu tối thiểu hàng ngày cho gia đình. Chị không có nguồn thu nhập nào khác và ngân hàng từ chối cho chị vay bởi vì chị không trả được khoản vay trước. Chị dự định cho thuê trang trại của mình mặc dù thâm tâm không muốn làm như vậy.*

<sup>1</sup> Theo Sở Tài nguyên và Môi trường

Hầu như tất cả các hộ trồng cà phê qui mô nhỏ đều bị thiệt hại nặng nề do tình trạng cà phê bị rớt giá thảm hại cuối những năm 1990. Những người chống chọi lại được cơn khủng hoảng này bắt đầu tích lũy đất trồng trọt, trong khi những người bị thất bại không còn sự lựa chọn nào khác là cho thuê hay bán đi một phần đất đai của mình để có vốn tiếp tục đầu tư vào phần còn lại của trang trại cà phê. Một khi đất của mình bị bán, những hộ nghèo và hộ dân tộc bản xứ phải vào sâu hơn trong rừng để tìm kiếm những nơi có thể trồng trọt được, mặc dù những mảnh đất này khó canh tác hơn (vì đất dốc, độ màu mỡ thấp, thiếu nước tưới) và điều kiện sống cũng khó khăn hơn. áp lực dân cư ngày càng tăng do nhiều người di cư đến làm diện tích đất canh tác bình quân đầu người của các hộ mới thành lập và hộ nghèo trong tỉnh, dù họ là người nhập cư hay người bản xứ, giảm đi đáng kể.

Như vậy, những khía cạnh quan trọng của ảnh hưởng của việc trồng cây cà phê liên quan không chỉ đến sự xuống cấp và huỷ hoại các nguồn tài nguyên, mà còn tới các các vấn đề xã hội, làm cho các cộng đồng nghèo ở địa phương trở nên dễ bị tổn thương hơn đối với những rủi ro trong thời gian khủng hoảng và làm phá vỡ cơ cấu xã hội của các cộng đồng này. Những ảnh hưởng tiêu cực như vậy là không thể tránh khỏi trừ khi các cộng đồng dân tộc thiểu số tìm được các giải pháp thay thế cho hoạt động nông nghiệp trong các trang trại của họ và tìm ra các nguồn thu nhập khác. Đây là lời giải thích chính cho câu hỏi tại sao một số nhóm người vượt nhanh khỏi ngưỡng nghèo khổ, trong khi cuộc sống của những nhóm người khác lại không có thay đổi gì, thậm chí còn nghèo hơn.

### Hộp B-3: Đời sống nghèo hơn do đầu tư thất bại vào cây cà phê

#### **Anh An, 27 tuổi, dân tộc Tày, buôn 7C, xã Êa'Hiao**

Anh An tới định cư tại buôn 7C vào năm 1996. Là người nhập cư nghèo, anh chỉ có thể mua được vài mảnh đất nhỏ với tổng diện tích 5.000 m<sup>2</sup>. ở quê hương là một vùng miền núi hẻo lánh thuộc tỉnh Cao Bằng của mình, anh và mọi người có cuộc sống rất vất vả do địa hình toàn núi, mọi người chỉ có những mảnh đất trồng trọt nhỏ để sản xuất nông nghiệp. Mặc dù phải làm việc vất vả trên vùng đất mới, nhưng anh vẫn cảm thấy hài lòng vì sản xuất đủ lương thực để nuôi gia đình mình.

Vào thời điểm cuối năm 1996 giá cà phê trên thị trường thế giới bắt đầu tăng tới trên 20.000 đ/kg. Đa số người dân trong buôn, kể cả anh An, đã quyết định đầu tư vào cây cà phê. Anh đã vay hơn 5 triệu đồng cho các khoản chi phí.

Không may, ba năm sau khi cây cà phê của anh bắt đầu cho thu hoạch thì giá cà phê bắt đầu giảm xuống 7.000 đ/kg (năm 2000) và thậm chí xuống dưới 5.000 đ/kg (năm 2001), khiến cho anh lâm vào cảnh khốn khó – thiếu ăn và nợ nần. Anh đã phải bán một mảnh đất đi để trả nợ và cảm thấy cuộc sống của mình tồi tệ hơn. Một số hộ dân trong buôn cũng lâm vào hoàn cảnh tương tự như của anh An.

### **1.3. Mức độ nghèo do người dân phân loại**

Những phát hiện từ các cuộc phân loại kinh tế (hộ gia đình) đã khẳng định một sự thật là đang tồn tại sự khác biệt giữa các nhóm dân cư khác nhau, phụ thuộc vào mức độ sở hữu tài sản và vốn, trình độ văn hoá và năng lực tiếp cận tới thông tin

và thị trường. ở buôn Ale B, phường Êatam (vùng ngoại ô), tỉ lệ hộ đói và nghèo là dưới 38% tổng số hộ trong buôn, trong khi tại 4 buôn khác vùng nông thôn, tỉ lệ này dao động từ 60% đến 79% (xem chi tiết trong bảng B-1).

Tỉ lệ hộ nghèo do người dân xác định tại 5 buôn được chọn để nghiên cứu cao hơn con số do cuộc Khảo sát mức sống hộ gia đình tiến hành năm 2002 (VHLSS 2002) cung cấp - 25.3% cho vùng đô thị và 61.1% cho vùng nông thôn. Người dân địa phương giải thích điều này là dễ hiểu do ba cộng đồng dân tộc thiểu số được coi là nghèo nhất tính là cư dân chính của các buôn làng trên. Trong bối cảnh hiện nay, đa số người được phỏng vấn ở các buôn làng không nghĩ rằng tỉ lệ hộ nghèo sẽ giảm đi một nửa trong năm năm tới.

Ngược lại với quan niệm của người dân, lãnh đạo các cấp ở Đắk Lắk đều khẳng định rằng mức thu nhập bình quân đầu người 80,000 đ/tháng do Bộ LĐTB&XH qui định để đánh giá hộ nghèo là quá thấp. Họ tự đặt ra định mức thu nhập bình quân 2 triệu đồng/người/năm là ranh giới nghèo khổ. Điều này cho thấy có sự cách biệt khá lớn giữa thu nhập của người bản xứ và các nhóm dân cư khác.

**Bảng B-1: Kết quả phân loại kinh tế hộ tại 5 buôn (%)**

Loại hộ	Tên của buôn									
	Buzara		Buôn 2		Jung Kuh		Êa'Hiao		Ale B	
	Nam	Nữ	Nam	Nữ	Nam	Nữ	Nam	Nữ	Nam	Nữ
Khá	13,2	9,2	8,9	5,7	6,0	9,0	7,6	4,2	6,3	3,2
TB	28,9	30,3	30,9	22,0	38,4	12,2	15,1	25,2	55,0	60,8
Nghèo	36,8	31,6	48,8	54,5	27,3	29,3	35,3	31,9	29,2	25,9
Đói	21,0	28,9	11,4	17,8	28,3	49,5	42,0	38,7	9,5	10,1

## 2. Những nguyên nhân của nghèo

### 2.1. Những quan niệm khác nhau và nguyên nhân của nghèo

Quan chức và người dân địa phương phản ánh những quan niệm khác nhau về nguyên nhân của nghèo. Dưới đây là tóm lược các nguyên nhân được nhắc đến, nêu theo thứ tự từ quan trọng hơn đến ít quan trọng hơn. Trình tự này là dựa trên tần xuất người dân nêu lên trong các cuộc thảo luận nhóm (Bảng B-2).

Điều rõ ràng là người nghèo quan tâm nhiều hơn đến những khía cạnh phi thu nhập của nghèo. Phần trình bày sau do vậy chỉ tập trung vào những khía cạnh phi thu nhập của nghèo.

### 2.2. Những khía cạnh phi thu nhập của nghèo

- *Thị trường kém phát triển và giá cả bị bóp méo đứng đầu danh sách những mối quan tâm/lo lắng của người dân địa phương*

Ngược lại với mong muốn của các lãnh đạo địa phương coi vốn là vấn đề quan trọng nhất, người nghèo lo lắng nhiều hơn đến sự cô lập về địa lý. Điều này có nghĩa là những nhà buôn, chứ không phải người sản xuất, hưởng lợi nhiều nhất từ

các thị trường kém phát triển và giá cả của nông sản bị bóp méo (ép giá) nghiêm trọng. Người dân phàn nàn là các nhà buôn cố tình biến đổi giá cả nông sản, đặc biệt là vào giai đoạn vụ thu hoạch và lúc giáp hạt, làm cho người nghèo bị thiệt hại. Thường thì nông dân là những người chịu thiệt thòi do họ sống ở những vùng xa xôi hẻo lánh, có rất ít thông tin với “thế giới thương mại”, họ thường ít tiếp cận được thông tin về giá cả và thị trường. Họ phải dựa vào những người thường đến mua sản phẩm của mình để biết những thông tin như vậy. Điều này ngăn cản các cộng đồng nghèo tham gia vào quá trình phát triển hiện nay ở Việt Nam. Theo quan điểm của người dân địa phương, một cơ cấu thị trường như vậy là lý do rất chính đáng để sự can thiệp của nhà nước giải quyết các vấn đề sau: i) Chưa có các thể chế thị trường hoạt động tốt do cơ sở hạ tầng kém, thiếu thông tin về thị trường và tính khó dự đoán của thị trường dễ dẫn đến thất bại của nó; và ii) sự kiểm soát từng thị trường mang tính độc quyền bởi một nhóm nhỏ các nhà buôn. Điều này xảy ra ở cả hai đầu - đầu vào (phân bón hay hạt giống) và đầu ra. Điều không phải hiếm hoi trong trường hợp này là các kênh giao dịch thường gắn chặt với nợ nần hay trách nhiệm xã hội của một số nhà buôn (hay các công ty thương mại), dẫn đến các thái độ độc quyền kể cả khi có nhiều người mua cùng tham gia thị trường.

**Bảng B-2: Nguyên nhân của nghèo theo quan chức địa phương và theo người dân nghèo**

<i>Theo người dân nghèo</i>	<i>Theo quan chức địa phương</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cơ sở hạ tầng thấp kém: hệ thống thủy lợi, đường</li> <li>• Thị trường kém phát triển</li> <li>• Các chính sách và chương trình của nhà nước kém hiệu quả ở cấp cơ sở</li> <li>• Thiếu minh bạch, thiếu trách nhiệm dẫn đến tham nhũng; thiếu sự tham gia của người dân vào việc ra quyết định.</li> <li>• Cán bộ cơ sở yếu kém và thiếu năng lực</li> <li>• Năng lực kém của người dân trong việc áp dụng các kỹ thuật nông nghiệp mới và trình độ học vấn thấp</li> <li>• Thiếu đất</li> <li>• Thiếu vốn</li> <li>• Nhiều dân nhập cư</li> <li>• Sức khoẻ kém và thiếu sức lao động</li> <li>• Điều kiện thời tiết khắc nghiệt: hạn hán</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Thiếu vốn</li> <li>• Thiếu đất</li> <li>• Gia đình đông người ăn theo</li> <li>• Thiếu kinh nghiệm và năng lực áp dụng các kỹ thuật nông nghiệp mới</li> <li>• Đầu tư thất bại, rủi ro trong sản xuất nông nghiệp (cà phê bị rớt giá)</li> <li>• Sức khoẻ kém, tàn tật, cao tuổi</li> <li>• Thiếu sức lao động</li> <li>• Tệ nạn xã hội, lười nhác</li> <li>• Điều kiện thời tiết khắc nghiệt: hạn hán, lụt lội</li> </ul>

- **Những vấn đề liên quan tới việc hướng đối tượng người nghèo kém của các chương trình giảm nghèo**

Do một vài nguyên nhân, các chính sách và chương trình XĐGN của nhà nước chưa hướng đến được những người cần được hưởng lợi trực tiếp từ chúng. Trong vài chương trình và chỉ thị do người dân nêu lên, chỉ có Chương trình 135 cho những xã đặc biệt khó khăn đã mang lại một vài lợi ích như phát triển cơ sở hạ tầng và cung cấp vốn vay cho sản xuất. Có vài vấn đề liên quan đến quản lý các chương trình ở cấp cơ sở. Nhóm phụ nữ ở buôn Jung'Kuh, xã Êa'Ral chỉ ra rằng đó không phải là do thiếu tiền, vật chất hay dự án cho người nghèo, mà chính là vấn đề phân chia công bằng các lợi ích từ các chương trình giảm nghèo.

Đánh giá các chương trình và chính sách giảm nghèo cũng được thực hiện bởi các cán bộ địa phương cấp tỉnh, huyện và cấp xã (được trình bày trong Phần E). Những người tham gia thảo luận nhóm nói, theo truyền thống, đồng bào dân tộc thiểu số thường sống trong một cộng đồng họ hàng gần gũi, bất cứ sự giúp đỡ nào cho cộng đồng do vậy cũng phải được cung cấp một cách công bằng. Trong trường hợp này, các phong tục tập quán của buôn làng hay cụm dân cư có thể có vai trò tích cực trong việc triển khai các chương trình hỗ trợ của nhà nước.

- **Quản lý địa phương vì người nghèo kém hiệu quả**

Trên thực tế có hai vấn đề liên quan đến quản lý địa phương vì người nghèo kém hiệu quả do người dân nêu lên. Đầu tiên, các thành viên nhóm nam buôn 2 (xã Quang Tân), nhóm thảo luận cấp xã ở xã Êa'Ral, nhóm phụ nữ buôn Jung'Kuh (xã Êa'Ral) và nhóm nam buôn 7C (xã Êa'Hiao) nêu lên những lo lắng về sự thiếu minh bạch trong quản lý tài chính của các dự án và chương trình hỗ trợ của nhà nước, cũng như ở cấp xã và buôn làng. Người dân chỉ được cung cấp thông tin tài chính về các chương trình hay dự án mà họ phải đóng góp một phần hay toàn bộ. Trong tình trạng như vậy, dễ xảy ra một số hình thức tham nhũng mặc dù người dân không có chứng cứ cụ thể nào ngoài các con số tính toán. Ví dụ việc xây dựng một đập tràn hay một lớp học ở một buôn nào đấy thường có chi phí cao gấp đôi, thậm chí gấp ba tính toán của người dân. Thứ hai, việc người dân tham gia vào công việc của cộng đồng vẫn chưa trở thành một thông lệ. Những phát hiện từ hai huyện nông thôn khẳng định rằng người dân không được mời đến các cuộc họp buôn làng. Họ chỉ được bảo những gì cần phải làm.

- **Sức khoẻ kém và thiếu sức lao động**

Các gia đình nghèo, đặc biệt là những hộ già cả, thường hay bị ốm đau do điều kiện chăm sóc sức khoẻ kém và thiếu ăn. Do vậy, họ không thể tận dụng được các cơ hội (ngày càng nhiều) làm thuê hàng ngày để bổ sung nguồn thu nhập ít ỏi của họ trong giai đoạn nông nhàn. Sức khoẻ kém, như đã trao đổi, luôn là một vấn đề cho các hộ nghèo do nó đòi hỏi các hộ này phải bỏ ra chi phí cho việc mua thuốc, chữa bệnh và giảm thời gian sản xuất và gây ra hiệu ứng tiêu cực về thu nhập cho những năm sau. Những bệnh thường xảy ra đòi hỏi nhiều chi phí là sốt rét và những bệnh bắt nguồn từ nước (như bệnh lỵ).



**Hộp B-4: Một hộ nghèo đi do bị nhiều cú sốc**

**Bà Trinh, 55 tuổi, dân tộc Tày, Buôn 7C, xã Êa'Hiao**

Gia đình bà Trinh đến định cư tại Buôn Village 7C năm 1995. Gia đình bà biết làm ăn từ 0,5 ha cà phê và một thửa ruộng trồng lúa nước nên kiếm đủ thu nhập cho các nhu cầu hàng ngày của mình.

Thật không may, sự rủi ro đã sớm đến với họ. Bà nhớ lại tình trạng một số người trong bản, kể cả bà và chồng bà, bị sốt rét khá nặng do các trận dịch từ năm 1999. Bà phải chi phí khá nhiều cho việc chữa bệnh. Đồng thời giá cà phê bị rớt thảm hại. Bà phải bán đi hai trong số năm mảnh đất trồng cà phê của mình do những cú sốc trên.

Do thời gian bị mắc bệnh và thiếu ăn kéo dài, chồng bà không thể làm việc trên đồng ruộng trong hai năm gần đây. Con gái lớn của bà phải bỏ học để ở nhà tham gia sản xuất nông nghiệp, trong khi bản thân bà phải đi làm thuê để kiếm tiền nuôi gia đình. Người dân trong buôn phân loại gia đình bà thuộc loại đói.

- **Thiếu khả năng và thông tin ở cấp cơ sở**

Người dân phàn nàn về năng lực quản lý và làm việc kém của cán bộ địa phương, đặc biệt là cán bộ cấp xã và cấp buôn làng. Theo quan điểm của họ, phần lớn những vấn đề nêu ở trên, nếu không phải tất cả, là do năng lực kém của trưởng buôn trong việc chuyển tiếp hay cung cấp thông tin họ nhận được từ cấp xã, cũng như tổ chức thảo luận khi cần thiết. Người dân không có bất cứ phương tiện cơ bản nào như đài hay ti vi và việc làm việc kém cỏi của trưởng buôn làm cho người dân bị tụt hậu nhiều hơn về xã hội, kinh tế và chính trị.

- **Các nguyên nhân khác**

Các kết quả nghiên cứu cho thấy phụ nữ làm việc vất vả hơn nam giới, thường quá sức chịu đựng của họ và có rất ít thời gian cho nghỉ ngơi. Phụ nữ than phiền về những chi phí cho rượu và thuốc lá của đàn ông, rằng tình trạng uống rượu quá mức là một trong những nguyên nhân chính của bạo lực trong gia đình.

Do lợi nhuận cao của ngành trồng cà phê, theo báo cáo hầu như tất cả nông dân, kể cả nông dân nghèo trong tỉnh Đắk Lắk, đều tham gia trồng cà phê. Những rủi ro mà các hộ sản xuất nhỏ và hộ nghèo gặp phải là đáng kể. Những nông dân nghèo không cảm thấy an toàn trong một nền kinh tế thị trường tự do, ở đó họ không có sự kiểm soát trong việc cà phê bị rớt giá. Những hoàn cảnh này có thể khiến họ phải hao tán số tài sản vốn dĩ đã ít ỏi của mình, trong khi sự phụ thuộc của họ vào thu nhập từ cây cà phê khiến họ không thể đa dạng hoá sản xuất một cách nhanh chóng (khởi cây cà phê). Thiên tai, đặc biệt là hạn hán, làm cho cuộc sống của người nghèo trở nên khó khăn hơn. Tất cả những yếu tố này làm cho những hộ gần ranh giới nghèo dễ bị rơi trở lại vào vòng nghèo đói.

Tóm lại, những nhóm dân cư được đánh giá nghèo nhất là người dân tộc bản xứ, những hộ di cư tự do nghèo thiếu đất trồng trọt và những người già.

### **3. Hiệu quả của các chính sách và chương trình**

#### **3.1. Quản lý các chương trình giảm nghèo**

Một số chương trình giảm nghèo như Chương trình 135, Quyết định 132 (Phân chia lại đất đai), Quyết định 178 (Việc sở hữu đất của đồng bào dân tộc thiểu số), Quyết định 139 (Dịch vụ bảo hiểm y tế cho người nghèo), Quyết định 120 (Tín dụng cho người nghèo) và các chương trình nông-lâm nghiệp v.v., đã được triển khai trong tỉnh nhằm giảm tỉ lệ hộ nghèo. ở tất cả các cấp, các cuộc thảo luận thường không tập trung vào các chương trình, mà vào một số vấn đề liên quan đến quản lý và điều phối giữa các cơ quan cung cấp dịch vụ. Sự điều phối kém và sự chông chéo về chức năng giữa các cơ quan chính quyền tham gia quản lý các chương trình giảm nghèo là một vấn đề chính khiến cho một số chương trình có hiệu quả tương đối thấp.

Hầu như tất cả các cán bộ lãnh đạo được phỏng vấn đều nhấn mạnh tầm quan trọng của sự thay đổi trong nếp suy nghĩ và hành động nhằm giúp các nhóm đối tượng được hưởng lợi từ các chương trình hỗ trợ này. Theo họ, một hệ thống cung cấp thụ động sẽ không có tác dụng hỗ trợ về lâu dài, mà chỉ đáp ứng được hỗ trợ khẩn cấp. Việc cung cấp hàng hoá hay tiền mặt theo kiểu này thường không giúp nhiều cho người nghèo. Ví dụ khi những người nghèo được cung cấp quần áo, họ bán chúng cho những nhà buôn ngay sau khi nhận được chúng với giá chỉ bằng 1/2 để mua những thứ họ cần nhất. Ngoài ra, các chương trình hỗ trợ dễ khiến cho người nghèo lệ thuộc nhiều vào sự hỗ trợ của Nhà nước và không khuyến khích họ chủ động trong cuộc sống.

Điều quan trọng nhất là việc thiếu tham vấn ý kiến của người dân ở cơ sở dẫn đến tình trạng hướng nhóm đối tượng kém, đôi khi cung cấp cho người nghèo và các tổ chức địa phương những gì họ không cần. Ví dụ, trường hợp anh Ni Bong ở buôn Buzara, xã Đạo Nghĩa (xem Hộp D-7). Anh được yêu cầu nhận 2 con bò như món vay nhưng không hề biết nuôi bò. Trung tâm y tế xã Êa'Ral nhận được một nôi hấp điện, nhưng xã lại không có điện để chạy thiết bị này. Tuyệt đại đa số người được phỏng vấn đề nghị có một cơ chế làm việc tốt hơn trong đó các cơ quan ban ngành phù hợp sẽ được giao thẩm quyền ra quyết định, chứ hệ thống hiện nay không có sự rõ ràng về thẩm quyền và trách nhiệm.

#### **3.2. Phân loại các hộ nghèo**

ở cấp cơ sở, người dân cũng phàn nàn nhiều về cách thức cán bộ địa phương phân loại hộ nghèo trong năm 2000. Việc này hầu như do trưởng buôn và cán bộ xã làm và họ không hỏi ý kiến người dân trong buôn. Hậu quả là một số hộ nghèo không được đưa vào danh sách, trong khi các hộ không nghèo thì được cấp thẻ hộ nghèo. So với phân loại kinh tế hộ gia đình được thực hiện trong cuộc PPA từ 25% đến 35% hộ nghèo theo phân loại của chính quyền địa phương không được người dân coi là hộ nghèo.

### Hộp B-5: Việc phân loại hộ nghèo diễn ra như thế nào năm 2000?

#### **Nhóm nam ở buôn 7C, xã Êa'Hiao, huyện Êa'Hleo**

Năm 2000, ông trưởng buôn 7C được lãnh đạo xã yêu cầu trong vòng 1 tuần phải nộp danh sách các hộ nghèo trong buôn để có thể tiến hành cấp thẻ hộ nghèo. Do trong buôn có gần 300 hộ nhập cư, ông trưởng buôn không biết hết tất cả mọi người. Ông ta chỉ thu thập thông tin từ những người mình quen biết. Hậu quả là nhiều hộ nghèo bị bỏ ra ngoài danh sách.

Ở cấp xã, lãnh đạo xã thường yêu cầu bỏ không thông báo một số hộ để tỉ lệ hộ nghèo tương ứng với con số đã được huyện quy định trước. Trong trường hợp buôn 7C, tất cả công việc này được thực hiện mà không hề có sự tham khảo ý kiến của người dân. Ở một số buôn khác đã có vài hình thức tham khảo ý kiến của người dân nhưng không phải tất cả mọi người dân đều được mời tham gia.

Khoảng đầu năm 2003, tỉnh đã quyết định xem xét lại danh sách các hộ nghèo được lập vào năm 2000, nhưng sự xem xét này lại dựa trên những danh sách đã có, điều này có nghĩa là những hộ nghèo không có tên trong danh sách sẽ không được đưa vào xem xét lại và tiếp tục bị bỏ rơi. Như đã nêu trên, trong hoàn cảnh này các phương pháp xác định đối tượng hộ nghèo trở thành một vấn đề cực kỳ quan trọng.

#### **3.3. Những đề nghị của người dân và các chương trình và chính sách giảm nghèo**

Cần phải làm gì trong trường hợp tỉnh Đắk Lắk? Hầu như mọi người tham gia đã đề nghị có một cơ chế làm việc tốt hơn trong đó các cơ quan và tổ chức phù hợp nhất sẽ được trao thẩm quyền ra quyết định, sau khi tham khảo ý kiến của các cơ quan liên quan, về những chương trình hỗ trợ nào cần làm, ai là những nhóm đối tượng và làm thế nào để cung cấp sự hỗ trợ, có sự tham vấn. Nó sẽ thay thế hệ thống hiện nay vừa thiếu sự rõ ràng về các cơ quan chịu trách nhiệm, lại chông chéo trong các thủ tục quản lý hành chính trong các chương trình giảm nghèo.

Người dân không nêu được chính xác tên của nhiều chương trình của nhà nước. Họ đánh giá cao những chương trình đầu tư vào đường, chợ, xây dựng trường học và cung cấp các khoản vay nhỏ. Điều này có nghĩa là họ đã nhận được sự giúp đỡ của Nhà nước thông qua Chương trình 135 (dành cho những xã đặc biệt khó khăn).

Chương trình tín dụng theo Quyết định 120 không được đánh giá cao do các khoản vay là quá nhỏ đối với bất cứ loại hình/mục tiêu sản xuất nào. Người dân cũng chỉ ra rằng các hộ nghèo không dễ vay tiền do nhiều thủ tục cồng kềnh. Ví dụ khi xin vay vốn ngân hàng, người dân được yêu cầu nộp sổ hộ khẩu và giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (sổ đỏ). Nhưng khoảng một nửa số hộ nghèo được khảo sát không có các giấy tờ trên. Ngoài ra, người dân cũng phải có tài sản thế chấp khi muốn vay bất cứ khoản vay nào. Những yêu cầu trên không làm cải thiện tình hình hội vay tiền của các hộ nghèo nhất trong xã hội. Trong trường hợp buôn 7C, xã Êa'Hiao chỉ có 4 hộ nghèo được vay vốn trong tổng số 109 hộ xin vay vốn từ ngân hàng NN&PTNT từ năm 2000.

Chính quyền tỉnh, theo các Quyết định 132 và 178, đã lập kế hoạch cung cấp cho các cộng đồng nghèo bản xứ đất trồng trọt bằng cách khai phá đất mới và mua lại đất từ các chủ đất lớn. Theo báo cáo thì những giải pháp trên ít phát huy tác dụng do còn rất ít đất chưa sử dụng có thể khai phá được và những hộ giàu nhiều đất không muốn bán đất theo giá quá thấp do chính quyền địa phương định ra.

Đa số người tham gia phỏng vấn đề nghị bỏ việc trợ giá vận chuyển cho hàng hoá và vật tư tới các vùng xa xôi hẻo lánh do chúng chỉ mang lại lợi ích cho những tổ chức trung gian chứ không phải cho người nghèo.

Chính sách tương lai cho ngành cà phê cũng là một vấn đề nóng bỏng cho các cuộc thảo luận. Theo Quyết định 168/2001/QĐ-TTg của Thủ tướng chính phủ về Phát triển kinh tế và xã hội dài hạn cho vùng Tây Nguyên, sẽ không mở rộng thêm diện tích trồng cà phê. Hầu như tất cả những người được phỏng vấn đồng ý rằng đây là một giải pháp cho nhiều vấn đề mà người nông dân sản xuất nhỏ và người nghèo gặp phải. Tuy nhiên, tất cả họ đều nói rằng mặc dù giá cà phê có thể tiếp tục bị giảm một thời gian nữa, thì rõ ràng cây cà phê đã từng và đang là loại cây trồng mang lại hiệu quả cao nhất. Tất cả người trồng cà phê muốn duy trì các vườn cà phê của mình và không muốn thay nó bằng các loại cây khác như họ được khuyến cáo. Hơn nữa, chính sách hiện nay về bảo tồn và quản lý rừng làm cho việc trồng rừng trở nên kém hấp dẫn hơn so với việc trồng các cây công nghiệp, cụ thể là cà phê trong khía cạnh mang lại lợi nhuận. Một phụ nữ nghèo có thể làm ra 20.000đ cho một ngày công làm thuê cho các chủ vườn cà phê, nhưng chỉ có thể kiếm được một nửa, thậm chí ít hơn, nếu làm việc cho các chương trình trồng rừng. Do đó, chính quyền địa phương cần phân bổ các nguồn đầu tư và xây dựng một chính sách bảo tồn rừng làm sao thu hút được sự tham gia tích cực và có hiệu quả của người dân địa phương.

