

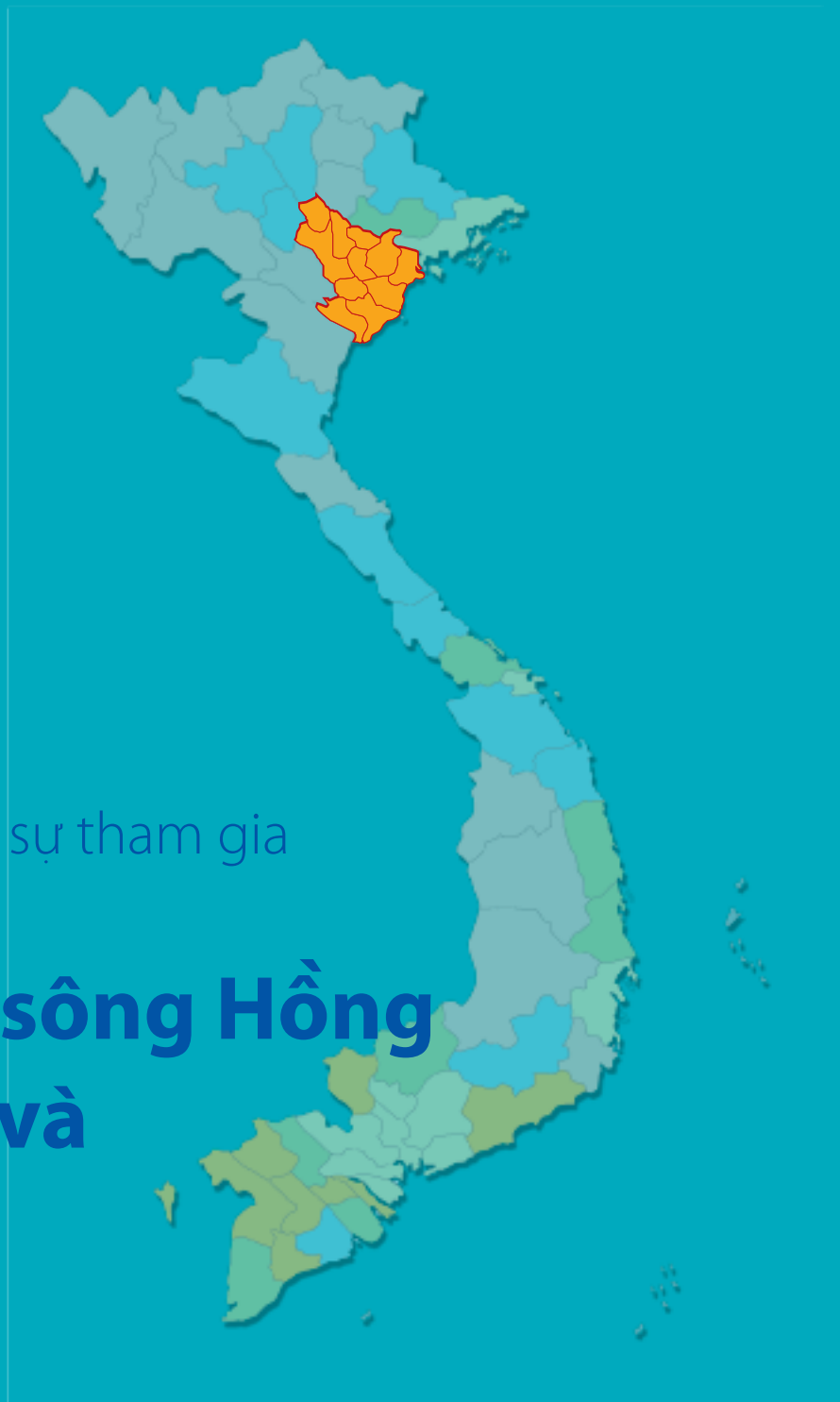
NHÓM HÀNH ĐỘNG CHỐNG ĐÓI NGHÈO



Đánh giá nghèo có sự tham gia
của cộng đồng tại

Đồng bằng sông Hồng tỉnh Hà Tây và Hải Dương

2003



**Đánh giá nghèo
có sự tham gia của cộng đồng
tại
Đồng bằng sông Hồng
tỉnh Hà Tây và Hải Dương**

Hà Nội, Tháng 9 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 xoá đói 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 bổ các vùng giữa các nhà tài trợ được tóm tắt ở Bảng, 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 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 khoẻ Ban đầu Long An, Trung tâm Dịch vụ Phát triển nông thôn (RDSC) và Vietnam Solutions. 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. Khuôn 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.

Bảng: 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 Hoá	Action Aid (tài trợ của UNDP)
				Đồng Văn	Sang Tung Thái Pin Tung	
Miền núi Tây Bắc	Lai Châu, Sơn La, Hòa Bình					
Đồng 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)
			Hà Tây	Đan Phượng	Thọ An Liên Hà	
				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 LĐTBXH, 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	

Bảng: Quan hệ đối tác trong Đánh giá nghèo theo vùng (tiếp theo)

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			Nhóm nghiên cứu chịu trách nhiệm đánh giá nghèo có sự tham gia của người dân
			Tỉnh	Huyện	Xã	
Tây Nguyên	Kon Tum, Gia Lai, Đak Lak	ADB	Đak Lak	EaHleo	Eaheo Ea Ral	Action Aid (tài trợ của ADB)
				Dacrlap	Đao Nghĩa Quang Tân	
				Thành phố Buôn Ma Thuột	Thị trấn Ea Tam	
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	Quý cứu trợ nhi đồng Anh (tự tài trợ)
				Quận 8	Phường 4 Phường 5	
			Ninh Thuận	Ninh Phước	Phước Hải Phước Dinh	Trung tâm phát triển nông thôn (tài trợ của Ngân hàng Thế giới)
				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 Cà	Thành Thới	

Các từ viết tắt và đơn vị đo lường

BLĐTBXH	Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội
CCHCC	Cải cách Hành chính Công
CPRGS	Chiến lược Toàn diện về Tăng trưởng và Giảm nghèo
ĐGNĐ	Đánh giá Nghèo đói có sự Tham gia
GDHD	Giáo dục Hành động
HDND	Hội đồng Nhân dân
HIV/AIDS	Vi rút Suy giảm Miễn dịch ở Người/ Hội chứng Suy giảm Miễn dịch Mắc phải
HND	Hội Nông dân
HPN	Hội Phụ nữ
HPH	Hội Phụ huynh hoặc Hội Cha mẹ Học sinh
IPM	Quản lý Dịch hại Tổng hợp
MYTK	Phương pháp phân tích Mạnh-Yếu-Thuận lợi-Khó khăn
PLĐTBXH	Phòng Lao động, Thương binh và Xã hội
PTF	Nhóm Công tác Chống Đói nghèo
RDSC	Trung tâm Dịch vụ Phát triển Nông thôn
Sở KHĐT	Sở Kế hoạch và Đầu tư
TCTK	Tổng cục Thống kê
TYT	Trạm Y tế
TH	Tiểu học, bậc học tương đương cấp I cũ
THCS	Trung học Cơ Sở, bậc học tương đương cấp II cũ
THPT	Phổ thông Trung học Phổ thông, bậc học tương đương cấp III cũ
<i>Thước</i>	Đơn vị diện tích trồng trọt, 10 thước = 1 sào = 360m ²
UBND	Ủy ban Nhân dân
VLSS	Điều tra Mức sống Dân cư Việt Nam
VND	Đồng Việt Nam, đơn vị tiền tệ Việt Nam, VND15.500,00= USD1,00
WB	Ngân hàng Thế giới

Lời cảm ơn

Báo cáo này do Đặng Ngọc Quang viết với sự đóng góp của Điều phối viên và các trưởng nhóm nghiên cứu. Lê Thái Thị Băng Tâm đã viết báo cáo phần tổng hợp cho tỉnh Hà Tây và hiệu đính chung. Lê Tiêu La đã viết báo cáo hợp phần huyện Mỹ Đức. Trần Văn Vị viết báo cáo hợp phần huyện Đan Phượng. Dương Chí Thiện viết báo cáo hợp phần huyện Nam Sách của tỉnh Hải Dương. Các thành viên Hà Nội¹ của Đoàn Đánh giá cũng đã viết các báo cáo chuyên đề làm cơ sở để hình thành các báo cáo nên. Ngoài ra, toàn bộ thành viên của đoàn đều tham gia hoạt động thu thập và phân tích số liệu. Caroline Turk, chuyên gia của Ngân Hàng Thế Giới đã đóng góp nhiều ý kiến trong quá trình dự thảo báo cáo.

Cuộc đánh giá theo vùng (RPPA) này được hoàn thành với sự hỗ trợ quan trọng của nhiều người từ các vị trí và cấp độ khác nhau và từ nhiều lĩnh vực. Đoàn Đánh giá cảm ơn chân thành đến tất cả. Trước hết, chúng tôi cảm ơn những người dân thuộc mọi tầng lớp, nam cũng như nữ thuộc các nhóm xã hội khác nhau, ở tỉnh Hà Tây và Hải Dương đã chia sẻ và cùng chúng tôi phân tích thông tin. Kiến thức và sự phân tích đó chính là nền tảng cơ bản của báo cáo này. Chúng tôi rất cảm động ghi nhận những nỗ lực của nhân dân địa phương, nhất là của những người nghèo, vươn tới một cuộc sống tốt đẹp hơn. Sự cố gắng đó của nhân dân chính là nền móng cho sự phát triển và tăng trưởng của xã hội chúng ta.

Chúng tôi cũng xin cảm ơn cán bộ các cơ quan chính quyền các cấp tại tỉnh Hà Tây và Hải Dương từ tỉnh, huyện, xã, và thôn đã tham gia nhiệt tình tham gia cuộc đánh giá này, chia sẻ cởi mở những ý kiến của mình, cũng như tham gia vào quá trình đánh giá. Sự cam kết của các anh chị với đề tài này, các quan hệ các anh chị với người dân, cũng như các thông tin và ý kiến phân tích của các anh chị đã góp phần không nhỏ cho đợt đánh giá này. Đặc biệt, chúng tôi cảm ơn sự hợp tác của các cán bộ thuộc các ban ngành của địa phương đã dành thời gian 20 ngày tham gia công tác hiện trường. Chúng tôi trân trọng cảm ơn Sở Kế hoạch và Đầu tư tỉnh của cả hai tỉnh về công tác tổ chức và điều phối hoạt động của đoàn tại địa phương.

Chúng tôi đánh giá rất cao những cố gắng của các tình nguyện viên và các nghiên cứu viên đã cùng Trung tâm Dịch vụ Phát triển Nông thôn thực hiện cuộc đánh giá này. Các anh chị từ các cơ quan địa phương, các tổ chức phi chính phủ quốc tế, các trường đại học, các viện nghiên cứu và các tổ chức của nhà nước khác. Sự tận tâm của các anh chị đã giúp cuộc đánh giá đạt được mục tiêu của mình. Hoạt động có hiệu quả và lao động hết mình của các anh chị đã làm cho cuộc đánh giá này trở thành hiện thực. Chất lượng cao của cuộc đánh giá này là nhờ những kiến thức sâu sắc và đa chiều của các anh chị.

Cuối cùng, chúng tôi trân trọng cảm ơn Nhóm Công tác Giảm Nghèo đã hỗ trợ kỹ thuật cho cuộc đánh giá, cụ thể là đưa ra khung nghiên cứu, các câu hỏi đánh giá và khung báo cáo. Ngân hàng Thế giới đã giúp đỡ về tài chính và chuyên môn. Chúng tôi cũng cảm ơn sự hỗ trợ nhiệt tình của chị Nguyễn Thị Minh Hoà anh Vohlpal Markus đã cùng tham gia theo dõi và hỗ trợ trong quá trình nghiên cứu tại hiện trường.

Trưởng đoàn Đánh giá

Đặng Ngọc Quang

Trung tâm Dịch vụ Phát triển Nông thôn (RDSC)

¹ Xem chi tiết danh sách thành viên trong Phụ lục 1 và 2.

Mục lục

Lời nói đầu của Nhóm hành động chống đói nghèo.....	iii
Các từ viết tắt và đơn vị đo lường	vii
Lời cảm ơn.....	ix
Tóm tắt.....	1
Chương 1: Bối cảnh.....	9
1.1. Mục tiêu	9
1.2. Các chủ đề nghiên cứu.....	10
1.3. Phương pháp tiếp cận, công cụ và kỹ thuật đánh giá.....	10
1.4. Phạm vi và mẫu đánh giá.....	12
1.5. Hạn chế.....	13
Chương 2: Quan niệm về Nghèo đói	15
2.1. Xu hướng nghèo đói.....	15
2.2. Các nhân tố góp phần giảm nghèo	16
2.3. Các nhân tố giảm nghèo ở cấp thôn.....	19
2.4. Quy trình xác định hộ nghèo.....	21
2.5. Hình ảnh của người nghèo	22
2.6. Kiến nghị.....	24
Chương 3: Sự tham gia trong các Quyết định ở Địa phương.....	26
3.1. Mô hình tham gia trong quá trình ra quyết định tại địa phương	26
3.2. Thay đổi vị thế của cán bộ cấp xã.....	29
3.3. Quy chế dân chủ cơ sở ở cấp xã.....	30
3.4. Kiến nghị.....	32
Chương 4: Cung ứng Dịch vụ Cơ bản cho người nghèo.....	33
4.1. Giáo dục	33
4.2. Y tế.....	37
4.3. Khuyến nông.....	40
Chương 5: Chất lượng và Mục tiêu Hỗ trợ Xã hội	43
5.1. Từ góc nhìn của cán bộ Nhà nước.....	43
5.2. Từ góc nhìn của người hưởng lợi.....	43
5.3. Quá trình xác định đối tượng và mức hỗ trợ.....	44
5.4. Những ý kiến phân tích.....	45
5.5. Kiến nghị.....	48
Chương 6: Cải cách Hành chính công	49
6.1. Thực hiện cải cách hành chính công	49
6.2. Luật doanh nghiệp.....	52
6.3. Kiến nghị.....	54

Chương 7: Di cư và Môi trường.....	55
7.1. Di cư.....	55
7.2. Môi trường.....	60
Phụ lục	63
Phụ lục 1: Danh sách đoàn Nghiên cứu viên Hà Nội	63
Phụ lục 2: Danh sách Nghiên cứu viên Hà Tây và Hải Dương	64
Tài liệu Tham khảo	65

Tóm tắt

Nội dung và Phương pháp Nghiên cứu Báo cáo này trình bày những phát hiện trong đợt Nghiên cứu Nghèo đói có sự Tham gia theo Vùng do Trung tâm Dịch vụ Phát triển Nông thôn (RDSC) thực hiện tại hai tỉnh đồng bằng sông Hồng (Hà Tây và Hải Dương) với sự hỗ trợ tài chính và kỹ thuật của Ngân hàng Thế Giới (WB) trong tháng Tám và Chín năm 2003. Đợt đánh giá nhằm hỗ trợ chính phủ bù đắp những thiếu hụt trong quá trình thực hiện và theo dõi Chiến lược Toàn diện về Tăng trưởng và Giảm nghèo (CPRGS), xem xét khả năng hoàn thiện hệ thống theo dõi việc thực hiện chiến lược, và xây dựng năng lực cho các cấp chính quyền địa phương. Các chủ đề đánh giá bao gồm: quan niệm và động học của nghèo đói, sự tham gia trong quá trình ra quyết định tại địa phương, cơ chế cung ứng các dịch vụ công cơ bản cho người nghèo, chương trình hỗ trợ xã hội, thực hiện dịch vụ hành chính công, di dân, và môi trường.

Đợt đánh giá nghèo đói này đã vận dụng tiếp cận có sự tham gia trong nghiên cứu. Nhiều công cụ và kỹ thuật đánh giá nghèo đói có sự tham gia đã được áp dụng, trong đó hai kỹ thuật chính là thảo luận nhóm tập trung và phỏng vấn sâu. Tại các huyện được chọn làm mẫu nghiên cứu, huyện Đan Phượng và Mỹ Đức thuộc tỉnh Hà Tây và huyện Nam Sách tỉnh Hải Dương, cuộc nghiên cứu đã tham vấn hơn 1200 người dân (36% là nữ) để phản ánh góc nhìn khác nhau của các nhóm kinh tế xã hội trong dân cư và cán bộ các cấp các ngành.

Động học của Nghèo đói Trong ba năm lại đây, mức sống của người dân đã từng bước được cải thiện, và nghèo đói đã giảm đi theo diện rộng. Cán bộ chính quyền các cấp, người dân nghèo và những người dân khác đã xác nhận sự cải thiện về an toàn lương thực và chất lượng bữa ăn.

Cán bộ chính quyền các cấp cho rằng, các yếu tố tác động đến quá trình giảm nghèo bao gồm: cải thiện cơ sở hạ tầng, cung ứng dịch vụ công, các chương trình giảm nghèo có mục tiêu và các tiến bộ kỹ thuật nông nghiệp. Bản thân quá trình “Đổi mới” được xem như động cơ mạnh mẽ nhất thúc đẩy và kích thích sự sáng tạo và cải tiến của người dân trong sản xuất nhằm nâng cao mức sống của mình. Theo ý kiến người nghèo, nhân tố quan trọng nhất trong giảm nghèo là những cơ hội tạo thu nhập phi nông nghiệp đã tăng lên. Khi xếp hạng mức sống có sự tham gia, người nghèo cho biết, các nhân tố giảm nghèo bao gồm các yếu tố địa lý, hạ tầng cơ sở chung, kinh nghiệm và kỹ năng trong sản xuất và kinh doanh phi nông nghiệp, và giá trị của giáo dục hay kinh doanh. Giáo dục và năng lực kinh doanh được coi như là những nhân tố phát triển lâu dài và có tính quyết định. Tuy nhiên, lực lượng lao động nam, trẻ, có học vấn tốt hiện đang di cư ra đô thị, và họ mang theo những nguồn vốn đã đầu tư cho mình.

Một nhóm nhỏ người dân rơi trở lại nghèo đói do những nguyên nhân khác nhau, chủ yếu là do khả năng đối phó thấp với các yếu tố tổn thương. Một hộ gia đình có thể không có khả năng đối phó khi một lao động chính trong gia đình qua đời, mắc bệnh tật nghiêm trọng hoặc đầu tư thua lỗ trong sản xuất kinh doanh. Ngoài nhóm hộ

nghèo có nữ là chủ hộ, nhóm người nghèo còn bao gồm người già độc thân và không có nơi nương tựa, hay không có sự hỗ trợ từ con cái trưởng thành.