Do chính quyền địa phương không còn kiểm soát có hiệu quả quyền lực tương đối của các nhà sản xuất và buôn bán, một số người được phỏng vấn dự đoán là ngành trồng cà phê, trong một nền kinh tế theo định hướng thị trường, sẽ tiếp tục có ảnh hưởng tiêu cực đến các nguồn đất, nước và rừng ở tỉnh Đắk Lắk. Lợi nhuận cao của sản xuất cà phê sẽ dẫn đến tình trạng tiếp tục tích lũy đất và rừng trong các nhóm dân cư với tiềm năng kinh tế khác nhau. Người dân cũng chỉ ra rằng đa số nông dân nghèo khó có cơ hội tiếp cận được các nguồn tín dụng chính thức cho sản xuất cà phê và các loại cây công nghiệp khác trên đất họ được cấp hay tự khai phá. Các hộ giàu với các trang trại lớn có thể dùng làm tài sản thế chấp sẽ tiếp tục tiếp cận dễ dàng tới tín dụng và hậu quả là họ có thể tiếp tục mở rộng diện tích sản xuất cà phê. Trong bối cảnh này, khó có khả năng bản thân thị trường sẽ dẫn đến việc phân đất một cách đúng đắn theo hướng phát triển bền vững các nguồn rừng và các hộ nghèo. Điều này do vậy đòi hỏi một số can thiệp của nhà nước thông qua các chính sách phát triển kinh tế-xã hội để giữ cho người nghèo và người bản xứ khỏi bị tiếp tục mất đất, đồng thời xúc tiến công tác bảo vệ rừng.

## **C. Tham gia vào việc ra quyết định**

### **1. Quá trình lập kế hoạch thực tế tại địa phương**

Hàng năm, quá trình lập kế hoạch thực tế tại địa phương diễn ra trong tháng 10 và tháng 11. Bắt đầu bằng việc kế toán xã lập các kế hoạch kinh tế-xã hội và ngân sách cho năm tới. HĐND xã duyệt xét dự thảo kế hoạch và ngân sách trước khi nộp lên huyện cho Phòng Kế hoạch và Đầu tư. Bản thảo này sau đó được HĐND huyện xem xét và phê duyệt.

Theo hầu như tất cả lãnh đạo cấp xã tham gia trong các cuộc phỏng vấn PPA, họ đóng vai trò tích cực của mình, ở một mức độ nhất định, trong việc xây dựng và quyết định các kế hoạch hàng năm, các đường lối chính sách, cũng như trong phân bổ các nguồn lực cho các kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội ngắn và dài hạn, về dân số, văn hoá, giáo dục và xã hội, an ninh quốc phòng, trật tự xã hội và các chính sách tôn giáo.

Tuy nhiên, các cán bộ xã nêu ra vấn đề là các kế hoạch đầu tư cho phát triển cơ sở hạ tầng và các chương trình hỗ trợ đều do huyện lập mà không tham khảo ý kiến của cán bộ địa phương, mặc dù xã chịu trách nhiệm về các dự án và chương trình này. Cán bộ tại 4 xã được khảo sát đều phát biểu ý kiến là họ không biết đầy đủ về các kế hoạch và ngân sách của huyện và tỉnh.

Ở cấp buôn làng, người dân ít có cơ hội tham gia vào công tác tài chính hay lập kế hoạch cho các chương trình. Do xã là cấp hành chính thấp nhất nơi bắt đầu quá trình lập kế hoạch, nên cán bộ cấp buôn làng chỉ còn trách nhiệm đồng ý với các hoạt động và sự đầu tư để thực hiện các kế hoạch đã được duyệt. Nhưng điều này không phải lúc nào cũng đúng, mặc dù các cuộc tham khảo ý kiến cấp thôn đôi khi vẫn được tổ chức. Trong mọi trường hợp người dân không thể thay đổi bất cứ kế hoạch nào đã được duyệt. Người dân không cho rằng họ được tham gia vào quá trình lập kế hoạch ở địa phương.

### **2. Dân chủ cơ sở (DCCS) và sự tham gia của người dân**

#### **2.1. DCCS được triển khai như thế nào**

Các lãnh đạo cấp tỉnh và huyện hiểu rõ tầm quan trọng của việc triển khai Nghị định về DCCS trong việc khuyến khích sự tham gia của công chúng vào lập kế hoạch, quản lý và giám sát các dự án của chính quyền địa phương. Đây cũng là một cơ chế khuyến khích tính năng động và sáng tạo của chính quyền cấp xã. Tuy nhiên, cán bộ cấp cơ sở, nơi Nghị định hướng đến, lại biết quá ít về nó.

Đầu năm 2000, hầu như tất cả các hộ dân được cấp một cuốn sách tóm tắt những nội dung chính của Nghị định về DCCS. Khi được hỏi, ít nhất 4/5 người tham gia phỏng vấn ở cấp buôn không biết về những gì được viết trong cuốn sách. Những người được phỏng vấn ở buôn 7C (xã Êa'Hiao) và Buzara (xã Đạo Nghĩa) nói rằng cuốn sách có quá nhiều chữ làm họ rất khó đọc.

Những người tham gia cuộc hội thảo phản hồi cấp tỉnh để thảo luận về các phát hiện sơ bộ của cuộc nghiên cứu khẳng định rằng, ngoài việc tổ chức cấp phát cuốn

sách này trong toàn tỉnh năm 2000, không có kế hoạch và hướng dẫn tiếp theo gì cho việc giới thiệu và triển khai DCCS.

Khi thảo luận về DCCS, phần lớn cán bộ phát biểu rằng họ đã làm được điều gì đó tốt trong việc vận động người dân đóng góp vào các dự án phát triển cơ sở hạ tầng. Các cán bộ ở tất cả các xã được lựa chọn nói chính DCCS đã thúc đẩy người dân địa phương tham gia và đóng góp vào các dự án xây dựng, điều mà trước đây họ không làm được.

Cùng một chủ đề về DCCS, người dân địa phương nói rằng trong nhiều cuộc họp buôn, họ chỉ được tham gia vào một số công việc liên quan đến cộng đồng nhưng trong nhiều lĩnh vực khác họ không có cơ hội để nói lên tiếng nói của mình.

#### Hộp C-1: Thực tế việc người dân tham gia vào việc ra quyết định

##### **Nhóm phụ nữ buôn Buzara và nhóm nam giới ở buôn 7C**

##### **Người dân đã tham gia vào:**

- Huy động sự đóng góp của địa phương về lao động và các nguồn tài chính cho các dự án phát triển cơ sở;
- Phân loại ưu tiên cho các chương trình xoá đói giảm nghèo;
- Xác định các hộ nghèo nhất để cấp giấy chứng nhận hộ nghèo;
- Đề cử cán bộ cấp buôn làng; và
- Xây dựng các Hương ước của buôn làng.

##### **Người dân không có cơ hội tham gia vào:**

- Quản lý và giám sát các dự án được xây dựng hoặc triển khai tại buôn làng của họ;
- Kiểm tra kế hoạch và ngân sách cấp buôn làng;
- Nhận thông tin về các kế hoạch và ngân sách hàng năm của xã;
- Tổ chức các diễn đàn cho phụ nữ để họ có tiếng nói trong cộng đồng;

Đại diện cho quyền lợi của phụ nữ và quyền lợi của một số cộng đồng dân tộc thiểu số khác, đặc biệt là trong hệ thống hành chính.

Những người được phỏng vấn cấp tỉnh và huyện thừa nhận rằng mặc dù chính quyền tỉnh có cam kết cao về việc này, vẫn còn nhiều việc cần làm để Nghị định về DCCS được triển khai ở cấp cơ sở.

#### **2.2. Những cản trở cho việc thực hiện DCCS và sự tham gia của người nghèo trong việc quyết định**

Những vấn đề mà các cán bộ địa phương khác nhau đưa ra nhìn chung bao gồm i) thiếu một khung qui định rõ ràng trách nhiệm cụ thể của từng cấp trong chính quyền địa phương; ii) thiếu cán bộ có năng lực tại địa phương; iii) thiếu quỹ hỗ trợ ở hầu hết các huyện; iv) sự thiếu quan tâm của người dân ở cấp cơ sở về lĩnh vực này; và v) sự đại diện mất cân đối của các dân tộc thiểu số và phụ nữ trong hệ thống hành chính địa phương và trong các tổ chức ra chính sách khác.

- **Việc thiếu một khung qui định rõ ràng và quá trình lập kế hoạch theo kiểu từ trên xuống như hiện nay được xác định là những cản trở chính**

Theo Ban Tổ chức Chính quyền tỉnh, cho đến gần đây vẫn còn thiếu sự rõ ràng về ai là người chịu trách nhiệm về việc triển khai DCCS ở cấp tỉnh. Trên thực tế, hầu như tại tất cả các tổ chức và ban ngành đều có vai trò/trách nhiệm cho việc này và

không có ai được chỉ định phụ trách chính việc này, hậu quả tất yếu là “cha chung không ai khóc”. Cán bộ cấp huyện và xã được yêu cầu giới thiệu và tuyên truyền nó tới người dân địa phương, nhưng lại không có bất cứ một khung rõ ràng nào chỉ rõ trách nhiệm và nghĩa vụ của họ trong công việc này. Hơn thế nữa, thực sự không có sự khuyến khích để khiến họ vào cuộc một cách nhiệt tình.

- ***Thiếu cán bộ cơ sở có năng lực***

Vấn đề thiếu cán bộ cơ sở có năng lực đã được trình bày qua trong Phần B 2. Rõ ràng là năng lực thi hành công việc và sự cam kết của các cán bộ cơ sở là chìa khoá dẫn đến mọi sự thành công trong việc khuyến khích người dân địa phương, đặc biệt là người nghèo, tham gia vào việc ra quyết định ở địa phương. Các cuộc thảo luận với các lãnh đạo xã và trường buôn tại phường Êatam và xã Đạo Nghĩa cho thấy rõ là trình độ học vấn của quan chức địa phương là tương đối thấp, chỉ có 80% đã học xong trung học. Phần lớn trong số họ thậm chí chưa hề được đào tạo về quản lý hành chính. Theo ý kiến của họ, chính quyền cấp tỉnh và huyện đã khá quan tâm đến ngữ cảnh chính sách về sự tham gia và tạo quyền cho các hộ nghèo thông qua việc ban hành Nghị định 29, nhưng lại không quan tâm đầy đủ tới vấn đề về năng lực của các nhà chức trách địa phương trong việc triển khai những sắc lệnh này, cũng như các chương trình khác. Các cán bộ đôi lúc cảm thấy không thoải mái với việc gia tăng trách nhiệm và khối lượng công việc giao cho họ.

### **Hộp C- 2: Một câu chuyện điển hình về khối lượng công việc của các trường buôn**

#### ***Họp nhóm cán bộ xã và trường buôn, xã Êa’Hiao***

*Chúng tôi phải làm việc hầu như tất cả các ngày. Mỗi buôn quá rộng và xa trung tâm xã. Làm thế nào các trường buôn có thể đi thăm các hộ gia đình một cách thường xuyên và đến trụ sở UBND xã để họp định kỳ khi họ chỉ nhận được có 90.000 đồng/tháng? Đối với tất cả các thành viên khác của bộ máy chính quyền địa phương, làm sao họ có thể làm việc tốt mà không có chút thù lao nào?*

*Chúng tôi nhận ra đôi khi rất khó làm việc do trình độ hiểu biết của mình về các chính sách của nhà nước còn quá hạn chế. Mặc dù chúng tôi đã cố gắng hết sức mình, người dân vẫn không thể nhận được những thông tin đầy đủ về các chính sách, chẳng hạn như việc chính phủ đã rất quan tâm đến họ.*

Cán bộ cơ sở muốn nhận thêm các trách nhiệm mới, nhưng số cán bộ này lại thường không hiểu biết về luật pháp hiện hành như đã trình bày ở trên. Sự mong muốn của họ là không đủ để giải quyết một vấn đề thực tế là thiếu sự tham gia trong việc ra các quyết định ở địa phương.

Người dân đã đưa ra một vài đánh giá về hiệu quả thực hiện công việc của các cán bộ xã. Khoảng 2/3 cư dân của các buôn Ale B và Êa’Ral trả lời rằng họ không thấy một sự cải thiện nào của lãnh đạo xã trong giao tiếp với người dân. Họ chỉ ra rằng cán bộ xã đến buôn họ trung bình 2 lần/năm, chủ yếu liên quan tới các cuộc họp về các dự án xây dựng. Phần lớn người dân đều đồng tình rằng sẽ là tốt hơn nếu các cán bộ xã trở thành công chức Nhà nước. Điều này sẽ có ảnh hưởng tới sự nhiệt tình và khả năng của các cán bộ xã cung cấp cho người dân những dịch vụ tốt hơn, bao gồm sự tham gia cao hơn của người tham gia trong quá trình ra quyết định. Tuy nhiên, người dân cũng nhấn mạnh rằng đây không phải vấn đề liên

quan tới tiền bạc, mà chủ yếu là năng lực, thái độ và khả năng tiếp thu những cái mới của cán bộ, là điều quan trọng nhất mở ra một không gian cho người nghèo có thể tham gia và có tiếng nói riêng trong quá trình ra quyết định tại địa phương.

Kết quả của cuộc thảo luận về việc người dân đi đâu khi họ gặp phải những khó khăn, những rủi ro hoặc các mâu thuẫn được trình bày trong bảng C-1 dưới đây. Nhóm phụ nữ buôn Buzara (xã Đạo Nghĩa) và nhóm nam giới buôn 7C (xã Êa Hiao) đã phân loại các cá nhân, thiết chế và tổ chức khác nhau. Cần lưu ý là đã có một xu hướng chỉ tập trung vào các thiết chế dưới góc độ chúng là các thể chế chính thức. Hậu quả là, tầm quan trọng của các thiết chế không chính thức trong đời sống của người dân tất yếu đã bị đánh giá không đầy đủ.

**Bảng C-1: Đánh giá tầm quan trọng của các thể chế cấp buôn tới đời sống của người nghèo**

Các thể chế	Các tiêu chuẩn					Tầm quan trọng tổng thể (1=quan trọng nhất)
	Hiệu quả	Được tin cậy	Cung cấp sự giúp đỡ khi cần	Lắng nghe người nghèo	Tổng cộng điểm	
Công an buôn	10.0	10.0	10.0	10.0	40.0	01
Hội Nông dân	07.5	10.0	10.0	09.0	36.5	03
Hội Phụ nữ	04.0	01.0	01.0	05.0	11.0	09
Đoàn Thanh niên	05.0	01.0	01.0	0	07.0	10
Bí thư buôn	mới được bầu nên không phân loại					
Trưởng buôn	08.0	04.0	08.0	10.0	30.0	04
Ban hoà giải	05.0	06.0	05.0	07.0	23.0	07
Mặt trận Tổ quốc	08.0	05.0	08.0	08.0	29.0	06
Cựu chiến binh	04.0	04.0	04.0	01.0	13.0	08
Hội Người cao tuổi	10.0	09.0	08.0	10.0	37.0	02
Cán bộ y tế	0	0	0	0	0	11

*Ghi chú: Tổng tỉ số là 10, tỉ số càng cao thì thiết chế hoạt động càng hiệu quả.*

Việc phân loại cho thấy Hội người cao tuổi và Hội nông dân là những tổ chức quan trọng nhất đối với người dân. Trong trường hợp có tranh cãi, công an buôn là người đáng tin cậy nhất người dân đến nhờ vả. Các tổ chức và hành chính địa phương dường như không được đánh giá cao.

- **Thiếu nguồn tài trợ**

Việc thiếu nguồn tài trợ có vẻ là một vấn đề nổi bật do chính quyền địa phương là nơi phân phối lại một vài nguồn tài trợ cho DCCS. Việc thiếu một khung qui định rõ ràng, cùng với ngân sách không đủ, tất yếu dẫn tới tình trạng rất ít hoạt động được thực hiện ở cơ sở.

- **Thiếu sự quan tâm của người nghèo vào quá trình ra quyết định**



Có nhiều quan điểm khác nhau về vấn đề người nghèo thiếu quan tâm đến quá trình lập kế hoạch và ra quyết định ở địa phương. Đa số những người được phỏng vấn ở cấp buôn nói rằng i) họ không thấy bất cứ sự khác nhau nào trong việc có hay không tham gia vào các cuộc họp buôn tẻ nhạt, hầu như được tổ chức nhằm mục đích thông báo cho người dân những gì họ phải làm và những khoản gì họ phải đóng góp; ii) do bất đồng ngôn ngữ, nên người dân khó có thể hiểu được những vấn đề liên quan đến các chính sách mới; iii) người dân quá bận rộn trong việc mưu sinh, nên những gì không trực tiếp hoặc không mang lại lợi ích trước mắt cho cuộc sống của họ thì họ không quan tâm và iv) có một tâm lý tự ti giữa những người nghèo nhất, đặc biệt là phụ nữ. Trưởng buôn 7C nói: “người dân chỉ đến các cuộc họp khi có một lợi ích vật chất nào đó, nếu không sẽ rất khó để tụ tập mọi người, thậm chí chỉ 1/3 số hộ nếu cho các mục đích khác.”

Câu hỏi ai là người hay tham dự các cuộc họp được đưa ra cho các nhóm và các cá nhân đại diện cho các nhóm thiểu số khác nhau, những người có trình độ văn hoá khác nhau và vị trí xã hội khác nhau. Câu trả lời là đàn ông tham dự khoảng 75% đến 85%. Trong khi Hội phụ nữ không hoạt động tích cực lắm trong những buôn đó (xem bảng C-1), điều này trở thành một vấn đề quan trọng do người phụ nữ chịu nhiều thiệt thòi hơn trong việc thiếu thông tin trầm trọng và quyền được tham gia.

### **Hộp C-3: Thiếu sự tham gia của phụ nữ cấp buôn vào việc ra quyết định**

***Bà PoRom, 43 tuổi, dân tộc M'Nông, buôn Buzara, xã Đạo Nghĩa***

*“Tôi không biết người dân họp buôn bao lâu một lần và vì mục đích gì. Khi được thông báo, thì chồng tôi thường đi họp. Nhưng có vài lần ông ấy không đi được. Tôi cảm thấy ngại đi họp vì chẳng biết mình phải nói gì và thực sự không hiểu những người khác đang bàn gì. Thực ra chỉ có vài phụ nữ tham dự họp buôn”.*

*Khi về nhà ông ấy có kể lại với bà không? “Tôi không hỏi ông ấy những chuyện gì đã xảy ra trong cuộc họp. Đôi khi ông ấy kể lại và trao đổi với tôi nếu có điều gì đó trực tiếp can hệ đến gia đình tôi.”*

#### **• Đồng bào dân tộc thiểu số và phụ nữ ít có tiếng nói hơn**

Vấn đề đại diện mất cân đối của các cộng đồng dân tộc thiểu số và của phụ nữ trong bộ máy hành chính và ra chính sách địa phương đã được người dân buôn Buzara, xã Đạo Nghĩa, và huyện Êa'Hleo nêu lên. Chỉ có một đại diện là người M'Nông trong số 25 thành viên của HĐND xã và chỉ có một phụ nữ làm việc trong bộ máy hành chính cấp xã. Tình trạng tương tự cũng xảy ra ở huyện Êa'Hleo. Theo các cán bộ cơ sở, đây có thể là tình trạng tạm thời do trình độ giáo dục thấp trong các dân tộc thiểu số và phụ nữ.

### **2.3. Làm thế nào để giám sát tác động của DCCS**

Người dân nêu lên một số vấn đề liên quan tới sự thiếu một khung qui định rõ các chức năng của “Ủy ban giám sát nhân dân” mà họ tin là đã không hoạt động có hiệu quả như đáng lý phải thế. Các quan chức chính quyền địa phương có ảnh hưởng rất lớn tới tổ chức này.

Trong trường hợp này không cần thiết phải thiết lập một uỷ ban mới, vì đại diện của người dân đã ở đó rồi. Tốt hơn là các cơ quan hành chính địa phương cần cố

gắng xây dựng kế hoạch rõ ràng nhằm trợ giúp việc công khai hoá mọi thông tin và các dữ liệu liên quan tới các chương trình, ngân sách và bất cứ lĩnh vực thông tin hay dữ liệu nào khác như đã được quy định trong Nghị định về DCCS. Cơ quan giám sát cần phải giám sát một cách chặt chẽ việc sử dụng các nguồn lực trên. Đó cũng là trách nhiệm của các thành viên Ủy ban, với tư cách là đại diện dân cử, phải cung cấp các thông tin này trong các cuộc họp buôn định kỳ.

Ngoài ra, cán bộ địa phương cũng có trách nhiệm thu thập ý kiến của người dân trước khi bắt cứ chương trình và dự án nào bắt đầu tại địa phương của họ. Những người được lựa chọn đại diện cho dân phải giám sát tiến độ và chi tiêu. Lãnh đạo xã nên ở cương vị quản lý các dự án qui mô nhỏ với ít yêu cầu kỹ thuật hơn.

Các tiêu chí đánh giá tác động của DCCS bao gồm i) thông tin và các dữ liệu về các dịch vụ, chương trình và chính sách kể cả các tranh luận về kế hoạch như kiểu gì, cho ai hoặc những ai liên quan, kế hoạch dự kiến và nơi thực hiện, người dân được cung cấp; ii) mức độ minh bạch của ngân sách xã; iii) phần trăm số người nghèo được hưởng lợi từ những chương trình xoá đói giảm nghèo; iv) cán bộ chính quyền địa phương lắng nghe các ý kiến của người dân nghèo và có trách nhiệm đảm bảo rằng những đề nghị của người dân sẽ đến được những người lập chính sách cấp cao hơn; và v) tăng số lượng các cuộc họp ở đây người nghèo có thể được nói lên suy nghĩ của mình theo cách thực sự tham gia.

#### **2.4. Đánh giá tổng thể và đề nghị**

Dưới góc độ của người dân địa phương, các chính sách, chỉ thị và chương trình xoá đói giảm nghèo của Chính phủ, cũng như quyền của người dân không phải lúc nào cũng được biết đến ở cấp địa phương. Do đó, cán bộ địa phương vẫn đang hoạt động trong một khuôn phép theo kiểu từ trên xuống dưới trong quá trình lập kế hoạch tại địa phương. Hệ thống này trên thực tế không tạo chỗ cho việc tham gia của người dân địa phương. Cơ cấu hiện nay ở tỉnh Đắk Lắk phụ thuộc nhiều vào khả năng và sự nhiệt tình của các cán bộ cơ sở đảm nhận việc lập kế hoạch và ra quyết định ngày càng tăng, và thúc đẩy quá trình tư vấn công. Trong hệ thống hiện nay, khi sự tiếp cận thông tin còn bị hạn chế, người nghèo trở nên bị mất quyền. Họ không tự tin tham gia khi có ít kiến thức và hiểu biết hạn chế về các chính sách cũng như về quyền được thông tin và quyền được tham gia của họ.

Tại cuộc hội thảo phản hồi cấp tỉnh cuối cùng, các cán bộ cấp tỉnh và huyện, lãnh đạo các sở liên qua đã cam kết triển khai những công việc cần thiết để hỗ trợ sự tham gia tích cực hơn của người dân địa phương. Tuy nhiên, họ thừa nhận rằng tỉnh sẽ cần thời gian để đảm bảo rằng người dân địa phương tham dự một cách đầy đủ trong việc ra quyết định.

Những đề xuất chính của người dân và cán bộ bao gồm i) khuyến khích và thúc đẩy những hoạt động và thông lệ cộng đồng truyền thống thông qua các nhóm và/hoặc tổ chức đang tồn tại; ii) xây dựng năng lực cho các cán bộ lãnh đạo cấp cơ sở; iii) trợ giúp cho chương trình xoá mù chữ và phát triển cộng đồng; iv) xây dựng một kế hoạch chiến lược giúp cộng đồng dân tộc thiểu số và phụ nữ có đại diện đầy đủ trong hệ thống quản lý địa phương.

## **D. Cung cấp các dịch vụ cơ bản tới người nghèo**

### **1. Giáo dục**

#### **1.1. Các xu thế hiện nay trong ngành giáo dục**

Giáo dục từ trước tới nay vẫn luôn là một vấn đề được ưu tiên hàng đầu trong chính sách của Chính phủ đối với cả nước trong đó có tỉnh Đắk Lắk. Đầu tư vào giáo dục ở Đắk Lắk đã tăng một cách đáng kể từ 24 tỉ đồng năm 1999 lên 38 tỉ đồng năm 2002.

Trong hệ thống giáo dục đã có sự tăng số lượng trẻ em được đi học ở tất cả các cấp từ giáo dục mầm non. Ở những vùng dân tộc thiểu số và miền núi, số lượng trẻ được đi học cấp 1 và cấp 2 cũng tăng đáng kể. Các bậc phụ huynh nhận xét rằng con cái của họ hiện nay được hưởng giáo dục nhiều hơn so với họ trước kia. Thậm chí phần lớn trẻ em của các gia đình nghèo nhất cũng được đi học đủ lâu để biết đọc và biết viết.

Những người tham gia điều tra cho rằng sự tiếp cận tới các dịch vụ giáo dục đã được cải thiện - cơ sở hạ tầng phát triển hơn, số lượng trường học tăng lên. Tất cả các xã đều có trường tiểu học và số các buôn làng không có trường học đã giảm đáng kể.

Ở cấp tiểu học và trung học cơ sở không còn nhiều sự khác biệt về sự tiếp cận đến giáo dục của trẻ trong độ tuổi đi học giữa dân tộc Kinh và dân tộc thiểu số. Tuy nhiên, việc học lên cao hơn hình như vẫn ở ngoài tầm với của con em những gia đình nghèo. Chỉ có một số rất ít trẻ em ở buôn Ale B, xã Êatam và gần như chẳng có em nào ở 4 buôn khác tiếp tục học lên cao hơn. Số liệu về tỉ lệ trẻ nhập học cho thấy số lượng trẻ em dân tộc Kinh học lên cao hơn nhiều hơn số lượng trẻ em các dân tộc thiểu số.

Sự trao đổi thông tin giữa các đại diện của hệ thống giáo dục với phụ huynh học sinh ở những buôn được chọn không phải lúc nào cũng thành công. Phụ huynh chỉ được mời đến trường họp 1 - 2 lần/năm, tại đó họ được thông báo về những kế hoạch cho năm học của nhà trường và điều quan trọng nhất là đóng góp và nộp phí. Những cuộc họp này, theo ý kiến của các người dân địa phương, thực sự không có ý nghĩa gì trong việc tạo ra sự tham gia của cộng đồng trong việc cung cấp giáo dục.

Mặc dù số lượng trẻ em được đi học tiểu học đã tăng đáng kể, những người tham gia vẫn bày tỏ mối lo ngại về chất lượng giáo dục, đặc biệt là về chất lượng và tư cách của giáo viên. Thái độ của giáo viên trong một số trường hợp chính là rào cản cho việc đi học của học sinh. Chi phí giáo dục tăng là mối lo chính và yếu tố hạn chế việc đi học của trẻ em các gia đình nghèo. Phân đông những người được phỏng vấn phàn nàn rằng họ không nhận thấy bất cứ sự tiến bộ nào trong giáo dục tiểu học ở xã họ trong một vài năm qua. Người dân đã đề nghị nên có nhiều tương tác hơn với những trường học ở địa phương để tìm ra giải pháp cho những vấn đề này.

## 1.2. Những cản trở cho việc tăng sự tham gia của cộng đồng

Có những ý kiến và quan điểm khác nhau về những rào cản thực tế đã ngăn cản sự tham gia tích cực của cộng đồng vào việc cung cấp giáo dục. Theo quan điểm của người dân địa phương và của trẻ em ở lứa tuổi đi học, điều đó xảy ra vì i) hệ thống giáo dục địa phương không có những bộ phận để liên lạc với phụ huynh học sinh một cách tôn trọng và mang tính tham gia, và ii) thái độ và hành vi kém của một số giáo viên đã khiến phụ huynh coi thường họ. Ngược lại với ý kiến của phụ huynh học sinh, các cán bộ ngành giáo dục và giáo viên lại cho rằng người dân không quan tâm đúng mức đến hệ thống và nhân viên ngành giáo dục.

Những phát hiện từ những cuộc phỏng vấn ở những buôn được lựa chọn đã cho thấy rằng phụ huynh đã không được tham khảo về mức tiền mà họ phải trả cho các loại học phí và đóng góp. Đây chính là một gánh nặng cho những hộ gia đình nghèo. Chẳng hạn như trường hợp 3 em học sinh của trường cấp 2 xã Êa'Hiao đã bị đuổi về nhà chỉ vì không có tiền đóng góp cho xây dựng trường. Một em trong số đó cuối cùng đã phải bỏ học lớp 5 vì xấu hổ.

### Hộp D-1: Một học sinh phải bỏ học do các khoản đóng góp quá cao

*Thị Loan, 16 tuổi, dân tộc Tày, buôn 7C, xã Êa'Hiao*

*Em Loan sinh ra trong một gia đình nghèo ở buôn 7C. Em học khá dù hầu như ngày nào sau khi tan học cũng phải ra đồng giúp đỡ bố mẹ công việc đồng áng. Năm ngoái, cả lúa và cà phê đều mất mùa do hạn hán. Loan không có tiền để đóng phí xây dựng trường cũng như những khoản đóng góp khác. Cô bé cảm thấy rất xấu hổ vì bị thầy đuổi ra khỏi lớp. Cuối cùng cô bé đã phải bỏ học lớp 5 một phần vì không lo được các khoản đóng góp, một phần vì gia đình cũng cần em ở nhà giúp đỡ công việc.*

Các bậc phụ huynh đã bày tỏ sự không hài lòng đối với những gì mà con em họ được học ở trường, cũng như về thái độ không thể chấp nhận được của giáo viên. Họ nói về việc không biết làm thế nào để tiếp cận với các giáo viên khi mà con cái họ bị đối xử tồi tệ. Họ nói rằng lẽ ra giáo viên phải thông báo cho bố mẹ học sinh trước nếu như đứa trẻ chưa đóng tiền xây dựng trường. Đây thực sự là một mối lo đối với những em nhỏ ở lứa tuổi từ 6 – 12 vì sẽ rất khó động viên chúng quay trở lại trường học. Một số bậc phụ huynh đã nói rằng họ mong ước có được những giáo viên thân thiện hơn.

Giáo viên có trình độ thấp và thái độ không thân thiện đã khiến bọn trẻ không muốn đi học. Các bậc phụ huynh phản ánh rằng họ không biết chắc chắn liệu con em họ có học ở trường hay không. Họ muốn có thông tin liên lạc nhiều hơn với nhà trường về việc học tập của con em mình ở trường, nhưng không biết làm thế nào để thực hiện được việc này vì trên thực tế trung bình 1 giáo viên chỉ đến thăm một số buôn mỗi năm một lần.

Một số người được phỏng vấn bày tỏ mối lo ngại về cách thức sử dụng các quỹ nhà trường thu từ cha mẹ học sinh, cũng như từ ngân sách nhà nước cấp vì không hề có báo cáo xem các quỹ đã tiêu hết bao nhiêu tiền và cho những mục đích gì.

Nhiều cha mẹ học sinh thường cho rằng việc giáo dục của con em họ là một sự đầu tư cho tương lai, mặc dù người dân địa phương và các nhân viên ngành giáo

đục đã xác định được một số nguyên nhân tại sao phụ huynh học sinh lại không được ủng hộ hay được phép tham gia vào việc cung cấp giáo dục. Thứ nhất, là do công việc nhà nông. Chẳng hạn như những người dân ở buôn 2, xã Quang Tân đi làm đồng và thường ở lại đó vài tuần. Thu nhập thấp của nghề nông cũng khiến họ quá vất vả để kiếm sống, vì vậy mà họ không thể quan tâm đầy đủ đến giáo dục. Thứ hai, những hộ nghèo luôn cảm thấy lưỡng lự mỗi khi phải đi họp ở trường vì cảm thấy mình không đủ tiền cho các khoản đóng góp, mặc dù họ đã được miễn một phần lớn. Thứ ba, một số người không thấy có gì khác trong việc cần phải cho trẻ em học trên lớp 1 hoặc lớp 2, vậy thì tại sao lại mất thời gian cho những cuộc họp ở trường.

Cần phải làm gì trong trường hợp này? Đa số các bậc phụ huynh bày tỏ mối quan tâm lớn muốn tham gia nhiều hơn vào công tác giáo dục của con em mình. Họ đề nghị rằng phụ huynh và giáo viên cần phải thiết lập mối quan hệ tôn trọng lẫn nhau thông qua i) thành lập các Hội phụ huynh học sinh để làm cầu nối giữa nhà trường và gia đình nhằm mục đích cải thiện tình hình học tập của trẻ em; những hội như vậy sẽ là diễn đàn liên lạc hai chiều giữa cha mẹ học sinh và giáo viên, là nơi mà vai trò của cha mẹ trong công tác giáo dục của trẻ em được công nhận; ii) chương trình đào tạo giáo viên trong đó bao gồm các họp phân cho việc liên lạc giữa cha mẹ học sinh và nhà trường theo cách tôn trọng và có sự tham gia; và iii) cho phép những hộ gia đình có đóng góp cho nhà trường về các trang thiết bị và hoạt động được phát biểu về việc ưu tiên sử dụng các quỹ đó và tạo thêm cơ hội cho phụ huynh tham gia nhiều hơn vào việc lập kế hoạch hoạt động của nhà trường.

### **1.3. Những trở ngại cho việc tiếp cận với giáo dục**

Trong mấy năm qua, mặc dù ngành giáo dục đã có những tiến bộ nhưng ở Đắk Lắk hiện vẫn còn nhiều thách thức to lớn. Chi phí thực tế liên quan đến giáo dục hiện nay quả thật đang là một rào cản lớn cho các hộ nghèo. Hầu như tất cả những người được phỏng vấn đều biết rằng theo Nghị định 35 và Quyết định 186 của Chính phủ, đồng bào dân tộc thiểu số đều được miễn học phí và các khoản đóng góp xây dựng trường. Tuy nhiên, cán bộ ngành giáo dục địa phương đã quyết định chính sách miễn giảm chỉ được áp dụng cho những hộ gia đình nghèo thay vì cho tất cả cộng đồng các dân tộc thiểu số. Do Chính phủ trung ương không cung cấp đủ quỹ cho các dịch vụ giáo dục, nên chính quyền địa phương ban hành Quyết định 24 để huy động đóng góp từ địa phương cho công tác giáo dục. Những hộ gia đình có giấy chứng nhận là hộ nghèo sẽ phải đóng một nửa phí xây dựng trường thay vì được miễn. Những hộ không có giấy chứng nhận hộ nghèo sẽ phải đóng đầy đủ học phí và các khoản đóng góp. Cùng với việc đóng học phí và những khoản đóng góp khác như vệ sinh trường, quỹ khuyến học, quỹ bảo vệ và đồng phục, tổng số tiền mà một học sinh phải trả dao động trong khoảng từ 50.000đ đến 70.000đ đối với cấp 1 và từ 150.000đ đến 200.000đ/năm học đối với cấp 2. Những khoản phí như vậy luôn là quá cao đối với những hộ nghèo trong vùng. Bà Hai, một thành viên nhóm phụ nữ dân tộc Tay ở buôn 7C đã nói: “ Tôi có 4 con đang đi học. Với mức đóng góp cho nhà trường như hiện nay, có lẽ ít nhất 1 hoặc 2 đứa trẻ sẽ phải nghỉ học vì chúng tôi không thể trang trải được khoản tiền lớn như vậy do gia đình đang trong hoàn cảnh khó khăn.”

Còn có các chi phí gián tiếp do mất nguồn lao động trong thời gian trẻ em đi học. Lao động, kể cả lao động của trẻ em, là khá quan trọng đối với kinh tế gia đình và khi đứa trẻ lớn lên thì khả năng kiếm thu nhập bằng lao động của cháu cũng tăng lên. Điều này đã khiến cho việc đi học của trẻ trở nên xa xỉ, nhất là đối với những gia đình nghèo. Nhìn chung, tỷ lệ học sinh nam và nữ đi học cấp 1 và cấp 2 gần như bằng nhau. Tuy nhiên, ở các cộng đồng nghèo và dân tộc thiểu số, trẻ em gái ít có cơ hội được đi học hơn so với con trai. Điều này phản ánh một truyền thống đã tồn tại từ lâu ở một số nơi đề cao việc học cho trẻ em trai.

Những vấn đề khác cản trở việc đi học cấp 1 và cấp 2 là việc thiếu cơ sở hạ tầng như phòng học, trang thiết bị cùng các công cụ trợ giúp việc học tập và việc thiếu giáo viên được đào tạo tốt.

Ngôn ngữ và văn hoá là những rào cản nữa cho sự giao tiếp và học tập ở những vùng dân tộc thiểu số. Chỉ đến một vài năm gần đây, trẻ em dân tộc thiểu số sống ở vùng sâu vùng xa mới có được một sự giáo dục ổn định ở mức độ thấp. Trước đây phương thức du canh du cư của các cộng đồng dân tộc bản xứ đã khiến cho trẻ em không thể đến trường thường xuyên được. Tại trường học, trẻ em dân tộc thiểu số gặp nhiều khó khăn trong việc học tiếng Việt vì gần như không có giáo viên là người dân tộc thiểu số. Điều này đã lý giải phần nào câu hỏi tại sao trẻ em dân tộc thiểu số lại nhận được sự giáo dục kém chất lượng hơn và tại sao tỉ lệ đi học lại thấp hơn rất nhiều so với những dân tộc khác. Trong các gia đình nghèo, trẻ em, đặc biệt là các bé gái, thường phải nghỉ học tạm thời hoặc nghỉ hẳn trước khi học lên lớp trên. Trong những giai đoạn khó khăn, do tiếp cận giáo dục cao hơn nhìn chung bị hạn chế, chỉ có những hộ có thu nhập cao mới tiếp cận được. Điều này đã khiến cho sự cách biệt giữa người giàu và người nghèo ngày càng lớn hơn.

Điều này đã được khẳng định bằng những báo cáo về tỷ lệ nhập học trong Bảng D-1 dưới đây. Trẻ em từ những buôn nằm rải rác chỉ có thể học lớp 1, 2 hoặc lớp 3 ở ngay những trường ở địa phương.

**Bảng D- 1: Số trẻ đến trường ở tỉnh Đắk Lắk**

**Đơn vị: 1 trẻ**

	Mẫu giáo	Mẫu giáo	Tiểu học	THCS	PTTH
<b>1999</b>	2,406	60,860	312,217	133,270	38,907
<b>2002</b>	6,207	56,440	308,420	172,200	64,380

*Nguồn: Sở Giáo dục và Đào tạo Đắk Lắk*

Có rất nhiều lý do mà những người dân địa phương đưa ra để giải thích cho việc tại sao trẻ em bỏ học. Những lý do chính là: i) không thể đóng được các khoản phí; ii) cha mẹ thiếu quan tâm đến việc học của con cái; iii) trẻ em phải giúp gia đình kiếm tiền; iv) chương trình học không phù hợp với trẻ em dân tộc thiểu số khiến trẻ em không thể theo được chương trình và bắt kịp được những bạn học cùng lớp; v) trình độ và kinh nghiệm giảng dạy của giáo viên còn nghèo nàn; và vi) khoảng cách từ nhà đến trường còn quá xa.

## Hộp D- 2: Trẻ em phải đi học xa

### ***Thi Voi, 16 tuổi, dân tộc M'Nông, Buôn 2, xã Quảng Tân***

*Thi Voi nói rằng trường của em nằm ở trung tâm xã, cách làng của cô hơn 5 km. Có một số bạn của em đang học lớp 6 ở đó, nhưng chúng đi học vào buổi sáng. Thành thạo, chúng bị phạt vì đi học muộn. Thi Voi có nhiều thời gian để đến trường hơn vì em học vào buổi chiều, nhưng cô bé luôn lo sợ khi về nhà vào buổi chiều tối.*

Nhiều cha mẹ học sinh ở huyện Êa'Hleo nói là nếu con em của họ sau khi học hết cấp 2 hay cấp 3 sẽ có thể có được việc làm lương cao chắc chắn đảm bảo một tương lai tươi sáng hơn cho bọn trẻ. Người dân ở buôn 2 xã Quảng Tân cũng bày tỏ ý kiến và sự mong đợi tương tự. Trong thực tế, gần như tất cả học sinh tốt nghiệp cấp 2 đều không thể tìm được công việc tốt. Điều này đã khiến cho các bậc cha mẹ không muốn cho con của họ đi học.

Phần đông, nếu không là tất cả, các giáo viên không nói được tiếng dân tộc thiểu số. Tất cả học sinh được phỏng vấn đều phản nản rằng chúng cũng như các thầy cô, rất khó khăn khi giao tiếp với nhau, nhất là đầu năm học.

Những giáo viên mới tốt nghiệp đầu tiên được phân về các vùng sâu vùng xa dạy học ít nhất 2 hoặc 3 năm trước khi được nhận việc ở thành phố hoặc những trường ở gần trung tâm hơn. Trên thực tế, nhiều giáo viên đã phải làm việc ở vùng sâu trong nhiều năm. Đó là lý do tại sao họ không muốn làm việc ở những vùng sâu vùng xa. Việc hay thay đổi giáo viên làm cho chất lượng giáo dục ngày càng kém đi. Hầu như tất cả nhân viên ngành giáo dục, cũng như giáo viên đã bày tỏ mối lo ngại rằng chế độ của giáo viên ở vùng sâu vùng xa là không hợp lý. Theo Nghị định 35, chỉ có những giáo viên bắt đầu làm việc ở vùng sâu vùng xa sau năm 1998 mới nhận được tổng số tiền trợ cấp đầu tiên trị giá 4,7 triệu đồng và 170% lương mỗi tháng của họ. Những người đã làm việc trong vùng đó từ trước năm 1998 thì sẽ không được nhận khoản tiền này.

### **1.4. Những vấn đề liên quan đến giáo dục mầm non**

Tất cả người dân địa phương được phỏng vấn đều bày tỏ nỗi lo của họ về việc thiếu đầu tư vào giáo dục mầm non. Đa số họ có nhu cầu gửi con đến nhà trẻ hay trường mẫu giáo khi họ bận rộn công việc đồng áng. Họ sẵn sàng trả tiền học phí miễn là có một trường mẫu giáo ở trong buôn.

Trong một buôn người dân tộc như Tung Kuk, xã Êa'Ral, trường mẫu giáo được coi là nơi cho trẻ em quen nhau, làm quen với tiếng phổ thông và bảng chữ cái La Mã. Rõ ràng giáo dục mầm non có chức năng như một bước chuẩn bị quan trọng cho trẻ em trước khi học tiểu học và có ảnh hưởng đến chất lượng giáo dục, đặc biệt là đối với trẻ em vùng dân tộc.

Theo chính sách hiện nay ở những vùng được nghiên cứu sẽ không bổ sung thêm giáo viên mầm non. Số lượng giáo viên hiện nay thì chỉ vừa đủ cho những khu vực trung tâm nơi mà cơ sở hạ tầng tương đối đầy đủ. Người nghèo ở các vùng xa xôi phải tự tìm lớp và trả tiền cho giáo viên. Trong một số xã đến thăm, phòng học được người dân địa phương tự xây dựng, đôi khi ở ngay trong nhà của giáo viên hoặc trong nhà của cán bộ địa phương. Mức lương cho giáo viên mầm non được cố định dù số lượng trẻ là bao nhiêu đi chăng nữa. Thu nhập của giáo viên trong

trường tư thục phụ thuộc vào số lượng trẻ em đăng ký học. Một số bậc phụ huynh thích gửi con của mình vào những trường mẫu giáo tư thục vì họ tin rằng giáo viên ở đó tốt hơn.

### **1.5. Dạy chữ cho người lớn**

Tập quán du canh đã không cho phép cộng đồng dân tộc địa phương tham gia vào hệ thống giáo dục một cách thường xuyên. Hậu quả là tỷ lệ những người có tuổi mù chữ trên thực tế là gần 80%, đặc biệt là phụ nữ. Những người dân biết chữ trong độ tuổi từ 15 đến 40 được tính khoảng 60% tổng số dân.

Trong những năm gần đây chương trình xoá mù chữ 2 năm đã được đưa vào Đắk Lắk, tập trung vào độ tuổi 15 đến 25. Tuy nhiên, do một số hạn chế (thiếu giáo viên, rào cản ngôn ngữ và quỹ vốn) chương trình này đã không thể tiếp tục. Đa phần những học viên đã từng tham gia chương trình này hiện nay đều không thể tiếp tục theo học và vì vậy họ cũng quên đi những gì mà mình đã học được.

Đề nghị của những người được phỏng vấn nêu ra gồm: i) hỗ trợ thêm tài chính cho giáo viên; ii) đưa ra những nội dung học có liên quan trực tiếp đến cuộc sống hàng ngày của dân làng ví dụ như kỹ thuật canh tác; iii) bố trí thời gian hợp lý hơn để đi học như không kéo dài suốt mùa gặt; iv) bố trí những lớp học ở gần buôn.

### **1.6. Chất lượng giáo dục**

Chất lượng giáo dục kém hiện nay đang thực sự là mối lo ngại lớn nhất trong tất cả những buôn được điều tra. Khi làm việc với nhóm trẻ em ở buôn 7C, năm em học lớp 5 ở trường địa phương được mời đọc một đoạn văn. Chỉ 3 em trong số bọn trẻ có thể đọc trôi chảy, một em đọc rất khó khăn và em còn lại thì không đọc được một từ nào.

Cán bộ ngành giáo dục ở các huyện nhấn mạnh rằng hiện nay nên ưu tiên cho việc cải thiện chất lượng giáo dục hơn là tập trung vào việc động viên trẻ em đến trường học. Vậy lý do dẫn đến chất lượng kém này là gì? Phần lớn các bậc phụ huynh đều cảm thấy rằng giáo viên không có đủ trình độ. Nhiều giáo viên không được học cao và cũng không có hiểu biết rộng về các chủ đề được dạy trong trường học. Chính điều này dẫn đến kết quả là chất lượng giáo dục cho trẻ em rất thấp. Phụ nữ ở các buôn 7C, Buzara và Êa'Ral nói rằng có một số học sinh tuy đã tốt nghiệp tiểu học nhưng lại không thể viết đúng được tên của mình. Khi cha mẹ học sinh yêu cầu cho con họ được trở lại trường và học lại lớp dưới để học đọc, thì nhà trường từ chối nhận chúng. Có 2 nguyên nhân: i) giáo viên bị áp lực nặng nề về đạt tỷ lệ học sinh tốt nghiệp càng cao càng tốt và ii) vì không còn chỗ cho thêm học sinh.

Tỷ lệ học sinh đến lớp thấp dường như là một yếu tố quan trọng về chất lượng thấp của giáo dục. Suốt vụ thu hoạch cà phê, nhiều em đã tạm thời phải nghỉ học, thậm chí nghỉ mấy tuần liền. Nhiều em trong số những em này hầu như không thể theo được chương trình khi quay trở lại trường học. Nhóm nam giới ở buôn 2 xã Quảng Tân cho rằng một kỳ nghỉ vào mùa thu hoạch cho học sinh có lẽ là một giải pháp tốt cho vấn đề này.



Những người được phỏng vấn ở huyện Đak'Rlap đã nhấn mạnh rằng việc thiếu giáo viên cũng như thiếu phòng học là một trong những lý do chính khiến cho chất lượng giáo dục kém. Trẻ em sẽ không thể học tốt được khi mà nhiều em ở các lớp khác nhau cùng học chung một phòng học với một giáo viên. Người dân địa phương cũng bày tỏ mối lo ngại về lớp ghép (lớp học mà trẻ em học các lớp khác nhau được xếp vào cùng một phòng). Trong những lớp học ghép này, trẻ phải tự học hoặc học theo nhóm là chính vì không có nhiều giáo viên được chuẩn bị sẵn sàng cho phương pháp dạy học này. Trong trường hợp này năng lực của nhiều giáo viên thường chưa đáp ứng được với những phương pháp mới, và trẻ em chính là những người phải gánh chịu hậu quả.

### **Hộp D-3: Chất lượng giáo dục thấp do thiếu giáo viên và lớp học**

#### *Thảo luận nhóm phụ nữ, buôn 2, xã Quang Tân*

*Một phần ba các buôn làng của chúng tôi, nhất là các buôn ở vùng sâu vùng xa, nơi có người dân tộc thiểu số từ phía Bắc đến cư trú, là những nơi thiếu phòng học và giáo viên trầm trọng. Kết quả là một số trẻ em không được đi học tiểu học. Những em học sinh từ lớp 2 đến lớp 3 thì phải học trong cùng một phòng học với cùng một giáo viên.*

## **2. Y tế**

### **2.1. Các xu thế gần đây trong lĩnh vực y tế**

Những người tham gia vào cuộc nghiên cứu này nói rằng trong những năm vừa qua, tình trạng sức khoẻ của họ đã được cải thiện do họ hiểu biết nhiều hơn về cách phòng bệnh và có thêm các dịch vụ y tế. Những sự cải thiện này bao gồm việc có thêm những phòng khám sức khoẻ tại xã, nhiều thuốc tiêm phòng hơn và những chương trình truyền thông y tế, ít dịch bệnh hơn và ít trường hợp tử vong do bệnh tật hơn, hiểu biết tốt hơn về vệ sinh và các biện pháp vệ sinh, thuốc sẵn có hơn. Ở mỗi huyện có 19 trung tâm y tế và 207 trạm xá xã trong tổng số 212 xã của tỉnh. Có 95 bác sĩ ở 160 xã và phường, chiếm 76% ở cấp xã.

Năm 2003, theo các lãnh đạo cấp tỉnh, Đắc Lắc được cấp 32 tỷ đồng cho công tác y tế theo Quyết định 139. Ngân sách được phân bổ này đã đáp ứng gần đủ nhu cầu của địa phương. Cũng theo lãnh đạo cấp tỉnh, trong mấy năm qua ngành y tế của địa phương đã lên kế hoạch trợ cấp cho những hộ nghèo với mức bình quân đầu người là 20.000 đồng/năm tương đương với những lần chữa bệnh miễn phí theo Quyết định 139.

Tuy nhiên, việc cung cấp các dịch vụ y tế và thực hiện quyết định 139 ở Đắc Lắc vẫn còn nhiều thách thức. Một số khó khăn, đặc biệt là khoảng cách từ nhà đến trung tâm y tế quá xa, chất lượng và chi phí của dịch vụ y tế đã cản trở việc tiếp cận và hưởng đầy đủ lợi ích từ các dịch vụ y tế đã được cải thiện. Nhìn chung tất cả những người được phỏng vấn cho rằng dịch vụ y tế đã có những cải thiện, nhưng nếu không có tiền thì một gia đình không thể được hưởng lợi từ những sự cải thiện này.

## **2.2. Chất lượng và sự tiếp cận tới các dịch vụ y tế**

Theo Quyết định 139, đồng bào dân tộc thiểu số, những người có hoàn cảnh đặc biệt khó khăn và người dân ở các vùng núi, vùng sâu vùng xa sẽ được cấp thuốc miễn phí. Sở y tế tỉnh Đắk Lắk đã quyết định cấp thẻ khám và chữa bệnh cho những hộ nghèo này. Tuy nhiên cho tới giữa tháng 7 năm 2003, vẫn chưa có hộ nghèo nào được nhận thẻ này. Lỗi này thực chất là do sự chậm trễ trong khâu cấp giấy chứng nhận nghèo cho những hộ gia đình nghèo của Sở LĐTB&XH, cơ quan chịu trách nhiệm về việc này.

Ở cấp xã thuốc được cấp, nhưng đa phần số thuốc này chỉ dành cho những căn bệnh thông thường. Người dân ở buôn 7C xã Êa'Hiao phản ánh rằng lần nào cũng vậy, bệnh nhân luôn được nhận cùng 1 loại thuốc bất kể đó là loại bệnh gì. Số loại thuốc cấp mỗi lần luôn không đủ để trị bệnh. Tổng trị giá thuốc cấp mỗi lần khoảng 2.000 đến 3.000 đồng. Người dân trong buôn cũng phàn nàn rằng chất lượng thuốc ở các phòng khám cấp xã rất tồi. Nhiều người nói rằng họ không thể khỏi bệnh nếu họ chỉ dùng thuốc cấp ở trạm y tế địa phương. Thông thường những người dân làng không còn sự lựa chọn nào khác ngoài việc phải mua thuốc đắt ở các hiệu thuốc tư nhân.

Các dịch vụ y tế ở các trạm y tế xã kém cả về chất lượng và số lượng; các trạm y tế ở đây chỉ cung cấp các dịch vụ y tế cơ bản. Một số người dân ở huyện Êa'Hleo phàn nàn về thái độ thiếu trách nhiệm của các nhân viên y tế và sự vắng mặt của nhân viên trực ca. Họ còn nói rằng mỗi lần đến khám bệnh ở trạm y tế xã, họ phải mua sổ khám bệnh với giá 5.000đ trong khi được phát thuốc với giá 3.000đ như đã nêu. Người dân ở đây nói rằng việc trạm y tế hết thuốc là chuyện bình thường nhưng thực ra thuốc lúc nào cũng có sẵn ở nhà các nhân viên của trạm y tế ấy.

Chất lượng dịch vụ y tế kém ở cấp xã đã không thoả mãn được yêu cầu của người dân và đã khiến họ phải tìm đến những nơi có hệ thống chăm sóc y tế tốt hơn. Tuy nhiên, người dân cũng phàn nàn rất nhiều về thủ tục hành chính và thái độ của nhân viên trong bệnh viện ở cấp huyện, tỉnh. Nhóm nam ở buôn Tung Kuh nói thậm chí khi đã tuân theo thủ tục để được chăm sóc sức khoẻ miễn phí, nhân viên y tế ở đây vẫn làm khó cho họ. Rõ ràng là những nhân viên y tế ở đây làm việc chậm và phân biệt đối xử với các bệnh nhân nghèo, họ tỏ ra không nhiệt tình với người dân tộc thiểu số và những người nghèo đến khám bằng thẻ bảo hiểm, khác hẳn thái độ đối với những người đến khám bệnh trả tiền trực tiếp. Thường người dân cũng phải trả các khoản phí không chính thức. Người ta khuyên các bệnh nhân rằng nếu không muốn phải chịu thái độ thiếu quan tâm của nhân viên y tế ở trung tâm y tế thì tốt nhất họ nên đến hẳn nhà của các nhân viên y tế này để khám chữa bệnh. Chán nản với những thái độ phân biệt đối xử của các nhân viên y tế ở đây, một số người đã đến bệnh viện ở các tỉnh gần Bình Dương và Gia Lai để được điều trị tốt và thoải mái hơn.

Để được điều trị bệnh miễn phí ở cấp huyện và tỉnh, bệnh nhân nghèo được yêu cầu phải trình chứng minh thư nhân dân hoặc giấy giới thiệu của chính quyền xã hay của trạm y tế xã. Nhưng phần lớn đồng bào dân tộc thiểu số đều không có chứng minh nhân dân. Hơn nữa, phần đông họ không biết gì về các thủ tục. Do đó, nhân viên y tế thường từ chối cấp dịch vụ miễn phí cho họ.

#### Hộp D- 4: Người nghèo phải trả tiền nhập viện

**Ông Y, 54 tuổi, buôn Tung Kuh, xã Êa'Ral, huyện Êa'Hleo**

Năm ngoái khi con trai tôi bị bại liệt dây thần kinh hông, tôi đã đưa cháu đến bệnh viện tỉnh. Mặc dù đã hoàn thành các thủ tục và có cả giấy giới thiệu của bệnh viện huyện. Nhân viên y tế ở đây đã gạt giấy của tôi sang một bên và bảo tôi đến gặp những người khác. Sau khi đi suốt buổi sáng hôm đó mà không được gì cuối cùng tôi đã phải nộp 200.000đ tiền phí không chính thức. Chỉ sau khi nộp tiền con trai tôi mới được nhập viện.

So với vài năm trước đây, về cơ bản, dòng người nhập cư đã giảm xuống cơ bản. Những người nhập cư này dĩ nhiên đã từng trải qua những khó khăn do phần lớn các cộng đồng nghèo này định cư ở vùng sâu vùng xa, ngoài tầm với của các dịch vụ y tế. Đối với những người nghèo này, sức khoẻ kém luôn là một trong lý do chính khiến họ nghèo hơn.

### 2.3. Việc cấp thuốc và các thiết bị y tế

Trong quá trình thảo luận với các trung tâm y tế huyện, vấn đề nóng bỏng nổi lên hiện nay là việc cấp thuốc và các thiết bị y tế thường không dựa trên nhu cầu thực tế của cộng đồng. Người dân ở huyện phản nản rằng sở y tế tỉnh đã hoàn thành kế hoạch của họ mà không quan tâm đến nhu cầu cụ thể của các trạm y tế. Kết quả là nơi không cần đến những loại thuốc này thì lại có trong khi các huyện khác thì lại thiếu loại thuốc đó một cách trầm trọng.