Các nhân tố chủ yếu làm tăng tốc độ giảm nghèo có quan hệ tới nguồn vốn con người và vốn xã hội, như học vấn, giáo dục nghề nghiệp cho người nghèo và phụ nữ, công nghệ phù hợp trong chế biến lương thực, nhận thức và phòng chống HIV/AIDS, cơ chế an toàn lao động và bảo hiểm bắt buộc hoặc tự nguyện cho lao động phổ thông ngắn hạn, và sự cai thiện môi trường đầu tư.

Những người nghèo trong danh sách do lãnh đạo thôn xác định được người dân thừa nhận là đúng đối tượng. Nhưng một số hộ nghèo vẫn nằm ngoài danh sách này, do phụ thuộc vào hệ thống chỉ tiêu. Tuy hệ thống chỉ tiêu hộ nghèo có thể bị những hạn chế do nguồn tài chính và bảo hiểm y tế có hạn, chỉ tiêu này không nên như nhau cho tất cả các thôn xã.

Quy trình xác định hộ nghèo đã được thực hiện ở cấp thôn, nhưng cộng đồng và những hộ nghèo nên được tham gia vào quá trình này. Các cuộc họp cộng đồng là phương thức được đề xuất là tốt nhất để xác định hộ nghèo.

Các Dịch vụ Cơ bản Những dịch vụ cơ bản được tìm hiểu trong đợt đánh giá này là giáo dục, y tế và khuyến nông.

Giáo dục Nghèo đói là nhân tố chủ yếu nhất hạn chế các hộ gia đình trang trải các chi phí giáo dục. Nhờ được miễn học phí ở bậc tiểu học và giảm học phí ở các cấp học cao hơn, các hộ nghèo đã tiếp cận với giáo dục tốt hơn. Quan niệm về giá trị của học vấn đóng vai trò thúc đẩy quá trình giảm nghèo. Những cải thiện trong giáo dục được thể hiện qua việc cơ sở trường lớp và chất lượng giáo viên được nâng cấp và phổ biến xuống tận thôn xóm. Những yêu cầu của doanh nghiệp về học vấn cao của lao động, và nhu cầu về giáo dục mầm non trước khi vào tiểu học là những nhân tố thúc đẩy giáo dục.

Học sinh nghỉ học sớm thường gặp trong các gia đình nghèo. Trẻ em trong các hộ nghèo thường thôi học trước khi hoàn thành bậc học phổ thông cơ sở, hoặc bậc tiểu học (tuy ít hơn). Ngoài ra, người dân cho biết số lượng con em trong các thôn vào được bậc đại học đang giảm đi. Một yếu tố quan trọng hạn chế con em các hộ nghèo tiếp tục đi học là chi phí cho việc học còn cao, và đang có xu hướng tăng. Những hộ nghèo cho biết các chi phí "phi tiền tệ" đáng kể phải bỏ ra để có được giấy chứng nhận miễn giảm học phí, có thể làm họ mệt mỏi và không muốn theo đuổi để được hưởng những phúc lợi này.

Hội phụ huynh học sinh (HPH) có tiềm năng đóng vai trò tích cực như một tổ chức tự nguyện. Hội mang những yếu tố của tổ chức xã hội dân sự như phi lợi nhuận, phi chính phủ và lãnh đạo dân chủ. Ban lãnh đạo của Hội được thành lập qua bầu cử dân chủ của cha mẹ học sinh. Tuy nhiên, hiện nay HPH mới chỉ thực hiện những chức năng bổ sung, như "giúp việc" hoặc hỗ trợ cho nhà trường. Hội đang đóng vai trò quan trọng trong quá trình "xã hội hoá", cụ thể là góp phần chuyển tải một phần chi phí cho giáo dục sang cá nhân hoặc hộ gia đình. HPH hiện đang gặp một thử thách là giáo viên trong nhà trường không chấp nhận ý tưởng là HPH có thể tham gia theo dõi và đánh giá chất lượng dạy và học, và cũng như lập kế hoạch hoạt động cho lớp học.

Hiện nay, ban lãnh đạo HPH thường bao gồm những cán bộ đương nhiệm hoặc đã nghỉ hưu. Cha mẹ học sinh trong những gia đình nghèo cho rằng, do họ không đủ khả năng nên họ không quan tâm và đứng ngoài cuộc, và họ cũng có cảm giác là họ không nên chủ động tham gia các hoạt động của Hội. Hiện tại HPH hoạt động một cách trung tính, không có thiên hướng ủng hộ đối với các hộ nghèo, do vậy chưa đại diện được cho lợi ích của người nghèo trong công việc quản lý của nhà trường. Các gia đình nghèo chưa có tiếng nói trong các hoạt động của HPH và họ giữ một khoảng cách đối với thể chế này.

Đợt Đánh giá này đề xuất một chương trình giáo dục có thiên hướng vì người nghèo mạnh hơn nữa. Chương trình giáo dục này cần đảm bảo cho người nghèo được miễn học phí ở tất cả các cấp. Thư viện của nhà trường cần đảm bảo cho học sinh của các gia đình nghèo được mượn sách giáo khoa đầy đủ. Giáo dục dạy nghề cho học sinh con nhà nghèo nên được miễn phí. Ngoài ra cũng nên hỗ trợ cho con em các hộ nghèo đang học đại học. Để cho các sổ chứng nhận hộ nghèo hữu ích hơn, nhà nước cần đảm bảo cấp sổ cho các hộ nghèo trước khi bắt đầu năm học mới. Chỉ như vậy các hộ nghèo mới được hưởng lợi đầy đủ theo các chính sách hỗ trợ hộ nghèo về giáo dục.

Với HPH, cuộc đánh giá kiến nghị nên xây dựng điều lệ mẫu cho các Hội để đảm bảo các HPH trở thành một thể chế dân chủ. Cũng nên có định hướng cho các ban lãnh đạo các HPH để họ có kế hoạch hoạt động ủng hộ người nghèo, và có những biện pháp khuyến khích cho các HPH đại diện nhiều hơn cho lợi ích của cha mẹ học sinh, đặc biệt là những người nghèo.

Dịch vụ Y tế Nhà nước đã thể hiện những nỗ lực to lớn về tài chính trong giảm nghèo thông qua việc cấp Thẻ Bảo hiểm Y tế cho người nghèo. Tuy nhiên, trên thực tế không phải tất cả người nghèo đều sử dụng dịch vụ bảo hiểm y tế. Nhưng với rất nhiều người, việc được giảm chi phí khám chữa bệnh đã giúp họ không bị tiếp tục rơi vào vòng nghèo đói.

Một biểu hiện của thành công trong quy trình xác định hộ nghèo là, người dân đã xác nhận những người được chọn để cấp Thẻ Bảo hiểm Y tế là đúng đối tượng. Tuy nhiên, quy trình này vẫn có thể cải thiện thêm về tính minh bạch. Hiện nay, theo hệ thống này, chỉ những hộ nghèo biết việc mình được cấp bảo hiểm. Với sự tham gia của cộng đồng, quy trình này có thể hoàn thiện hơn. Hiện tại, chỉ có lãnh đạo thôn tham gia quá trình xác định đối tượng được hưởng bảo hiểm y tế dành cho hộ nghèo. Các chỉ tiêu, căn cứ theo định mức về số hộ nghèo, đã hạn chế số lượng thẻ bảo hiểm, làm cho một số người nghèo chưa được bảo hiểm y tế.

Người nghèo cho rằng định mức trần về chi phí thuốc men hiện tại đã hạn chế việc chữa bệnh một cách có hiệu quả nhất. Kinh nghiệm về thẻ bảo hiểm cho hộ nghèo cho thấy, trong một số trường hợp, chất lượng của thuốc được cấp và chất lượng chăm sóc khi điều trị đã làm người nghèo e ngại khi sử dụng dịch vụ. Việc thiếu thông tin về các chi phí khám, chữa, và thuốc được hưởng khi điều trị bằng Thẻ bảo hiểm cũng hạn chế người nghèo sử dụng sự hỗ trợ này của nhà nước.

Với hộ nghèo, trạm y tế xã (TYT) là nơi thích hợp nhất để sử dụng khám và điều trị, cũng là nơi người bệnh được chăm sóc có tình người hơn cả. Tuy vậy, TYT thiếu cán bộ có trình độ chuyên môn giỏi, thiếu các thiết bị y tế tốt và cơ sở thuốc còn hạn chế. Nhân viên y tế của TYT cho biết do mức chi phí thuốc men cao, nên họ đã chuyển người bệnh đến bệnh viện hay cơ sở điều trị tuyến cao hơn. Tại đó, người bệnh được

hưởng mức chi phí cao hơn cho điều trị. Trong khi đó, năng lực chuyên môn của cán bộ TYT lại chưa được sử dụng hết.

Sự cải thiện tính minh bạch và sự tham gia trong việc lựa chọn người được cấp Thẻ Bảo hiểm Y tế có thể làm tăng cường việc theo dõi và giám sát quá trình này của người dân. Chính quyền xã và thôn nên đảm bảo sao cho người dân biết rõ hơn về tiêu chuẩn được hưởng dịch vụ này, những loại dịch vụ được hỗ trợ và cách tiếp cận tới dịch vụ này. Thông tin về những dịch vụ miễn phí do Thẻ Bảo hiểm Y tế cung cấp nên được phổ biến ở những nơi công cộng trong cơ sở y tế và in ngay trên thẻ. Một biện pháp khác có thể cải thiện tính minh bạch của hệ thống y tế là cơ chế đánh giá của bệnh nhân, với tư cách là người giám sát công. Hệ thống này có thể giúp làm giảm những "chi phí ẩn" cho bệnh nhân nói chung, đặc biệt là người có Thẻ Bảo hiểm Y tế.

Rất nhiều ý kiến từ các nhóm và cá nhân đề xuất xem xét lại hệ thống khoán chi tiêu số hộ nghèo trong cộng đồng, nói khác đi là đề nghị loại bỏ hệ thống khoán chi tiêu về Thẻ Bảo hiểm Y tế cho hộ nghèo. Tương tự như vậy, cuộc Đánh giá Nghèo theo Vùng này (RPPA) này cũng đề xuất điều chỉnh lại hệ thống định mức cơ sở thuốc cấp ở các trạm y tế xã, và nên xây dựng năng lực chăm sóc sức khỏe ở cấp này. Biện pháp này sẽ giảm bớt chi phí khám và chữa bệnh, và qua đó tăng khả năng tiếp cận của người nghèo tới dịch vụ y tế.

Hệ thống Khuyến nông Hệ thống này đã được hình thành và vươn tới tận cấp xã. Tuy vậy, dịch vụ khuyến nông còn thiếu nguồn lực để thực hiện các chương trình của mình. Các cán bộ kỹ thuật của các cơ quan khuyến nông còn hạn chế về kinh nghiệm và chưa được tập huấn về kỹ thuật và phương pháp khuyến nông. Các cuộc tập huấn khuyến nông còn nặng về lý thuyết và còn xa với thực tiễn.

Các cuộc tham vấn cho thấy, về mặt chính thức, hiện nay các dịch vụ khuyến nông chưa có ràng buộc để giúp người nghèo như một nhóm đặc biệt, và chưa có nhiệm vụ hỗ trợ nông dân tiếp cận thị trường. Các cán bộ khuyến nông còn hạn chế về kiến thức và kỹ năng làm việc với người nghèo và cho người nghèo. Các chương trình khuyến nông cũng chưa thể hiện tính nhạy cảm về giới và với nhu cầu của người nghèo.

Cũng như những nhóm nông dân khác, hiện nay, người nghèo được hưởng lợi do tiếp cận được những giống cây trồng có năng suất cao, tiêm phòng cho vật nuôi, và thông tin bảo vệ thực vật. Các dịch vụ đó như nhau cho mọi nhóm dân cư có mức sống khác nhau. Nhưng khi xét về nguồn lực, chi phí hiện nay về giống cây trồng hay vật nuôi có năng suất cao, mà các cơ quan khuyến nông khuyến cáo, còn khá cao so với khả năng của hộ nghèo.

Chính sách khuyến nông nên có những nội dung trực tiếp hỗ trợ người nghèo và có trọng tâm vào vấn đề giảm nghèo đói, tương tự như trong hệ thống giáo dục và y tế. Chương trình khuyến nông nên ưu tiên hỗ trợ người nghèo giải quyết vấn đề thiếu an toàn lương thực cho một số hộ hiện còn chưa đạt được. Các cơ quan khuyến nông nên xem xét các đặc điểm của hộ nghèo, cụ thể như hệ thống vật nuôi, khả năng chống đỡ rủi ro khi thua lỗ đầu tư do bệnh dịch, do cơ sở vật chất thiếu và yếu, do công nợ nhiều và những mối liên kết xã hội yếu. Hơn nữa, vì phụ nữ là những người nông cốt chịu trách nhiệm trong sản xuất nông nghiệp, nên chính sách khuyến nông cần thu

hút phụ nữ tham gia tất cả các hoạt động của mình. Một chỉ tiêu để đánh giá mức độ thành công của chính sách khuyến nông chính là khả năng của người nghèo và phụ nữ tiếp cận tới các dịch vụ khuyến nông. Một điều quan trọng là hệ thống khuyến nông cần được đảm bảo đủ nguồn lực về con người, tài chính và kỹ thuật nhằm thực hiện tốt nhiệm vụ chính sách của mình.

Các Chương trình Bảo trợ Xã hội có Mục tiêu Tại các thôn tham vấn đều có hệ thống an sinh xã hội nhằm giải quyết nhu cầu hỗ trợ xã hội ngày càng tăng, trong khi khả năng giải quyết vấn đề này của nhà nước còn hạn chế. Tuy nhiên, ở các thôn hiện chưa có hệ thống an sinh xã hội chính thức cho những tai nạn rủi ro. Chương trình bảo trợ xã hội có mục tiêu cấp các khoản trợ cấp thường xuyên và đột xuất (trong các dịp lễ tết), tới các gia đình thương binh liệt sỹ, gia đình có công với cách mạng. Ngoài ra, những người không nơi nương tựa và không có người thân trong gia đình hỗ trợ cũng là đối tượng hưởng lợi.

Những người hưởng lợi và thành viên của cộng đồng được tham vấn đều đề cao giá trị vật chất và tinh thần của sự hỗ trợ có mục tiêu, giúp họ duy trì cuộc sống và đáp ứng những nhu cầu cơ bản. Hiện tại, mức hỗ trợ của chương trình cho nhóm người thiệt thòi còn thấp, ở mức bằng khoảng một nửa ngưỡng nghèo. Các nhóm tham vấn đều đề xuất nên nâng gấp đôi mức này, ít nhất là nâng ngang ngưỡng nghèo. Theo đánh giá của người dân, một vấn đề còn chưa được giải quyết là vẫn còn có những người cần được hỗ trợ hiện vẫn nằm ngoài chương trình này.

Quá trình xác định đối tượng hưởng lợi của chương trình bảo trợ có mục tiêu có sự tham gia cao mới dừng ở cấp thôn, đã lôi cuốn cán bộ cấp thôn, và lựa chọn được những người hưởng lợi đúng chỉ tiêu. Do các chương trình hỗ trợ chính thức thường xúc tác cộng đồng hưởng ứng giúp đỡ những người hưởng lợi, nên tiếp tục cải thiện sự tham gia của cộng đồng qua việc thông báo rộng rãi cho cộng đồng những tiêu chí xác định người hưởng lợi. Qua đó nâng cao trách nhiệm của cộng đồng với nhu cầu của những người nghèo. Hiện tại, mức độ tham gia quá trình này ở cấp cộng đồng còn chưa cao. Cộng đồng còn thiếu thông tin về chỉ tiêu lựa chọn cũng như quyền lợi của do chương trình bảo đảm. Ngoài ra, những gia đình cô đơn, cơ nhỡ và không nơi nương tựa còn ít được biết về việc được hỗ trợ như thế nào và ở đâu. Những người nghèo và các nhóm khác khi gặp phải tai nạn và rủi ro là những người hưởng lợi thụ động, và chưa hiểu rõ về quyền của họ.

Một điểm có thể cải thiện trong lĩnh vực bảo trợ xã hội là thời điểm phát trợ cấp. Việc thanh toán theo quý hiện nay là thuận tiện và giúp giảm thời gian chờ đợi. Nhưng khi làm như vậy thì người nghèo phải chờ đợi lâu. Hơn nữa, cấp quản lý hiện nay ở huyện cũng cản trở tính hiệu quả của chương trình. Có thể uỷ quyền cho UBND xã chịu trách nhiệm phát hiện và xác định những người hưởng lợi của chương trình, cũng như cấp phát trợ cấp. Như vậy, có thể lấy chỉ số chất lượng cho chương trình là khả năng hỗ trợ nhanh chóng cho người hưởng lợi. Trong trường hợp này, cơ quan cấp huyện đóng vai trò giám sát và hỗ trợ cải thiện chất lượng thực hiện chương trình.

Cải cách Hành chính Công Những thay đổi mạnh mẽ đang được thực hiện trong lĩnh vực hành chính công. Các phòng ban chính quyền được tổ chức sắp xếp lại, được làm rõ hơn về chức năng nhiệm vụ, vai trò và trách nhiệm. Số đầu mỗi đơn vị được giảm bớt. Cán bộ cao tuổi được động viên nghỉ hưu. Trong quá trình này, các cơ quan huyện và xã đôi khi gặp phải vấn đề chông chéo chức năng do tinh giảm cán bộ và do

một số vị trí không có biên chế. Việc cải tổ về tổ chức cũng có khi kéo theo tình trạng không rõ ràng về thẩm quyền hoặc phân công trách nhiệm.

Trong quá trình cải cách hành chính công, cán bộ nhân viên nhà nước đã được tập huấn chính quy và phi-chính quy để cung cấp những kiến thức cần thiết nhằm giải quyết nhu cầu nhân sự. Việc tuyển dụng cán bộ cũng khá linh hoạt cho phép các cấp chính quyền tuyển dụng và hợp đồng với cán bộ trẻ và có học vấn theo nhu cầu của mình.

Cải cách hành chính công cũng khuyến khích tính chuyên nghiệp cao hơn trong các dịch vụ của nhà nước. Các quy trình hành chính được thiết lập rõ ràng và có sự phối hợp nhịp nhàng hơn để thực hiện các nhiệm vụ có hiệu quả. Các quy trình thủ tục hành chính được công khai nơi công cộng, các hạn định về phúc đáp và giải quyết công việc hành chính công được niêm yết công khai và được trả lời theo yêu cầu của người dân. Các dịch vụ này được thực hiện theo lịch làm việc trong tuần được công bố. Các văn bản chính thức được đánh máy, và hiện tượng công văn viết tay đã đi vào dĩ vãng.

Tương tự như nhận định của cán bộ nhà nước, với người dân, sự thay đổi chức danh của cán bộ cấp xã thành công chức có thể có ảnh hưởng tích cực, ví dụ tính chuyên nghiệp sẽ cao hơn, có trách nhiệm cao hơn, và ít có nhu cầu phải "làm việc tay trái", do họ được trả lương một cách thoả đáng. Người dân cũng thấy được khả năng phát sinh các hiện tượng tiêu cực cần có các biện pháp phòng ngừa, ví dụ tính quan liêu hay xa rời người dân có thể tăng lên. Khi thực hiện cải cách hành chính công, các cán bộ nhà nước đã cảm nhận được những thiếu hụt về kiến thức và kỹ năng của mình hiện còn cách xa so với mong đợi. Hơn nữa, cán bộ xã đã thể hiện nhu cầu được tập huấn về kiến thức và kỹ năng trong hành chính công để thực hiện hiệu quả các nhiệm vụ của mình.

Trong khi những công dân trước đây đã làm việc trong nhà nước hoặc phục vụ trong quân đội có khả năng trình bày và tiếp cận với cán bộ chính quyền để khiếu nại về quyền lợi của họ, thì người nghèo và phụ nữ lại cảm thấy bất lực. Cả hai nhóm này đều không có ý tưởng rõ ràng là họ cần đi đâu, gặp ai để được hướng dẫn một cách có hiệu quả về hành chính hay pháp lý. Do chính quyền huyện và xã không có một hệ thống lưu trữ phù hợp và có hệ thống, nên khả năng chính quyền địa phương trả lời những vướng mắc của người dân còn khá hạn chế.

Người dân không thống nhất trong việc đánh giá tiến bộ của quá trình cải cách hành chính công. Một số nhóm người dân hài lòng về tính hiệu lực và minh bạch của dịch vụ hành chính, một số khác không hài lòng với "thủ tục hành chính rườm rà", lè mề và tính thiếu rành bạch về các lệ phí. Tại một số địa phương, quá trình đăng ký có thể bị kéo dài do cán bộ vắng mặt ở nhiệm sở, hoặc có khi không có thông báo mức lệ phí. Việc cải cách hành chính nên tập trung vào xây dựng năng lực cho cán bộ chính quyền cấp xã. Trong các địa phương được tham vấn, tư vấn pháp lý là một lĩnh vực ít phát triển, và vẫn cần tiếp tục được quan tâm trong chương trình cải cách hành chính công. Cũng cần đưa ra một cơ chế thanh tra và kiểm tra nhằm đảm bảo hiệu quả cao cho cải cách hành chính công tại các địa phương.

Để CCHCC thiện cảm hơn với người nghèo, hiện vẫn còn tồn tại một thách thức đó là luận điểm là người nghèo được hưởng lợi ít hơn từ cải cách, trong khi các hộ khá giả là những người hưởng lợi cơ bản do họ sử dụng các dịch vụ này nhiều hơn. Người

nghèo không biết nhiều về lợi ích của hành chính công. Một số người còn phàn nàn là các cán bộ nhà nước cư xử với họ thiếu tôn trọng hoặc thiếu nhã nhặn.

Hiện tại, "dịch vụ hành chính một cửa" chưa được thực hiện tại các huyện điều tra. Tuy nhiên, các cán bộ nhà nước đã được chuẩn bị để đối mặt với thách thức của cách thức này. Theo các cán bộ, phương thức này đòi hỏi thêm chi phí đầu tư cho cơ sở hạ tầng văn phòng và đào tạo cán bộ.

Luật doanh nghiệp ra đời đã làm các doanh nghiệp tăng lên nhiều hơn về số lượng và đã tạo ra nhiều việc làm tại địa phương. Các doanh nghiệp hài lòng với các dịch vụ hành chính và chi phí phải bỏ ra bằng tiền và thời gian. Thủ tục hành chính đăng ký kinh doanh hiện nay khá đơn giản và không tốn kém. Với các doanh nghiệp, việc cán bộ nhà nước làm việc theo lịch đã thông báo thực sự là một tiến bộ quan trọng. Trong các làng nghề, các nhà kinh doanh đang mong muốn chính quyền giải quyết vấn đề mặt bằng sản xuất hiện rất chật hẹp và vấn đề ô nhiễm môi trường trong khu dân cư thông qua việc quy hoạch đất đai. Đây là một cản trở lớn cho sự phát triển các doanh nghiệp trong khu vực làng nghề.

Xuất và Nhập cư Tại các xã nghiên cứu, dòng dịch chuyển cơ bản là xuất cư. Hướng xuất cư và các loại thu nhập liên quan mật thiết với nhóm mức sống. Hộ khá giả có cơ hội tốt hơn khi tham gia xuất khẩu lao động hoặc tìm việc làm công ăn lương trong các công ty. Người nghèo thường đi làm những công việc tạm thời hoặc những việc có tính thời vụ và có ngày công thấp trong địa phương hoặc tại các đô thị. Sự khác biệt về giới cũng nổi bật. Phụ nữ tham gia làm các việc như phụ giúp gia đình hoặc buôn bán nhỏ, còn nam giới chủ yếu làm những công việc ở công trường.

Di cư được coi như một động lực giảm nghèo mạnh và đã đem lại những ảnh hưởng tích cực tới đời sống của bản thân người di cư, gia đình và cộng đồng của họ. Khả năng tích cực là tăng thu nhập và tiết kiệm, cơ hội học hỏi những kinh nghiệm mới, và mối liên kết xã hội. Di dân cũng có những mặt tiêu cực như làm cộng đồng nghèo kiệt lực lượng lao động nam, trẻ và được đào tạo. Do vậy làm giảm chất lượng của lực lượng lao động trong cộng đồng của họ. Phụ nữ thường ở lại xóm làng với gánh nặng nhiều hơn trong việc nhà và đồng áng. Di cư cũng tạo thêm những trường hợp li dị và nguy cơ mang HIV/AIDS về cộng đồng nông thôn.

Có những nhân tố cản trở quá trình di cư: cơ hội tìm việc còn chưa nhiều nơi đô thị; học vấn thấp của người dân hạn chế tiếp cận việc làm công ăn lương có thu nhập khá; và những khiếm khuyết của các dịch vụ giới thiệu việc làm.

Những người di cư hòa nhập tốt với nơi đến do họ tôn trọng và tuân thủ các quy định của địa phương, chấp hành đầy đủ các khoản lệ phí và đóng góp. Họ được chính quyền địa phương đối xử công bằng, được sử dụng những dịch vụ có thu phí ở địa phương, như y tế, điện nước. Tuy nhiên, họ không được tiếp cận các dịch vụ tài chính và khai sinh tại nơi đến cư trú. Nhiều người cho rằng, giấy tạm trú của họ có giá trị trong sáu tháng là quá ngắn.

Môi trường

Môi trường được nhận thức trong quan hệ gắn bó với nơi sinh sống và làm việc của người dân. Nước sạch, công trình vệ sinh, quản lý việc sử dụng phân bón và thuốc

sâu là những quan tâm nổi bật. Quan sát chung cho thấy xu hướng môi trường trở nên xấu hơn. Quản lý rác thải đang trở thành nhu cầu mới của các vùng nông thôn.

Tại một huyện điều tra, nước bị ô nhiễm là vấn đề đã được ghi nhận. Nguồn nước bị ô nhiễm do người và gia súc, chất thải và tàn dư từ thuốc sâu, và chất thải công nghiệp. Một hướng giải quyết đã được người dân áp dụng là chuyển dùng nước ở giếng thoi, ao, hồ và sông sang sử dụng giếng khoan có hoặc không có hệ thống lọc. Các hộ nghèo hiện chưa không thực hiện được sự chuyển dịch này.

Kỹ thuật quản lý dịch hại tổng hợp (IPM) đã được tập huấn rộng rãi cho người nông dân và được áp dụng trong nhiều năm. Kiến thức và kỹ năng IPM đã hỗ trợ người dân sử dụng thuốc sâu và phân hoá học đúng liều lượng, và giúp giữ cho môi trường tốt hơn. Nhưng người dân vẫn cảm thấy độ màu mỡ của đất đai giảm đi do sử dụng phân hoá học quá nhiều và trong thời gian dài, trong khi việc dùng phân hữu cơ ngày càng ít đi.

Nhu cầu quản lý chất thải hiện đang nổi bật trong các thôn điều tra, do hệ thống hiện tại không đủ khả năng xử lý chất thải ngày càng tăng của người và vật nuôi. Vấn đề nổi cộm là quy mô chăn nuôi hộ gia đình ngày càng tăng mạnh, nhưng hệ thống cống thoát nước không thay đổi qua nhiều năm. Một số thôn đã đưa ra tổ chức quản lý chất thải dựa vào cộng đồng, như thu gom chất thải có thu phí của các hộ gia đình để tự trang trải.

Những mối quan tâm về môi trường gợi ra những đề xuất đưa những vấn đề môi trường vào quá trình lập kế hoạch kinh tế-xã hội, cụ thể là đưa cách tiếp cận quản lý dựa vào cộng đồng. Cộng đồng cùng với chính quyền nên xây dựng những quy tắc về bảo vệ môi trường, thu gom và xử lý chất thải, lập các điểm thu gom và xử lý chai lọ, bao bì, túi đựng thuốc sâu. Việc cải thiện cơ sở hạ tầng làng xóm cũng đang nổi lên như một ưu tiên về môi trường. Giải pháp chính sách nên khuyến khích áp dụng những kỹ thuật xử lý rác thải phù hợp quy mô hộ gia đình và thôn xóm, một khi nhịp độ chăn nuôi tăng nhanh. Những thách thức cần phải giải quyết hiện nay là nhận thức còn hạn chế về lợi ích hoặc thiệt hại lâu dài về môi trường, khả năng gây quỹ phân bổ nguồn vốn cho dịch vụ công cộng này, và thiếu khả năng lập quy hoạch về môi trường.

Chương 1: Bối cảnh

"Trong đợt đánh giá nghèo này, chúng ta phải phản ánh những gì chúng ta nghe được từ người dân, nghèo, nam cũng như nữ, cũng như ý kiến của cán bộ các ban ngành các cấp. Điều này rất cần thiết để nhà nước theo dõi chính sách giảm nghèo. Nếu không làm như vậy, thì đi gặp dân đánh giá làm gì?" - Một cán bộ nhà nước. Hội thảo Tập huấn về Phương pháp Đánh giá Nghèo theo Vùng.

Với nỗ lực nhằm góp phần cập nhật những hiểu biết về nghèo tại Việt Nam, Ngân hàng Thế giới (WB) và một số nhà tài trợ khác đã chuẩn bị các cuộc đánh giá nghèo theo vùng, tập trung vào những chiều cạnh của nghèo ở mỗi vùng. Báo cáo này trình bày những phát hiện của cuộc đánh giá nghèo đối vùng có sự tham gia của người dân do đoàn nghiên cứu của Trung tâm Dịch vụ Phát triển Nông thôn (RDSC) thực hiện tại hai tỉnh thuộc khu vực Châu thổ Đồng bằng sông Hồng, cụ thể là tỉnh Hà Tây và Hải Dương theo đề nghị của WB.

1. 1. Mục tiêu

Cuộc đánh giá nghèo có sự tham gia là một hợp phần nòng cốt trong cuộc đánh giá chung về nghèo theo vùng. Cuộc đánh giá nhằm nắm bắt những nhân tố và nguyên nhân của nghèo, để bù đắp vào khoảng thiếu hụt về sự hiểu biết giữa tình trạng hiện tại và số liệu đo đạc theo Điều tra đánh giá mức sống hộ gia đình của Tổng cục Thống kê. Các mục tiêu của đợt nghiên cứu Đánh Giá Nghèo theo Vùng được tóm tắt như sau:

1. Có được sự nhận thức tốt hơn về nghèo và các yếu tố quy định của nó, đặc biệt là bù đắp thiếu hụt mang tính phân tích, có thể hạn chế chính phủ thực hiện những ưu tiên được đề xuất trong Chiến lược Toàn diện về Tăng trưởng và Giảm Nghèo.
2. Đánh giá những mô hình hiện tại về sự tham gia của địa phương trong việc ra quyết định, những cơ chế cung cấp dịch vụ cho người nghèo và người di cư ra thành thị, quy mô của chương trình bảo trợ xã hội. Các chú đề này được nghiên cứu chung ở tất cả các vùng.
3. Phân tích tính hiệu quả của các giải pháp chính sách của chính phủ, cơ chế thực hiện các giải pháp đó và cơ chế cung cấp các dịch vụ đến người nghèo và thảo luận về những biện pháp cải thiện.
4. Xây dựng năng lực tham vấn với người nghèo về những vấn đề chính sách cho cán bộ địa phương và những nghiên cứu viên trong nước;
5. Tăng cường khung theo dõi và giám sát Chiến lược Toàn diện về Tăng trưởng và Giảm Nghèo thông qua việc làm rõ hơn những chỉ số, đặc biệt là những chỉ số còn chưa rõ ràng, bao gồm cả những chỉ số liên quan đến quản trị nhà nước và cung ứng dịch vụ công.

Tóm lại, thông qua việc bù đắp những thiếu hụt về phân tích, hoặc để thông báo cho các hệ thống theo dõi giám sát, hoặc thông qua xây dựng năng lực cho cấp chính

quyền địa phương, các mục tiêu này hỗ trợ chính phủ trong việc thực hiện Chiến lược Toàn diện về Tăng trưởng và Giảm Nghèo.

1.2. Các Chủ đề Nghiên cứu

Chiến lược Toàn diện về Tăng trưởng và Giảm Nghèo đề xuất nhiều mục tiêu xã hội và mục tiêu giảm nghèo, và những tiến bộ trong nhiều trong nhiều lĩnh vực đã được mô tả thông qua số liệu điều tra hộ gia đình. Như vậy, việc tập trung vào nghiên cứu các vấn đề hiện còn thiếu hụt về mặt phân tích, cũng như những khoảng trống của phần điều tra định lượng, sẽ có ý nghĩa. Đây là một lý do để đợt nghiên cứu tập trung vào bảy chủ đề cốt lõi, được xem xét tại tất cả các điểm nghiên cứu trong ba huyện của hai tỉnh. Các chủ đề này gồm: (1) nghèo đói và các nhân tố quyết định, (2) mô hình hiện tại về sự tham gia trong việc ra quyết định tại địa phương, (3) cơ chế cung ứng dịch vụ công đến người nghèo, (4) quy mô của các chương trình bảo trợ xã hội, (5) việc cung ứng dịch vụ hành chính công, (6) di cư, và (7) môi trường.

1.3. Phương pháp Tiếp cận, Công cụ và Kỹ thuật Đánh giá

Khung nghiên cứu Đợt đánh giá này được thực hiện với chủ định (a) xây dựng năng lực cho các cán bộ kế hoạch để họ sử dụng nhiều kết quả phân tích hơn trong quá trình lập kế hoạch tại địa bàn của mình và (b) tác động ở cấp quốc gia đến báo cáo tiến độ của Chiến lược Toàn diện về Tăng trưởng và Giảm Nghèo, và phát triển khung theo dõi chiến lược này.

Đoàn Đánh giá tuân theo Chương trình nghiên cứu chung, bộ câu hỏi nghiên cứu, và tài liệu hướng dẫn của bộ câu hỏi, đã được Nhóm Công tác Giảm Nghèo² phát triển để dùng chung cho 12 tỉnh. Các công cụ này được Trung tâm Phát triển Nông thôn (Hội Làm Vườn Việt Nam) khảo sát thử và kiểm tra tại tỉnh Ninh Thuận. Đoàn Đánh giá đã sử dụng các câu hỏi nghiên cứu được chi tiết hóa cho từng chủ đề nghiên cứu.

Trong giai đoạn chuẩn bị, Đoàn Đánh giá đã cử ba thành viên tham gia cuộc khảo sát thử tại tỉnh Ninh Thuận. Mục đích của cuộc điều tra thử này là để kiểm tra tính phù hợp của các câu hỏi, phương pháp và công cụ nghiên cứu ở cấp thôn và xã. Các nghiên cứu viên sau khi thu được những kinh nghiệm ban đầu tại Ninh Thuận đóng vai trò như cán bộ nguồn trong đợt đánh giá này. Các bài học thu được khi nghiên cứu thử đã được đưa vào nội dung chương trình tập huấn dành cho các nghiên cứu viên trước khi đi hiện trường.

Phương pháp và tiến trình Tiếp cận của cuộc nghiên cứu này là sự kết hợp giữa các yếu tố của tiếp cận Đánh giá nghèo đói có sự tham gia³. Tiếp cận này được chuẩn bị kỹ lưỡng và tối ưu hóa cho phù hợp với các cuộc đánh giá nghèo đói diễn ra đồng thời tại các vùng khác trong nước. Một số kết quả định lượng của khảo sát hộ gia đình được dự kiến sẽ kết hợp với nghiên cứu này.

² Nhóm Công tác Giảm Nghèo (Poverty Task Force) là một diễn đàn chuyên đề có sự tham gia của các cơ quan chính phủ, các nhà tài trợ và một số tổ chức dân sự trong và ngoài nước.

³ Tiếng Anh là Participatory Poverty Assessment (PPA)

Đoàn nghiên cứu được trù liệu để đáp ứng những mong đợi quan trọng trong quá trình lập kế hoạch và triển khai nghiên cứu, ví dụ a) tối đa hóa nội dung xây dựng năng lực nghiên cứu chính sách, và trong tương lai là theo dõi các chiến lược của chính phủ, b) tối đa tính sở hữu với kết quả nghiên cứu của chính quyền trung ương và địa phương, và c) liên kết với các thể chế địa phương nhằm xây dựng cơ chế theo dõi và đánh giá có sự tham gia về sau này.

Việc xây dựng năng lực được hoạch định thông qua ba ngày tập huấn và thông qua quá trình cùng làm việc với các nghiên cứu viên có kinh nghiệm tuyển dụng từ Hà Nội. Khoá tập huấn này được thực hiện bởi Trưởng đoàn nghiên cứu cùng ba tập huấn viên khác.