Nhân viên các trạm y tế đều báo lên rằng những loại thuốc cần thiết thì luôn thiếu trong khi đó những loại thuốc không cần thiết thì lại quá thừa thãi. Phần lớn thuốc được cấp đều là thuốc kém chất lượng.

Người dân ở đây thường nêu lên một số vấn đề liên quan đến phân phối thuốc không công bằng. Người dân ở xã Quảng Tân và Đạo Nghĩa nhận xét rằng những người không phải là người nghèo sống ở gần trung tâm y tế và có mối quan hệ tốt với những nhân viên y tế thì dễ dàng có đủ thuốc và được điều trị tốt hơn. Kết quả là, những người dân bản xứ cũng như những người nghèo nhất trú ở những xã này nhận được ít nhất.

Thêm vào đó, thuốc lại được cấp không đúng thời điểm khiến cho các buôn gặp nhiều khó khăn vì họ không có thiết bị bảo quản thuốc. Những phòng khám ở xã và kể cả ở trung tâm huyện cũng đều không có các thiết bị để bảo quản thuốc.

Việc cấp các thiết bị y tế cũng gặp những vấn đề tương tự, chẳng hạn như xã Êa'Ral được cấp các nồi hấp để khử trùng các dụng cụ tiêm vắc xin, nhưng lại không có điện để hoạt động. Hiện nay có 2 tổ chức chuyên cấp các thiết bị y tế là Sở Y tế và Ủy Ban Dân số, Gia đình và Trẻ em. Nhưng hai tổ chức này không bàn bạc với nhau và điều này dẫn đến một sự chông chéo trong công tác cấp phát các thiết bị y tế. Trong khi một số trạm y tế xã nhận được các thiết bị không cần ngay như giường cho trẻ em, thì các xã khác rất cần những giường này nhưng không nhận được gì. Từ năm 1995, Sở Y tế không hề có một cuộc kiểm tra nghiêm túc về việc sử dụng an toàn và có hiệu quả các loại thuốc và thiết bị y tế được cấp.

#### 2.4. Tiếp cận thông tin

Những phát hiện từ các cuộc phỏng vấn cho thấy các cán bộ địa phương biết rất rõ về Quyết định 139 trong khi tất cả nhóm người dân nói rằng họ không được thông báo đầy đủ về những lợi ích của Quyết định số 139, cũng như của các quỹ trợ giúp xã hội. Người dân nghèo chỉ biết các trạm y tế bởi vì họ nhìn thấy những người khác đi đến đó. Thông tin chỉ về đến cấp xã và ở một phạm vi nhỏ hơn, đến cấp buôn, nhưng không đến được người nghèo.

Một số chương trình xoá đói giảm nghèo và hỗ trợ khác cũng cấp thuốc và thiết bị y tế, điều này dẫn đến việc cấp phát quá mức một số thứ và làm cho người dân địa phương bị nhầm lẫn. Nhiều người dân nói rằng họ không biết mục đích của mỗi chương trình là gì và liệu họ có phải là người hưởng lợi hay không.

#### 2.5. Các chính sách hiện nay và một số khuyến nghị

Từ đầu năm 2003, lương cho nhân viên y tế xã đã được chuyển từ trung tâm y tế huyện về UBND xã. Việc này phân cấp trách nhiệm và nâng cao vai trò của chính quyền địa phương trong công tác theo dõi và quản lý các trạm y tế xã. Tuy nhiên, các nhân viên y tế địa phương đã nêu lên một số vấn đề liên quan đến sự chuyển đổi này. Trước tiên, đó là sự chậm trễ quá mức trong việc trả lương. Theo các nhân viên y tế ở hầu hết các xã, hiện nay, việc trả lương trung bình chậm khoảng 3 tháng. Tình hình trả tiền bồi dưỡng trực ca cho nhân viên y tế thậm chí còn tồi tệ hơn, có khi chậm tới 6 tháng.

Thứ hai, có ý kiến nói rằng những cán bộ cấp xã không phải lúc nào cũng hỗ trợ các trạm y tế thực hiện các chương trình quốc gia như chiến dịch tiêm chủng cho trẻ em và chiến dịch phòng chống bệnh sốt rét. Ở một số xã, nhân viên y tế địa phương phải sử dụng tiền của chính họ để thực hiện các chương trình, sau đó mới trình báo lên cấp trên để thanh toán.

Vấn đề thiếu nhân viên y tế, đặc biệt ở cấp xã đã khiến cho các nhân viên y tế hiện nay bị quá tải trong công việc. Tỉnh Đắk Lắk đang cần thêm 450 bác sĩ nữa để tất cả các trạm y tế tuyến xã trong tỉnh đều có bác sĩ trước năm 2010. Điều này là có thể thực hiện được. Tuy nhiên, đa số những người dân được phỏng vấn đều tỏ ra lo ngại về chế độ thù lao không đủ hấp dẫn để các bác sĩ đến làm việc ở những vùng sâu vùng xa. Trong một số trường hợp, các bác sĩ chỉ đăng ký tên mình với các trạm y tế xã, nhưng trên thực tế thì họ đã đi tìm việc ở những bệnh viện tuyến trên, hay ở những thành phố lớn như Buôn Ma Thuột hoặc thành phố Hồ Chí Minh.

##### Hộp D- 5: Các bác sĩ giỏi thường bỏ trạm y tế xã để đi tìm việc tốt hơn

###### *Thảo luận với nhóm lãnh đạo xã Êa'Rai, huyện Êa'Hleo*

*Đúng tiêu chuẩn thì mỗi trạm y tế xã cần có 4 nhân viên y tế và 1 bác sĩ. Tuy nhiên, trong 2 năm qua chúng tôi không thấy có một bác sĩ nào cả. Người ta nói rằng ông ta đã đến làm tại 1 bệnh viện nào đó ở tỉnh Đồng Nai.*

Nhìn tổng thể, những người được phỏng vấn đều cảm thấy các dịch vụ y tế đã được cải thiện và người dân có những trung tâm y tế ở gần nhà hơn. Các bệnh viện tỉnh và huyện cũng cung cấp dịch vụ tốt hơn. Tuy nhiên, đối với những

người nghèo và người dân tộc thiểu số thì việc tiếp cận những cơ sở y tế này vẫn còn là một vấn đề.

Ngoài vấn đề chất lượng phục vụ kém ở các trung tâm y tế xã, các chi phí dịch vụ y tế và các thủ tục hành chính công kênh là mối lo chính ở 5 xã. Cho dù hệ thống y tế có vẻ đã được cải thiện và trở nên dễ tiếp cận hơn, nhưng vẫn phải có tiền mới tiếp cận được chúng. Như vậy, khả năng người nghèo được hưởng lợi từ những tiến bộ này vẫn tiếp tục bị hạn chế do thiếu tiền.

Rõ ràng những tiến bộ này có được là do sự đầu tư của chính người dân và do sự đầu tư của Nhà nước trong việc cung cấp thêm dịch vụ trong những năm qua. Tuy nhiên, để tiến bộ hơn nữa, cần tập trung hơn vào các dịch vụ cho người nghèo và vùng sâu vùng xa. Cần phải giải quyết vấn đề chi phí hợp lý của các dịch vụ đối với người nghèo trong các lĩnh vực giáo dục và y tế, làm sao giảm sự đóng góp của họ, hay cho họ được hưởng chế độ bảo hiểm ... Có như vậy mới ngăn không cho khoảng cách giữa người nghèo và người giàu ngày càng lớn hơn.

Một số kiến nghị từ chính quyền địa phương và người nghèo nhằm thực hiện Quyết định 139 tốt hơn bao gồm i) hoàn thành tiến trình cấp phát thẻ khám chữa bệnh; ii) thảo luận chi tiết hơn giữa những tổ chức có liên quan đến việc cấp phát các trang thiết bị y tế; iii) kết hợp tất cả các tổ chức hỗ trợ có liên quan tới các dịch vụ y tế thành một tổ chức được quản lý thống nhất; iv) giám sát thường xuyên hơn các mục tiêu hướng đối tượng; v) công khai tất cả những thông tin liên quan đến dịch vụ y tế cho người nghèo và vi) đầu tư nhiều hơn vào công tác nâng cao chất lượng và số lượng các nhân viên y tế, nâng cấp các cơ sở y tế.

### **3. Khuyến nông**

#### **3.1. Quan điểm của người dân và các dịch vụ khuyến nông**

Trung tâm Khuyến nông tỉnh Đắk Lắk đã được đánh giá như là một trong những trung tâm mạnh trong các tỉnh miền Trung. Trung tâm đã rất chú ý đến những nhóm bị thiệt thòi và người dân tộc thiểu số sống ở vùng sâu vùng xa. Trung tâm cũng kết hợp chặt chẽ các hoạt động của mình với các chương trình xoá đói giảm nghèo, đóng góp đáng kể cho sự phát triển kinh tế thông qua cải tiến các kỹ thuật trồng trọt.

Một loạt các sáng kiến khuyến nông đã được đưa ra như kỹ thuật trồng trọt (giống lúa lai, ngô lai, cắt tia cà phê), chăn nuôi (gà, lợn siêu nạc, giống bò mới), nuôi trồng thủy sản và đa dạng hoá nông nghiệp. Các dịch vụ khuyến nông bước đầu tập trung vào i) truyền bá thông tin về khoa học kỹ thuật; ii) trình diễn các mô hình mới; iii) tập huấn chuyên môn; và iv) thành lập hệ thống khuyến nông ở cấp cơ sở. Tuy nhiên, vẫn còn nhiều hạn chế liên quan đến phương pháp làm khuyến nông.

- *Người dân nghèo không được hưởng lợi từ các chương trình tập huấn khuyến nông*

Những người tham gia vào các chương trình tập huấn phần lớn là những người không nghèo và những người có trình độ giáo dục cao hơn. Các nội dung tập huấn hoàn toàn không dựa trên nhu cầu đào tạo của người nghèo và thực sự chỉ mang tính lý thuyết. Trong hoàn cảnh này, người nghèo không có chút quan tâm nào đến việc tham gia vào các chương trình này.

**Hộp D- 6: Người nghèo không được hưởng gì từ tập huấn khuyến nông**

**Ông trưởng buôn 2, xã Quảng Tân**

Không ai hỏi chúng tôi rằng chúng tôi muốn được tập huấn về cái gì, thậm chí họ còn không hề thông báo trước cho chúng tôi về lịch tập huấn. Ngày nào chúng tôi cũng phải đi làm đồng rất xa nhà. Vậy làm sao chúng tôi có thể có cơ hội tham gia vào những chương trình đào tạo này?

**Những thành viên nhóm thảo luận ở buôn Tung Kuh, xã Êa'Ral**

Việc tập huấn được thực hiện bằng tiếng Kinh với nhiều từ lạ, chúng tôi đã quên gần hết những gì mình đã học ngay khi vừa rời khỏi phòng học.

**Bà Thi Dinh, buôn 7C, xã Êa'Hiao**

Đa số người đi tập huấn khuyến nông là nam giới. Phụ nữ chỉ đi khi đàn ông không có nhà. Về văn hoá, người dân giải thích rằng thường thì phụ nữ rất bận làm việc ngoài đồng. Nhìn chung, những người chồng không kể lại được gì cho vợ sau khoá tập huấn do bản thân họ không nhớ được gì.

Ngôn ngữ là một trong những rào cản của công tác tập huấn khuyến nông. Các chương trình tập huấn không được thực hiện bằng tiếng địa phương và một tỷ lệ lớn đồng bào dân tộc thiểu số, đặc biệt là phụ nữ, gặp khó khăn trong việc hiểu tiếng Việt.

Không có tài liệu tập huấn dành riêng cho người dân tộc. Người dân chỉ được phát tờ rơi quảng cáo sản phẩm của các công ty chẳng hạn như vài giống ngô mới, thuốc diệt nấm và thuốc diệt cỏ. Những cầm nang đào tạo không có sẵn và không phù hợp với những người dân với trình độ đọc và hiểu thấp.

- Công tác khuyến nông giới thiệu với người dân nghèo những mô hình mới xa vời với khả năng áp dụng được của họ

Không ai nghi ngờ về tiềm năng tác động tích cực của các loại hình khuyến nông giới thiệu các kỹ thuật trồng trọt mới bằng nhiều phương pháp trực quan và dễ hiểu. Nhưng khả năng áp dụng các mô hình mới của người nghèo sẽ phụ thuộc nhiều vào trình độ hiểu biết của họ, tình hình kinh tế và sự phù hợp của mô hình này với các điều kiện của địa phương. Người dân phàn nàn rằng các mô hình khuyến nông đã không dựa vào điều kiện của địa phương hoặc khả năng áp dụng của nông dân nghèo. Ví dụ việc nuôi gà Tam Hoàng ở xã Quang Tân là rất tốt, nhưng người nông dân phải bán gà chỉ sau vài tháng nuôi vì giá thức ăn cho gà cao và kỹ thuật cho ăn quá phức tạp. Một ví dụ khác, nông dân đã được cung cấp một giống tre mới để lấy măng, nhưng họ thấy lo ngại việc mình không có khả năng tiếp thị loại sản phẩm mới này vì thiếu các thông tin về thị trường. Thực sự là rất khó cho người nghèo có thể áp dụng các mô hình khuyến nông mới vì chúng yêu cầu đầu vào tốn kém.

Người dân phàn nàn rằng nhân viên khuyến nông thường hay tiến hành buổi trình diễn kỹ thuật ở một địa điểm ở mỗi xã, điều này gây khó khăn cho nông dân đến quan sát và học hỏi bởi vì khoảng cách từ buôn của họ đến vị trí trình diễn khá xa. Hơn nữa, theo những người dân ở buôn 2, xã Quang Tân, các nhân viên khuyến nông thường chọn những hộ gia đình khá giả để tiến hành các mô hình trình diễn, mặc dù người nghèo thực sự cần có nhiều cơ hội hơn để “vừa làm vừa học và được tập huấn nâng cao.”

- ***Các dịch vụ khuyến nông không phải lúc nào cũng đến được với người nghèo và các cộng đồng người bản xứ***

Trong những năm qua, ngân sách dành cho công tác khuyến nông đã tăng lên. Ngoài ngân sách của trung tâm khuyến nông còn có nguồn quỹ bổ sung từ Chương trình 135, các dự án của Chính phủ, các công ty và tổ chức phát triển xã hội đã đầu tư trong các dự án hoặc quảng cáo các sản phẩm của họ. Tuy nhiên, cán bộ ở tất cả các cấp nói rằng các quỹ này còn xa mới đáp ứng được các nhu cầu cơ bản ngày càng tăng của người dân địa phương. Ở huyện Đak'Rlap, ngân sách này vào khoảng 100 triệu đồng cho 10 xã, trong khi ở huyện Êa'Hleo chỉ có 15 triệu đồng cho 9 xã và 1 thị trấn.

Dịch vụ khuyến nông ở các huyện Đak'Rlap và Êa'Hleo không thể mở rộng tầm hoạt động do thiếu cán bộ khuyến nông. Ở huyện Êa'Hleo chỉ có 3 nhân viên khuyến nông cho 16 buôn hoặc liên buôn và tình hình ở huyện Đak'Rlap cũng tương tự. Một thách thức lớn đặt ra là làm sao số lượng ít ỏi các nhân viên khuyến nông này có thể quản lý những vùng rộng lớn và đáp ứng những yêu cầu của người nghèo? Trong các cuộc thảo luận, các nhân viên khuyến nông cấp buôn nêu lên mối lo lắng là thu nhập hiện nay của họ chỉ là 80.000 đồng/tháng. Chế độ thù lao thấp cũng có nghĩa là họ không thể tăng phạm vi hoạt động hay làm việc tốt hơn hiện nay.

Một vấn đề khác được các cán bộ địa phương và người dân đưa ra, đó là trình độ thấp của những người làm công tác khuyến nông ở địa phương. Họ cần được đào tạo không chỉ về khoa học và công nghệ nông nghiệp, mà còn cả phương pháp làm việc với các cộng đồng người nghèo.

#### **Hộp D-7: Bị mắc nợ do thiếu hướng dẫn khuyến nông**

**Ông Ni Bong, 63 tuổi, dân tộc M'Nong, buôn Bazarat, xã Đạo Nghĩa**  
Ông Ni Bong sống ở buôn Buzara. Gia đình có 6 thành viên. Ông thường xuyên đau ốm do bị bệnh gan. Gia đình ông có 17.000m<sup>2</sup> đất trồng cà phê và cao su, song mỗi năm ông chỉ thu hoạch được 800kg cà phê do nguồn đầu tư ít, trong khi đó cao su chỉ mới trồng được hơn 2 năm. Hàng năm, thu hoạch từ lúa và cà phê chỉ giúp gia đình ông đủ ăn trong 6 tháng.  
Để kiếm sống, 2 trong số 4 đứa con của ông phải nghỉ học để làm ruộng. Thỉnh thoảng ông phải vay tiền từ những người cho vay nặng lãi, sử dụng vườn cà phê làm tài sản thế chấp. Theo cách tính của mình, ông chỉ có thể bán cà phê cho người cho vay nặng lãi với giá bằng 1/4 giá thị trường. Năm ngoái, ông được ngân hàng cho vay 6 triệu đồng để mua 2 con bò lạ, vài con lợn và gà. Thật không may, tất cả số bò, lợn và gà đó bị chết sau mấy tháng. Khoản vay không giúp ích gì mà làm cho ông bị chìm sâu trong nợ nần. Ông nói rằng người ta không hề hướng dẫn gì cho ông về kỹ thuật chăn nuôi bò.

- ***Việc khó tiếp cận các dịch vụ tín dụng chính thức gây khó khăn cho nông dân trong áp dụng các kỹ thuật mới***

Mặc dù các dịch vụ tài chính đã được cải thiện ở vùng nông thôn, việc tiếp cận các dịch vụ tín dụng chính thức của các hộ nghèo vẫn còn ở mức độ hạn chế. Những người được phỏng vấn nói việc vay vốn từ ngân hàng, đặc biệt đối với các hộ

nghèo, là thực sự khó khăn. Theo nhóm nam buôn Ale B, việc làm theo các mô hình trình diễn đòi hỏi nhiều vốn, nhưng người nghèo lại khó vay được vốn. Ông trưởng thôn Buzara cho biết các hộ nghèo có thể vay tiền từ Chương trình 120, nhưng chỉ được vay tối đa 2 triệu đồng, trong khi mỗi hộ trung bình được vay tới 5 triệu đồng và các hộ khá được vay 10 triệu đồng.

#### Hộp D- 8: Những thủ tục cho vay phiền phức của ngân hàng

**Ông Adrông, 57 tuổi, dân tộc Gia Rai, buôn Giung Ku, xã Êa'Ral**

*Ông Adrông là lao động chính trong gia đình gồm 13 thành viên với 2 ha đất để trồng cà phê từ năm 1999. Thật không may là năm 2002, khi vụ cà phê đầu tiên chuẩn bị đến kỳ thu hoạch thì cà phê bị đột ngột rớt giá. Hậu quả là gia đình ông không thu được một chút lợi nhuận nào. Để duy trì nông trại, ông buộc phải vay vốn ngân hàng.*

*Đầu tiên, ông cảm thấy thật khó khăn khi xin được chữ ký của vài cán bộ chính quyền địa phương và đến ngân hàng châu chực. Nhân viên ngân hàng yêu cầu ông phải xuất trình nhiều loại giấy tờ khác nhau. Cuối cùng sau hơn 3 tháng chờ đợi, ông cũng vay được tiền. Sau đó, ông có vay thêm một lần nữa, nhưng cũng phải mất hơn hơn 500.000đ cho việc đó*

Theo thủ tục hiện hành, những người muốn vay vốn ngân hàng buộc phải có sổ đỏ. Nhiều hộ nghèo đến nay vẫn không có sổ đỏ và do vậy họ không thể vay vốn được. Trong khi tiền vốn ứ đọng tại ngân hàng, thì nông dân ở buôn 2, xã Quảng Tân đã phải hứng chịu hậu quả của đợt hạn hán nghiêm trọng khiến vụ mùa năm đó gần như bị mất trắng. Ông Trưởng buôn cũng cho biết 18 hộ nghèo trong buôn đã không thể vay vốn để mua công cụ sản xuất cũng như nâng cấp hệ thống tưới tiêu. Cũng theo lời của nhóm phụ nữ xã Êa'Ral thì vốn ngân hàng cho vay rất nhỏ giọt, và qui trình thủ tục cũng rất phức tạp. Đặc biệt, Hội phụ nữ xã phàn nàn rằng ngân hàng còn yêu cầu Chủ tịch hội phụ nữ xã Êa'Ral cũng như của các buôn phải thế chấp nhà cửa, ruộng vườn và cả các trang trại cà phê để các thành viên của Hội được vay vốn. Hơn nữa, những hộ gia đình có dưới 2 ha diện tích trồng cà phê đã không được phép vay.

Theo các cán bộ địa phương, không giống như các tỉnh khác, nhiều hộ gia đình ở đây kể cả hộ nghèo, chỉ sống bằng nghề trồng cà phê. Khi cà phê bị rớt giá vào đầu năm 2000, đại đa số nông dân đã rơi vào tình trạng nợ nần chồng chất. Đó là lý do khiến ngân hàng từ chối cho bất kỳ hộ nào muốn vay mà vẫn chưa trả hết nợ, cho dù mục đích sử dụng vốn của họ có khả thi đi nữa.

- **Cơ cấu của mô hình khuyến nông thiếu sự rõ ràng giữa hướng dẫn kỹ thuật và quản lý vật tư nông nghiệp, điều này tạo nên sự khó khăn trong việc tập trung các dịch vụ khuyến nông cho người nghèo**

Có hai mô hình khuyến nông khác nhau ở 2 huyện được khảo sát. Ở Đak'Rlap, công tác khuyến nông thuộc quyền quản lý của Phòng Nông nghiệp và Địa chính huyện, trong khi đó ở Êa'Hleo Trạm khuyến nông vẫn hoạt động độc lập. Lãnh đạo huyện Đak'Rlap nghĩ rằng việc sát nhập Trạm khuyến nông vào Phòng Nông nghiệp và Địa chính huyện sẽ giúp chương trình này được quản lý dễ dàng hơn. Theo ông phó Phòng Tổ chức Cán bộ, mô hình này đang được nhân rộng sang các huyện khác. Tuy nhiên ở Đắk Lắk nói riêng cũng như ở Tây Nguyên nói chung, việc sát nhập Phòng Địa chính vào Phòng Nông nghiệp huyện theo Nghị định



12/2001/NĐ-CP dường như không phù hợp, vì việc này sẽ dẫn tới gánh nặng công việc cũng như những phiền phức không thể tránh khỏi trong công tác quản lý, đặc biệt khi kỹ năng quản lý và trình độ làm việc hiện nay của nhân viên vẫn còn thấp.

Hai huyện này đã thành lập các Câu lạc bộ khuyến nông ở cấp xã và buôn. Mỗi câu lạc bộ có khoảng từ 12-13 thành viên tình nguyện. Các thành viên của câu lạc bộ phần nhiều là những người có trình độ học vấn nhất định và đóng lệ phí. Những người được phỏng vấn cảm thấy người nghèo không thể trở thành thành viên của các Câu lạc bộ này. Thực tế là hầu hết người nghèo không biết gì về những Câu lạc bộ khuyến nông. Một gợi ý được đưa ra là các Câu lạc bộ nên được thành lập với nhóm đối tượng riêng để cho người nghèo có câu lạc bộ riêng của mình “tránh được tình trạng học sinh lớp 1 phải học chương trình của học sinh lớp 10”.

Một vấn đề khác là các đại lý phân phối đã bán ra vật tư nông nghiệp kém chất lượng như phân bón, thuốc trừ sâu, giống cây trồng, vật nuôi. Lãnh đạo xã Quang Tân phàn nàn về việc hạt giống cây bông không nảy mầm và phân bón kém chất lượng. Cán bộ xã Êa’Hleo cũng đưa ra những nhận xét tương tự. Họ nghĩ việc chuyển giao kỹ thuật không hiệu quả là do hạt giống, phân bón và thuốc trừ sâu có chất lượng kém. Đã đến lúc cần thiết phải có một tổng đại lý để quản lý những nhà phân phối nhỏ này.

### **3.2. Nông dân nghèo và các vấn đề về thị trường**

- ***Không cung cấp được thông tin về thị trường cho nông dân***

Nông dân nghèo ở tỉnh Đắk Lắk đã phải “nếm thử” những tác động tiêu cực do sự biến động thất thường của giá cà phê. Nhiều hộ từ miền Bắc di cư lên đây với mong muốn có một cuộc sống dễ chịu hơn bằng việc trồng cà phê trên đất màu mỡ. Tuy nhiên, việc cà phê rớt giá nhanh chóng vào cuối năm 2000 đã đẩy họ vào tình trạng nợ nần chồng chất. Bài học đầu tiên đó là thiếu sự đa dạng hoá nông nghiệp đã gây ra quá nhiều vấn đề. Nhận thức được điều này, người nông dân đã được hỗ trợ về kỹ thuật nhằm đa dạng hoá mô hình canh tác. Những vùng sản xuất cà phê kém năng suất được thay bằng cây cao su, điều, bông, coca và những cây lương thực thông thường khác như ngô và sắn.

Người ta nhận thấy rằng mặc dù đã đa dạng hoá nông nghiệp, người nghèo hiện vẫn phải đối mặt với nhiều khó khăn từ sự thiếu thông tin thị trường đến việc bị ép giá bởi tư thương địa phương. Ví dụ nông dân trồng sắn ở xã Quang Tân đã không thể bán được nông phẩm của mình. Nông dân ở xã Êa’Ral cũng chỉ thu được lãi trong vụ bông đầu tiên, đến năm sau các nhà buôn đã ép giá gây thiệt thòi cho nông dân. Cây ngô lai ở xã Quảng Tân được thu hoạch đúng vào thời điểm giữa mùa mưa nên không thể sấy khô để bán.

Nông dân địa phương đề nghị nên thành lập một tổ chức chuyên giải quyết những vấn đề này. Dịch vụ khuyến nông có thể và cần phải đóng một vai trò chủ chốt trong việc cung cấp thông tin dài hạn về thị trường, những đề nghị chính sách cho việc kiểm soát và điều tiết tích cực thị trường địa phương.

- ***Không ưu tiên đầu tư để giải quyết các vấn đề nóng bỏng***

Việc đa dạng hoá nông nghiệp cũng như các nguồn thu nhập đã trở nên hết sức cần thiết. Thực ra những chính sách đầu tư trong nông nghiệp địa phương đã không phản ánh sự ưu tiên này. Nhiều đề nghị xây đập được đưa ra nhằm tăng

diện tích trồng lúa đã không được chấp thuận trong khi các quỹ đầu tư vẫn tiếp tục rót vốn vào những lĩnh vực ít ưu tiên hơn như trụ sở UBND xã. Ví dụ, nông dân ở buôn 2 xã Quảng Tân đưa ra kiến nghị xin trợ cấp xây đập cho vài chục ha ruộng lúa để hỗ trợ khoảng vài chục hộ gia đình nghèo trong buôn vượt qua tình trạng đói kinh niên, nhưng đã không nhận được trả lời. Dân ở buôn 7C xã Êa'Hleo phàn nàn về việc thiếu diện tích trồng lúa vì một công ty tư nhân đã đào hồ nuôi cá.

### **3.3. Làm thế nào để công tác khuyến nông giúp đỡ các dân tộc thiểu số?**

- ***Cán bộ khuyến nông nên biết nói tiếng địa phương***

Hầu hết đồng bào dân tộc thiểu số với trình độ văn hoá thấp, thiếu vốn sản xuất và không có khả năng nói tiếng Việt một cách trôi chảy. Đến nay, hầu hết nhân viên khuyến nông vẫn không thể giao tiếp với người dân tộc thiểu số bằng tiếng địa phương. Việc tuyển người địa phương làm nhân viên khuyến nông ở cấp buôn không giải quyết được vấn đề này. Như đã đề cập ở trên, chế độ thù lao khiêm tốn của họ không thể là động lực thúc đẩy họ làm việc tốt hơn.

- ***Đào tạo nghề thực tế hơn là đào tạo lý thuyết***

Những phát hiện từ các cuộc thảo luận và phỏng vấn riêng biệt về năng lực và khả năng áp dụng các công nghệ trồng trọt mới của cộng đồng bản xứ cho thấy rằng người dân bản xứ, kể cả những người thường xuyên cập nhật thông tin, chỉ làm theo những gì người khác đã làm. Dịch vụ khuyến nông không giúp họ được nhiều vì (i) họ được huấn luyện quá nhiều về mặt lý thuyết: từ 1-2 lần/năm; (ii) khó khăn trong việc truyền đạt thông tin về các chương trình khuyến nông tới người bản xứ do thực hiện qua một diễn đàn không phù hợp (các cuộc họp buôn) và không bằng tiếng mẹ đẻ của họ; (iii) các kỹ thuật trồng trọt do dịch vụ khuyến nông cung cấp đã không tính đến kiến thức và các thông lệ địa phương mà chỉ giới thiệu các công nghệ mới không thể áp dụng được đối với những người nông dân nghèo.

Khi những người dân đã tham gia vào những dịch vụ khuyến nông của huyện được hỏi họ đã học được những cái gì từ chương trình mà họ tham dự gần đây nhất, họ hầu như không nhớ gì. Người dân đề nghị phải có một vài hình thức đào tạo nghề nông “chuyên sâu và thực tế” cho cộng đồng người bản xứ ở Đắk Lắk.

- ***Cung cấp hỗ trợ phải đi liền với hướng dẫn khuyến nông***

Hầu hết những người dân tộc thiểu số được phỏng vấn đều cảm thấy rằng quan trọng hơn là phải trao đổi trực tiếp với người dân bản xứ về cách làm thế nào để cải thiện năng suất trồng trọt của họ, sử dụng các mô hình yêu cầu đầu vào thấp. Hơn nữa cần phải cung cấp các hình thức hỗ trợ thích hợp. Các cơ chế hỗ trợ hiện nay không giúp được nhiều, nhưng đã làm cho người dân mong đợi nhiều. Một phụ nữ Gia Rai nghèo ở Giung Kuh đã nói “Trước tiên mọi người cần biết cách sử dụng các khoản vay hoặc tăng năng suất. Điều này sẽ giúp tránh được cách suy nghĩ ý lại mình là người địa phương và sự lạm dụng các khoản vay. Các khoản vay bằng hiện vật phải do người đi vay quyết định dựa trên cái họ cần, với lời khuyên của cán bộ khuyến nông.”

- ***Nên có dịch vụ khuyến nông dành riêng cho các cộng đồng dân tộc thiểu số***

Dịch vụ khuyến nông nên sử dụng kiến thức và tập quán nông nghiệp địa phương. Thông báo khuyến nông nên đơn giản. Trưởng buôn buôn Ale B gợi ý nên sử dụng các công cụ trực quan mang tính minh hoạ nhiều hơn. Học sinh ở các lớp xoá mù chữ cũng có thể sử dụng những tài liệu này trong học tập.

## E. Chất lượng và việc hướng đối tượng của trợ giúp xã hội

### 1. Chất lượng trợ giúp xã hội

Các công thức trồng trọt mới đã thay thế gần hết những tập quán canh tác cũ và hệ thống sở hữu đất ở địa phương, nhưng mang lại thiệt thòi cho người nghèo. Những người được phỏng vấn thường bày tỏ rằng các khó khăn của họ xuất phát từ sự phụ thuộc ngày càng nhiều của họ vào những mô hình trồng trọt mới. Trong thực tế, mô hình mới đã giúp người nông dân địa phương chế ngự sự bất thường của thị trường, nhưng điều nhìn chung là không thuận lợi cho người nghèo và những nông dân sản xuất quy mô nhỏ.

Người nghèo phải gánh chịu hầu hết các tác động tiêu cực do sự cạn kiệt tài nguyên thiên nhiên như sự đất đai thoái hoá, sự phá rừng và sự suy kiệt của nguồn nước. Người dân cũng phải chịu các thiên tai như hạn hán, lũ lụt, bệnh tật, sự gia tăng dân nhập cư và sự hướng đối tượng kém của các chương trình hỗ trợ. Đây nhìn chung là hậu quả của các biến cố bên ngoài mà người dân khó kiểm soát, đặc biệt là thiên tai, hệ thống sở hữu các nguồn tài nguyên và giá cả quốc tế.

Trong một vài cuộc thảo luận, những người nghèo đánh giá cao sự trợ giúp của các chương trình của chính phủ, thừa nhận rằng chúng rất có ích. Nhưng họ cũng bày tỏ một nhu cầu cấp bách về một hệ thống trợ cấp xã hội tích cực và nhanh nhạy hơn hệ thống hiện hành được tổ chức theo kiểu tự phát. Phần lớn những người được nhận trợ cấp nói rằng họ đã nhận được trợ cấp, nhưng do các thủ tục công kênh đã gây ra những sự chậm trễ và trả tiền không đúng lúc.

Theo dân địa phương, một số hình thức của mạng lưới an sinh xã hội có tính đến các khía cạnh kinh tế - xã hội và văn hoá địa phương của người nghèo sẽ có thể giúp người nghèo nhiều nhất trong việc nhận được hỗ trợ xã hội. Việc thiếu các mạng lưới an sinh trong các xã/buôn được khảo sát có thể là một trong các nguyên nhân hạn chế việc thực hiện các biện pháp trợ cấp xã hội đạt giá trị kinh tế và xã hội tốt nhất.

#### Hộp E- 1: Trợ cấp xã hội không giúp được nhiều do quá trình phê duyệt quá lâu

##### **Chủ tịch hội phụ nữ buôn 7 xã Êa'Hiao**

*Cán bộ làng đã năng động trong việc lập ra một danh sách những người bị ảnh hưởng của hạn hán nghiêm trọng trong những năm gần đây. Họ đã nộp danh sách này lên chính quyền cấp xã huyện để phê duyệt. Nhưng quá trình phê duyệt kéo dài 6 tháng. Mặt khác, một số hộ nghèo trong danh sách bị xoá đi mà không có sự bàn bạc nào. Cuối cùng, họ nhận được 5 Kg gạo/dầu người, đó là trợ cấp cho những gia đình nghèo nhất trong giai đoạn đói, nhưng lại không vào đúng thời điểm mà họ cần nhất.*

Khác với các chương trình giảm nghèo và các chương trình trợ cấp của Chính phủ được trình bày ở trên (xem Phần B), trợ cấp xã hội ở Đắc Lắc được cung cấp rộng rãi dưới hình thức cứu tế trong những tình trạng khẩn cấp. Từ năm 2000, do hạn hán nghiêm trọng, mỗi hộ nghèo được nhận một vài loại trợ cấp bao gồm gạo, 5 kg muối, 4 m vải cho mỗi thành viên trong gia đình và 5 lít dầu.

Ở Đắk Lắk, trợ cấp thường xuyên không được thực hiện tốt. Chỉ có một vài trường hợp những người cao tuổi đặc biệt bị đau ốm thực sự mới được trợ cấp 45.000 VNĐ/ người/tháng. Từ năm 2000 đến năm 2001, chỉ có 359 người cao tuổi trong toàn tỉnh được nhận trợ cấp thuốc thang từ chương trình theo Nghị định 07, điều khoản về trợ cấp đối với những nhóm thiệt thòi.

Theo Sở lao động, Thương binh và Xã hội và các cán bộ địa phương, những rủi ro gắn liền với sản xuất nông nghiệp sinh kế, ốm đau và các tai họa thiên nhiên tạo thành những nguyên nhân chính của sự nghèo đói ở tỉnh Đắk Lắk. Các quỹ trợ cấp xã hội và cứu trợ những trường hợp khẩn cấp đã giúp đỡ những người nghèo vượt qua hoàn cảnh khó khăn, đặc biệt trong việc đương đầu với những thiên tai đã xảy ra ở nhiều nơi trong vài năm qua. Trợ cấp thường xuyên cải thiện điều kiện sống của những nhóm chịu thiệt hại, bao gồm trẻ mồ côi, những trẻ em không nơi nương tựa và những người tàn tật. Trợ cấp trực tiếp cũng được phát cho các gia đình nghèo để cung cấp những thứ thiết yếu. Số tiền 30 tỉ đồng đã được chi cho trợ cấp những tình trạng khẩn cấp từ năm 1999 đến năm 2001 và 10.2 tỉ đồng từ năm 2001 đến tháng 6 năm 2003. Thêm vào những quỹ này, các gia đình nghèo trong những vùng chịu ảnh hưởng của hạn hán được trợ cấp 25 tấn gạo trong suốt hai năm qua. Từ năm 2002, số tiền 30 tỉ đồng đã được dùng để gây dựng quỹ phục hồi dành cho cứu trợ khẩn cấp các xã do Chương trình 135 tài trợ.

## 2. Hướng trợ cấp xã hội vào đúng đối tượng

Một vấn đề cấp thiết người dân địa phương đưa ra là trợ cấp xã hội không được hướng đúng vào đối tượng thụ hưởng do sự thiếu chính xác trong quá trình phân loại hộ nghèo (xem Phần C3.2). Điều này đã làm cho mục đích của kế hoạch trợ cấp xã hội trở thành một vấn đề nóng hổi. Vì tiêu chí cho các chương trình trợ cấp xã hội trong nhiều trường hợp không được xác định rõ ràng, việc lập kế hoạch cũng như quá trình ra quyết định về các nhóm được thụ hưởng luôn chỉ do những người có quan hệ họ hàng trong hệ thống quản lý hành chính địa phương đưa ra, ý kiến và đề xuất của người dân ít được quan tâm. Điều này hiển nhiên làm cho các chương trình trợ giúp không tập trung đúng vào đối tượng thụ hưởng, kể cả các chương trình trợ giúp xã hội.

### Hộp E- 2: Thiếu thông tin về các chương trình hỗ trợ xã hội ở cấp cơ sở

#### *Các cuộc thảo luận theo nhóm cấp buôn và xã tại xã Đạo Nghĩa*

*Hầu hết cán bộ lãnh đạo, cán bộ địa phương và dân đều không được cung cấp thông tin rõ ràng về Nghị định 07 quy định về trợ cấp đối với những nhóm bị thiệt thòi và các mục đích của nó. Gần đây, ở xã, một vài trợ cấp cho người cao tuổi theo nghị định không được thực hiện do thiếu ngân sách.*

*Người dân và đặc biệt là người nghèo nói chung thiếu thông tin về trợ cấp xã hội và quyền của họ đối với trợ cấp xã hội. Người nghèo biết rất ít về các điều kiện để được nhận trợ cấp xã hội và rất bị động khi nhận trợ cấp từ Chính phủ. Điều này phản ánh tình trạng thông tin không đầy đủ không đủ ở cấp cơ sở. Người nghèo giữ giấy chứng nhận hộ nghèo trong túi của họ mà không thực sự hiểu được cách sử dụng chúng.*

Cuộc nghiên cứu thấy rằng người được hưởng trợ cấp từ các chương trình hỗ trợ xã hội ở các nơi khác nhau thì khác nhau vì phương pháp lập danh sách khác nhau. Sự tham gia của địa phương trong việc lập danh sách là rất ít mặc dù cán bộ địa phương đã cam kết giúp đỡ những người có giấy chứng nhận hộ nghèo và đã xem xét lại danh sách. Dân làng ở xóm 7C, xã Êa'Hiao và xóm 2, xã Quang Tân đề nghị việc xem xét danh sách phải có sự tham gia của người dân.

Việc quản lý và điều phối trợ cấp xã hội là một vấn đề nữa ảnh hưởng đến chất lượng của các chương trình trợ cấp xã hội. Hiện nay ở Đắk Lắk, việc quản lý công tác khắc phục hậu quả thiên tai thiếu sự phối hợp giữa các cơ quan và tổ chức nhà nước. Kết quả là thường xảy ra sự chồng chéo và không tập trung vào đối tượng đáng được hưởng.

### **3. Kiến nghị của người nghèo**

Kiến nghị phổ biến nhất là cần có sự can thiệp lâu dài và phân quyền hơn nữa để có thể hỗ trợ dưới bất kỳ hình thức sẵn có nào vào những thời điểm cần thiết. Để cải thiện trợ cấp khôi phục, ví dụ trong thời gian tai họa thiên nhiên, cần lập một quỹ. Những địa phương bị thiệt hại nặng nề nhất cần được dễ dàng sử dụng quỹ này. Trợ giúp không dự tính trước từ trước tới nay đã giúp được nhưng đã làm cho các xã mong đợi quá nhiều.

**Bảng E-3: Theo người nghèo, có nhiều cách cung cấp hỗ trợ xã hội bền vững hơn**

#### ***Nhóm cán bộ buôn Ale B và nhóm nam xã Quang Tân***

*Ưu tiên hàng đầu là cần cố gắng nhiều hơn để nâng cao nhận thức của người dân về bản chất của trợ cấp xã hội. Bất cứ hình thức bao cấp nào phải tập trung vào những người cao tuổi, người tàn tật, phụ nữ làm chủ gia đình hay trẻ mồ côi không có người thân giúp đỡ. Đối với những gia đình nghèo, việc phát triển sức lao động, chương trình nông nghiệp và đào tạo nghề nghiệp có thể thích hợp hơn.*

Do không có mạng lưới an sinh xã hội, người dân địa phương nói rằng đầu tiên họ dựa vào sự giúp đỡ của họ hàng và hàng xóm. Ở buôn Ale B, người dân đã khẳng định tác động quan trọng của các nhóm có cùng lợi ích do Hội phụ nữ tổ chức. Trong các nhóm này, một vài gia đình đã tình nguyện giúp đỡ lẫn nhau, đặc biệt là giúp các hộ gia đình nghèo và phụ nữ, bằng cách đề nghị cho vay, chia sẻ kinh nghiệm trồng trọt và chăn nuôi. Đây thực sự là một dấu hiệu tốt để bắt đầu các sáng kiến phát triển hoà nhập, nhằm góp phần thúc đẩy sự tham gia và tạo quyền.

Một lần nữa, việc truyền bá thông tin hai chiều cần được ưu tiên. Các yếu tố như tục lệ địa phương và truyền thống trợ giúp giữa các cộng đồng địa phương cần được xem xét khi thực hiện các hoạt động hỗ trợ xã hội. Thêm vào đó, các nhóm cộng đồng ở cơ sở sẽ được lợi từ việc được tiếp tục hỗ trợ.

## F. Cải cách hành chính công

### 1. Thành tích, cơ hội và thách thức

#### 1.1. Thành tích

Cải cách hành chính công (CCHCC) được thí điểm ở Đắk Lắk với sự giúp đỡ về chuyên môn và tài chính của DANIDA từ năm 1997. Tất cả cán bộ được phỏng vấn đều nhận thấy tầm quan trọng của cải cách này và hiểu được chiến lược dài hạn của nó. Tuy nhiên, ở những xã và buôn đoàn nghiên cứu đến làm việc, đa số người được phỏng vấn không biết và hiểu đầy đủ về cải cách này vì CCHCC chưa chính thức bắt đầu ở địa phương họ. Mặc dù vẫn còn hơi sớm để thảo luận chi tiết, cán bộ lãnh đạo địa phương đều ghi nhận những thay đổi có ích từ khi CCHCC được khởi xướng. Quan điểm này có lẽ không chỉ đề cập đến những thay đổi tiềm tàng do cải cách mang lại, mà chúng còn phản ánh những thay đổi chung.

Khi thảo luận về cải cách hành chính, những người được phỏng vấn ở địa phương thường nói đến i) sự cải thiện và đơn giản hoá các thủ tục hành chính; ii) thủ tục hành chính đòi hỏi ít thời gian hơn; iii) ít các loại phí không cần thiết hơn; và iv) các thủ tục hành chính và lệ phí trở nên công khai hơn.

#### Hộp F- 1: Ví dụ về kết quả CCHCC

##### **Người dân cho biết nhiều ví dụ về tác động tích cực của CCHCC:**

*Trước kia, thủ tục đăng ký kinh doanh đòi hỏi nhiều loại giấy tờ như tờ khai xin đăng ký, bản sao chứng minh thư, sổ hộ khẩu, bằng cấp chuyên môn v.v. Nhưng bây giờ chỉ cần duy nhất tờ khai xin đăng ký kinh doanh. Người dân trước đây thường phải đến phòng công chứng vài lần để công chứng giấy tờ, nhưng bây giờ chỉ cần một lần. Thủ tục chứng nhận quyền sử dụng đất trước đây yêu cầu phải đến vài cơ quan có liên quan, nhưng bây giờ chỉ có một nơi duy nhất và chỉ mất tổng cộng có 10 ngày so với trước đây là hơn 1 tháng. Nếu trước đây thường phải mất thời gian để cấp một giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh cho doanh nghiệp tư nhân, thì nay chỉ mất trung bình 5 ngày. Thủ tục giải quyết các chính sách xã hội, như các chính sách đối với các thương binh, liệt sỹ, đã từng mất khá nhiều thời gian, nhưng hiện nay chỉ mất tối đa 26 ngày. Nếu trước đây người dân không có thông tin rõ ràng về thủ tục chứng nhận quyền sử dụng đất, thì bây giờ thủ tục được thông báo công khai tại phòng tiếp dân. Mọi người được chỉ dẫn kỹ về tất cả các bước cần thiết phải làm, cần loại giấy tờ nào và lệ phí cho mỗi bước.*

*Một người dân đến làm thủ tục hành chính ở phòng tiếp dân thành phố Buôn Ma Thuột nói: "Bây giờ tôi biết phải làm gì, tất cả mọi thứ đều rõ ràng đối với tôi. Điều này làm cho tôi cảm thấy vui vẻ khi rời Ủy ban nhân dân thành phố".*

Sau khi tiến hành thí điểm, UBND tỉnh, trong Quyết định số 719/QĐ-UB ngày 10 tháng 3 năm 2003, đã chính thức phê duyệt mô hình "Một cửa" (MC) như một phần của chương trình CCHCC. Theo các quan chức tỉnh có liên quan, mô hình này sẽ được triển khai rộng trong toàn tỉnh vào cuối năm 2003. Một ủy ban cấp tỉnh sẽ được thành lập để điều phối chương trình cải cách. Dựa trên kinh nghiệm của thời kỳ làm thí điểm, uỷ ban này sẽ xây dựng một đề xuất chi tiết về mô hình

MC với các qui định và thủ tục hoạt động. Theo Ban Tổ chức Cán bộ tỉnh, đang có đề nghị áp dụng mô hình thí điểm MC. Mô hình này chủ yếu nhằm cải thiện sự phối hợp giữa các cơ quan chính quyền chủ chốt để đơn giản hoá các thủ tục hành chính như giảm thời gian, công việc giấy tờ và các lệ phí không cần thiết.

### **1.2. Những thách thức và những điểm bất hợp lý**

Những thách thức do những người được phỏng vấn nêu lên gồm: i) qui trình thực hiện cải cách chậm chạp; ii) không có kế hoạch hành động rõ ràng cho việc triển khai, ít các qui định lồng ghép cải cách này vào quá trình phát triển chung; iii) thiếu cán bộ có khả năng làm việc ở cơ sở; iv) thiếu trang thiết bị và cơ sở; và v) cơ cấu phân quyền ở cấp cơ sở thiếu rõ ràng.

Cải cách hành chính ở huyện Êakar, thành phố Buôn Ma Thuột, huyện Krông Pac và Sở Địa chính tỉnh mới bắt đầu vào tháng 5 năm 1997. Ngày 20 tháng 2 năm 2002, UBND tỉnh Đắk Lắk đã phê chuẩn kế hoạch thực hiện cải cách trong giai đoạn 2001-2005. Qua các cuộc thảo luận ở cấp xã và buôn, một điều rõ ràng là người dân ở địa phương không biết về CCHCC.

Bước đầu CCHCC đã mang lại sự cải thiện chung trong công tác hành chính. Tuy nhiên, hầu hết cán bộ tỉnh được phỏng vấn đều lo ngại rằng mô hình thí điểm MC chỉ tập trung vào việc giải quyết những thông lệ xấu và sự điều phối kém, nhưng ít động chạm đến cơ cấu tổ chức hay năng lực và nhiệt tình của cán bộ nhà nước. Điều này có thể dẫn đến tình trạng gọi là “bình mới rượu cũ”, nghĩa là về lâu dài vẫn không có bất cứ sự thay đổi nào về chất.

Rất khó thực hiện cải cách khi Sở LĐT&XH không phải là thành viên của Ban chỉ đạo. Thủ tục hiện nay về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và giải quyết tranh chấp đất đai chỉ do Phòng Địa chính thực hiện. Thủ tục đôi khi lại bị ách tắc tại Phòng Thuế. Nếu Sở LĐT&XH là thành viên của Ban chỉ đạo, đã không xảy ra sự ách tắc này vì Sở LĐT&XH có thể khai thông những ách tắc về thủ tục ở Phòng Thuế.

Qui định về trách nhiệm trong hệ thống cấp bậc hành chính còn thiếu rõ ràng. Tất cả các trường hợp huyện không giải quyết được đều được chuyển lên tỉnh. Tỉnh đến lượt lại chuyển chúng đến các cấp cao hơn và chờ đợi.

Khả năng của cán bộ ở địa phương còn hạn chế. Lương của họ vẫn còn quá thấp. Nhân viên chủ chốt cấp cơ sở có học vấn thấp và hiểu biết ít về quyền của người dân. Do khối lượng công việc phải làm tăng lên, nhiều lãnh đạo cấp tỉnh đã phải đảm nhận nhiều việc thông thường không phải là trách nhiệm của họ.

Hiện nay, chỉ có UBND thành phố Buôn Ma Thuột có máy photôcopy. Tất cả giấy khai sinh và những giấy tờ khác phải đưa/đánh máy vào máy tính, nhưng lại không đủ máy tính cho tất cả các xã. Một người dân ở buôn Tung Kuh, xã Êa'Ral phàn nàn rằng anh ta đã phải đi bộ 7km để photô giấy tờ và anh ta đã phải đến đó nhiều lần vì nhân viên xã không hài lòng với chất lượng photô kém.

Tất cả các thành viên trong Ban chỉ đạo CCHCC ở cấp huyện và cấp tỉnh đều phải đảm nhận công việc này như một nghĩa vụ phải làm thêm. Chẳng hạn như ông Chủ tịch tỉnh, Trưởng Ban, đảm đương từ 15 đến 20 vị trí khác nhau tại cùng một

thời điểm. Đây cũng là tình trạng chung ở cấp huyện. Chủ tịch huyện nắm giữ nhiều vị trí lãnh đạo khác. Do đó, họ chỉ giành được ít thời gian cho công việc này. Họ mong có 26 giờ/ngày để có thể giành thêm 2 tiếng cho công việc CCHCC. Thực hiện cải cách hành chính ở những nơi mà những người ủng hộ chủ chốt có những vai trò khác nhau cũng có nghĩa là người thực hiện cũng chính là người giám sát công việc. Điều này có thể có nghĩa là đặt người dân vào một vị trí phải thoả hiệp. Theo ông Trí, Phó Ban Tổ chức Cán bộ tỉnh, cần phải có một cơ quan chịu trách nhiệm về CCHCC.

Hệ thống phân quyền và ủy quyền còn thiếu rõ ràng. Ví dụ việc tuyển giáo viên cho các huyện do lãnh đạo cấp tỉnh quyết định, nhưng không ai rõ tại sao việc này lại không được thực hiện ở cấp huyện. Thông thường, giáo viên được chọn từ các nơi khác không có kinh nghiệm làm việc tốt ở nơi mới, hậu quả là họ ít nhiệt tình trong công việc. Hầu hết giáo viên được chính quyền tỉnh tuyển đều không muốn làm việc ở cấp cơ sở.

## 2. Người dân đã nghe cải cách nhiều hơn

- **Cần phải đơn giản hoá thủ tục ngân hàng**

Dân ở xã Êa'Ral phàn nàn về thủ tục rắc rối của ngân hàng, yêu cầu họ đến ngân hàng nhiều lần và phải trả mấy loại lệ phí. Trung bình, một người vay phải mất tổng cộng 300.000đ để vay được 5 triệu đồng, tùy thuộc vào mối quan hệ giữa người vay với nhân viên ngân hàng. Người dân phải đến ngân hàng nhiều lần để vay được tiền. Do từ buôn đến ngân hàng rất xa, trong một số trường hợp, người dân quyết định không vay tiền ngân hàng nữa. Hội phụ nữ xã Êa'Ral cho rằng việc cho vay chậm là do người vay thiếu hiểu biết về thủ tục ngân hàng và cũng do ngân hàng đặt ra thủ tục quá rắc rối. Hơn nữa, ngân hàng còn yêu cầu Hội phụ nữ phải thế chấp tài sản khi xin vay, nhưng theo quy định, họ có thể được vay với thế chấp bằng uy tín.

- **CCHCC cần được triển khai thêm ở cấp xã**

Cho đến nay, CCHCC chỉ được thực hiện tại cấp tỉnh và huyện. Từ buôn đến và trung tâm huyện rất xa, đặc biệt đối với người nghèo.

Theo cán bộ tỉnh, một trung tâm dịch vụ pháp lý đã được thành lập phục vụ người nghèo, nhưng tiếp cận dịch vụ này còn rất khó khăn. Trong tương lai, cần thành lập những trung tâm như vậy ở các huyện và cải cách hành chính MC cần được tiến hành ở cấp xã.

### Hộp F- 2: Người nghèo gặp khó khăn với thủ tục hành chính

**Ông Diêu Dương, Buôn 2, xã Quảng Tân, huyện Đak'RLap**

Con trai ông Diêu Dương đã tốt nghiệp trung học cơ sở vào năm 2000. Cháu muốn học cấp 3 nhưng gia đình quá nghèo. Người ta khuyên ông Diêu Dương lên gặp lãnh đạo huyện để xin miễn học phí cho con. Khi tới huyện, ông được bảo phải lên tận tỉnh và ở đây ông không được bảo phải tiếp tục làm gì. Hậu quả là con trai của ông phải bỏ học.

- **Tiến hành tập huấn cho trưởng và phó buôn**

Hầu như tất cả cán bộ cấp buôn làng cần được tập huấn để nâng cao năng lực và trình độ công tác của họ. Những người được phỏng vấn cũng phàn nàn về sự



thiếu trách nhiệm giải trình của cán bộ buôn. Ví dụ trong trường hợp phân loại hộ nghèo, nhiều hộ nghèo đã không có trong danh sách. Tương tự như vậy, cán bộ buôn không có khả năng giải quyết một vấn đề quan trọng là tình trạng thiếu đất theo Quyết định 132, do vậy số hộ bị thiếu đất cao hơn nhiều so với danh sách được lập.

Cần xem xét lại có trợ cấp tài chính cho cán bộ buôn làng. Hiện nay, mỗi tháng trưởng buôn chỉ được nhận 90.000 đồng và phó buôn 70.000 đồng. Xét điều kiện đi lại khó khăn và xa xôi giữa các buôn, khoản trợ cấp trên không đủ cho họ thực hiện công việc của mình.

- ***Cần áp dụng một hệ thống trách nhiệm giải trình 2 chiều***

Người dân buôn 7C, xã Êa'Hiao than phiền về việc chậm cấp sổ đăng ký hộ khẩu thường trú cho cả buôn. Từ cuối năm 2000, người dân trong buôn đã phải trả một khoản tiền đáng kể để được cấp sổ đỏ, nhưng họ vẫn chưa nhận được sổ đỏ. Người dân đề nghị thưởng cho những người nào làm tốt và phạt những người không chịu làm.