Với các kỹ năng đã được củng cố qua khoá tập huấn, các nghiên cứu viên, cả bên ngoài và bên trong địa phương, đã cùng làm việc trong 20 ngày tại hiện trường. Trong quá trình này, cuộc nghiên cứu đã tăng cường kỹ năng cho các đối tác địa phương trong việc tổ chức và dẫn dắt quá trình cùng người nghèo và phụ nữ địa phương thu thập và phân tích số liệu. Quá trình tham vấn, thu thập và phân tích số liệu bắt đầu từ cấp tỉnh, rồi chuyển tới cấp huyện, xã và cuối cùng tới cấp thôn và hộ gia đình.

Cuối đợt đánh giá, các đoàn nghiên cứu đã tổ chức hội thảo tại hai tỉnh để trình bày các ghi nhận và phân tích sơ bộ với các cơ quan chính quyền địa phương ở mỗi tỉnh qua đó thẩm định và xác nhận những kết luận đó.

Tính sở hữu của chính quyền địa phương đã được xây dựng không chỉ thông qua cuộc tập huấn, trong đó thành viên các cơ quan địa phương cùng tham gia quá trình lập kế hoạch thu thập và phân tích số liệu. Các cán bộ địa phương còn đưa ra quyết định về nguồn thông tin và sắp xếp lịch nghiên cứu chi tiết cho quá trình tham vấn với nam và nữ các hộ nghèo. Trong cuộc hội thảo cuối đợt nghiên cứu, các kết luận và ý kiến phân tích ở dạng tóm tắt đã được trình bày, thảo luận và chuyển giao tới các cán bộ của tỉnh để có thể sử dụng sớm trong thực tiễn rà soát và điều chỉnh chính sách địa phương.

Đi theo tiếp cận có sự tham gia, đợt đánh giá này đã hình thành một đoàn nghiên cứu đa thành phần với các thành viên đến từ cả trong và ngoài địa bàn nghiên cứu (xem Bảng 1). Đoàn nghiên cứu gồm 40 nghiên cứu viên với một nửa là nữ để có sự cân bằng cao về giới⁴. Một nhóm lớn các thành viên (15 người) được chọn từ các cơ quan cấp tỉnh và huyện của vùng nghiên cứu. Nói chung, cuộc nghiên cứu này là một trải nghiệm mà các nghiên cứu viên địa phương và Hà Nội đã học hỏi được nhiều điều có ý nghĩa.

⁴ Danh sách đầy đủ các thành viên đoàn nghiên cứu có trong Phụ lục 1 và 2.

Bảng 1: Thành phần Đoàn nghiên cứu

Nghiên cứu viên	Số lượng	Nữ
Địa phương	15	8
Hà Nội	25	11
Tổng	40	19

Đợt đánh giá này đã áp dụng nhiều công cụ đánh giá nghèo đói có sự tham gia, trong đó hai công cụ chính là thảo luận nhóm tập trung và phỏng vấn sâu. Cơ sở cho thảo luận nhóm tập trung và phỏng vấn sâu là tài liệu hướng dẫn cho bộ câu hỏi được Nhóm Công tác về Nghèo đã phát triển để áp dụng chung cho tất cả các cuộc Đánh giá Nghèo tại 12 tỉnh. Các công cụ phân tích thông tin có sự tham gia khác, như nghiên cứu trường hợp điển hình, phân tích Mạnh Yếu Thuận lợi Khó khăn, xếp hạng hộ gia đình, xếp hạng thôn, cây vấn đề, biểu đồ mùa vụ và sơ đồ Venn được sử dụng thường xuyên.

Trước khi xuống thực địa, các kỹ năng đánh giá của các nghiên cứu viên Hà nội và địa phương đã được khớp nối lại qua ba ngày hội thảo tập huấn. Trong thời gian này, các nghiên cứu viên được giới thiệu về chủ đề và nội dung cuộc Đánh giá nghèo, phương pháp tiếp cận, thiết kế nghiên cứu và cùng lập kế hoạch hiện trường, và thực hành các công cụ và kỹ thuật thu thập số liệu. Một trọng tâm của tập huấn là kỹ thuật ghi chép và lập biên bản các cuộc tham vấn, và kỹ thuật phân tích định tính. Sau này, khi xuống địa bàn đánh giá, các nghiên cứu viên cũng còn được giới thiệu bổ xung về kỹ thuật nghiên cứu, ví dụ như kỹ năng nghiên cứu trường hợp và viết báo cáo.

Trong đợt đánh giá, chất lượng của thu thập và phân tích số liệu được kiểm tra và đảm bảo qua hoạt động quản lý chất lượng của trường đoàn, giám sát viên và trưởng nhóm phụ trách các huyện. Mỗi buổi tối tại hiện trường, các nhóm nghiên cứu đã bố trí họp nhóm để phân tích tại hiện trường và làm sạch dữ liệu, cũng như để đánh giá hiệu quả của ngày làm việc, rút ra các bài học, và lập kế hoạch cho ngày làm việc tiếp theo.

1.4. Phạm vi và Mẫu Đánh giá

Địa bàn khảo sát Căn cứ hướng dẫn của Nhóm Công tác Về Nghèo, đợt đánh giá đã lựa chọn các huyện và xã nghiên cứu theo các tiêu chí 1) có tính đại diện về các vấn đề nghèo đói, như đô thị, nông thôn, tương tác đô thị - nông thôn, có tác động của chương trình giảm nghèo, và 2) là địa bàn Điều tra Mức sống Dân cư Việt Nam (VLSS).

Bảng 2: Cơ cấu Mẫu tại Vùng Nghiên cứu

Cấp tham vấn	Các cuộc phân tích		Người tham vấn		
	Các kỹ thuật phân tích theo nhóm	Phòng vấn sâu	Nữ	Nam	Tổng
Tỉnh	13	20	10	40	50
Huyện	21	35	12	62	74
Xã	55	63	36	164	200
Thôn	49	80	160	177	337
Người dân	207	157	202	313	515
Tổng	345	355	420	756	1176

Tại trung tâm của vùng đồng bằng châu thổ sông Hồng, với tiêu chí trên, cuộc đánh giá đã chọn huyện Đan Phượng và Mỹ Đức thuộc tỉnh Hà Tây và huyện Nam Sách thuộc tỉnh Hải Dương làm địa bàn nghiên cứu. Tại mỗi huyện, các xã và thôn được tiếp tục chọn với sự tham khảo của chính quyền cấp tỉnh, huyện và xã. Một mong đợi của cuộc nghiên cứu là Nam Sách đại diện cho một trung tâm có màu sắc đô thị nhưng có các cộng đồng nông thôn bao quanh. Còn hai huyện Hà Tây đại diện cho vùng lân cận một đô thị lớn là thủ đô Hà Nội.

Qua 20 ngày làm việc tại hiện trường, Đoàn Đánh giá đã tham vấn với khoảng 1200 người. Chừng một nửa những người được tham vấn là người dân bình thường thuộc các tầng lớp kinh tế-xã hội khác nhau. Số còn lại đại diện cho cán bộ các cấp chính quyền từ cấp thôn đến cấp tỉnh. Tỷ lệ nữ trong những người được tham vấn là 36%, nhưng trong số người dân được tham vấn, tỷ lệ nữ cao hơn, đạt khoảng 40% nữ trong các nhóm. Điều này đã giúp tiếng nói của nữ giới được nêu rõ hơn.

1.5. Hạn chế

Đoàn Đánh giá nhận thấy cuộc đánh giá này có thể đạt được kết quả tốt hơn theo một số khía cạnh nhất định, ví dụ cơ cấu đoàn nghiên cứu, cơ cấu nguồn tin, cũng như công cụ nghiên cứu. Các bài học thu được có thể bổ ích cho việc lập kế hoạch tham vấn trong tương lai.

Về thành phần đoàn, cuộc nghiên cứu sẽ phù hợp hơn nếu như huy động được các nhà phân tích chính sách theo các lĩnh vực liên quan đến chủ đề nghiên cứu, để có thể xem xét sâu hơn theo chuyên đề. Ngoài ra, trong thành phần đoàn nghiên cứu này còn thiếu các chuyên gia về lĩnh vực hành chính công và giáo dục.

Về quy mô nhóm thảo luận, đoàn nghiên cứu thấy rằng nhiều khi không có đủ thành viên tham gia như dự kiến, nhất là những cán bộ của các cơ quan chính quyền tỉnh và giới doanh nhân. Một thách thức lớn với Đoàn nghiên cứu là làm sao thu hút được sự tham gia của các cán bộ nhà nước, hiện đang điều hành cơ quan mình, vào quá trình tham vấn. Như vậy, ý kiến của các nhóm này có thể có tính đại diện chưa cao.

Về mặt công cụ nghiên cứu, Đoàn Đánh giá cho rằng bảng hướng dẫn câu hỏi quá chi tiết đã làm cho các nghiên cứu viên dễ bị cuốn hút theo những câu hỏi định sẵn, và họ

không kịp điều chỉnh cho phù hợp hoàn cảnh cụ thể theo chủ đề nghiên cứu mà tiếp cận nghiên cứu định tính đòi hỏi. Ngoài ra, quá trình dịch xuôi ngược từ tiếng Anh sang Việt, và tính chính xác của một số câu hỏi trong tài liệu hướng dẫn cũng làm các nghiên cứu viên đôi khi bối rối trong tập huấn và triển khai nghiên cứu thực địa.

Đoàn Đánh giá ghi nhận rằng việc ghi chép và tư liệu hoá các cuộc phỏng vấn nhóm tập trung và phỏng vấn sâu mà ghi bằng tay⁵ cũng có những thách thức nhất định. Kỹ thuật này cho phép tạo mối quan hệ tin cậy giữa nghiên cứu viên với người tham vấn, nhưng đòi hỏi kỹ năng ghi chép ở trình độ cao, mà một số nghiên cứu viên, đặc biệt là cán bộ địa phương, cần nhiều thời gian để xây dựng. Cũng do vậy, chất lượng các bản ghi của ngày đầu tiên có hạn chế, nhưng đã được cải thiện liên tục để đảm bảo chất lượng nghiên cứu.

⁵ Vấn đề phỏng vấn dùng máy ghi âm cũng được nêu ra khi chuẩn bị, nhưng Đoàn nghiên cứu đã quyết định không sử dụng máy ghi âm để bảo đảm chất lượng giao tiếp cao.

Chương 2: Quan niệm về Nghèo đói

"Cuộc sống của chúng tôi được cải thiện về mọi mặt. Không còn nhà tranh, vách đất, ai cũng đủ ăn hàng ngày. Bây giờ thì được ăn cơm, không phải độn ngô, khoai, sắn như ba năm về trước. Nhiều người mua sắm đồ dùng gia đình để lo cho nhu cầu vật chất cũng như tinh thần. Trẻ em thì được đi học." - Một cán bộ UBND xã.

Chương này tìm hiểu quan niệm, xu hướng và động học của nghèo, cũng như các yếu tố gây tổn thương trong mối quan hệ với mục tiêu giảm nghèo mạnh mẽ trong cả nước mà Chiến lược Toàn diện về Tăng trưởng và Giảm Nghèo đã đề ra. Việc xem xét cách thức người dân nhận biết về nghèo đói sẽ cho biết những ý tưởng thực tế của người nghèo về nghèo đói và các biện pháp có thể giảm nghèo.

2.1. Xu hướng của Nghèo đói

Cuộc đánh giá này cho thấy, tại tất cả các cộng đồng được đến thăm, những người được tham vấn cho biết điều kiện sống của họ ngày càng được cải thiện trong ba năm lại đây. Nghèo đói đã giảm đi theo diện rộng. Theo báo cáo của UBND huyện Mỹ Đức, tỷ lệ nghèo của huyện đã giảm từ 13,9% xuống còn 9,5% trong năm 2002. UBND xã tại tất cả các xã tham vấn cũng đưa ra các con số minh chứng cho thành công của công cuộc giảm nghèo. Ví dụ, một cán bộ UBND xã Thọ An huyện Đan Phượng cho biết, trong năm 2002 trong xã có 116 hộ nghèo, nhưng tới năm 2003 trong xã chỉ còn 91 hộ. Người nghèo, cả nam và nữ, tại các thôn đều chỉ ra cuộc sống của họ được cải thiện ví dụ qua các chỉ tiêu về mức độ đủ ăn, tài sản gia đình và đồ mặc. Một nhóm nữ nghèo tại một thôn của thị trấn Tế Tiêu đã cho biết: "Vâng, cuộc sống của chúng tôi có nhiều cải thiện. Người nghèo bây giờ đủ ăn quanh năm. Được ăn cơm mà không còn phải ăn độn⁶ ngô, sắn, và khoai lang". Những nhóm khác cũng xác nhận số tháng thiếu ăn đã giảm nhiều. Điều này nổi bật nhất tại huyện Mỹ Đức, ở đây người nghèo cho rằng trong ba năm qua số tháng thiếu ăn của họ đã giảm từ sáu tháng xuống chỉ còn ba tháng. Các cuộc phỏng vấn sâu với các hộ nghèo cũng cho thấy họ đã có thể mua thêm những đồ dùng gia đình, như ti vi hay xe đạp cũ. Nhiều người nói rằng, họ đã có khả năng tiếp tục cho con đi học.

Khi mô tả tiến bộ trong giảm nghèo, các cán bộ chính quyền thống nhất với người nghèo và người dân nói chung về sự cải thiện an ninh lương thực và chất lượng bữa ăn. Ngoài ra, nhóm cán bộ đưa ra những chỉ tiêu về giảm tỷ lệ nhà lợp tranh tre hay một số chỉ tiêu đặc trưng cho các hộ khá giả, như số điện thoại, số xe máy, hoặc sự cải thiện cơ sở hạ tầng như đường, trường học. Chắc chắn các đầu tư vào cơ sở hạ tầng của các xã do Chương trình 135 thực hiện đã ảnh hưởng tới cách nhìn nhận này.

⁶ Kết quả xếp hạng mức sống hộ gia đình cho biết một số hộ nghèo vẫn chưa đủ ăn.

2.2. Các Nhân tố Góp phần Giảm nghèo

Cuộc đánh giá đã xem xét chi tiết chủ đề này theo góc nhìn của cán bộ chính quyền và người dân. Cán bộ chính quyền các cấp gắn giảm nghèo với các cải thiện về cơ sở hạ tầng, cung ứng dịch vụ công, chương trình giảm nghèo có mục tiêu và các tiến bộ kỹ thuật nông nghiệp (xem Bảng 3). Một ý kiến chung của các cán bộ chính quyền là chính bản thân tinh thần của “Đổi mới” đã là một động lực mạnh thúc đẩy và khuyến khích sự sáng tạo và vận động của người dân để nâng cao mức sống của chính mình.

Bảng 3: Xếp hạng các Nhân tố Góp phần Giảm nghèo

Nhân tố	Điểm	Xếp hạng
1. Chính sách Đổi mới	100	1
2. Đa dạng mùa vụ	78	2
3. Cơ hội tạo việc làm	68	3
4. Cơ hội có thu nhập từ lương	63	4
5. Khả năng cung cấp tín dụng	62	5
6. Cải thiện kiến thức và kỹ năng	59	6

Ghi chú: Điểm số cao phù hợp với tầm quan trọng lớn hơn

Nguồn: Nhóm 10 cán bộ chính quyền xã, xã Thọ An

Cơ sở hạ tầng được nâng cấp là nhờ Chương trình 135 đã hỗ trợ cộng đồng xây dựng các công trình công cộng tại xã hoặc thôn, như đường giao thông, kênh mương thủy lợi, trường học, chợ nông thôn, đường điện. Cơ sở hạ tầng này đã đặc biệt hỗ trợ việc cải thiện năng lực sản xuất và tiếp cận thị trường của người dân.

Các dịch vụ công mà các cán bộ chính quyền thường trích dẫn là khả năng tiếp cận nhiều hơn của người nghèo và người nông dân nói chung với dịch vụ tài chính vi mô và tín dụng có trợ cấp của Ngân hàng Chính sách Xã hội Việt Nam⁷, và các dịch vụ do hệ thống khuyến nông cung cấp (như khuyến nông, thú y và bảo vệ thực vật). Các dịch vụ này hoạt động nhịp nhàng và khuyến khích áp dụng rộng rãi các kỹ thuật tiên bộ trong nông nghiệp, ví dụ các loại lúa năng suất cao hoặc cây trồng có giá trị cao trên thị trường. Các dịch vụ này cũng khuyến khích các giải pháp như đa dạng hóa cây trồng, đồn điền đổi thửa, và tăng cơ hội thu nhập từ sản xuất phi nông nghiệp cho người dân.

Hộp 1: Giảm nghèo theo Cảm nhận của Cán bộ Huyện

Tại huyện chúng tôi, nói chung điều kiện sống của người dân được cải thiện và nghèo đói đã giảm đi. Không còn nhiều nhà tranh, mỗi thôn có ít nhất hai tivi và một điện thoại. Đường đến thôn đã được nâng cấp trái đá hoặc trái nhựa. Người dân không còn phải ăn độn. Mỗi ngày họ có thể lo được ba bữa, mà có thức ăn giàu chất đạm.

Nguồn: Biên bản phỏng vấn cán bộ huyện tại Hải Dương

⁷ Trước đây là Ngân hàng Người Nghèo.

Hoạt động của Chương trình giảm nghèo có mục tiêu cũng được xem như là một nhân tố quan trọng góp phần giảm nghèo. Những hỗ trợ cụ thể, như tín dụng có trợ cấp, Thẻ Bảo hiểm Y tế, quà tặng và hỗ trợ, miễn và giảm phí và miễn thuế, cũng được coi là đã đóng góp quan trọng trong việc giảm nghèo.

Với người nghèo, nhân tố quan trọng nhất để giảm nghèo là tăng cơ hội có thu nhập từ phi nông nghiệp (xem Bảng 4). Tại xã Liên Hà huyện Đan Phượng, nơi giáp ranh với Hà Nội, một nhóm nữ nghèo nói rằng “trong thôn chúng tôi, ai có sức lao động và thời gian đều đi ra Hà Nội để làm thuê. Các việc chúng tôi thường làm thợ nề, cứu vạt và phụ hồ trộn bê tông. Nói chung mọi công việc chân tay chúng tôi đều làm tất.” Tại xã Thọ An cũng trong huyện này, nhưng xa Hà Nội hơn, UBND cho biết trong xã có khoảng 100 lao động thường xuyên làm việc ở các công trình phụ hồ xây dựng, hay làm vườn, và có khoảng 100 lao động nữ thường đi bán hàng rong các mặt hàng như hoa quả, rốc thịt cóc, lá chuối để gói. Thu nhập hàng ngày của họ dao động trong khoảng từ 8 đến 20 ngàn đồng.

Một ví dụ tại huyện Nam Sách minh họa khá rõ cho hoạt động phi nông nghiệp có chức năng như là một động lực mạnh để giảm nghèo. Ở đây Đoàn Đánh giá ghi nhận có 10 trường hợp thoát nghèo thành công từ phi nông nghiệp, trong đó có một gia đình nữ làm chủ hộ. Tất cả các hộ đều bắt đầu từ kinh doanh phi nông nghiệp kết hợp với nông nghiệp. Hoạt động kinh doanh của họ hoặc là bán hàng nhỏ lẻ, chế biến lương thực hoặc dịch vụ. Một minh họa được trình bày trong Hộp 2 về một hộ gia đình thành công từ kinh doanh phi nông nghiệp và đã thoát nghèo. Tương tự, trong các cuộc phỏng vấn sâu tại hai huyện điều tra, các hộ nghèo đã thoát nghèo và chuyển dịch sang nhóm có thu nhập trung bình đã phản ánh về những hoạt động của họ trong các lĩnh vực buôn bán nhỏ, dịch vụ nhỏ hoặc các hoạt động phi nông nghiệp khác.

Bảng 4: Động học của Nghèo đói

Hướng tích cực	Thoát nghèo lên trung bình	Chuyển từ trung bình lên khá
Nhân tố	Cần cù chịu khó Sản xuất trồng trọt và chăn nuôi Hoạt động phi nông nghiệp: thương mại và dịch vụ Bán một phần đất trên đường trục chính	Tinh thần và khả năng kinh doanh Mạng lưới, mối quan hệ rộng Chế biến lương thực Sản xuất nông nghiệp không truyền thống (phục vụ thị trường)
Hướng tiêu cực	Nghèo trở thành nghèo hơn	Trung bình xuống nghèo
Nhân tố	Phụ nữ đơn thân đứng chủ gia đình nuôi con ăn học Phụ nữ goá chồng Rủi ro về sức khoẻ, bệnh tật, ốm đau Tàn tật	Ông bà già sống không có con cái Ốm đau Rủi ro về sức khoẻ Tai nạn giao thông Thua lỗ trong đầu tư

Nguồn: Xếp hạng mức sống hộ gia đình và phỏng vấn sâu tại ba huyện

Tại Hải Dương, ngoài các cơ hội tạo thu nhập từ phi nông nghiệp, người dân nghèo còn coi các kiến thức và kỹ năng được cải thiện trong sản xuất nông nghiệp cũng là một nhân tố tăng thu nhập của họ.

Hộp 2: Cuộc sống được Cải thiện nhờ Hoạt động Phi nông nghiệp

Ông Tam⁸ năm nay 34 tuổi là người dân thôn Thụy Trà, tỉnh Hải Dương. Ông cho Đoàn Đánh giá biết là hiện nay gia đình ông được coi là đã thoát nghèo. Ông Tam rất khổ vì bệnh đau cột sống kể từ năm 1993. Ông đã phải nằm viện mấy năm nhưng không khỏi. Sau đó ông không thể làm nông nghiệp. Hai vợ chồng đã quyết định đầu tư để học nghề làm chậu đựng cây cảnh. Họ bỏ ra một năm để đi học nghề ở huyện Chí Linh là huyện bên cạnh. Sau khi học việc hai năm, ông bà đi làm thuê cho một số hộ cũng làm chậu cây cảnh để củng cố tay nghề. Sau đó, ông và vợ mới tự tin bắt đầu công việc sản xuất tại nhà mình. Bây giờ, công việc này tạo cho gia đình bốn khẩu của ông một khoản thu nhập 600.000 đồng mỗi năm. Vợ ông lo việc bán hàng và cũng làm thêm khi nông nhàn. Còn ông lo việc thiết kế mẫu và tổ chức sản xuất. Hai đứa con gái còn bé chưa giúp gì được. Một đứa lên mười, còn đứa kia mới lên năm tuổi.

Nguồn: Biên bản phỏng vấn sâu

Đoàn Đánh giá ghi nhận được tại tất cả các nơi, các hộ nghèo không đề cập trực tiếp đến việc cải thiện cơ sở hạ tầng xã (như đường, trường, hệ thống tưới tiêu) như là nhân tố giảm nghèo. Một lý do có thể là trên thực tế các cải thiện đó ảnh hưởng đến tất cả các tầng lớp trong thôn, chứ không chỉ riêng nhóm các hộ nghèo. Cũng có ý kiến tranh luận là cơ sở hạ tầng đem lại lợi ích nhiều hơn cho những hộ không nghèo, những hộ có nhiều trẻ đến trường, hay có phương tiện đi lại tốt hơn (như xe máy) để đi lại trên đường.

Sự Khác biệt giữa Hộ nghèo và Hộ khá giả

Tuy không có điều kiện đánh giá tốc độ phân tầng xã hội và phân tầng kinh tế, nhưng Đợt đánh giá có thể cảm nhận được điều này. Một phụ nữ nghèo ở xã Thọ An cho biết: “Vàng, người nghèo thì không thấy, nhưng những người giàu lên nhanh thì thấy đấy. Nếu thu nhập của chúng tôi tăng thêm một hai lần, thì người giàu phải tăng gấp mười lần.”

Kết quả xếp hạng mức sống hộ gia đình tại các địa điểm cho thấy sự khác biệt mạnh giữa nhóm hộ nghèo và hộ khá. Trong khi, hai nhóm kinh tế có diện tích đất trồng trọt tương tự như nhau, tài sản của nhóm hộ khá có khi nhiều hơn mười lần so với nhóm hộ nghèo.

Số trâu bò trung bình của hộ khá là 4-5 con, trong khi đó người nghèo không có. Con em trong hộ khá có thể học xong phổ thông trung học và vào học đại học, còn con em của hộ nghèo thường chỉ học hết bậc tiểu học. Các hộ khá có mối liên kết xã hội với những người ở các tỉnh và đô thị, trái lại, liên kết xã hội của hộ nghèo chỉ dừng lại trong làng và dòng họ.

⁸ Các tên riêng trong báo cáo này đã được đổi có chủ định. Mọi sự trùng hợp chỉ là ngẫu nhiên.

2.3. Các Nhân tố Giảm nghèo ở Cấp Thôn

Để hiểu về những nhân tố giúp cho các thôn xóm giảm nghèo nhanh hơn, Đoàn Đánh giá đã dùng phương pháp xếp hạng thôn có sự tham gia tại huyện Nam Sách với ba nhóm cán bộ gồm 12 người từ các cơ quan trong thị trấn Nam Sách và 5 trưởng thôn. Kết quả của phương pháp đã chỉ ra các nhân tố: vị trí địa lý, cơ sở hạ tầng chung, kinh nghiệm trong làm ngành nghề và/hoặc thương mại, giá trị của giáo dục, và tinh thần doanh nghiệp.

Các nhóm cho biết, sự tăng trưởng và giảm nghèo sẽ xảy ra nhanh hơn trong các thôn xóm, có địa thế chiến lược, gần các trung tâm kinh tế, chính trị. Hơn nữa, các thôn đó đều có cơ sở hạ tầng tốt như đường, chợ, điện, kênh mương thủy lợi. Các thôn đó còn có nhiều cán bộ chính quyền nghỉ hưu hoặc đương chức tới ở, họ mang theo kiến thức, mối quan hệ, và nguồn vốn. Người dân ở đó cố gắng đảm bảo cho con cái học hành, càng cao càng tốt. Nhiều người cố gắng tham gia kinh doanh phi nông nghiệp, dịch vụ thương mại hay ngành nghề thủ công, và xem đó như một động lực chính. Cũng có nhiều người đa dạng hoá cây trồng và thâm canh. Cụ thể, họ chuyển mạnh sản xuất từ trồng trọt sang chăn nuôi gia súc, nuôi cá và làm vườn.

Ngược lại, các nhóm đã mô tả các thôn xóm có cải thiện chút ít hoặc không thay đổi thường nằm ở vị trí cách biệt, xa trung tâm kinh tế chính trị, không có đường lớn chạy qua. Những nơi đó có ít cơ hội cho thương mại hoặc công nghiệp phát triển. Ở các thôn đó, sản xuất trồng trọt là nguồn thu nhập chính.

Bảng 5: Đặc điểm Kinh tế-Xã hội của Hộ nghèo

Đặc điểm	Hà Tây	Hải Dương
Tài sản tự nhiên		
Đất nông nghiệp	Ngang bằng với người khác	Một số bắt đầu bán đất để ăn
Nguồn vốn vật chất		
Loại nhà và vị trí	Bé nhỏ, mái thấp, yếu, xa trục đường chính	Nhà nhỏ như bếp của hộ khá
Công trình vệ sinh	Chung với chuồng chăn nuôi	[Không đề cập]
Tiếp cận nguồn nước	Không	[Không đề cập]
Điện và đồ dùng chạy điện	Không	Không hoặc chỉ có ti vi đen trắng
Có điện thoại trong nhà	Không	Không
Trâu bò, lợn	Không có trâu bò, lợn có một con hoặc không có, vài con gà	Không có trâu bò, lợn có một con hoặc không có, vài con gà
An toàn lương thực		
Mức đủ ăn	Thiếu 2 tháng/ năm	Đủ ăn (3 đến 8 tháng), vay để ăn
Chất lượng bữa ăn	Chất lượng thấp, không thường xuyên có chất đạm	[Không đề cập]
Tài sản tài chính, tiết kiệm của hộ gia đình	Không Thường vay để giải quyết nhu cầu	Mắc nợ: không có khả năng trả nợ cho Hội phụ nữ và ngân hàng
Nguồn vốn con người		
Loại nghề nghiệp	Không có hoạt động phi nông nghiệp; hoặc đi làm thuê hoặc buôn bán nhỏ tại thành thị/ thị trấn	Không có hoạt động phi nông nghiệp
Trình độ của lao động	Một số mù chữ, học tiểu học	Hầu hết chưa hết cấp 2
Giáo dục cho trẻ em	Thấp: tiểu học	Thấp: trung học cơ sở
Sức khoẻ	Có người tàn tật, ốm đau	Ốm đau, tàn tật
Nguồn vốn xã hội	Chỉ quanh trong làng và họ tộc	Nữ đơn thân làm chủ hộ hoặc người già cô đơn Không họp hành gì trong thôn

Nguồn: Xếp hạng hộ, phỏng vấn nhóm

Các phỏng vấn nhóm ở các xã đều cho thấy giáo dục và tinh thần doanh nghiệp là nhân tố phát triển lâu dài quan trọng để giảm nghèo và phát triển. Giáo dục tốt giúp người dân kiếm được việc làm được trả công với mức lương ổn định, hoặc xuất khẩu lao động hay việc làm ở đô thị. Việc di cư ra ngoài tuy mang theo lao động trẻ và có học, nhưng lại đem lại nguồn tiền mặt quan trọng do họ gửi về, nhất là khi được xuất khẩu lao động.

Tại tất cả các huyện tham vấn, Đoàn Đánh giá đã gặp đại diện của chín hộ gia đình rơi vào cảnh nghèo đói trong năm năm qua. Các câu chuyện của họ cho thấy, tai họa thường bắt đầu đổ xuống khi họ không có khả năng đối phó, ví dụ, khi mất đi người lao động chủ chốt (thường là người chồng), hoặc khi có rủi ro về sức khỏe như bị tàn phế sau khi bị tai nạn giao thông, ốm đau, hoặc khi đầu tư thua lỗ. Ngoài ra, những người nghèo hơn còn là phụ nữ làm chủ hộ gia đình, hay những đôi vợ chồng già sống cô đơn không có con cái nương tựa, hoặc con cái đã rời bỏ cha mẹ mà không hỗ trợ gì. Những điều này chỉ ra sự thiếu hụt của hệ thống an sinh xã hội, lẽ ra có thể là chỗ dựa tin cậy cho những nhóm người dễ bị tổn thương này.

Hộp 3: Vấn đề Sức khỏe - một cái Bẫy của Nghèo

Là một hộ khá giả trước đây, gia đình ông Thân đã sa nhanh vào vòng nghèo đói, vì vợ ông bị đau ốm mấy năm nay. Vợ ông bị bệnh đau cột sống và phải đi viện nằm ba bốn lần, mỗi lần gia đình phải tiêu đến gần một triệu rưỡi. Nếu tính từ năm 1998, chi phí chữa bệnh cho bà đã tới 15 triệu. Đầu năm 2003, gia đình ông được cấp Thẻ Bảo hiểm Y tế. Ông Thân cho rằng, tấm thẻ này đã cứu sống vợ ông, nhưng đây cũng là một biểu tượng buồn về sự sa sút kinh tế của gia đình. Hiện giờ, vợ ông tàn tật không làm được gì, còn ông thì làm mọi việc gia đình, kể cả nấu nướng, giặt giũ. Mấy đứa con lớn đã ra ở riêng thường xuyên giúp ông làm các công việc đồng áng. Nhà có cái ao, nên ông đang tính nuôi cá để trang trải thêm các chi phí chăm sóc sức khỏe cho vợ.

Nguồn: Biên bản phỏng vấn sâu. Nam Sách, Hải Dương.

Đoàn nghiên cứu ghi nhận trong năm năm qua, tại các cộng đồng có những nhóm dân cư làm ăn tốt hơn hẳn các nhóm khác. Trước hết, đó là nhóm hộ có các thành viên có công ăn việc làm hoặc tự tạo việc làm qua hoạt động phi nông nghiệp như thương mại, hoặc công nghiệp nông thôn, nói theo kiểu dân gian là làm buôn bán hoặc ngành nghề. Một nhóm khác gồm các hộ có năng lực đa dạng hóa các nguồn thu từ nông nghiệp, chuyển đổi cơ cấu cây trồng định hướng thị trường, hoặc chuyển hướng sang chăn nuôi. Nhóm các hộ gia đình có đủ nguồn tài chính cũng có thể thu được những lợi ích do Đổi mới đem lại. Một nhóm khác gồm những người sau khi chuyển gia đình đến các khu vực chợ, đô thị, hoặc gần đường; ở đó, họ tổ chức kinh doanh phát đạt. Và cuối cùng là nhóm những người có quan hệ gần gũi với các cơ quan quyền lực hoặc bản thân là thành viên của hệ thống này có khả năng mua đất gần đường hoặc những nơi có chợ, mà về sau này đất có giá trị cao.

Tóm lại, qua các cuộc phỏng vấn với các nhóm người dân khác nhau, Đoàn Đánh giá đã ghi nhận những nhân tố có khả năng tăng tốc quá trình giảm nghèo. Đáng quan tâm là những nhân tố đó có quan hệ mật thiết với việc làm, phát triển phi nông nghiệp, và đa dạng thu nhập nông nghiệp trên cơ sở cải thiện nguồn vốn con người

hoặc nguồn vốn xã hội. Những hướng cải thiện các nguồn vốn này có thể là tạo điều kiện giáo dục cho người nghèo, tập huấn hướng nghiệp cho người nghèo và phụ nữ, kỹ thuật phù hợp trong chế biến thực phẩm, và yêu cầu về bảo hiểm bắt buộc hoặc tự nguyện, và cải thiện môi trường đầu tư như quy hoạch sử dụng đất cho các doanh nghiệp nông thôn, mở rộng bảo hiểm y tế, và cung cấp kiến thức và phòng chống HIV/AIDS.

2.4. Quy trình Xác định Hộ nghèo

Tại tất cả các địa bàn đánh giá nghèo, cán bộ chính quyền các cấp đều thống nhất mô tả và giải thích về cách xác định những hộ nghèo trong Chương trình xoá đói giảm nghèo. Theo cách này, trước tiên cán bộ cấp huyện được cấp tỉnh tập huấn về phương pháp điều tra hộ nghèo. Sau đó cán bộ cấp huyện tập huấn về phương pháp điều tra hộ nghèo cho các cán bộ UBND xã. Kế đó, cán bộ UBND xã sẽ tổ chức điều tra với sự hỗ trợ của trưởng thôn. Danh sách hộ nghèo được phát hiện sẽ được đưa ra thảo luận trong một cuộc họp thôn trước khi trình lên cấp xã. Sau đó, danh sách này được cấp huyện thông qua và phê chuẩn lần cuối, và được thông báo lên cấp tỉnh. Một nguyên tắc chung là quy trình này không xem xét những người không có hộ khẩu thường trú ở địa phương. Quy trình này được coi là có sự tham gia rộng rãi của người dân và có độ tin cậy cao.

Trong cuộc đánh giá này, hầu hết các cán bộ trong các tổ chức cấp thôn và UBND xã cho biết là có chỉ tiêu được giao về số hộ nghèo cho một thôn hoặc xã. Việc giao chỉ tiêu này đặt ra những câu hỏi về tính xác thực của thống kê hộ nghèo trong Chương trình 135. Tương tự, cũng nổi lên các câu hỏi về tính chính xác của phép đo đặc mức độ thành công của Chương trình Xoá đói Giảm nghèo.

Hộp 4: Hệ thống Chỉ tiêu về Hộ nghèo tại một Thôn, Huyện Nam Sách

Trong một cuộc thảo luận nhóm, lãnh đạo của các tổ chức trong thôn giải thích rằng năm 2003 thôn được giao chỉ tiêu có 6 hộ nghèo. Các vị lãnh đạo thôn gặp nhau và đề xuất một danh sách gồm 10 hộ ứng cử viên để đưa ra xem xét và thông qua trong một cuộc họp thôn. Cuộc họp thôn sẽ chọn 6 trong 10 ứng cử viên đó và danh sách này được trình UBND xã để phê duyệt chính thức. Các vị lãnh đạo thôn đều tin rằng những người đã được chính thức thông qua trong buổi họp thôn là những người nghèo nhất. Nếu họ đề cộng đồng tự bình bầu, thì danh sách được đề xuất sẽ bao gồm tới 25% số hộ trong thôn, mà thu nhập của họ đều ít hơn 100.000 đồng/ người/ tháng.

Nguồn: Biên bản thảo luận nhóm. Nam Sách, Hải Dương

Tại cấp hộ gia đình, người dân xác nhận quá trình xác định hộ nghèo được thực hiện hai lần một năm. Trưởng thôn tham vấn với bí thư chi bộ, đề xuất danh sách những hộ nghèo. Danh sách này được thảo luận với sự tham gia rộng rãi đại diện các tổ chức quần chúng trong thôn. Sau khi thông qua, danh sách này được đưa lên UBND xã. Trong một số thôn, người dân cũng cho biết là có họp thôn để thảo luận danh sách, và sau đó thông qua ở thôn trước khi trình lên UBND xã.