**Hộp F- 3: Chính quyền địa phương không giải quyết được các vấn đề về sở hữu đất**

***Ông Diêu Dinh, 53 tuổi, Buôn 2, xã Quảng Tân***

*Ông Dinh có 10 người trong đó 5 người đã lập gia đình. Gia đình ông đã sống ở buôn 2 từ nhiều năm và họ có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Năm 1985, lâm trường quốc doanh số 6 được thành lập. Đất của gia đình ông và của những người dân khác trong buôn bị chuyển vào cho lâm trường quản lý. Năm 1998, ông và người dân trong buôn yêu cầu xã giải quyết vấn đề sở hữu đất, nhưng vấn đề này đã không được giải quyết do nó vượt thẩm quyền của cán bộ UBND xã. Từ đó đến nay vẫn không có tiến triển gì về vấn đề này. Hậu quả là 70 hộ dân địa phương trong tổng số trên 80 hộ đã quyết định rời bỏ buôn và chuyển đến sống ở những vùng hẻo lánh hơn.*

## G. Di cư và môi trường

### 1. Di cư đến tỉnh Đắk Lắk

Sau năm 1975, Chính phủ Việt Nam có chính sách đưa người dân từ các tỉnh miền Bắc và miền Trung đến vùng Tây Nguyên để xây dựng các khu kinh tế mới. Ngoài di dân có kế hoạch, đã diễn ra tình trạng di dân tự do. Tình trạng di dân xảy ra mạnh nhất trong giai đoạn 1995 - 1999 khi giá cà phê tăng cao. Đến cuối quý 1 năm 2003 có 557.652 người nhập cư trong đó có 181.000 dân nhập cư tự do. Khoảng 30% người nhập cư là người dân tộc thiểu số đến từ các vùng miền núi phía Bắc như Tày, Nùng, Dao và Sán Chi. Trong vài năm gần đây, đa số người nhập cư tự do là người H'Mông. Đa số họ di cư đến các khu rừng để khai hoang đất cho sản xuất nông nghiệp. Từ đó tỉnh Đắk Lắk phải đối mặt với vấn đề phá rừng trầm trọng, đặc biệt trong giai đoạn 1995 và 1999. Diện tích đất khai hoang khác nhau theo từng hộ. Tùy thuộc vào nguồn sức lao động và vốn của từng gia đình, hộ này có nhiều đất hơn hộ khác. Thị trường đất đai trở nên sôi động trong thời kỳ cà phê được giá cao, với một số nhà buôn bán đất (còn được gọi là "tỷ phú đất"), đi vào các vùng rừng thuê người địa phương khai hoang đất rồi đem bán cho người nhập cư để kiếm lãi.

Mặc dù dòng người nhập cư đến Đắk Lắk đã tương đối giảm trong mấy năm gần đây, nó đã và đang được coi là một trong những nguyên nhân gây nghèo ở Đắk Lắk. Tốc độ tăng dân số nhanh đã gây áp lực lớn đến nguồn tài nguyên của địa phương, điều này lại tác động xấu đến tình hình sở hữu đất ở địa phương, đặc biệt làm cho người nghèo và các cộng đồng bản xứ bị thiệt thòi. Đa số người được phỏng vấn đều cho rằng người nhập cư là nguyên nhân làm dân số trong tỉnh tăng vọt trong khoảng 20 năm trở lại đây.

#### 1.1. Tình hình của người nhập cư

- *Thiếu đất*

Có thể nêu các nguyên nhân thiếu đất của người nhập cư tự do như sau:

**Bán hết đất:** Không chỉ người bản xứ, mà cả người nhập cư tự do cũng bị thiếu đất. Sản xuất cà phê đòi hỏi nhiều khoản đầu tư ngoài sức lao động gia đình. Đầu tư trực tiếp cho một ha cà phê là khoảng 10 triệu đồng, số tiền này vượt quá khả năng của đa số hộ nghèo. Họ phải vay tiền từ ngân hàng hay các nơi khác. Khi cà phê bị rớt giá, thu nhập của họ không đủ để thanh toán nợ và họ phải bán đất đi.

**Cho thuê đất:** Một hợp đồng cho thuê đất từ 6 đến 12 năm sẽ mang lại cho người chủ 10 triệu đồng cho 1 ha<sup>1</sup>, khiến cho việc cho thuê đất trở nên hấp dẫn. Hơn nữa, việc cà phê bán được giá cao cũng làm tăng diện tích trồng cà phê nên một số người nhập cư giàu có thể mua thêm đất để mở rộng trang trại trồng cà phê. Sau khi bán đất, những người bán phải vào các khu rừng để tìm những mảnh đất có thể khai phá được dù chúng khó canh tác hơn (độ dốc cao hơn, xa các nguồn nước hơn) và điều kiện sống ở đó cũng khó khăn hơn.

---

<sup>1</sup> Tại một số vùng, đã có chi thị cấm nông dân bán đất được cấp. Tuy nhiên trong thực tế vẫn xảy ra việc bán đất.

### Hộp G-1: Nông dân không có đất cũng giống như trẻ mồ côi

**Lâm Văn S, 31 tuổi, dân tộc Hoa, Buôn 2, xã Quảng Tân**

Lâm Văn S đến xã Quảng Tân vào năm 2000 cùng với vợ và hai con nhỏ. Để kiếm sống, anh thuê 3.000 m<sup>2</sup> của bố vợ và sống trong căn nhà tranh nhỏ được dựng tạm trên một miếng đất. Anh cố khai hoang 2.000 m<sup>2</sup> đất trồng lúa nhưng không thể trồng được do bị hạn hán vào mùa khô và ngập lụt vào mùa mưa. Anh mong ước có tiền để đào một ao nuôi cá trên mảnh đất này. Nguồn thu nhập chính của gia đình là từ tiền công đi làm thuê hàng ngày và vận chuyển vật tư và/hay làm cỏ trong các vườn cà phê. Do cà phê bị rớt giá nên anh không có nhiều cơ hội đi làm thuê. Anh muốn được vay tiền của ngân hàng và họ hàng để mua một mảnh đất để sản xuất.

- **Nghèo**

Theo Ban Định canh và Định cư của tỉnh (ĐCĐC), người nhập cư vào Đắk Lắk có thể chia thành 4 nhóm như sau:

- Người nhập cư giàu: rất ít, họ mua đất để thành lập trang trại.
- Các hộ người Kinh sống ở thị trấn và thành phố hay ở những vùng đất tốt với điều kiện canh tác thuận lợi: họ là những hộ khá.
- Người nhập cư là người dân tộc thiểu số (thường là Tày và Nùng), họ đến đây sớm hơn các dân tộc khác: đa số họ hiện nay không nghèo.
- Người nhập cư là người dân tộc thiểu số mới đến định cư tại đây: họ phải chịu nhiều khó khăn về kinh tế. Theo thống kê của Ban ĐCĐC, toàn tỉnh có khoảng 13.000 hộ thuộc loại này.

Nhóm người nhập cư cuối cùng được phân loại là nghèo “kinh niên”. Họ thiếu đất sản xuất và không được đăng ký hộ khẩu thường trú do thiếu các giấy tờ cần thiết. Họ khó vay tiền do không có sổ đỏ. Ví dụ tại buôn 7C, xã Êa’Hiao, trong tổng số 119 hộ chỉ có 4 hộ có sổ đỏ. Như vậy họ không còn cơ hội nào khác ngoài việc đi vay bên ngoài với lãi suất cao, đôi khi tới 40% cho một vụ mùa. Tại huyện Đak’Rlap, từ năm 1986 đến 2003, dân số tăng từ 12.000 lên 80.000 người, trong đó 20.000 người không có hộ khẩu thường trú. Họ thường làm thuê để kiếm sống. Những người nhập cư này đang sống ở những vùng hẻo lánh với cơ sở hạ tầng nghèo nàn. Theo Ban ĐCĐC, trong một số trường hợp, họ ở sâu trong rừng và chính quyền địa phương không biết chính xác họ ở đâu.

- **Tỷ lệ bỏ học và người lớn biết chữ thấp**

Việc cà phê bị rớt giá, thiếu vốn, ít đất canh tác cho cây lương thực và thiếu nước tưới, tất cả là nguyên nhân làm cho năng suất nông nghiệp thấp. Do điều này, trẻ em nhà nghèo thường phải bỏ học vì bố mẹ không có tiền đóng các loại phí, hoặc do trẻ em phải lao động kiếm tiền cho gia đình. Tỷ lệ bỏ học trong cả người nhập cư và người bản xứ đều cao. Tỷ lệ người lớn biết chữ trong số những người nhập cư là rất thấp, đặc biệt là phụ nữ. Những người được phỏng vấn nói rằng ít có khả năng xoá được tình trạng mù chữ trong các cộng đồng này.

- **Nợ nần và thiếu vốn**

Mặc dù ngân hàng đã đảo nợ một số khoản vay khó đòi, những người nhập cư nghèo vẫn lo mình không có khả năng trả nợ. Bản thân các ngân hàng đã gặp phải

những khó khăn lớn – quá nhiều món nợ khó đòi. Nhiều người nghèo, kể cả người nhập cư không tìm được cách trả nợ và trông đợi việc áp dụng các chính sách tín dụng ưu đãi của nhà nước. Họ sống trong hy vọng là giá cà phê sẽ tăng trở lại, nếu không, họ sẽ phải bán đất đi. Nhiều người được phỏng vấn khuyến nghị rằng Nhà nước cần có nhiều chính sách vì người nghèo và vì người nhập cư hơn để tạo điều kiện thuận lợi cho người nghèo và người nhập cư không có đất, vì dụ cho họ đăng ký hộ khẩu thường trú hay cho vay tiền dài hạn hơn để sản xuất.

#### Hộp G-2: Không có sổ đỏ, hộ nghèo không thể vay ngân hàng

**Triệu Văn An, 35 tuổi, dân tộc Tày, buôn 7C, xã Êa'Hiao**

Triệu Văn An, người dân tộc Tày từ huyện Trùng Khánh, tỉnh Cao Bằng, di cư vào Đắk Lắk năm 1992. Năm 1996, anh mua 3.000 m<sup>2</sup> đất dốc từ một người Êđê với giá 200.000 đồng để trồng cà phê và 1.000 m<sup>2</sup> đất trồng lúa nước với giá 2,5 triệu đồng vào năm 2003. Gia đình anh có 5 khẩu sống trong một căn nhà nhỏ tường gỗ rộng khoảng 25 m<sup>2</sup>. Nguồn thu nhập chính của họ là từ trồng cà phê và lúa nước. Tuy nhiên, thu nhập của họ không ổn định do gặp hạn hán vào mùa khô và lụt lội vào mùa mưa. Mỗi năm, họ thiếu ăn từ 2 đến 3 tháng. Vào thời điểm khó khăn, họ phải đi làm thuê ở các buôn lân cận với giá 15.000 đ/ngày. Không riêng anh An, mà cả buôn 7C không được vay vốn ngân hàng cho sản xuất do họ không có sổ đỏ.

- **Chính quyền địa phương ít sự quan tâm**

Dân nhập cư tự do thường có xu hướng sống ở những vùng hẻo lánh, do đó chính quyền địa phương không thể quan tâm đầy đủ đến họ. Người nhập cư thường phàn nàn rằng “các cộng đồng địa phương được quan tâm nhiều hơn trong khi chúng tôi không được quan tâm”. Về vấn đề thiếu đất “chúng tôi phải tự chia với nhau trong khi người dân địa phương được chính quyền cấp nhiều đất hơn”. Nhiều người nhập cư không biết chữ và đây là lý do tại sao họ không biết được thông tin về các chính sách của Nhà nước. Trợ cấp xã hội đã tập trung vào người thiểu số bản xứ nhưng không phải vào người nhập cư, cũng là những người nghèo.

#### 1.2. Cán bộ lãnh đạo và người bản xứ nghĩ gì về người nhập cư

- **Đưa đến các công nghệ và phương thức canh tác mới**

Những người di cư đến Đắk Lắk trước năm 1999 thường có trình độ học vấn và kinh nghiệm sản xuất nhất định. Do đó, họ đã giúp đưa đến các kỹ thuật canh tác mới và xây dựng các vùng cây công nghiệp rộng lớn. Đa số người được phỏng vấn, đặc biệt là người bản xứ, nhấn mạnh rằng người nhập cư đã giúp họ đa dạng hoá kinh nghiệm sản xuất, đặc biệt là trong trồng cà phê. Tuy nhiên, người nhập cư cũng gây ra một số khó khăn về kinh tế và xã hội đối với tỉnh nói chung và đối với cộng đồng bản xứ nói riêng.

- **Làm đảo lộn các kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội và công tác quản lý các nguồn tài nguyên, đặc biệt là đất**

Số lượng người nhập cư quá lớn đã gây ra áp lực dân số nặng nề lên các nguồn tài nguyên của địa phương, làm đảo lộn các kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội. Đối với đa số cán bộ và người dân địa phương, di cư đồng nghĩa với phá rừng để có đất sản xuất nông nghiệp và để ở. Cuộc khảo sát cho thấy phần lớn người nhập cư

đầu tiên đến ở tại các vùng trước đây do người khác đã khai phá. Sau đó, họ bắt đầu mở rộng các vườn cà phê của mình bằng nhiều cách như thuê và/hay mua lại đất từ người dân địa phương và tự khai phá đất mới. Những hoạt động này trong nhiều trường hợp đã tạo ra áp lực nặng nề lên các nguồn tài nguyên của địa phương, đồng thời làm đảo lộn các kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội và các hệ thống quản lý và sở hữu đất.

Trước năm 2002, một loạt các vụ xung đột liên quan đến đất đã xảy ra giữa những người nhập cư và người dân tộc địa phương, và giữa các nhóm dân nhập cư khác nhau. Căng thẳng về sở hữu đất đã xảy ra thậm chí giữa các lâm trường. Hiện nay, nhiều trường hợp vẫn chưa được giải quyết dẫn đến kiện tụng và căng thẳng giữa các nhóm dân tộc, chủ yếu là giữa người Kinh và người Thượng. Các nguyên nhân của xung đột về đất đai là (i) người nhập cư mua lại các mảnh đất từ người bản xứ, sau đó tiếp tục dần dần mở rộng; (ii) người dân tộc du canh du cư và người nhập cư khai phá những vùng đất mà người bản xứ đã canh tác; (iii) diện tích đất do các nông-lâm trường quản lý quá rộng vượt quá khả năng quản lý của họ, dẫn đến tình trạng người nhập cư lấn chiếm và khai phá đất .

- ***Làm mất trật tự xã hội***

Có ý kiến phát biểu là trước khi có dòng người nhập cư, cuộc sống ở địa phương an toàn và ổn định. Ngày nay, đang phổ biến một số tệ nạn xã hội như nghiện hút. Cán bộ địa phương cũng lo lắng về tình trạng các vùng xa xôi hẻo lánh trở thành nơi cư trú cho các tên tội phạm. Người dân bản xứ phàn nàn về tình hình trộm cắp vật xảy ra thường xuyên.

### ***1.3. Một số biện pháp đang được triển khai để ổn định cuộc sống của người nhập cư***

Tỉnh Đắk Lắk đã có nhiều tiến bộ trong việc giải quyết các vấn đề mà người nhập cư gặp phải như cho đăng ký hộ khẩu, cấp sổ đỏ, cải thiện sự tiếp cận đến các dịch vụ y tế và giáo dục. Những người được phỏng vấn khẳng định rằng đã có nhiều chương trình hỗ trợ để xây dựng cơ sở hạ tầng như trường học, trạm xá, đường, giếng gia đình và thủy lợi. Người nhập cư ở các vùng có Chương trình 135 cũng được hưởng các quyền lợi như các nhóm dân cư địa phương khác.

Các chương trình hỗ trợ cung cấp cho người nhập cư gạo, muối và quần áo, giảm học phí và đóng góp xây dựng trường, khám chữa bệnh miễn phí, trợ giá vật tư và giá vận chuyển đã được áp dụng cho người nhập cư nghèo ở vùng III. Tuy nhiên, theo những người được phỏng vấn ở cấp buôn, những hỗ trợ trên chỉ giúp người nhập cư trong một thời gian ngắn và hiệu quả thấp. Ví dụ mặc dù có chính sách miễn học phí, nhưng các chi phí khác đóng cho trường lại quá cao, hậu quả là con của họ phải bỏ học. Một ví dụ khác, việc trợ giá vật tư và giá vận chuyển chỉ mang lại lợi ích cho người phân phối do người nghèo không có tiền để mua các vật tư.

## **2. Môi trường**

### ***2.1. Sự thoái hoá môi trường và các nguồn tài nguyên ở tỉnh Đắk Lắk***

So với năm 1993 tổng diện tích đất sản xuất nông nghiệp của tỉnh tăng gấp đôi, trung bình hàng năm tăng 46.000 ha. Đa số diện tích đất mới khai phá được dùng để trồng cây công nghiệp, chủ yếu là cà phê. Do tốc độ mở rộng diện tích đất

trồng trọt nhanh, tỉ lệ che phủ của rừng giảm từ 90% năm 1960 xuống 57% năm 1995, rồi xuống dưới 50% trong những năm cuối thập kỷ 90. Trong 20 năm gần đây, trung bình mỗi năm Đắk Lắk mất 20.000 ha rừng<sup>2</sup>. Theo người dân địa phương, nguyên nhân chính của việc phá rừng là do tốc độ di dân tới cao. Người di cư không có vốn nên họ phải khai phá đất rừng để sản xuất nông nghiệp. Nhu cầu có đất để sản xuất nông nghiệp của người di cư, cùng với giá cà phê và hạt tiêu tăng lên đã đẩy nhanh tốc độ phá rừng lên đỉnh cao trong những năm từ 1994 đến 1998. Ngoài ra, còn có những nguyên nhân chủ quan khác như năng lực quản lý kém của các lâm trường địa phương, việc chậm cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho người dân, chậm qui hoạch đất, ranh giới hành chính không rõ ràng và hợp lý trong việc lập kế hoạch sử dụng đất. Hậu quả là các nguồn tài nguyên bị thoái hoá nghiêm trọng (như xói mòn đất). Do rừng bị phá, các nguồn nước trở nên cạn kiệt trong mùa khô và lụt lội thường xảy ra trong mùa mưa, gây ra những tổn thất to lớn.

## **2.2. Môi trường và công tác xoá đói giảm nghèo ở Đắk Lắk**

### **• Người nghèo bị tác động tiêu cực hơn bởi nạn phá rừng**

Trải qua nhiều thế hệ, nông dân, đặc biệt là những người nghèo thiểu số ở các vùng miền núi phải dựa vào các nguồn tài nguyên thiên nhiên để kiếm sống. Họ biết rõ cách khai thác và bảo vệ các nguồn tài nguyên. Tuy nhiên, trải qua 30 năm chiến tranh, cùng với tốc độ tăng dân số nhanh chóng đã dẫn đến tình trạng thiếu đất trồng trọt. Sau khi phải bán đất trồng trọt, nhiều hộ nghèo phải chuyển sâu vào trong rừng để khai thác đất mới mặc dù điều kiện sống vất vả hơn. Hậu quả là đất rừng dần trở thành đất nông nghiệp năng suất thấp và mức độ dễ bị tổn thương cao hơn.

Quyết định 132 của Chính phủ là một chính sách phù hợp nhằm giải quyết các nhu cầu của người dân tộc bản xứ. Nhưng vẫn còn nhiều khó khăn trong việc giải quyết các vấn đề liên quan đến thiếu đất, sở hữu đất và khan hiếm các nguồn tài nguyên địa phương.

### **• Người nghèo bị thiệt thòi nhất do đất bị thoái hoá**

Các cộng đồng thiểu số địa phương có truyền thống du canh. Ngày nay, với dân số tăng nhanh, áp lực lên các nguồn tài nguyên đất sẵn có cũng tăng lên, hậu quả là độ phì nhiêu của đất giảm. Người bản xứ cho rằng họ cần những hướng dẫn chuyên môn từ cán bộ khuyến nông về cách thức gìn giữ độ phì nhiêu của đất trồng trọt. Nhiều người nghèo ở Tung Kuh, xã Êa'Ral, bị sụt giảm sản lượng thu hoạch chỉ sau 3-4 vụ trồng trọt, do họ không đủ tiền mua phân bón hay các vật tư nông nghiệp khác. Họ không có sự lựa chọn nào khác do không còn vùng đất hoang mới để chuyển đến. Các vườn cà phê cũng ở trong tình trạng tương tự do năng suất của cà phê bị giảm nhanh chóng. Tình trạng đất bị thoái hoá nhanh đòi hỏi phải đầu tư nhiều phân bón hơn, nhưng các hộ nghèo lại không có vốn nếu không đi vay. Đây cũng là lý do tại sao người nghèo ở các huyện Đak'Rlap và Êa'Hleo đề nghị ngân hàng cho họ vay tiền thông qua cán bộ khuyến nông, những người có thể khuyến họ sử dụng món vay hiệu quả hơn.

<sup>2</sup> Sở địa chính Đắk Lắk

Do đã sống qua nhiều thế hệ với rừng, đồng bào dân tộc biết rất rõ về quản lý và bảo vệ rừng. Ngày nay, khi rừng và các nguồn tài nguyên thiên nhiên khác ngày càng ít đi, các cộng đồng người nghèo thiểu số cảm thấy họ phải hội nhập vào môi trường kinh tế mới, mặc dù họ là một bộ phận của nó, họ không thể cạnh tranh nổi về tài chính và kỹ thuật. Một trong những nguyên nhân kinh tế-xã hội chính của suy thoái môi trường là việc cộng đồng dân tộc bản xứ buộc phải từ bỏ những thói quen truyền thống giúp cho các nguồn tài nguyên thiên nhiên được bảo vệ. Đối với họ, các chính sách quản lý và bảo vệ rừng đang làm cho rừng, một nguồn sinh kế, trở nên ít hấp dẫn hơn so với việc phát triển cây công nghiệp. Để bảo tồn và bảo vệ các nguồn lợi từ rừng – một nhiệm vụ khó khăn – Chính phủ cần hỗ trợ đầy đủ các chương trình và chính sách khuyến khích người dân nhận thức đầy đủ về các vấn đề môi trường. Cần huy động một phong trào rộng lớn để bảo vệ môi trường, gìn giữ và sử dụng các nguồn tài nguyên thiên nhiên một cách hợp lý.

- ***Nguồn nước bị cạn kiệt và ô nhiễm***

Diện tích đất có thể trồng lúa nước ở Đắk Lắk chỉ chiếm một tỉ lệ khá nhỏ trong tổng số diện tích đất nông nghiệp của tỉnh. Sản lượng bình quân đầu người tính bằng thóc năm 2002 của 2 huyện Êa'Hleo và Đak'Rlap chỉ từ 30 đến 40 kg. Do đó, đa số các hộ phải áp dụng canh tác cây lương thực trên đất dốc và cây công nghiệp để bổ sung nguồn thu nhập. Việc canh tác trên đất dốc phụ thuộc nhiều vào việc giữ nước và đất. Việc phá rừng trong mấy năm gần đây làm cho nước bị thiếu nghiêm trọng trong mùa khô.

Nông dân phải tưới vườn cà phê 4 lần/ngày để bảo đảm có năng suất cao. Điều này là khó đối với nhiều hộ trồng cà phê nghèo do vườn của họ thường cách xa các nguồn nước và chất đất lại nghèo hơn, khả năng giữ nước thấp, khiến cho chi phí tưới nước trở nên cao hơn. Chính phủ đang triển khai một chương trình cung cấp cho mỗi hộ nghèo 5 lít dầu đi-ê-zen để chạy máy bơm, nhưng cũng chỉ như muối bỏ biển.

Điều quan trọng hơn là phải duy trì rừng. Những người cao tuổi ở buôn Tung Kuh, xã Êa'Ral nói "xin hãy giao rừng cho dân, nếu không thì công ty đồ gỗ nội thất Trường Thành sẽ sớm phá hết rừng." Việc giao rừng cho từng hộ là một chính sách đúng đắn. Tuy nhiên, theo người dân ở xã Quang Tân, công tác bảo tồn rừng được trả rất thấp. Người dân chỉ được trả 20.000 đồng đến 30.000 đồng cho 1 ha rừng, không phải 50.000 đồng theo qui định trong chính sách trong khi họ có thể kiếm dễ dàng 20.000 đồng/ngày khi làm thuê cho các chủ cà phê.

### ***2.3. Môi trường và phụ nữ***

- ***Kiểm củi, một gánh nặng của phụ nữ người Thượng***

Không như người Kinh, đồng bào dân tộc Thượng (bao gồm người Êđê, M'Nông và các dân tộc thiểu số khác) theo chế độ mẫu hệ. Phụ nữ làm hầu hết công việc nội trợ, kể cả kiểm củi và chẻ củi. Theo những phụ nữ được phỏng vấn, họ thường phải đi từ 10 đến 15 km để kiểm củi do không còn những cánh rừng gần nhà. Đã có một vài sáng kiến giới thiệu kỹ thuật đun bếp cải tiến như sử dụng bi-ô-ga để giảm áp lực kiểm củi. Tuy nhiên, người dân địa phương cho rằng việc lắp đặt những thiết bị như vậy là khá tốn kém.

Người nghèo hy vọng có đủ nước sạch cho nhu cầu hàng ngày và cho sản xuất nông nghiệp

Người dân địa phương rất lo ngại về tình trạng khan hiếm nước cho sản xuất nông nghiệp và cho nhu cầu sinh hoạt hàng ngày trong mùa khô. Trong vài năm trở lại đây, đã xảy ra các đợt hạn hán nặng kéo dài. Kể cả khi có chương trình hỗ trợ xây giếng ở xã Đạo Nghĩa, người dân cũng không có đủ nước sinh hoạt trong các mùa khô, do các giếng chỉ được đào sâu 1,5 m. Con suối ở Êatam đôi khi bị cạn trong mùa khô. Ngược lại, mực nước con suối này thường dâng rất cao trong mùa mưa gây ra tình trạng ngập lụt cho một vùng rộng lớn. Do hầu như tất cả các giếng đều được làm cạnh suối nên nguồn nước sinh hoạt bị bẩn và ô nhiễm.

Việc thâm canh cà phê tất yếu dẫn đến tình trạng sử dụng quá nhiều phân bón vô cơ và thuốc trừ sâu, hậu quả là gây ô nhiễm đất và các nguồn nước. Người trồng cà phê nên sử dụng các sản phẩm sinh học để thay thế các loại phân bón vô cơ và thuốc trừ sâu. Tuy nhiên, người nghèo không có khả năng tài chính để sử dụng các loại sản phẩm sinh học khá đắt này dù chúng an toàn hơn về môi trường. Cần có một chính sách khuyến khích và hỗ trợ người nghèo áp dụng công nghệ mới nhằm bảo đảm sản xuất nông nghiệp bền vững và bảo tồn hệ sinh thái.

- ***Việc bảo đảm nhu cầu sinh hoạt hàng ngày trở nên khó khăn hơn***

Theo những người được phỏng vấn ở cấp xã, khoảng 30% người nghèo phải dựa chủ yếu vào rừng để kiếm sống. Ví dụ họ khai thác những sản phẩm như gỗ, măng, mật ong, song mây và tre nứa. Người dân sử dụng rất nhiều gỗ trong xây dựng và làm trụ đỡ các nọc tiêu<sup>3</sup>. Phần lớn nhà của đồng bào dân tộc được làm bằng gỗ. Không có số liệu thống kê chính thức về lượng gỗ dùng cho xây dựng và làm trụ đỡ các nọc tiêu. Ước tính đây là một lượng gỗ rất lớn. Như vậy, điều quan trọng là cần tìm các vật liệu thay thế nhằm giảm bớt áp lực lên các khu rừng.

Việc kiếm các sản phẩm cây gỗ và các lâm sản khác trở nên ngày càng khó khăn do rừng bị khai thác quá mức. Nhân viên kiểm lâm đã thiết lập sự kiểm soát chặt chẽ đối với mọi sản phẩm từ rừng. Tuy nhiên, một số phụ nữ nói rằng bây giờ họ phải làm việc vất vả hơn do cà phê bị rớt giá, họ phải “đi vào rừng hai hoặc ba ngày một lần để khai thác lâm sản chủ yếu cho gia đình mình và hiện nay phải đi hàng ngày vì không chỉ phục vụ cho gia đình mà còn để bán.”

#### ***2.4. Các biện pháp bảo vệ môi trường: khó khăn và thách thức***

- ***Giao rừng - một giải pháp hay nhưng chỉ trên giấy tờ***

Lãnh đạo huyện Êa Hleo nói trong huyện có 4 lâm trường đang quản lý 60.000 ha rừng. Theo Quyết định 168/2001/QĐ-TTg, các lâm trường này đã được yêu cầu giao đất rừng cho các xã để bảo vệ và quản lý. Tuy nhiên, chỉ có một diện tích nhỏ rừng cấm đã được giao lại cho các xã. Tương tự, việc giao rừng ở huyện Đak Rláp đã không diễn ra theo kế hoạch, mặc dù các lâm trường đã được yêu cầu nhiều lần.

---

<sup>3</sup> Theo Niên giám thống kê của tỉnh, trong năm 2002 tổng khối lượng gỗ được khai thác là 168.005m<sup>3</sup> và củi là 1.088.491m<sup>3</sup>.



- ***Qui hoạch đất - một giải pháp cần thiết nhưng còn quá nhiều cản trở cho việc thực hiện***

Kinh tế thiếu đa dạng hoá được xác định là một trong những nguyên nhân chủ yếu làm suy thoái môi trường ở Đắk Lắk. Phần lớn đất trồng trọt bazan được sử dụng cho độc canh cây cà phê, mặc dù chất đất này cũng thích hợp cho việc trồng các loại cây có giá trị cao khác. Các công thức đa dạng hoá và tăng vụ có thể sẽ giúp nông dân địa phương tăng thu nhập và giảm thiểu rủi ro đi cùng với độc canh một loại cây công nghiệp như giá cả thay đổi và thiên tai.