Phần lớn người nghèo khi tham vấn cho biết họ không biết cách thức họ được lựa chọn vào danh sách hộ nghèo như thế nào. Thông thường, họ được trưởng thôn thông báo về là họ thuộc hộ nghèo sau khi danh sách đã được duyệt. Ý kiến của họ cũng thống nhất với các nhóm khác là quy trình lựa chọn hộ nghèo nên được thực hiện trong các cuộc họp thôn. Một điều khá quan trọng là tất cả những người được tham vấn đều thống nhất là những hộ được lựa chọn đều nằm trong diện hộ nghèo thực sự.

Người nghèo không biết cách thức chính quyền tính toán thu nhập của họ như thế nào. Trong khi tất cả các bộ chính quyền đều biết rõ là mức thu nhập trung bình 100.000 đồng/ người/ tháng là tiêu chuẩn hộ nghèo. Một điều khá rõ ràng là danh sách các hộ nghèo được hình thành chủ yếu thông qua thảo luận và thỏa thuận của các vị lãnh đạo trong thôn, mà không phải trên cơ sở tính toán thu nhập thực tế.

Khi áp dụng phương pháp xếp hạng mức sống với sự tham gia của đại biểu người dân thuộc các nhóm kinh tế khác nhau, cuộc đánh giá nhận thấy danh sách hộ nghèo lập theo phương pháp này tại hầu hết các thôn đều dài hơn nhiều so với số liệu hộ nghèo của chính quyền địa phương. Các cuộc thảo luận với cán bộ xã thường cho thấy là điều này gắn với chỉ tiêu định mức về số lượng hộ nghèo giao cho mỗi thôn hoặc xã. Đặc biệt, khi số Thẻ Bảo hiểm Y tế có hạn, thì tự nhiên sẽ hạn chế danh sách hộ nghèo.

Cộng đồng nông thôn đô thị hoá có kết quả xếp hạng kinh tế sát hơn với danh sách của chính quyền địa phương. Ví dụ về xã Liên Hà – xã được đô thị hoá, khoảng cách giữa hai phương pháp là 20% trong khi ở xã Thọ An, xã nông thôn, khoảng cách này là 300%. Bức tranh này rất giống với hai huyện còn lại. Việc này có thể là kết quả thực tế về nghèo đói tại cộng đồng đô thị hoá gần hơn với chỉ tiêu nhưng khác xa so với cộng đồng nông nghiệp nông thôn.

Trong các vùng khảo sát, những người được tham vấn đồng ý rằng người nghèo được cộng đồng xác định đúng là hộ nghèo. Tuy nhiên, vẫn có một số hộ nghèo không nằm trong danh sách theo kết quả của hệ thống chỉ tiêu, và việc này cũng được chính quyền địa phương thừa nhận. Hệ thống chỉ tiêu có thể được coi là hợp lý do những hạn chế về tài chính, ví dụ để chi cho bảo hiểm y tế. Do tình hình các xã khá khác nhau, các chỉ tiêu có thể không nên phân bổ như nhau cho tất cả các thôn xã.

Người nghèo, nam cũng như nữ, khi được tham vấn đều thống nhất rằng khi một hộ được chính quyền địa phương công nhận là hộ nghèo thì họ được hưởng những lợi ích cụ thể. Đó là bảo hiểm y tế, miễn giảm học phí và miễn giảm đóng góp khi có con đi học và miễn giảm các đóng góp xã hội khác. Họ cũng được hỗ trợ bất thường vào những ngày lễ tết. Một số hộ nghèo cũng cho biết về một số cảm nhận âm tính khi nằm trong danh sách hộ nghèo. Ví dụ, họ nhận thấy mình ở địa vị thấp hơn trong cộng đồng. Họ cũng tự ti khi tham gia và phát biểu ý kiến trong các cuộc họp thôn.

Lãnh đạo tổ chức cấp thôn và xã ở tất cả các địa phương được tham vấn đều góp ý là không nên áp dụng tỷ lệ nghèo đói như nhau theo kiểu "bỏ cua trong rọ". Đoàn Đánh giá cũng đề xuất bổ xung là nên có mức độ linh hoạt về tỷ lệ hộ nghèo cho phù hợp với bối cảnh của từng địa phương. Các kiến nghị của người dân từ tất cả các vùng tham vấn là cần đưa cộng đồng và hộ nghèo vào quá trình xác định ai là người nghèo.

Tất cả người dân và lãnh đạo thôn và xã đều đồng ý rằng các cuộc họp thôn là môi trường tốt nhất để xác định hộ nghèo.

2.5. Hình ảnh của Người nghèo

Trong các thôn khảo sát, các phương pháp nghiên cứu như xếp hạng mức sống, phỏng vấn nhóm và cá nhân, ghi nhận hiện tượng thiếu an ninh lương thực là một hệ quả nghiêm trọng trong sinh kế của hộ nghèo. Tham vấn cho thấy việc thiếu an toàn lương thực là một điều lo lắng thực sự đối với người nghèo trong vùng đồng bằng sông Hồng, một khu vực sản xuất lúa rộng lớn của Việt Nam. Tại Hải Dương, người nghèo cho biết họ thiếu ăn từ ba đến tám tháng. Tại Hà Tây, thời gian thiếu ăn ít gay gắt hơn, chiếm khoảng hai tháng trong một năm đối với hộ nghèo. Nhà ở của hộ nghèo thường nhỏ bé và không chắc chắn, thường được kết hợp dùng chung cho chăn nuôi hoặc làm bếp. Người nghèo không có khoản tiết kiệm bằng tiền và vật nuôi như lợn hay trâu bò. Để giải quyết vấn đề thiếu ăn hoặc khi có vấn đề sức khỏe, họ thường phải dựa vào nguồn vay tư nhân lãi suất cao.

Kết quả xếp hạng mức sống trong đợt đánh giá cho thấy rằng tất cả tài sản sinh kế của hộ nghèo đều yếu, nhưng yếu nhất là nguồn vốn con người. Người nghèo được coi là có học vấn thấp, thiếu kỹ năng sản xuất, sức khỏe kém và tự ti. Nhìn ở góc độ đầu tư dài hạn, các gia đình nghèo không thể cố gắng cho con cái học hành đến nơi đến chốn.

Hộp 5: Tài sản của Hộ nghèo

Tài sản vật chất

- Thiếu đồ dùng sinh hoạt, nhà cửa tồi tàn, và công trình vệ sinh tạm bợ

Tài sản xã hội

- Quan hệ xã hội hạn hẹp, không vượt quá gia đình và họ tộc
- Thiếu hoặc không tham gia các tổ chức quần chúng

Tài sản con người

- Thiếu kiến thức, học vấn thấp
- Thiếu kỹ năng sản xuất, thường chỉ làm theo người khác mà không sáng tạo
- Sức khỏe yếu, suy dinh dưỡng của bà mẹ và trẻ em
- Con cái không được học hành do không có khả năng trang trải chi phí đi học hoặc do nhu cầu lao động trẻ em hoặc bị giáo viên xử tệ
- Quá đông con, có khi do muốn có con trai
- Trình độ kinh doanh kém
- Tự ti

Tài sản tài chính

- Thiếu các cơ hội tạo thu nhập: chỉ có thu nhập duy nhất từ đồng ruộng
- Thiếu vốn đầu tư hoặc không có khả năng tiếp cận các nguồn vốn

Nguồn: Xếp hạng kinh tế tại Mỹ Đức và Nam Sách

Chiều cạnh phi kinh tế của nghèo đói là giáo dục của trẻ em. Con cái của hộ nghèo thường không học hết bậc phổ thông cơ sở (tại Hải Dương) hoặc bậc tiểu học (tại Hà Tây). Khi mô tả cái nghèo, tất cả những người được tham vấn đều nhất trí là mối liên kết xã hội của người nghèo thường không vượt ra ngoài thôn xóm hoặc dòng tộc họ

hàng. Nhóm nghèo nhất trong số những người nghèo là những hộ có nữ đơn thân đứng chủ hộ và những người già cả sống cơ đơn không có nơi nương tựa.

Kết quả điều tra từ các thôn xã cho thấy có một nhóm nhỏ dân cư sa vào nghèo đói hoặc không cải thiện được cuộc sống của mình. Các hộ đó thường bị ảnh hưởng của một hoặc kết hợp của một vài nhân tố được liệt kê trong Hộp 6.

Hộp 6: Những "cái Bẫy" Nghèo đói hoặc Cản trở Giảm Nghèo

- Chịu tổn thương do các tai họa gia đình: rủi ro về sức khoẻ hoặc ốm đau nặng, chết vợ hoặc chồng, tai nạn, thua lỗ trong đầu tư;
- Thất bại đầu tư khi vay vốn từ ngân hàng;
- Ruộng ít, nhưng quyền sử dụng đã giao cho 20 năm. Các hộ mới tách, khẩu mới phát sinh không có ruộng đất. Do vậy, ruộng đất không tạo đủ việc làm và thu nhập cho các hộ làm nông;
- Hệ thống đấu thầu tài nguyên thiên nhiên (ví dụ đất nông nghiệp, ao hồ cá) không bao gồm hộ nghèo, do họ không có nguồn lực để tham gia đấu thầu;
- Những quy định hạn chế đối với buôn bán nhỏ và giao thông vận tải đã hạn chế cơ hội có thu nhập phi nông nghiệp cho hộ nghèo;
- Khó tiếp cận với thị trường lao động phi nông nghiệp do học vấn thấp, những chi phí ban đầu quá cao (ví dụ, học nghề, đặt cọc, thủ tục hồ sơ);
- Chi phí cho giáo dục, các khoản học phí và đóng góp quá cao;
- Sa vào tệ nạn xã hội;
- Trình độ sản xuất và quản lý kinh tế hộ thấp.

Nguồn: Tổng hợp các biên bản phỏng vấn nhóm

2.6. Kiến nghị

Về Cách Xác định Hộ nghèo Dựa trên ba phương pháp xác định hộ nghèo hiện đang áp dụng trên thực tế là: tự nhận, xếp hạng mức sống có sự tham gia, nhận định qua các tiểu ban của chính quyền theo định mức, Đoàn Đánh giá đề xuất quá trình xác định hộ nghèo và theo dõi nghèo đói nên có sự kết hợp chứ không chỉ theo một cách thức duy nhất. Trong sự kết hợp này, phương pháp xếp hạng mức sống có sự tham gia trực tiếp của các hộ nghèo là chủ công để phát hiện các hộ cần được hỗ trợ từ các Chương trình Xóa đói Giảm nghèo. Phương pháp này nên đưa vào chương trình tập huấn cho các cán bộ của Chương trình Giảm nghèo. Điều quan trọng nhất là quá trình này phải minh bạch và công khai. Người nghèo cần được biết rõ những lợi ích mà họ được hưởng khi tham gia chương trình giảm nghèo.

Các Biện pháp Giảm nghèo Đoàn Đánh giá đề đạt các đề xuất của các nhóm tham vấn lên chính phủ về các biện pháp thúc đẩy quá trình xoá nghèo trong những năm tiếp theo. Các biện pháp chính sách đề xuất bao gồm một môi trường động viên các doanh nghiệp ở nông thôn và các hoạt động giải quyết tình hình thiếu an toàn lương thực của hộ nghèo.

Một môi trường thúc đẩy doanh nghiệp nông thôn, đặc biệt là các cơ sở chế biến lương thực thực phẩm, có khả năng tạo nhiều việc làm tại chỗ. Những việc làm này

không yêu cầu học vấn cao, mà phù hợp với mức học vấn hiện tại của người nghèo. Các công việc đó phù hợp với phụ nữ, cho phép họ vẫn làm việc tại thôn, và giảm áp lực di cư tới các đô thị. Các doanh nghiệp địa phương đang cần sự giúp đỡ về quỹ đất cho sản xuất, dịch vụ tài chính, cải thiện cơ sở hạ tầng, để họ tiếp cận với thị trường dễ dàng hơn. Với những lao động mùa vụ, họ cần được bảo vệ khỏi những tai nạn nghề nghiệp bằng cơ chế bảo hiểm.

Một biện pháp chính sách quan trọng khác là giải quyết an ninh lương thực cho hộ nghèo. Việc cải thiện các dịch vụ tài chính là rất quan trọng để tạo việc làm và khả năng cho người nghèo mua bán phân bón, vật tư cho cây trồng, qua đó cải thiện an toàn lương thực. Ngoài ra, những biện pháp theo định hướng này bao gồm cả hệ thống khuyến nông giúp người nông dân đa dạng hóa thu nhập từ cây trồng thông qua chuyển đổi cơ cấu trồng trọt, đồn điền đổi thửa, và hỗ trợ người nông dân tiếp cận tốt hơn với những điểm mua hàng nông sản trên thị trường.

Chương 3: Sự tham gia trong các Quyết định ở Địa phương

"Ở thôn chúng tôi thì chủ yếu là nữ đi họp, vì đàn ông chúng tôi thường đi làm quá xa; khi về đến nhà cũng quá muộn và mệt mỏi. Phụ nữ họ tranh đấu cho quyền lợi còn mạnh hơn bọn tôi." - Phòng vấn nhóm nam nghèo.

Mục đích của Chương này là xem xét những tiến bộ trong việc tăng cường dân chủ ở cơ sở. Chương này đặc biệt quan tâm đến mức độ các hộ nghèo có thể tham gia một cách ý nghĩa vào quá trình lập kế hoạch và lên ngân sách theo những mục tiêu mà Chiến lược Toàn diện về Tăng trưởng và Giảm Nghèo đã đề ra về bình đẳng giới và tạo quyền.

Ngoài quá trình thực hiện Nghị Định của Chính phủ về dân chủ cơ sở, Chương này còn nghiên cứu sự tham gia ở các cấp ra quyết định khác nhau, luồng thông tin và quá trình phân cấp quản lý. Chương 3 cũng xem xét mức độ người dân được thông báo về các hoạt động của chính quyền và ngân sách cấp xã. Phần này cố gắng ghi nhận việc các hộ gia đình có cơ hội thảo luận và góp ý kiến cho kế hoạch của xã và thảo luận những vấn đề của mình. Đồng thời, Chương này cũng ghi nhận cách thức công dân có thể đóng góp ý kiến phản hồi về chất lượng dịch vụ của chính phủ nhằm nâng cao hiệu quả của các dịch vụ đó.

Phần này đề cập tới mức độ tham gia của chính quyền xã cũng như của người dân thông qua cơ chế đại diện. Các nội dung có thể cải thiện trong quá trình ra quyết định ở địa phương cũng được xem xét.

3.1. Mô hình Tham gia trong Quá trình ra Quyết định tại Địa phương

Kết quả đợt nghiên cứu đã cho thấy, cách tiếp cận "từ dưới lên" được nhận thức và đề cao nhiều hơn trong việc lập kế hoạch cấp cơ sở ở cấp huyện và cấp tỉnh. Tuy có những khác biệt, tất cả các cấp chính quyền đều nhất trí rằng sự tham gia của UBND xã trong quá trình lập kế hoạch đã tăng mạnh mẽ trong những năm gần đây. Hơn nữa, những đại biểu của công dân trong Hội đồng nhân dân cũng cải thiện mạnh sự tham gia của họ trong quá trình lập kế hoạch phát triển kinh tế xã hội tại địa phương.

Ở Cấp Huyện Trong quá trình lập kế hoạch phát triển kinh tế xã hội ở xã, cuộc Đánh giá này nhận thấy cấp chính quyền huyện có những lo lắng về năng lực lập kế hoạch của cấp xã. Tại ba huyện, chính quyền huyện cho rằng UBND xã hiểu biết về tình hình tại địa phương không đầy đủ. UBND huyện đồng thời cũng chỉ ra những lĩnh vực hiểu biết yếu nhất UBND xã là lĩnh vực dân số, thương mại và dịch vụ. UBND huyện cho rằng những kế hoạch do UBND xã đề xuất ít tính khả thi, do thiếu những thông tin cơ bản. Hiện tại, UBND xã có nhu cầu nâng cao năng lực thu thập số liệu, duy trì cập nhật dữ liệu cơ bản, và sử dụng thông tin nhằm lập ngân sách tốt hơn. UBND huyện cho rằng việc tổ chức các lớp tập huấn về các kỹ năng thu thập và xử lý số liệu kinh tế xã hội và lập kế hoạch là rất quan trọng cho cán bộ chính quyền ở tất cả các cấp.

Ở Cấp Xã Các cuộc phỏng vấn cá nhân và nhóm ở cấp xã đã chỉ ra một số lĩnh vực có thể cải thiện trong quá trình lập kế hoạch. Phân tích của cán bộ UBND xã cho thấy việc phân bổ ngân sách cho địa phương, thời điểm thông báo ngân sách đã được duyệt nên được xem xét lại để điều chỉnh. Tuy nhiên, cuộc đánh giá này cũng nhận thấy cách thức lập kế hoạch ngân sách do xã và huyện hiện đang tiến hành chưa khuyến khích sự tham gia của công dân.

Cán bộ UBND xã đã cho rằng mức kinh phí hiện tại cho các hoạt động xã hội của một xã còn quá thấp, và không đủ để trang trải những nhu cầu cơ bản. UBND xã cũng chưa hài lòng với cách thức phân bổ nguồn thu từ thuế. Những nguồn thuế lớn và dễ thu nhất từ nhiều cá nhân và tổ chức người đóng thuế chính thức thì được thu vào UBND huyện, còn UBND xã chỉ được thu thuế từ những hoạt động kinh doanh nhỏ, khó thu và không chính thức. UBND xã cũng đề nghị huỷ bỏ quy định về huy động 50% các nguồn quỹ huy động từ cộng đồng trong các dự án đầu tư vào cơ sở hạ tầng nông thôn của nhà nước. Theo họ thì cách làm này không phù hợp với luật ngân sách.

Theo báo cáo của UBND xã, thông tin về ngân sách được phê chuẩn, nhất là về nguồn vốn đầu tư cho cơ sở hạ tầng địa phương, được cung cấp quá chậm. Thông thường, những thông tin này được chuyển tới UBND xã vào Quý 2 hàng năm hoặc muộn hơn. Do đó, UBND xã không kịp chuẩn bị lập kế hoạch tổng thể về ngân sách hàng năm của họ cho tốt. Từ UBND xã, Đoàn Đánh giá được biết, hiện tại chưa có quy định rõ ràng về thời hạn chót cho việc thông báo ngân sách. Tuy nhiên, cũng có người cho biết UBND xã có thể "chạy cho ngân sách" được.