Để đa dạng hoá các hoạt động nông nghiệp, bước đầu tiên là xây dựng qui hoạch đất đai. Đồng thời, dịch vụ khuyến nông cũng cần tập trung giúp nông dân thay đổi tập quán trồng trọt, đặc biệt là thiết lập các hình thức khuyến nông phù hợp. Thị trường toàn cầu hoá chắc chắn sẽ có tác động đến việc sử dụng các nguồn đất, nước và rừng ở Đắk Lắk như đã trình bày ở trên. Để giúp nông dân địa phương khỏi bị phó mặc cho các lực lượng bên ngoài này, cần đa dạng hoá các hoạt động sản xuất nông nghiệp.

Ở tất cả các buôn và xã được khảo sát, những người được phỏng vấn nói rằng không có bất cứ kế hoạch và/hay hướng dẫn cụ thể nào từ phía chính quyền địa phương và dịch vụ khuyến nông địa phương về đa dạng hoá sản xuất. Sở NN&PTNT tỉnh đã xây dựng một chính sách xúc tiến các loại cây trồng ngắn ngày mà nếu thực hiện được sẽ chắc chắn mang lại lợi ích cho nông dân nghèo. Nhưng một câu hỏi hóc búa được đặt ra là loại cây và loại con nào là thích hợp cho nông dân nghèo ở Đắk Lắk. Người nghèo thực sự cần được hỗ trợ, nếu không họ sẽ chỉ sản xuất ra những sản phẩm có giá trị thấp trên thị trường (Xem Phần D 3.2).

- ***Nông nghiệp bền vững: chưa làm được gì mặc dù người ta đã nói nhiều về nó***

Trong hệ thống sản xuất độc canh, đất sẽ trở nên sớm bị bạc màu nếu các phương pháp bảo tồn nước và đất thích hợp không được áp dụng. Tại 2 huyện đoàn nghiên cứu đến làm việc, người dân nói năng suất cà phê giảm từ khoảng 2 tấn/ha/năm khoảng 5 năm trước đây xuống khoảng 0,5 tấn/ha hiện nay, thậm chí không cho thu hoạch. Tình hình tương tự cũng được thấy ở các vùng trồng cây ngắn ngày khác, ở đó năng suất cây trồng giảm mạnh sau 2 hay 3 năm. Năng suất cây trồng không thể duy trì hay nâng cao được nếu không có các kỹ thuật sản xuất bền vững. Người dân nói rằng nhân viên khuyến nông và lãnh đạo đã tham gia vào nhiều cuộc thảo luận về nông nghiệp bền vững, nhưng đến nay vẫn chưa có hoạt động cụ thể nào được triển khai. Đây cũng là nguyên nhân tại sao người dân địa phương ngày càng lo lắng về sự thoái hoá của các nguồn tài nguyên thiên nhiên.

## H. Các kết quả chính và khuyến nghị

### 1. Nghèo đói

#### *Kết quả*

Theo người dân địa phương, trong khoảng năm năm gần đây tình trạng nghèo đã giảm đi đáng kể, nhưng sự thay đổi diễn ra là rất khác nhau giữa các nhóm dân cư có thu nhập khác nhau, phụ thuộc vào tình trạng tài sản ban đầu, năng lực, trình độ giáo dục và khả năng áp dụng các kỹ thuật nông nghiệp mới và nắm bắt cơ hội tạo thu nhập từ sự bùng nổ trồng cây công nghiệp. Trong khi một vài nhóm dân cư đã cải thiện được đáng kể tình hình tài chính của mình, đa số cộng đồng dân cư bản xứ và người dân tộc như M'Nông, Gia Rai và Ê'đê hầu như không thay đổi, thậm chí còn nghèo đi. Kết quả của cuộc nghiên cứu cho thấy khoảng cách giữa người giàu và người nghèo ở khu vực nông thôn là lớn hơn so với ở khu vực thành thị. Ví dụ, thu nhập bình quân của một hộ người dân tộc thiểu số chỉ bằng 52,9% thu nhập của một hộ người Kinh.

Theo cán bộ địa phương, nguyên nhân của nghèo đói là do thiếu vốn, đất trồng trọt, kiến thức và kỹ năng tận dụng các cơ hội đầu tư mới cũng như sự thiết lập các thị trường mới mà người nghèo không tiếp cận được. Đa số người nghèo cho rằng họ nghèo, ngoài những nguyên nhân khác, là do thị trường kém phát triển trong đó nông sản làm ra thường bị ép giá do yếu tố địa lý cách trở, năng lực quản lý địa phương yếu kém (thiếu môi trường thuận lợi khuyến khích người nghèo tham gia vào quá trình ra quyết định và tạo quyền cho người dân, thiếu minh bạch trong quản lý tài chính các chương trình và dự án dẫn đến tham nhũng), thiếu các nguồn nhân lực và năng lực hạn chế của chính quyền cấp cơ sở.

Một trong những vấn đề nóng bỏng của các cuộc thảo luận là sự bùng nổ việc trồng cà phê trong thập kỷ vừa qua. Một mặt, việc trồng cà phê đã giúp tỉnh Đắk Lắk tăng trưởng nhanh về kinh tế, nhưng mặt khác nó cũng làm cho hầu như tất cả những người trồng cà phê qui mô nhỏ đứng trước rủi ro. Việc rớt giá cà phê cuối những năm 90 đã đẩy nhiều nông dân rơi vào cảnh nghèo khổ. Ngoài ra, sự bùng nổ của ngành cà phê cùng với các nguồn đất đai phong phú ở Đắk Lắk đã thu hút một số lượng khổng lồ người di cư đến. Tất cả những yếu tố này đã tạo áp lực nặng nề hơn lên các nguồn lực tự nhiên của địa phương thông qua việc thay đổi cơ cấu cây trồng, làm đảo lộn tình trạng sở hữu đất của người bản xứ, gây thiệt hại cho các cộng đồng dân tộc thiểu số, những người không thể cạnh tranh về mặt kỹ thuật và tài chính với các thế lực thị trường mới.

Các chính sách, chương trình và dự án giảm nghèo của Chính phủ đã đóng vai trò quan trọng trong việc giảm tỷ lệ nghèo thông qua i) việc triển khai các dự án hạ tầng cơ sở bao gồm điện, đường, trường học và trạm y tế; ii) sự cải thiện các dịch vụ xã hội cơ bản cho người nghèo trên cả hai lĩnh vực là chất lượng và phạm vi phục vụ; và iii) việc tạo ra cơ hội việc làm cho người nghèo. Tuy nhiên, nhìn chung cơ chế quản lý và điều hành các chương trình hỗ trợ này phần nhiều chưa phù hợp với điều kiện và phong tục địa phương. Một trong những vấn đề chính nổi lên là tình trạng xác định nhóm đối tượng (hưởng lợi) kém của các chương

trình giảm nghèo của Nhà nước. Số hộ dân được phân loại nghèo và đói cao hơn so với kết quả phân loại của cuộc Khảo sát mức sống hộ gia đình (VHLSS) tiến hành năm 2002. Trong hoàn cảnh như vậy, người nghèo cho rằng việc giảm tỉ lệ hộ nghèo xuống một nửa trong 5 năm tới là rất khó khăn.

### **Khuyến nghị**

Cần có một cơ chế làm việc hiệu quả hơn trong đó các cơ quan và tổ chức phù hợp nhất được trao quyền ra quyết định về các chương trình trợ giúp, các nhóm đối tượng (người hưởng lợi) và về cách thức triển khai sự hỗ trợ. Việc quyết định này cần có sự tham khảo ý kiến với các ban ngành liên quan. Nó sẽ thay thế hệ thống hiện nay vừa thiếu sự rõ ràng về trách nhiệm, lại chồng chéo trong quản lý các chương trình giảm nghèo.

Sự thật là trong bối cảnh hội nhập vào các thị trường lớn hơn, lợi ích từ sự hội nhập sẽ không tự động đến được với người nghèo, những người đang phải đối mặt với nhiều rào cản khi họ tham gia vào nền kinh tế thị trường. Trong khi các chính sách cấp quốc gia thậm chí cấp quốc tế đóng một vai trò sống còn, thì cách thức hoạt động của chính quyền và các tổ chức địa phương cũng rất quan trọng. Các chính sách vì người nghèo cần được đưa vào cuộc sống ở mọi cấp độ để bảo đảm những lợi ích tiềm tàng của quá trình hội nhập đến được với người nghèo.

Một cơ chế được cải tiến, trong đó nông dân nghèo được cung cấp đầy đủ các thông tin về thị trường, các dịch vụ khuyến nông phù hợp và được cải thiện, các công nghệ có thể áp dụng được và các kỹ năng mới cần được nhà nước và các tác nhân phát triển khác tạo ra. Nông dân địa phương phải đối mặt với nhiều trở ngại để tận dụng được các cơ hội đầu tư mới, từ thiếu các nguồn lực sản xuất đến khả năng vay vốn, tiếp cận thông tin và công nghệ còn hạn chế, kỹ năng và trình độ thấp, sức khoẻ kém và thiếu lương thực.

Sự tham gia nhiều hơn của các thể chế địa phương, kể cả khu vực kinh tế tư nhân, trở thành một điều cần thiết đối với một tỉnh hẻo lánh như Đắk Lắk, vì sự tham gia này có thể giúp nông dân sản xuất nhỏ một cách hiệu quả trong việc đa dạng hoá các nguồn thu nhập thông qua đầu tư sử dụng nhiều lao động. Điều này có thể giảm sự phụ thuộc của nông dân nghèo vào sự hỗ trợ của nhà nước mà do nhiều nguyên nhân như đánh giá nhu cầu theo kiểu từ trên xuống và quản lý yếu kém không phải lúc nào cũng giải quyết được một cách hiệu quả các vấn đề thực của nông dân nghèo địa phương.

Cần có đầu tư dài hạn về hạ tầng cơ sở nhằm bảo đảm phát triển bình đẳng hơn. Nông dân sản xuất nhỏ, đặc biệt là người nghèo ở vùng nông thôn hẻo lánh của tỉnh Đắk Lắk nói riêng và của vùng Tây Nguyên nói chung, thường không tiếp cận được các cơ hội thị trường do hạ tầng cơ bản như đường nông thôn, điện, trường học, trạm xá, chợ và thông tin liên lạc còn thiếu hoặc quá kém.

Cần có chính sách rõ ràng để bảo tồn các nguồn lực tự nhiên, cụ thể là kiểm soát việc tự do phá rừng làm rẫy. Về quyền sở hữu đất của đồng bào các dân tộc thiểu số, cần thực thi các chính sách hiện hành khuyến khích cơ cấu cây trồng đa dạng, giúp các cộng đồng thiểu số không bị tiếp tục mất đi những mảnh đất màu mỡ của họ.

Các cộng đồng dân cư địa phương cũng đang có nhu cầu rất lớn về các dịch vụ tài chính. Việc tiếp cận tới nguồn tín dụng của các cộng đồng bản xứ và phụ nữ là một vấn đề nổi cộm. Nhìn chung, người nghèo, những người không có tài sản hay tiền tiết kiệm làm chỗ dựa, thường rất dễ bị tổn thương khi xảy ra những biến động về kinh tế.

## **2. Sự tham gia vào việc ra quyết định tới địa phương**

### ***Kết quả***

Các chính sách, chỉ thị, chương trình giảm nghèo của Chính phủ cũng như quyền của người dân không phải lúc nào cũng được biết rõ ở cấp địa phương. Hậu quả là cán bộ địa phương vẫn làm việc theo kiểu từ trên xuống dưới trong quá trình lập kế hoạch tại địa phương. Cách làm việc này có ít cơ hội cho người dân và cộng đồng sự tham gia, và không xác định rõ vai trò của các nhân tố phát triển có tiềm năng khác. Cơ chế hiện nay ở Đắk Lắk nhìn chung phụ thuộc vào khả năng và thiện chí của cán bộ cơ sở đảm nhận ngày càng nhiều việc lập kế hoạch và ra quyết định, và đẩy mạnh quá trình tham vấn ý kiến của người dân. Do môi trường làm việc không được thuận lợi như vậy, việc tạo quyền cho người nghèo ở Đắk Lắk đã và đang được làm một cách tối thiểu. Kết quả là họ không đủ tự tin với kiến thức và hiểu biết hạn chế về các chính sách cũng như về quyền được thông tin và tham gia, để tham gia vào bất cứ quá trình lập kế hoạch nào ở địa phương

Nhìn chung, những trở ngại phổ biến cản trở sự tham gia tích cực và tạo quyền cho người nghèo do i) chưa có một khung chính sách rõ ràng qui định cụ thể trách nhiệm của từng cấp chính quyền địa phương; ii) thiếu những người có năng lực ở cấp địa phương; iii) thiếu hoàn toàn nguồn tài trợ tại hầu như tất cả các huyện; iv) thiếu sự quan tâm của người dân ở cấp cơ sở vào việc ra quyết định; và v) tỉ lệ đại diện không cân bằng của đồng bào dân tộc thiểu số và phụ nữ trong hệ thống chính quyền địa phương và các cơ quan ra chính sách khác.

### ***Khuyến nghị***

Trong điều kiện thực tế là trình độ dân trí của người dân địa phương còn thấp, cần nỗ lực tăng cường các hoạt động và thông lệ truyền thống của cộng đồng thông qua các các nhóm/tổ chức đã có như Hội Nông dân, Hội Cựu chiến binh, Hội Phụ nữ v.v. Để thành lập và duy trì hoạt động của các tổ chức cơ sở này, cần có các cơ hội tập huấn thích hợp nhằm nâng cao kiến thức và kỹ năng khuyến khích sự tham gia của người dân cho cán bộ lãnh đạo. Các chương trình hỗ trợ cần được thiết kế trong một quá trình đưa người dân địa phương tham gia vào công tác phát triển thông qua một chương trình cụ thể như xoá mù chữ trong khuôn khổ phát triển cộng đồng.

Quan trọng hơn là cần có một kế hoạch chiến lược để bảo đảm sự đại diện cân bằng của các nhóm dân tộc khác nhau trong bộ máy chính quyền và tổ chức ở địa phương.

Người dân địa phương nhìn chung biết rất ít về các chương trình không phải do nhà nước hỗ trợ hoặc tài trợ. Công tác giảm nghèo nhằm hỗ trợ việc sử dụng một cách bền vững và bảo tồn các nguồn tài nguyên thiên nhiên đòi hỏi mọi hoạt động

phải đáp ứng được các vấn đề và tiềm năng của môi trường tự nhiên, chính trị-xã hội và thể chế. Trong trường hợp này, các TCPCP có khả năng đưa ra các phương pháp làm việc sáng tạo để tạo ra một môi trường thuận lợi cho cộng đồng người nghèo có cơ hội tham gia vào việc lập kế hoạch và quá trình ra quyết định. Bằng cách này, cộng đồng người nghèo chắc chắn sẽ được thông tin về thiết kế, lập kế hoạch và triển khai chương trình và bất cứ can thiệp nào thông qua các cuộc PPA thực sự, và tham gia vào các cuộc thảo luận về việc xây dựng các chính sách và chiến lược vì người nghèo. Bằng cách làm như vậy, các cộng đồng cơ sở chắc chắn sẽ được tạo quyền. Do vẫn có một số hạn chế và kiểm soát đối với sự can thiệp của các tổ chức xã hội công dân trong hoạt động phát triển và tuyên truyền vận động về chính sách, cần tiến hành tuyên truyền vận động nhằm tạo không gian cho đối thoại với các tổ chức PCP quốc tế.

### **3. Cung cấp dịch vụ cho người nghèo**

#### ***Kết quả***

Trong 5 năm qua, hệ thống giáo dục của Đắk Lắk đã có tiến bộ trong việc tăng số học sinh ở mọi cấp, trừ giáo dục mầm non. Phụ huynh học sinh phản ánh rằng hiện nay con em của họ được học hành tốt hơn so với họ trước kia. Ngay cả con em các gia đình nghèo nhất cũng được đi học đủ lâu để biết đọc, biết viết và hơn thế nữa.

Đối với giáo dục tiểu học và trung học cơ sở, không có khác biệt đáng kể giữa người Kinh và người dân tộc trong việc trẻ em đến tuổi được đi học. Tuy nhiên, việc học lên cao hơn có vẻ như ngoài tầm với của các gia đình nghèo. Số liệu về tỉ lệ trẻ đến trường cho thấy nhiều trẻ em dân tộc Kinh được học lên cao hơn so với trẻ em dân tộc thiểu số.

Tại các xã được khảo sát, thông tin qua lại giữa nhà trường và phụ huynh không được làm tốt bởi các nguyên nhân chủ yếu sau: i) không có các diễn đàn hay khuôn khổ chính thức nhằm thúc đẩy sự tham gia và mối quan hệ qua lại giữa nhà trường và phụ huynh học sinh; ii) thái độ và hành vi (tiêu cực) của giáo viên; và iii) người dân địa phương ít quan tâm đến giáo dục.

Về các dịch vụ y tế, những người tham gia phản ánh rằng tình trạng sức khỏe của họ gần đây được cải thiện do họ hiểu biết tốt hơn về phòng bệnh cũng như do các dịch vụ y tế được cải thiện. Những cải thiện về y tế bao gồm tăng số lượng trạm y tế xã, tiêm chủng (mở rộng) và các chương trình xúc tiến y tế khác, ít dịch bệnh hơn, tỉ lệ người chết do mắc bệnh giảm đi, người dân hiểu biết hơn về nếp sống vệ sinh và việc mua thuốc cũng dễ dàng hơn.

Tuy nhiên, chất lượng dịch vụ tại các trạm y tế xã và ở trường học đang là một vấn đề cần được quan tâm. Người dân thường nêu lên các vấn đề liên quan đến trình độ chuyên môn thấp, thái độ chưa đúng mực (của nhân viên y tế và giáo viên) tại các trạm y tế và trường học. Họ coi đây là một vấn đề nghiêm trọng trong việc cung cấp các dịch vụ giáo dục và y tế. Cha mẹ học sinh không hài lòng về thái độ của giáo viên và cho rằng điều này làm ảnh hưởng đến động cơ đi học của con em họ. Nhưng họ không biết cần làm thế nào để giải quyết vấn đề này.

Mặt khác, các cuộc phỏng vấn giáo viên và nhân viên y tế cho thấy họ cũng không hài lòng với điều kiện làm việc và các dịch vụ họ có thể cung cấp. Nhiều người

cho rằng họ cần được tập huấn nhiều hơn. Do vậy, giải pháp nhằm nâng cao chất lượng của các dịch vụ trên là nâng cao sự hiểu biết và cải thiện sự giao tiếp giữa những người cung cấp dịch vụ và người nghèo.

Chi phí cho các dịch vụ giáo dục và y tế cũng là một mối lo lớn (của người dân) trong tất cả các địa bàn được khảo sát. Hệ thống dịch vụ đã được cải thiện và trở nên dễ tiếp cận hơn, nhưng để tiếp cận được chúng cần có tiền. Những người được phỏng vấn không nói là họ tiếp cận các dịch vụ này ít hơn so với trong quá khứ. Tuy nhiên, dù các cơ hội hiện nay đã được mở rộng, khả năng hưởng lợi của người nghèo từ những cải thiện này vẫn tiếp tục bị hạn chế do thiếu tiền.

Thời gian gần đây, những tiến bộ đáng kể đã được ghi nhận trong cả đầu tư của người dân vào việc cải thiện sức khỏe và giáo dục và đầu tư của nhà nước nhằm cung cấp nhiều dịch vụ hơn. Tuy nhiên, để tiến xa hơn nữa cần phải tập trung hơn vào các dịch vụ dành cho người nghèo và cho các vùng xa xôi hẻo lánh. Cần giải quyết vấn đề làm sao chi phí của các dịch vụ y tế và giáo dục phù hợp với túi tiền của người nghèo, như đóng góp thấp hơn, áp dụng các hình thức bảo hiểm, để không xảy ra tình trạng khoảng cách giữa người giàu và người nghèo càng lớn.

Trong những năm gần đây, công tác khuyến nông đã đóng góp rất lớn vào việc phát triển kinh tế và xã hội, đặc biệt là vào công tác giảm nghèo của tỉnh. Nhiều chương trình khuyến nông đã được triển khai, chủ yếu là cung cấp kiến thức khoa học và kỹ thuật nông nghiệp thông qua các mô hình trình diễn, tập huấn chuyên môn, xây dựng và củng cố hệ thống khuyến nông ở cấp cơ sở.

Tuy nhiên, dịch vụ khuyến nông chưa cung cấp đầy đủ các lợi ích dự định cho người nghèo do: i) hoạt động khuyến nông vẫn áp dụng phương pháp tiếp cận từ trên xuống, người nghèo được hưởng những gì hệ thống cung cấp chứ không phải những gì họ thực sự mong muốn; ii) các kỹ thuật được chuyển giao thường thiên về lý thuyết nhưng không phù hợp với thực tế hoàn cảnh địa phương; (iii) các mô hình trình diễn thường yêu cầu đầu vào cao trong khi người nghèo lại thiếu vốn trầm trọng; và (iv) nhân viên khuyến nông địa phương vừa thiếu về số lượng, vừa yếu về chất lượng và phương pháp làm việc.

Việc cải thiện sự tiếp cận của người nghèo tới các dịch vụ cơ bản này sẽ là một vấn đề lớn cho công tác xoá đói giảm nghèo trong những năm tới.

### ***Khuyến nghị***

Chính quyền địa phương đã coi sự bình đẳng xã hội trong lĩnh vực y tế là một ưu tiên và đã thực hiện các chính sách nhằm đảm bảo người nghèo tiếp cận được các dịch vụ y tế cơ bản. Tuy nhiên, chi phí mua thuốc và chữa những bệnh nặng thường chiếm gần hết ngân sách của các hộ nghèo. Nhằm tiếp tục cải thiện khả năng tiếp cận đến dịch vụ y tế, cần i) xác định và phân tích các cách thức xoá bỏ yêu cầu chi phí, cản trở chủ yếu cho việc được chăm sóc y tế cơ bản, thông qua xem xét lại việc áp dụng các chính sách miễn phí ở những vùng khác nhau của tỉnh và theo dõi sát sao nhằm bảo đảm các chính sách này được triển khai; ii) tiếp tục đầu tư và phân bổ các nguồn lực cho đội ngũ cán bộ, trang thiết bị và thuốc cho các trung tâm y tế tại các xã nghèo và hẻo lánh; iii) cải thiện các chương trình tập huấn cho nhân viên y tế nhằm giải quyết vấn đề năng lực kém; iv) tăng cường nỗ lực tuyển dụng và huấn luyện nhân viên y tế là người dân tộc và phụ nữ.

Kết quả của cuộc nghiên cứu này chỉ ra rằng cả hộ khá và hộ nghèo đều rất coi trọng công tác giáo dục cho con em họ, coi đó như một công cụ để cải thiện cuộc sống. Các hộ nghèo thường phải hy sinh nhiều khi quyết định đầu tư vào giáo dục cho con em của họ. Tuy nhiên, yêu cầu đóng các loại phí và đóng góp đang trở thành một gánh nặng ngày càng tăng đối với họ. Chúng tôi kiến nghị: i) xây dựng cơ chế để kiểm chứng rằng người nghèo được miễn giảm các khoản đóng góp, rằng chi phí không phải là cản trở cho trẻ em đi học giáo dục tiểu học và trung học cơ sở; và ii) tiếp tục đầu tư vào cơ sở học đường và hạ tầng nhằm xây dựng trường học gần các buôn làng.

Cuộc nghiên cứu này cũng cho thấy mối lo của phụ huynh học sinh về chất lượng của hệ thống giáo dục hiện nay, chất lượng của đội ngũ giáo viên, và thái độ của họ đối với học sinh và đối với cộng đồng. Để giải quyết các vấn đề này, chúng tôi kiến nghị: i) tăng cường các chương trình bồi dưỡng, nâng cao trình độ và kỹ năng cho giáo viên ở các vùng xa xôi hẻo lánh; ii) cải tiến các hình thức động viên về tài chính và tập huấn cho giáo viên nhằm khuyến khích họ có phương pháp chuyên nghiệp đối với công việc; iii) xây dựng một bộ quy định về hạnh kiểm cho đội ngũ giáo viên; iv) thành lập các hội phụ huynh học sinh để khắc phục tình trạng thiếu liên hệ giữa gia đình và nhà trường để cải thiện chất lượng giáo dục cho trẻ em; và v) đưa việc đào tạo về liên lạc với phụ huynh học sinh trên tinh thần tôn trọng và tham gia vào nội dung đào tạo giáo viên.

Đối với dịch vụ khuyến nông, cần có nhiều dịch vụ thực tế hơn nhằm đáp ứng yêu cầu của người nghèo và đồng bào dân tộc thiểu số, không nên chỉ áp dụng một cách thức chung cho tất cả các cộng đồng. Công việc này gồm i) xây dựng các phương pháp khuyến nông tập trung chủ yếu vào “vừa làm vừa học” hay “tập huấn nâng cao”; và ii) đa dạng hoá hệ thống khuyến nông thông qua việc xây dựng các câu lạc bộ khuyến nông ở cơ sở.

Cần có liên hệ chặt chẽ hơn giữa các dịch vụ khuyến nông với các chương trình tín dụng nhằm giúp nông dân sử dụng các khoản vay hiệu quả hơn.

Cần tuyển dụng cán bộ khuyến nông địa phương và đào tạo họ, có chú trọng đến phương pháp làm việc với người nghèo, nông nghiệp bền vững với đầu tư thấp.

Đối với kiến nghị đưa ra các hình thức bảo hiểm cho nông dân, người dân nói rằng do họ chưa biết nhiều lắm về điều này nên trước tiên cần phải làm thử.

#### **4. Chất lượng và việc hướng đối tượng của các chương trình hỗ trợ xã hội**

##### ***Kết quả***

Những rủi ro của sản xuất nông nghiệp sinh kế, dịch bệnh và thiên tai là những nguyên nhân chính của nghèo đói và bấp bênh ở tỉnh Đắk Lắk. Các quỹ hỗ trợ xã hội và cứu trợ khẩn cấp, ở một mức độ nào đó, đã giúp người dân địa phương vượt qua khó khăn, đặc biệt là trong việc đối phó với thiên tai xảy ra trong mấy năm gần đây. Hỗ trợ thường xuyên được cung cấp nhằm cải thiện điều kiện sống cho các nhóm hộ bị thiệt thòi bao gồm trẻ mồ côi, trẻ không nơi nương tựa, người tàn tật. Tuy nhiên, tất cả các hình thức trợ giúp xã hội chỉ được triển khai trên cơ sở không lập kế hoạch trước. Mặc dù có nhiều nguồn tài trợ dành cho trợ giúp xã hội dưới dạng các

quỹ dự phòng cho mục đích khắc phục hậu quả, người dân địa phương không coi đây là giải pháp tốt nhất. Cần thiết lập được một hệ thống vì mục tiêu can thiệp dài hạn và dễ sử dụng, chứ không phải trợ giúp một lần như hiện nay.

Người dân địa phương nêu lên vấn đề hướng nhóm đối tượng hưởng lợi của các chương trình trợ giúp xã hội do việc phân loại hộ nghèo không được làm tốt. Trong khi hướng dẫn về các chương trình trợ giúp xã hội còn không rõ ràng, việc lập kế hoạch và chức năng ra quyết định hầu như chỉ giao cho các cấp cao hơn trong hệ thống chính quyền địa phương, thì ý kiến và đề nghị của người dân không thể được chú ý nhiều. Điều này hiển nhiên gây ra hậu quả là các chương trình trợ giúp xã hội không đến được với nhóm đối tượng cần giúp đỡ.

### **Khuyến nghị**

Cần có sự can thiệp lâu dài và thích ứng hơn để giải quyết tình trạng bấp bênh của các cộng đồng nghèo thay cho hệ thống bị động hiện nay. Cần mở rộng các hình thức hỗ trợ của địa phương nhằm giải quyết khó khăn một cách kịp thời và tránh sự mong đợi quá nhiều vào sự hỗ trợ của nhà nước.