Tất cả UBND xã tại các điểm nghiên cứu đều cho rằng quá trình lập kế hoạch hàng năm ở thôn xã không cần đến ý kiến đóng góp của người dân. Chỉ cần tham vấn người dân một khi có những đầu tư mà cần các khoản đóng góp của người dân, ví dụ bằng tiền mặt hoặc/và hiện vật. Do vậy, hiện nay vẫn chưa có một động lực hoặc một cơ chế nào thúc đẩy cấp chính quyền địa phương thảo luận với người dân.

Phân tích của Người dân Về cơ bản, việc tham gia trực tiếp của người dân chỉ xảy ra ở cấp thôn. Nói chung, người dân chỉ quan tâm tới những quyết định mà có yêu cầu họ đóng góp. Một nông dân xã Thọ An đã đưa giải thích cho Đoàn Đánh giá khá rõ ràng : "Chúng tôi không quan tâm tới ngân sách xã, trừ khi chúng tôi phải đóng góp. Chúng tôi cũng chẳng thể thảo luận các vấn đề thuế vì chúng tôi có khả năng thay đổi gì đâu? Chúng tôi có thể bàn bạc những việc ví dụ như các hoạt động và các kế hoạch của thôn, chẳng hạn giao thông nông thôn, công trình thủy lợi, phân bổ đất đai, hoặc đóng góp ủng hộ đồng bào bị thiên tai lũ lụt".

Bảng 6: Tóm tắt về Quy trình Lập kế hoạch ở Đan Phượng

Cấp quản lý	Thời điểm	Hoạt động kế hoạch	Bên tham gia
Cấp tỉnh	Tháng 10	Bước 1. LKH dự thảo cho năm tới	Sở KHĐT
	Tháng 11	Bước 2: Trình Kế hoạch dự thảo cho lãnh đạo sở để duyệt lần cuối	Sở KHĐT
	Tháng 12	Bước 3. Trình UBND tỉnh xem xét	Sở KHĐT
	Tháng 1	Bước 4. Có quyết định của UBND tỉnh giao Kế hoạch Kinh tế Xã hội cho huyện	Sở KHĐT, Sở Tài chính
	Tháng 2 -3	Bước 5. Các ngành cơ sở giao cho ngành dọc cấp dưới triển khai chỉ tiêu	Sở KHĐT, Sở Tài chính
	Tháng 4 -5	Bước 6. Triển khai các chỉ tiêu làm thủ tục dự án	Sở KHĐT, Sở Tài chính
Cấp huyện	Tháng 8	Bước 1. Lập Kế hoạch dự thảo, tham mưu cho UBND huyện xem xét	Phòng Kế Hoạch
		Bước 2. Trình kế hoạch cho HDND	
		Bước 3. Tổ chức thảo luận kế hoạch	Đại diện ban ngành huyện
		Bước 4. Trình kế hoạch cho HDND	Phòng Tài chính Kế hoạch
Cấp xã	Tháng 7 -9	Bước 1. Lập kế hoạch tài chính dự thảo	Ban tài chính xã, kế toán xã, đại biểu HDND xã thôn
		Bước 2. Trình kế hoạch lên HDND xã	Ban tài chính xã, HDND xã
		Bước 3. Tổ chức hội nghị thảo luận và góp ý về kế hoạch	Đại biểu HDND, UBND xã
		Bước 4. Trình kế hoạch lên huyện	Ban/Phòng tài chính xã, huyện
	Tháng 1	Bước 5. Nhận kế hoạch từ huyện	UBND huyện, PTCKH huyện, UBND và Ban Tài chính xã
		Bước 6. Tổ chức hội nghị công bố về kế hoạch	Đại diện ban ngành trong xã, HDND, trưởng thôn
		Bước 7. Công bố kế hoạch xã qua các phương tiện truyền thông	Trưởng thôn, nhân dân trong xã

Nguồn: Tổng hợp kết quả thảo luận nhóm

Mức độ "dân biết, dân bàn, dân kiểm tra" phụ thuộc vào mức độ tiếp cận các thông tin trong quá trình lập kế hoạch. Cuộc thảo luận với những vị đại diện cho các nhóm xã hội ở huyện Đan Phượng cho thấy rõ là người dân biết rất hạn chế về những thông tin liên quan tới quá trình lập kế hoạch. Đồng thời người dân cũng không có điều kiện để bàn bạc cũng như kiểm tra quá trình lập kế hoạch này. Trong một cuộc thảo luận nhóm tập trung, người dân cho biết thông tin được thông báo nhiều nhất về sự phát triển của địa phương chủ yếu từ loa truyền thanh hoặc trên bảng tin. Tuy nhiên những nguồn tin này đang giảm dần về số lượng. Ngoài ra, còn một phương thức

thông tin là họp thôn, nhưng các thông tin một chiều qua các cuộc họp thôn cũng làm giảm sự quan tâm của người dân. Ví dụ, ở thôn Tây Sơn xã Thọ An, có nhóm nông dân cho biết chỉ họp thôn một lần một năm và rất nhàm chán. Tất cả các thông báo đều được đưa chủ yếu qua Bảng tin của thôn.

Đoàn nghiên cứu cũng ghi nhận các trường hợp khi mà Nghị định 29 của chính phủ đã tạo quyền năng cho người dân tới mức độ khá cao, đến mức chấp nhận trường hợp có cọ sát giữa người dân và chính quyền cấp xã. Trong các huyện điều tra, Đoàn Đánh giá đều được nghe về trường hợp nguyện vọng của người dân không được xem xét thoả đáng và có những thất vọng nhất định với UBND xã (xem Hộp 7).

Hộp 7: Trường hợp cả Hai bên đều Không hài lòng

Năm 2002, sau một vài lần thuyết phục không thành, UBND một xã thuộc Nam Sách đã giữ quạt điện của một số hộ gia đình trong một thôn do họ không chịu đóng góp tiền xây dựng kênh mương theo một dự án "nhà nước và nhân dân cùng làm". Sau một vài lần khiếu nại của dân, UBND đã trả lại tài sản đó. Tuy nhiên cả hai bên đều không hài lòng về nhau.

Trong thôn này, người dân đã không thống nhất với phương án làm kênh mương trước. Họ mong muốn làm đường giao thông nội đồng trước để phục vụ cho việc vận chuyển nông sản, cho dù phương án này được hỗ trợ ít hơn. Một người nông dân đã nêu: "nếu chúng tôi nói, mà chính quyền không nghe, thì nói làm gì?"

Nguồn: Phòng vấn nhóm

3.2. Thay đổi Vị thế của Cán bộ Cấp xã

Vào thời điểm của cuộc khảo sát, ở tất cả các xã, việc chuyển vị trí của cán bộ cấp xã thành công chức chưa được triển khai. Do vậy mà chưa rõ những yếu tố, kể cả tích cực và tiêu cực, của sự chuyển đổi này có thể tác động tới phương thức mà chính quyền xã tương tác, giao tiếp với người dân địa phương. Tuy nhiên, nhìn chung, khi phỏng vấn, cán bộ UBND các xã phỏng vấn đều dự báo việc chuyển vị thế của cán bộ xã sẽ có thể cải thiện quan hệ của họ với người dân nói chung, và với các gia đình nghèo nói riêng.

Những trao đổi với cán bộ của UBND các xã cho thấy việc chuyển đổi này rất được hoan nghênh. Các lý do chủ yếu được đưa ra là:

- Cán bộ sẽ được chuyên môn hóa, và phải thường xuyên nâng cao năng lực, do vậy chính quyền xã sẽ hoạt động hiệu quả hơn;
- Cán bộ xã có vị trí làm việc ổn định hơn do là cán bộ trong biên chế và có quyền lợi tương ứng được đảm bảo;
- Cán bộ xã sẽ được người dân nhìn nhận tốt hơn một khi nằm trong hệ thống chính thức của nhà nước.

Người dân trong địa bàn tham vấn cũng có ý kiến tích cực về sự thay đổi vị thế của cán bộ xã. Trước hết, họ cho rằng nhà nước sẽ đảm bảo thu nhập ổn định và tốt hơn, do vậy họ không phải "nuôi" cán bộ. Khi đó, cán bộ xã sẽ có thể tập trung hơn vào công việc và trách nhiệm của mình, nhờ đó có hiệu suất làm việc cao hơn. Tuy nhiên, cũng có nhóm người dân lo ngại về khả năng cán bộ xã có thể trở nên "quan cách" và xa rời quần chúng hơn.

3.3. Quy chế Dân chủ Cơ sở ở Cấp xã

Quan điểm từ phía Cán bộ Nhà nước

Tác động của Nghị định 29 CP Những nhân tố ảnh hưởng tới việc thực hiện Nghị định 29CP ở cấp xã, trước tiên chính là sự nhận thức của tất cả các cán bộ chính quyền về tác động tích cực của Nghị định 29CP. Những lợi ích mà Nghị định mang lại là nhiều vẻ và đa dạng.

Từ khi thực hiện Nghị định, một kết quả quan trọng nhất được ghi nhận là việc huy động các nguồn lực từ cộng đồng được cải thiện rất mạnh. Những đóng góp bằng tiền của và ý kiến được huy động nhiều hơn khi triển khai các kế hoạch phát triển ở cơ sở, nhất là những công trình xây dựng cơ sở hạ tầng. Nhờ đó mà hiệu quả và hiệu suất khi thực hiện các kế hoạch phát triển hạ tầng cơ sở ở địa phương được tăng lên.

Những ích lợi khác là sự cải thiện quan hệ giữa cán bộ chính quyền và nhân dân, sự tạo quyền của người dân, khi họ nhận thức rõ hơn về quyền lợi và nghĩa vụ của mình. Các cán bộ chính quyền cho biết số khiếu nại từ phía người dân, và những cò xát đã giảm mạnh, nhờ đó tình hình ổn định xã hội được cải thiện. Sự tạo quyền của người dân cũng đã làm đội ngũ cán bộ trong bộ máy chính quyền “trong sạch” hơn.

Về khả năng tác động âm tính có thể có trong việc thực hiện Nghị định 29 CP, cán bộ tỉnh Hải Dương đã đề cập đến khả năng một số người lạm dụng quy chế dân chủ để “gây nhiễu” không cần thiết. Cụ thể, có thể trường hợp gây nhiễu khi thảo luận để quyết định ưu tiên loại hạ tầng cơ sở nào, và cũng có những thôn đã từ chối đóng góp phần ngân quỹ đối ứng.

Tiềm năng Thúc đẩy Thực hiện Nghị định 29 CP Cán bộ chính quyền và lãnh đạo các tổ chức quần chúng ở tất cả các xã và huyện đã chỉ ra những điểm yếu kém và những hoạt động thiếu tính hệ thống nhằm duy trì nhận thức về Nghị định. Các cấp chính quyền ghi nhận, cách thức phổ biến Nghị định mang tính chất phong trào và một lần, mà thiếu hoạt động tập huấn lại hoặc phổ biến nhắc lại cho người dân để tham gia thực hiện nghị định. Phương thức này chưa phù hợp để duy trì sự tham gia cao của người dân. Nguyên nhân của việc này là sự hạn chế nguồn lực và ngân quỹ cho việc phổ biến, và duy trì các hoạt động theo yêu cầu của Nghị định, ví dụ phân phát tài liệu.

Các vị trưởng thôn tại các địa bàn nghiên cứu cũng chỉ ra những thiếu hụt về cơ sở hạ tầng ở thôn như một cản trở trong việc truyền thông và thực hiện những quy định trong Nghị định. Họ thường xuyên dẫn ra một thực tế là rất nhiều thôn không có hội trường thôn để thảo luận và bàn bạc các vấn đề của thôn, mà người dân ở các thôn này lại không có điều kiện và nguồn lực để xây dựng những cơ sở vật chất này. Hệ thống truyền thông chủ yếu ở cộng đồng là loa truyền thanh. Tuy nhiên, hệ thống này nghèo nàn về nội dung và thiếu kinh phí duy trì.

Khi thực hiện Nghị định trong đời sống, các UBND xã thường nhận xét về những mâu thuẫn trong việc thực hiện nghị định với việc thực hiện các quy chế khác. Một điểm thường được đưa ra là sự dễ nhầm lẫn trong bản thân đội ngũ cán bộ, thành viên của HĐND và người dân về dân chủ trực tiếp hoặc gián tiếp. Một số cán bộ UBND cũng không rõ lắm là những gì cần trình lên HĐND và thẩm quyền của HĐND.

Các cán bộ cấp thôn xã nhận thức rõ những mâu thuẫn về quyền lợi, lợi ích hoặc ưu tiên là nguyên nhân cản trở sự tham gia của người dân. Trong các nguyên nhân đó có sự di động mạnh của lực lượng lao động do những loại hình tạo thu nhập mới đòi hỏi. Ví dụ, khi đi làm thuê người dân phải di cư khỏi địa bàn cư trú. Đáng kể hơn là việc người dân ưu tiên nhiều cho hoạt động tạo thu nhập hơn là tham gia hoặc thảo luận với các cán bộ chính quyền. Tại một địa bàn nghiên cứu, các vị đội trưởng của các đội sản xuất ở thôn cho biết ở địa phương họ thiếu một cấp cán bộ đại diện cho chính quyền và nhân dân thôn. Ví dụ ở xã Tế Tiêu, do khuyết vị trí của trưởng thôn, nhiều công việc và chức năng của trưởng thôn lại do đội trưởng các đội sản xuất giải quyết, mà nhiều khi họ cho đó không phải là trách nhiệm của họ.

Quan điểm từ phía Người dân

Hiện tại, động cơ làm việc hạn chế của các trưởng thôn được ghi nhận như một yếu tố cản cải thiện để tăng cường tác động của Quy chế Dân chủ Cơ sở. Tuy không phải tất cả các trưởng thôn đều nêu ra vấn đề này, những người dân thuộc nhóm hộ không nghèo thường nhấn mạnh tới những hạn chế về chế độ động viên vật chất cho vị trí trưởng thôn. Người dân nhấn mạnh tới vai trò "đứng mũi chịu sào" của các trưởng thôn như một "gạch nối" đầu tiên giữa chính quyền và nhân dân. Đây là vị trí bán chính thức, mà lại đa nhiệm do cộng đồng bầu ra. Mức phụ cấp hàng tháng được hưởng ở mức khoảng 90,000 VND coi là quá thấp. Họ cũng ít được đào tạo mà lại làm việc "quá tải".

Kết quả tham vấn ở hầu hết các thôn cho thấy, hệ thống chính trị cấp thôn và xã đều đóng vai trò rất quan trọng trong việc phát huy dân chủ ở cơ sở. Khi Nghị định được ban hành và phổ biến, các đoàn thể quần chúng cấp thôn xã là những kênh rất tích cực và hữu hiệu trong việc truyền thông nội dung Nghị định tới nhân dân. Các đoàn thể quần chúng ở hai cấp này đều nhìn nhận trách nhiệm của mình là đưa được tiếng nói và nguyện vọng của người dân, đặc biệt là người nghèo nam cũng như nữ tới cấp chính quyền. Tuy nhiên, kết quả phỏng vấn bán cấu trúc với các tổ chức này ở các thôn tham vấn cho thấy hoạt động còn yếu. Họ còn chưa có chương trình hoạt động với nội dung rõ ràng và cụ thể. Một số Hội phụ nữ thôn chỉ họp một năm có một lần, thường vào dịp kỷ niệm Ngày Quốc tế Phụ nữ.

Trong khi các vị lãnh đạo thôn và các tổ chức quần chúng thôn đều biết rất rõ các vị trí quản lý nhà nước và chính trị trong thôn và xã, thì hiểu biết của người dân về hệ thống chính trị địa phương lại tỏ ra không đầy đủ. Đây chính là một yếu tố hạn chế tiếp cận của người dân với những cán bộ của hệ thống chính quyền và chính trị cấp xã. Hầu hết nam giới trong thôn đều nêu tên được cán bộ ở ba vị trí như Chủ tịch UBND, bí thư và công an xã, tuy họ không thể nêu cụ thể và rõ ràng vai trò cũng như chức năng của các vị trí này. Người nghèo và phụ nữ thôn thì thường biết rất rõ các vị trí lãnh đạo trong cấp thôn là cấp thấp hơn ở địa phương. Phụ nữ thường biết thêm ai là chủ tịch UBND xã, nhưng cũng như các nhóm kia, họ cũng không biết rõ vai trò và chức năng của các vị trí đó.

Giám sát việc Thực hiện Quy chế Dân chủ Cơ sở

Tại các thôn nghiên cứu, người dân cũng như cán bộ chính quyền các cấp cho biết khi Nghị định được phổ biến và truyền đạt tới dân cư, các cuộc họp cộng đồng đã thu hút sự tham gia từ 60-90% nhân dân địa phương. Tài liệu được cấp đủ cho tất cả cán bộ chính quyền và các trưởng thôn. Tuy nhiên, do còn mang tính chất một lần, nên sự

quan tâm có hướng giảm theo thời gian. Các vị lãnh đạo các tổ chức ở cấp thôn tỏ ra lo lắng về một lớp công dân trẻ (thanh niên) thiếu hiểu biết về Nghị định, trong khi người dân đặc biệt coi trọng việc làm sao để bản thân mình và đại biểu của mình có thể theo dõi hoặc giám sát hoạt động của chính quyền thực hiện kế hoạch của địa phương.

Trên cơ sở kinh nghiệm của giai đoạn phổ biến Nghị định, Đoàn Đánh giá cho rằng có thể theo dõi việc thực hiện Nghị định qua những chỉ số như:

- Sự tham gia trong các cuộc họp công cộng;
- Những câu hỏi, đề xuất, thắc mắc của nhân dân (và người nghèo, phụ nữ) với chính quyền hoặc đại biểu của dân trong Hội đồng nhân dân;
- Tần suất người dân đọc, mượn những tài liệu về Nghị định;
- Trích dẫn, hay tham chiếu của người dân về các nội dung của Nghị định;
- Tần suất và nội dung của các cuộc tiếp xúc với cử tri của HĐND
- Sáng kiến hay dự án cộng đồng do người dân địa phương (có hoặc không có sự tham gia của đoàn thể) để tự thực hiện hay đề xuất để được hỗ trợ ngân sách từ phía chính quyền hoặc các cơ quan khác;

3.4 Kiến nghị

Đoàn Đánh giá nhất trí với đề xuất của cán bộ chính quyền về các biện pháp cải thiện việc truyền thông nội dung của Nghị định đến người dân, về giao tiếp giữa HĐND với công dân, và trao quyền cho trường thôn.