Cần có chính sách xã hội tốt giúp người nghèo đối phó được với sự thay đổi và tận dụng được các cơ hội mới. Người dân vùng nông thôn, đặc biệt là đồng bào dân tộc thiểu số bản xứ tại Đắk Lắk và Tây Nguyên, cần có một hệ thống an sinh xã hội tốt hơn, ví dụ như các nhóm dân cư giúp đỡ lẫn nhau, thành lập các trung tâm dạy nghề phù hợp cho người dân bản xứ, ưu tiên phương thức “nâng cao tay nghề”, cải thiện chương trình giáo dục của trẻ em nhà nghèo và chương trình xoá mù cho người lớn. Một hệ thống y tế dễ tiếp cận, chất lượng cao hơn là một trong những nhu cầu cấp thiết ở các vùng xa xôi hẻo lánh.

Chúng ta tin tưởng vững chắc rằng các chính sách kinh tế tốt đi cùng với các dịch vụ xã hội và bảo trợ xã hội tốt sẽ tạo ra một môi trường và cơ chế thuận lợi bảo vệ những người bị mất mát hay thiệt thòi từ những thay đổi kinh tế nhanh chóng.

## **5. Cải cách hành chính công**

### **Kết quả**

CCHCC vừa được tiến hành thí điểm ở Đắk Lắk. Các bước cải cách ban đầu đã mang lại tác động tích cực như đơn giản hoá thủ tục hành chính, giảm thời gian làm việc hành chính, hạn chế thái độ tiêu cực và gây khó khăn, và đóng góp tích cực vào việc giải quyết nhiều vấn đề tồn đọng từ nhiều năm.

Cải cách thí điểm này mới được tiến hành ở cấp tỉnh và cấp huyện. Người nghèo đề nghị mở rộng xuống cấp xã để họ cũng được tiếp cận tới các dịch vụ hành chính công.

### **Khuyến nghị**

Để mở rộng một cách có hiệu quả CCHCC, cần thiết lập một bộ khung rõ ràng với cơ quan nhà nước có thẩm quyền được giao trách nhiệm điều phối tất cả công việc CCHCC giữa các tổ chức và cơ quan khác nhau.

Ưu tiên số một là xây dựng năng lực cho cán bộ nhà nước. Cán bộ chính quyền ở địa phương cần được nâng cao năng lực và kỹ năng trong chính sách, luật pháp, qui định và thủ tục, và quyền công dân, hành vi và thái độ.



Cần có một hệ thống trong đó quyền hạn và trách nhiệm của từng cấp quản lý địa phương được phân cấp và trao quyền rõ ràng để tránh sự chồng chéo trong quản lý và điều phối các chương trình, dự án và nguồn lực công cộng. Chính quyền địa phương cần coi đây là một ưu tiên để giải quyết các vấn đề quan trọng liên quan đến sự chậm trễ quá mức trong đăng ký hộ khẩu, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho nông dân.

Việc triển khai CCHCC xuống cấp cơ sở là một công việc quan trọng, nhưng nó cũng phụ thuộc nhiều vào các điều kiện và yếu tố cần thiết được tạo ra nhằm duy trì hoạt động một cách lâu dài.

## **6. Di cư và môi trường**

### ***Kết quả***

Người dân địa phương đã và đang coi tình hình di dân đến là một nguyên nhân của nghèo đói ở Đắk Lắk. Những vùng đất rộng lớn và màu mỡ rất phù hợp cho mục tiêu sản xuất nông nghiệp, đặc biệt là trồng cây công nghiệp, trở nên rất hấp dẫn đối với dân di cư từ các vùng phía bắc và miền trung của đất nước.

Đa số người di cư đến là nông dân nghèo. Họ đến định cư ở Đắk Lắk với hy vọng cải thiện điều kiện sống. Trong đa số trường hợp, họ là những người cần cù với nhiều kinh nghiệm và kiến thức canh tác. Nhưng dân di cư cũng khiến cho các nguồn lực tự nhiên ở đây phải chịu áp lực rất lớn. Thay đổi trong sở hữu đất thường làm cho các cộng đồng bản xứ nghèo bị thiệt thòi, cùng với sự thoái hoá môi trường các nguồn lực tự nhiên ở địa phương, đã khiến cho đời sống của người nghèo, cả người bản xứ lẫn dân di cư, trở nên khó khăn hơn. Những người di cư không đất đai, dù số lượng không đông, được phân loại là “nghèo nhất”.

Tại các địa phương được nghiên cứu, những người di cư được đối xử một cách công bằng, họ được hưởng tất cả các chương trình giảm nghèo và các dịch vụ khác. Tuy nhiên, cần nỗ lực khẩn trương đăng ký hộ khẩu và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho người di cư. Điều này sẽ giúp họ được hưởng các dịch vụ như vay vốn ngân hàng.

Về môi trường, người dân lo lắng nhất về những thay đổi về sở hữu đất đai, đất bị suy thoái, nạn phá rừng và sự suy kiệt các nguồn nước. Có lẽ hầu hết các vấn đề đều liên quan đến việc mở rộng các trang trại trồng cà phê dẫn đến sự khai thác quá mức nguồn rừng tự nhiên ở địa phương. Ngành trồng cà phê mang lại lợi nhuận cao nhưng cũng đòi hỏi đầu tư rất cao với các hình thức độc canh đang đặt các nguồn lực tự nhiên ở địa phương trước nguy cơ cao về suy thoái môi trường. Sự phát triển của ngành trồng cà phê không mang lại nhiều lợi nhuận cho người dân bản xứ và nông dân nhỏ do họ không có khả năng đầu tư cao. Hậu quả là những người trồng cà phê khá giả ngày càng tích lũy được nhiều đất đai màu mỡ, đẩy các hộ nghèo lùi dần về phía chân núi hay lưng chừng núi, buộc họ phải phá rừng để duy trì cuộc sống của mình. Những tác động tiêu cực như vậy là không tránh khỏi trừ khi các hộ nghèo này áp dụng các phương pháp sản xuất tiên tiến hơn và tìm ra các giải pháp kiếm sống thay thế khác. Việc phá rừng với tốc độ nhanh, sử dụng quá mức nguồn nước cho trồng cà phê, sử dụng nhiều phân bón

và thuốc sâu vô cơ đã làm ô nhiễm các nguồn nước ở địa phương và quan trọng hơn, làm giảm khả năng giữ nước của đất cho sử dụng lâu dài.

### **Khuyến nghị**

Mặc dù đã có nhiều cuộc trao đổi về vấn đề di dân đến, vẫn không tìm ra được giải pháp rõ ràng nào. Cán bộ địa phương nhắc đi nhắc lại đề nghị về một giải pháp dài hạn để Chính phủ Trung ương kiểm soát việc di dân tự do. Trong lúc này, cần cố gắng để người di cư, đặc biệt là những người không có đất, tiếp cận tốt hơn tới các dịch vụ và chương trình.

Để sử dụng một cách bền vững các nguồn lực tự nhiên và đảm bảo tính vững chắc của hệ thống sở hữu đất đai, cùng với việc tiếp tục củng cố các chính sách và luật pháp hiện hành, cần tôn trọng và tăng cường những kiến thức và thông lệ địa phương đã được các cộng đồng địa phương áp dụng lâu năm, như cấp đất cho các bộ lạc địa phương.

## **7. Kết luận**

Đây chỉ là một nghiên cứu sơ khởi được thực hiện có sự tham gia tại tỉnh Đắk Lắk. Cần có thêm nỗ lực tìm hiểu sâu các khía cạnh kinh tế-xã hội và văn hoá của nghèo đói dưới góc độ của người nghèo và những bên liên quan khác, sử dụng các công cụ và kỹ thuật mang tính tham gia thực sự. Hy vọng rằng kết quả của cuộc nghiên cứu này sẽ đóng góp một cách tích cực vào quá trình lập kế hoạch ở các cấp độ khác nhau và đóng góp vào việc xây dựng các chính sách và chương trình vì người nghèo giải quyết đầy đủ những vấn đề liên quan đến nghèo và quản lý địa phương vì người nghèo.

**Phụ lục 1**

**Quan hệ đối tác trong Đánh giá nghèo theo vùng**

Vùng	Những tỉnh trong vùng	Các nhà tài trợ chịu trách nhiệm về đánh giá nghèo cấp vùng	Đánh giá nghèo có sự tham gia của người dân			Nhóm nghiên cứu chịu trách nhiệm đánh giá nghèo có sự tham gia
			Tỉnh	Huyện	Xã	
Miền núi Đông Bắc	Hà Giang, Cao Bằng, Lào Cai, Bắc Kạn, Lạng Sơn, Tuyên Quang, Yên Bái, Thái Nguyên, Phú Thọ, Vĩnh Phúc, Bắc Giang, Bắc Ninh, Quảng Ninh	DFID và UNDP	Lào Cai	Bảo Thắng	Bản Cầm Phong Niên	Tư vấn Ageless (tài trợ của DFID)
				Mường Khương	Pha Long Tả Gia Khâu	
			Hà Giang	Vị Xuyên	Cao Bồ Thuận Hóa	Action Aid (tài trợ của UNDP)
				Đồng Văn	Sang Tung Thái Pin Tung	
Miền núi Tây Bắc	Lai Châu, Sơn La, Hòa Bình					
Đông bằng Sông Hồng	Hà Nội, Hải Phòng, Hà Tây, Hải Dương, Hưng Yên, Hà Nam, Nam Định, Thái Bình, Ninh Bình	WB	Hải Dương	Nam Sách	Nam Sách Nam Trung	RDSC (tài trợ của WB)
				Đan Phượng	Thọ An Liên Hà	
			Hà Tây	Mỹ Đức	Tế Tiêu Phúc Lâm	
Bắc Trung bộ	Thanh Hóa, Nghệ An, Hà Tĩnh, Quảng Bình, Quảng Trị, Thừa Thiên Huế	GTZ và JICA	Nghệ An	Nghi Lộc	Nghi Thái	Viện Xã hội học (tài trợ của JICA)
				Tương Dương	Tam Đình	
			Quảng Trị	Hải Lăng	Hải Sơn Hải An	Nhóm nghiên cứu gồm Bộ LĐTB&XH, Viện KHLĐXH, và các nhà nghiên cứu độc lập (tài trợ của GTZ)
				Gio Linh	Gio Thành Linh Thường	
Duyên hải miền Trung	Đà Nẵng, Quảng Nam, Quảng Ngãi, Bình Định, Phú Yên, Khánh Hòa	ADB	Quảng Ngãi	Sơn Hà	Sơn Bá Sơn Cao	Giải pháp Việt Nam (tài trợ của ADB)
				Tứ Nghĩa	Nghĩa Thọ Nghĩa An	

Vùng	Những tỉnh trong vùng	Các nhà tài trợ chịu trách nhiệm về đánh giá nghèo cấp vùng	Đánh giá nghèo có sự tham gia của người dân			Nhóm nghiên cứu chịu trách nhiệm đánh giá nghèo có sự tham gia
			Tỉnh	Huyện	Xã	
Tây Nguyên	Kon Tum, Gia Lai, Đắk Lắk	ADB	Đắk Lắk	Êa'Hleo	Êa'Hiao Êa'Ral	Action Aid (tài trợ của ADB)
				Đắk'Rlap	Đạo Nghĩa Quảng Tân	
				Thành phố Buôn Ma Thuột	Thị trấn Êatam	
Đông Nam bộ	TP Hồ Chí Minh, Lâm Đồng, Ninh Thuận, Bình Phước, Tây Ninh, Bình Dương, Đồng Nai, Bình Thuận, Bà Rịa - Vũng Tàu	Ngân hàng Thế giới	Tp. Hồ Chí Minh	Huyện Bình Chánh	Thị xã An Lạc Tân Tạo	Trung tâm phát triển nông thôn (tài trợ của Ngân hàng Thế giới)
				Quận 8	Phường 4 Phường 5	
			Ninh Thuận	Ninh Phước	Phước Hải Phước Dinh	
				Ninh Sơn	Lương Sơn Mỹ Sơn	
Đồng bằng Sông Cửu Long	Long An, Đồng Tháp, An Giang, Tiền Giang, Vĩnh Long, Bến Tre, Kiên Giang, Cần Thơ, Trà Vinh, Sóc Trăng, Bạc Liêu, Cà Mau	UNDP và AusAid	Đồng Tháp	Tam Nông	Phú Hiệp Phú Thọ	Trung tâm chăm sóc sức khỏe ban đầu Long An (tài trợ của UNDP và AusAid)
				Tháp Mười	Thanh Lợi	
			Bến Tre	Thanh Phú	Mỹ Hưng Thới Thanh	
				Mỏ cày	Thành Thới	

## Phụ lục 2

# Thông tin cơ bản về các xã được nghiên cứu

### 1. Huyện Đak'Rlap

#### 1.1. Xã Đạo Nghĩa

Xã được thành lập năm 1960, đa số dân đến từ tỉnh Quảng Trị, Quảng Nam và Quảng Ngãi. Xã hiện có 10 buôn với 2,908 hộ. Buôn Buzara chủ yếu là người M'Nông với tổng số 76 hộ (61 M'Nông và 15 Kinh). Diện tích đất trung bình của 1 hộ người dân tộc là 1.4 ha trong khi của người Kinh là 1,0 ha. Trên 60% đất trồng trọt trong xã được sử dụng để trồng cây công nghiệp như cà phê, cao su, bông, hạt tiêu và các loại cây khác. Diện tích trồng lúa nhỏ, chỉ có 170,6 ha trong tổng diện tích 17.474 ha của xã.

Hiện nay, khi giá cà phê đang nhích lên, người dân bắt đầu đầu tư nhiều hơn vào các vườn cà phê trong khi các hộ nghèo vẫn tiếp tục phá các vườn cà phê năng suất thấp để trồng cây hàng năm như ngô lai, đậu, rau, bông và cây ăn quả.

Buôn Buzara được chọn cho làm PPA, là một trong những buôn nghèo nhất xã. Trong số 76 hộ, 52 hộ M'Nông (68%) là hộ nghèo và đói (theo phân loại của chính quyền địa phương). Trong số 52 hộ nghèo và đói, hơn một nửa có thể hộ nghèo. Thu nhập bình quân đầu người hàng tháng năm 2000 của các hộ nghèo dao động từ 40,000 đến 55,000 đồng.

#### 1.2. Xã Quang Tân

##### *Dân cư*

Dân số: 6.105 người

Mật độ dân số: 47,13 người/km<sup>2</sup>

<i>Dân tộc</i>	<i>Số hộ</i>	<i>Số khẩu</i>
• Kinh	950	3.858
• M'Nông	248	1.532
• Hoa	111	445
• Tày	11	57
• Mường	1	4
• Khác	8	17

##### *Đất đai*

Tổng diện tích: 129,54 km<sup>2</sup>

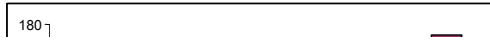
Đất nông nghiệp: 5.476 ha

Đất rừng: 3.984,80 ha

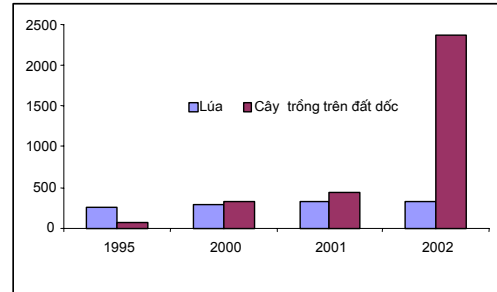
Đất hoang: 3.015,87 ha

**Phát triển kinh tế**

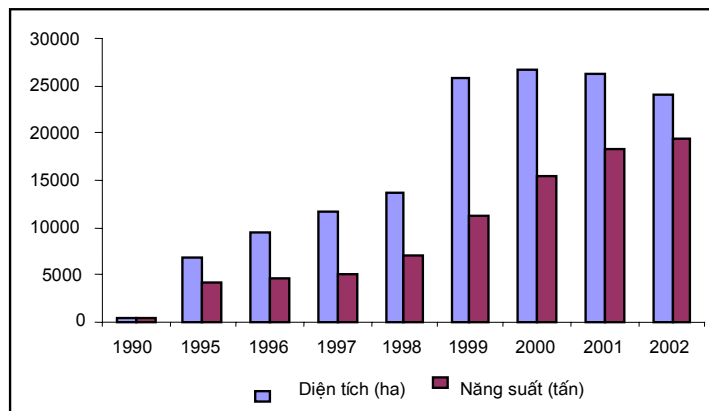
**Diện tích trồng ngũ cốc qua các năm (ha)**



**Năng suất trồng ngũ cốc**



**Diện tích và năng suất trồng cà phê theo năm ở xã Đak'Rlap**



**Giáo dục**

	Tiểu học	Nhà trẻ	Trung học cơ sở	Cấp 3
Số học sinh:	684	93	320	150
Số lớp:	26		10	

**2. Huyện Êa'Hleo**

**2.1. Xã Êa'Hiao**

Xã được tách ra từ xã Êasóc từ năm 1981. Hiện nay, xã có 23 buôn với 2,333 hộ. Trong xã có 12 dân tộc khác nhau bao gồm người Ê'đê, Gia'Rai, Tày, Nùng, Dao, Mường, Thái, Chăm, Hoa, Ba na và Cao lan, chiếm 48% tổng số dân trong xã. Đây là xã thuộc diện đặc biệt khó khăn và được hưởng chương trình 135.

Tổng diện tích tự nhiên 13.600 ha, trong đó đất nông nghiệp chiếm 44% và đất rừng 47%.

Diện tích đất trung bình của 1 hộ người dân tộc là 1.0 ha trong khi của người Kinh là 0,5 ha. Trên 70% diện tích đất trồng trọt của xã được sử dụng để trồng cây công nghiệp như cà phê, cao su, bông, hạt tiêu và cây ăn quả. Diện tích đất trồng lúa có ít, dưới 200 ha. Có một số vùng đất bằng phẳng có thể trồng lúa nhưng người dân gặp khó khăn trong việc tưới nước.

Trong xã có 1 trạm xá với 3 y sỹ và 2 y tá, một trường tiểu học với 50 lớp học và 25 phòng học. Tổng số trẻ đến trường tiểu học trong năm 2003 là 1,524 cháu, trong đó trẻ em người dân tộc chiếm 29%. Trường trung học cơ sở có 645 học sinh, trong đó trẻ em người dân tộc chiếm 25%.

Buôn 7C được chọn để làm PPA, đây là một trong những buôn nghèo nhất xã và hoàn toàn là đồng bào thiếu số như Tày và Nùng di cư đến từ các tỉnh miền núi phía Bắc. Trong tổng số 109 hộ, chỉ có 4 hộ có đăng ký hộ khẩu. Không có số liệu về hộ nghèo và hộ đói theo phân loại của chính quyền địa phương. 21 hộ có thể hộ nghèo. Thu nhập bình quân đầu người của các hộ nghèo trong buôn năm 2000 dao động từ 20.000đ đến 35.000đ.

## 2.2. Xã Êa'Ral

### Dân cư

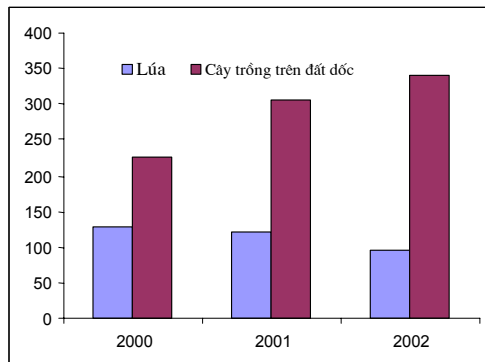
Tổng số khẩu: 11.404 trong đó phụ nữ : 5.773; nam giới: 5.631. Mật độ dân số: 158 người/km<sup>2</sup>

### Diện tích

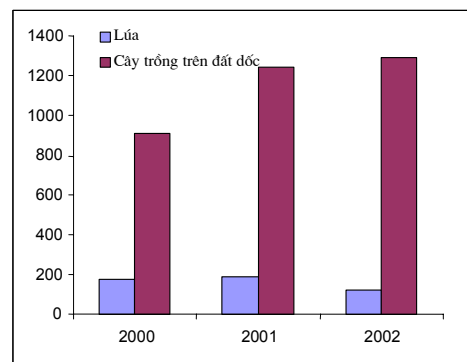
Tổng diện tích:	72,07 km <sup>2</sup>
Đất nông nghiệp:	4.231 ha
Đất rừng:	1.509 ha
Đất hoang:	1.247 ha

### Phát triển kinh tế

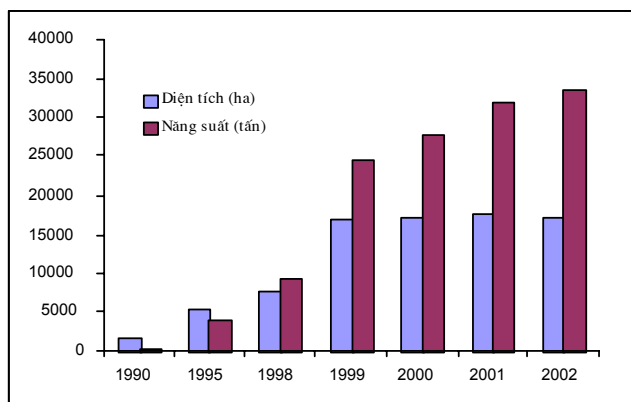
**Diện tích lúa và cây trồng trên đất dốc theo năm (ha)**



**Năng suất lúa và cây trồng trên đất dốc theo năm (tấn)**



### Diện tích và năng suất cà phê của huyện theo năm



#### *Giáo dục*

Một trường mẫu giáo, 2 trường cấp 2 và 1 chi nhánh trường cấp 3.

#### *Y tế*

Một trạm y tế với 3 nhân viên, 10 buôn có cán bộ y tế.

### 3. Thành phố Buôn Ma Thuột

#### 3.1. Phường Êatam

##### *Dân số*

Tổng dân số: 19.532 người. Mật độ dân số: 1.447 người/km<sup>2</sup>

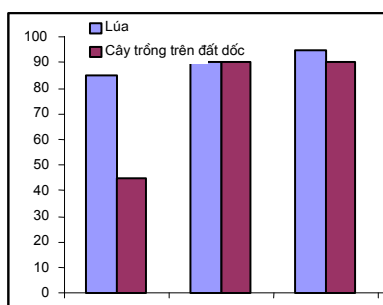
Tổng số hộ: 3.848. Tổng số hộ nghèo: 227, trong đó người Kinh 84 hộ; người dân tộc bản xứ 136 hộ; hộ chính sách: 2; hộ khác: 7

##### *Diện tích*

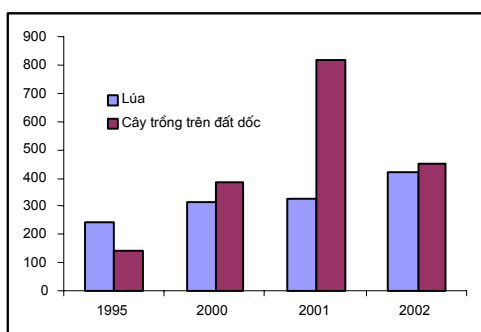
Tổng diện tích: 13,5 km<sup>2</sup>  
 Đất nông nghiệp: 847,86 ha  
 Đất rừng: 206 ha  
 Đất hoang: 50.23 ha

##### *Phát triển kinh tế*

Diện tích lúa và cây trồng trên đất dốc (ha)

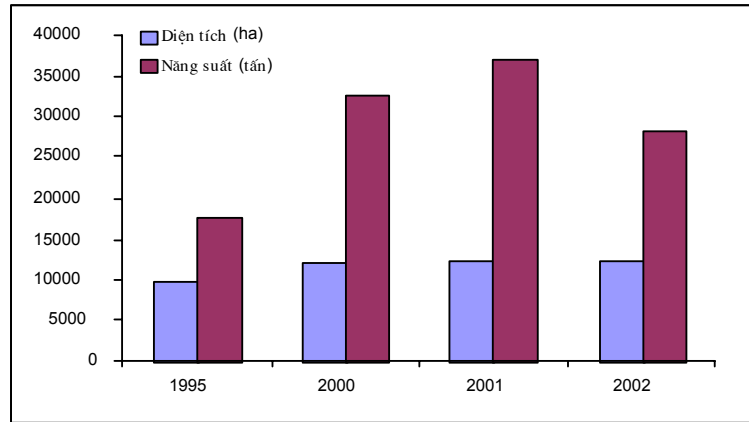


Năng suất lúa và cây trồng trên đất dốc (tấn)





### Diện tích và năng suất cà phê của thành phố Buôn Ma Thuột theo từng năm



### Y tế

Một trạm y tế với 1 bác sỹ và 2 y tá.

### Phụ lục 3

### Thành viên nhóm PPA

TT	Họ tên	Đơn vị công tác	Ghi chú
01	Trần Văn Thuận	Sở KH&ĐT	
02	Nguyễn Văn Đức	Sở KH&ĐT	
03	Trần Thanh Tùng	Sở NN&PTNT	
04	Đỗ Ngọc Sỹ	Sở NN&PTNT	
05	Phạm Mai Khanh	Sở Tài nguyên và Môi trường	
06	Hrum Nie	Tỉnh Hội Phụ nữ	
07	Võ Thị Hoa	Liên đoàn Lao động tỉnh	
08	Bùi Cường	Sở Y tế	
09	Trần Xuân Thương	Sở LĐT&XH	
10	Nguyễn Văn Dũng	UBND thành phố Buôn Ma Thuột	
11	Nguyễn Xuân	UBND huyện Êa'Hleo	
12	Hường	Phòng Tổ chức huyện Đak'Rlap	
13	Nguyễn Quang	UBND huyện Đak'Rlap	
14	Lê Thanh Các	Trạm Khuyến nông huyện Êa'Hleo	
15	Lê Ngọc Tùng		
16	Trần Đình Văn	UBND xã Êa'Hiao	
17	Ksor Y Giáp	UBND xã Êa'Ral	
18	Lương Văn Lâm	UBND xã Đạo Nghĩa	
19	Khổng Minh Ngâu	UBND phường ÊaTam	
20	Nguyễn Tất Cảnh	Cán bộ nghiên cứu, ĐHNN Hà Nội.	
21	Tạ Văn Tuấn	Cán bộ AAV	
22	Ngô Minh Hương	Cán bộ AAV	
23	Trần Thị Nhiều	Cán bộ AAV	
24	Nguyễn Quang Minh	Cán bộ AAV	
25	Võ Công Hoan	Cán bộ AAV	
26	Lò Văn Hương	Cán bộ AAV	Trưởng nhóm
27	Phạm Văn Ngọc	Cán bộ AAV	
	Nguyễn Nhật Tuyền	Chuyên gia về Giới và Phát triển VRM/ADB	

## **Nhóm viết báo cáo**

1. Nguyễn Tất Cảnh
2. Tạ Văn Tuấn
3. Ngô Minh Hương
4. Nguyễn Quang Minh
5. Phạm Văn Ngọc

## **Phụ lục 4**

### **Danh sách các tổ chức được phỏng vấn**

#### **1. Cấp tỉnh**

1. Sở Kế hoạch và Đầu tư
2. Sở Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn
3. Sở Tài nguyên và Môi trường
4. Tỉnh Hội Phụ nữ Đắk Lắk
5. Sở Y tế
6. Sở Giáo dục và Đào tạo
7. Sở Lao động, Thương binh và Xã hội
8. Ban Tổ chức Cán bộ
9. Ban Dân tộc và Miền núi
10. Ủy ban Dân số, Gia đình và Trẻ em
11. Hội Chữ thập đỏ tỉnh

#### **2. Cấp huyện**

Nhóm PPA đã thảo luận và phỏng vấn với các nhóm và cá nhân, với đại diện của các ban ngành cấp huyện tương tự như danh sách trên tại hai huyện và thành phố Buôn Ma Thuột.

#### **3. Cấp xã**

Nhóm PPA đã thảo luận và phỏng vấn với các nhóm và cá nhân, với đại diện các ban ngành chính quyền xã, Hội đồng nhân dân, các tổ chức quần chúng và trường buôn.

## **Tài liệu tham khảo**

AusAID. 2003. *Sự phân cấp ở Việt Nam: Làm việc có hiệu quả ở cấp chính quyền tỉnh và địa phương.*

CECI. 2001. *Y tế và Giáo dục ở Việt Nam.*

CPR/Action Aid. 2000. *Toàn cầu hoá và tác động của toàn cầu hoá đến nghèo khổ: các trường hợp điển hình. Tập 3: Trường hợp một gia đình nông thôn tại tỉnh Đắk Lắk, Tây Nguyên.*

ICARD/Oxfam GB/Oxfam Hong Kong. 2002. *Tác động của buôn bán cà phê toàn cầu tới tỉnh Đắk Lắk, Việt Nam.*

WB/ADB/UNDP. 2001. *Việt Nam 2010: Bước vào thế kỷ 21. Báo cáo Phát triển của Việt Nam.*