Một việc quan trọng khác là điểm lại nội dung Nghị định và gỡ bỏ những vướng mắc nếu có giữa Nghị định với các văn bản khác. Để truyền thông và giáo dục, tất cả các tổ chức quần chúng, đặc biệt là ở cấp xã và thôn, cần được huy động và cần củng cố cho cán bộ những kỹ năng truyền thông nội dung của Nghị định tới người dân.

Ngoài ra, trong hoạt động của các tổ chức quần chúng, các cuộc họp thôn như là cách truyền thông hai chiều nên được khuyến khích để cải thiện tính chất hội thoại giữa đại diện chính quyền và công dân. Tần suất các cuộc họp nhiều hơn sẽ tạo điều kiện tốt hơn để người dân tiếp nhận và để gỡ bỏ những người dân mong đợi. Cụ thể, tần suất các tiếp xúc cử tri nên từ một năm hai lần lên mỗi quý một lần. Các cuộc tiếp xúc này nên có sự giao lưu hai chiều giữa đại diện của HDND và người dân. Trong các cuộc tiếp xúc này, nên xem xét và đảm bảo để có sự tham gia của đại biểu phụ nữ, của nhóm thu nhập thấp và các nhóm nghèo khác.

Một đề xuất cũng nổi lên từ người dân và các vị lãnh đạo thôn là nói chung cấp thôn nên được ủy quyền nhiều hơn trong việc đưa ra quyết định trong phạm vi của mình. Như vậy, cần xem xét những quyết định gì có thể ủy nhiệm cho cấp thôn, và họ cần điều kiện gì để đưa ra và thực hiện những quyết định đó. Có lẽ, trong vùng đồng bằng sông Hồng, chính sách xây dựng hệ thống chính quyền nên xem xét khả năng cho phép lãnh đạo thôn huy động và sử dụng các nguồn quỹ từ cộng đồng cho các dự án phát triển tại thôn mình. Ngoài ra, cũng nên xem xét phân bổ ngân sách tới cấp thôn nhằm thực hiện các hoạt động ở thôn, và lãnh đạo thôn được động viên đủ để thực hiện chức trách trong cộng đồng. Với sự trao quyền ra quyết định nhiều hơn, cũng cần củng cố cơ sở vật chất của cộng đồng như hội trường họp, cũng như nâng cao năng lực của lãnh đạo của các tổ chức trong thôn qua các cuộc tập huấn.

Chương 4: Cung ứng Dịch vụ Cơ bản cho Người nghèo

Chương này xem xét cơ chế cung cấp dịch vụ cho người dân, nhất là người nghèo ở nông thôn trong lĩnh vực giáo dục, y tế và khuyến nông, đồng thời đánh giá những thách thức trong việc cung ứng các dịch vụ này. Nội dung Chương cũng tập trung vào mối quan hệ giữa các hộ nghèo với bên cung ứng dịch vụ và phương thức trao quyền để hộ nghèo có thể yêu cầu quyền lợi thỏa đáng của mình đối với các dịch vụ cơ bản một cách có hiệu quả hơn. Chương 4 gắn liền với mục tiêu tương ứng trong Chiến lược Toàn diện về Tăng trưởng và Giảm nghèo là phổ cập và nâng cao chất lượng giáo dục; giảm tỷ lệ sinh và tỷ lệ tử vong, giảm tỷ lệ suy dinh dưỡng trẻ em, và tăng cường các cơ sở y tế dự phòng.

Một cách chung nhất, Đoàn nghiên cứu nhận thấy một khi người nghèo được chính quyền giúp những khoản hỗ trợ chính thức, thì các khoản hỗ trợ không chính thức khác từ phía cộng đồng cũng cùng cộng hưởng. Những khoản hỗ trợ chính thức bao gồm các khoản vay có trợ cấp của Ngân hàng Chính sách Xã hội, Thẻ Bảo hiểm Y tế miễn phí, giảm (50%) học phí ở bậc học phổ thông cơ sở⁹, miễn thuế nhà đất, và miễn đóng góp lao động công ích. Ngoài ra, người nghèo cũng được hưởng những hỗ trợ khác như miễn thủy lợi phí, phí vệ sinh môi trường, con em được tặng quà khi khai giảng, vào dịp lễ tết, hay được các tổ chức quần chúng địa phương thăm hỏi, và có thể được giúp nhà tình nghĩa¹⁰.

4.1. Giáo dục

"Khoảng một phần ba học sinh sau khi học xong cấp hai thì nghỉ học, vì gia đình không có điều kiện trang trải chi phí ăn học"- Phòng vấn nhóm phụ nữ nghèo, Huyện Mỹ Đức.

Chính phủ Việt Nam dự liệu những thay đổi quan trọng trong lĩnh vực giáo dục, mà quan trọng nhất là Kế hoạch Hành động Giáo dục cho Mọi người. Chương trình này đặt ra mục tiêu cải thiện chất lượng giáo dục ở tất cả mọi cấp, đặc biệt là cải thiện trong lĩnh vực giáo dục cho người lớn, giáo dục không chính quy, và học tập suốt đời. Quy định Tạm thời về Cấp độ Chất lượng Cơ bản đưa ra những ý tưởng lớn về nâng cao chất lượng giáo dục phổ thông, chủ yếu thông qua quan hệ tương hỗ chặt chẽ hơn giữa nhà trường và cộng đồng, và thu hút cộng đồng tham gia nhiều hơn vào quản lý trường học. Phần Báo cáo này cũng xem xét việc thực hiện những chính sách này, và các nhân tố hỗ trợ quá trình vươn tới những mục tiêu mà chính phủ đã đặt ra về giáo dục. Tại hai tỉnh Hải Dương và Hà Tây, vấn đề xoá nạn mù chữ hầu như không đáng kể, vì vậy báo cáo không đề cập đến mục tiêu xoá mù chữ cho phụ nữ cũng như những hành động được chính phủ đề xuất nhằm đạt mục tiêu này.

⁹ Học phí ở bậc tiểu học đã được miễn cho tất cả học sinh.

¹⁰ Nhà tình nghĩa thường được giúp đỡ chủ yếu là cho các gia đình thương binh liệt sĩ.

Những Cải thiện Chung Trong Giáo dục

Cũng như ở các địa bàn nghiên cứu khác, bức tranh chung về giáo dục ở huyện Nam Sách, qua sự mô tả của các cán bộ trong ngành, là những thành công lớn của Chương trình Kế hoạch Giáo dục Hành động cho Mọi người. Ở bậc giáo dục mầm non, tỷ lệ trẻ ra lớp ở lứa tuổi từ 4 đến 5 đạt xấp xỉ 100%. Tỷ lệ ra lớp của học sinh bậc tiểu học cũng đạt mức như vậy. Các cán bộ giáo dục cho biết chế độ miễn giảm học phí trong giáo dục đã giúp người nghèo có học vấn tốt hơn. Có một sự nhận thức rất cao về vai trò của giáo dục trong xoá đói giảm nghèo. Ở trường nào cũng có Hội Cha mẹ Học sinh¹¹ hoạt động.

Khi tham vấn, các nhóm hộ không nghèo cho rằng, những nhân tố thúc đẩy giáo dục phát triển là sự cải thiện chung về điều kiện cơ sở vật chất của nhà trường và chất lượng giáo viên, sức ép của các việc làm công ăn lương đòi hỏi học vấn cao, và nhu cầu phải học qua giáo dục mầm non trước khi nhập học ở bậc giáo dục tiểu học. Ngoài giá trị của học vấn được đề cao ở nông thôn, cha mẹ học sinh cũng đề cao đội ngũ giáo viên trẻ và được đào tạo tốt. Với nhiều người dân, việc có cơ sở dạy học ngay trong thôn, cho phép trẻ em nhỏ đến lớp dễ dàng, là tiến bộ rất quan trọng. Những người nông dân ở Hà Tây cũng đề cao việc mở rộng hệ học bán trú đã giúp cha mẹ học sinh, đặc biệt là các bà mẹ, giảm thời gian chăm sóc trẻ ngoài giờ học để dành cho lao động. Ở huyện Mỹ Đức, người dân phản ánh có một lệ bất thành văn là “không qua mẫu giáo, không vào tiểu học” và điều này đã thúc đẩy các bậc phụ huynh đưa con em họ tới các lớp mẫu giáo.

Trong những nhân tố ngoài nhà trường, người dân địa phương đã nêu rõ những cơ hội nghề nghiệp mới đang tạo ra áp lực yêu cầu giáo dục phát triển. Các doanh nghiệp ở địa phương, các cơ sở xuất khẩu lao động ở các tỉnh Hải Dương và Hà Tây đều ưu tiên người có học vấn cao hơn bậc trung học cơ sở¹².

Xu hướng Nghỉ học Sớm

Theo kết quả của nhiều cuộc phỏng vấn nhóm với các hộ nghèo cũng như không nghèo, và với các vị lãnh đạo thôn, ở bậc tiểu học đã có nhiều cải thiện mạnh do những tiến bộ về kinh tế. Hầu như không có học sinh nghỉ học giữa chừng ở cấp học này. Tuy nhiên, ở bậc trung học cơ sở trở lên xu hướng bỏ học rõ ràng hơn và phổ biến nhiều hơn trong nhóm hộ nghèo.

Người dân và các vị lãnh đạo thôn đều thống nhất là hiện tượng nghỉ học sớm là rất phổ biến ở các gia đình nghèo. Ở Nam Sách, trẻ em nhà nghèo thường bỏ học trước khi kết thúc lớp 10, còn ở Hà Tây trẻ em thường nghỉ học sau khi học xong phổ thông tiểu học. Nhiều nông dân ở cả ba huyện cho rằng số học sinh thi đỗ và theo học ở bậc đại học ở quê họ đều giảm do chất lượng học tập thấp hơn so với yêu cầu của các trường đại học, và chi phí học tập cao.

Chiều cạnh Kinh tế của Giáo dục

Một nhân tố quan trọng kìm hãm trẻ em hộ nghèo theo đuổi việc học tập là chi phí giáo dục quá cao, mà gia đình các em không chi trả được. Một phụ nữ nghèo huyện

¹¹ Cũng có nơi gọi là Hội Phụ huynh Học sinh.

¹² Bậc học tương đương cấp 2 cũ.

Nam Sách đã nói: “học phí được miễn thật đấy, nhưng lại phát sinh "hàng trăm" loại phí khác”. Sau khi đếm cẩn thận, chị đã liệt kê khoảng 30 loại phí và các khoản tiền khác nhau mà học sinh phải trả. Tuy nhiên, theo các cha mẹ học sinh, các loại chi phí phổ biến là: học phí, tiền học thêm, tiền xây dựng cơ sở vật chất nhà trường, quỹ phụ huynh học sinh, quỹ lớp, tiền vở và sách giáo khoa, lệ phí thi, tiền nước uống, tiền gửi xe, tiền bảo hiểm sức khỏe, tiền nha học đường. Các bậc cha mẹ trong các hộ nghèo để cập đến chi phí tốn kém về thời gian đi lại xin chứng nhận để được hưởng các khoản miễn giảm; điều này nhiều khi khiến họ nản lòng.

Bảng 7: Một số loại Chi phí cho Giáo dục

Các loại phí	Số tiền	Chế độ miễn giảm
Học phí, trả theo học kỳ	Tiểu học: được miễn Trung học Cơ sở và Phổ thông: do Nhà nước quyết định	Giảm 50% cho hộ thương binh, liệt sĩ và hộ nghèo
Quỹ xây dựng nhà trường, hàng năm	Tiểu học: 20.000 đồng THCS: 25.000 đồng THPT: 30.000 đồng	Giảm 50% cho hộ thương binh - liệt sĩ và hộ nghèo
Quỹ Hội Cha mẹ Học sinh, hàng năm	Tiểu học: 20.000 đồng THCS: 25.000 đồng THPT: 30.000 đồng	Giảm 50% cho hộ thương binh - liệt sĩ và hộ nghèo
Tiền học thêm, tùy theo môn học	Tiểu học: 20.000 đồng THCS: 30 - 40.000 đồng THPT: 50.000 đồng	Không

Nguồn: Biên bản các cuộc phỏng vấn. Huyện Nam Sách.

Trong các chi phí cho giáo dục, chi cho học thêm là một khoản lớn. Đoàn nghiên cứu thấy rằng đây là một mối quan tâm lớn đối với những bậc cha mẹ nông thôn. Quan điểm của các nhóm dân cư với vấn đề này khá đa dạng. Nhóm giáo viên coi đây là hoạt động mang tính tự nguyện của cha mẹ học sinh, tuy nhà nước đã chính thức hạn chế việc học thêm.

Cha mẹ học sinh nhóm hộ khá coi học thêm là bổ ích cho học sinh kém. Với một số gia đình, việc đưa con đi học thêm còn là hệ quả của hiệu ứng "bắt chước" do áp lực của phong trào. Nhiều phụ huynh cho biết họ cho con đi học thêm đơn giản chỉ là do thấy những người khác làm như vậy. Một số cha mẹ học sinh lại cho rằng do thầy cô giáo là một phần của hệ thống quyền lực trong nhà trường, và họ cho con đi học thêm để: "cho các thầy cô vừa lòng, con nhà mình đỡ rắc rối".

Theo phân tích của cha mẹ học sinh ở các hộ nghèo, mức chi phí cao cho học vấn - một nhân tố kìm hãm giáo dục- hiện đang có xu hướng tăng lên khá "dai dẳng". Trước tiên, chi phí cho học thêm vẫn đang tồn tại. Thứ hai là, một số bậc đào tạo đang được tư nhân hóa toàn bộ hoặc một phần, chẳng hạn như hệ thống giáo dục mầm non hoàn toàn do người dân đóng góp. Những khoản "đóng góp" cho nhà trường đang nhiều hơn. Chi phí cho giáo dục càng tăng khi bậc học càng cao. Cùng với quá trình cải cách giáo dục hiện nay, sự thay đổi nhiều lần của sách giáo khoa đã làm cho hệ thống thư viện nhà trường kém hiệu quả và ít hữu ích với người nghèo.

Tất cả hộ nghèo tham vấn đều thống nhất ở điểm chi phí tổng thể cho học tập là quá lớn đối với khả năng của họ¹³. Ví dụ, khi phỏng vấn tại một thôn huyện Nam Sách, hai trong số bốn phụ nữ thuộc nhóm hộ nghèo, mà đoàn nghiên cứu đã gặp cho biết, nhà trường đã cho con họ nghỉ học do không đóng góp đủ các khoản phí và đóng góp. Hai người kia cho biết họ không cho con đi học tiếp vì không có khả năng trả các loại chi phí cho học tập.

Nghèo đói - một Nhân tố chung Cản trở Phát triển Giáo dục

Ở cấp độ cao hơn, các giáo viên và cha mẹ học sinh đều cho rằng, nói chung nghèo đói là nguyên nhân chính hạn chế nguồn lực của các hộ gia đình trang trải cho chi phí giáo dục. Do nghèo đói, các bậc cha mẹ luôn phải dành nhiều thời gian vào việc kiếm sống, vì vậy mà ít quan tâm chăm sóc con cái. Việc học hành của trẻ em cũng còn bị đứt gãy do hậu quả của những “bi kịch gia đình” như ly dị, mâu thuẫn giữa cha mẹ, do gia đình còn trong hoàn cảnh nghèo. Do áp lực của nghèo đói, các hộ nghèo buộc phải sử dụng lao động trẻ em để có thêm thu nhập, hoặc cho trẻ em trong độ tuổi phải nghỉ học ở nhà chăm sóc em nhỏ, để cha mẹ có thời gian lao động kiếm sống. Và cuối cùng, khi buộc phải lựa chọn giữa chi tiêu cho sản xuất hay chi cho học hành của con cái, thì chi tiêu cho sản xuất luôn được ưu tiên hơn.

Theo Đoàn Đánh giá, hiện vẫn chưa có lời giải rõ ràng cho câu hỏi liệu trong những năm tới, các hộ nghèo có thể trang trải được những chi phí của giáo dục hay không. Điều này còn phụ thuộc vào cán cân giữa kinh tế hộ gia đình và chi phí cho giáo dục. Một mặt, sự cải thiện chung về kinh tế có thể sẽ cho phép người nghèo tăng thêm thu nhập, nhưng mặt khác, chi phí giáo dục hiện cũng đang tăng.

Hội Cha mẹ Học sinh

Trong giới những người làm công tác phát triển hiện đang có một sự quan tâm đối với Hội Cha mẹ Học sinh như một loại hình tổ chức dân sự, có vai trò chính trong việc đối trọng với nhà trường, một thể chế khá “cứng” và quan liêu. Là một tổ chức tự nguyện, Hội Cha mẹ Học sinh có một số đặc điểm của tổ chức dân sự như: phi lợi nhuận, phi chính phủ, và lãnh đạo dân chủ. Ban lãnh đạo và quản lý của Hội được hình thành qua bầu cử tự do và dân chủ.

Qua tham vấn với đội ngũ giáo viên và quản lý nhà trường, Đoàn nghiên cứu được biết ở một số trường học, Hội Cha mẹ Học sinh có vai trò hỗ trợ cho nhà trường. Hội khuyến khích về vật chất cho giáo viên giỏi, giúp đỡ giáo viên và cán bộ trường vào những thời điểm bận rộn như khi thi cử, đồng thời động viên học sinh giỏi qua phần thưởng, và hỗ trợ học sinh có hoàn cảnh khó khăn. Do tất cả những nhiệm vụ đã được nhà trường đảm nhiệm trước khi có Đổi mới, Hội Cha mẹ Học sinh tỏ ra là kết quả của quá trình “xã hội hoá”, có ý nghĩa là chuyển một phần những chi phí của dịch vụ công sang phía các chi phí của cá nhân hoặc hộ gia đình.

Tuy được Hội Cha mẹ Học sinh hỗ trợ, giáo viên và cán bộ nhà trường bác bỏ ý tưởng Hội Cha mẹ Học sinh nên tham gia góp ý, bình luận hoặc đánh giá chất lượng giảng dạy, và lập kế hoạch hoạt động của trường lớp. Các ý kiến nói chung cho rằng, do cha

¹³ Tại Hải Dương, đoàn điều tra cũng đã gặp những hộ sa vào vòng nghèo do đã quá cố gắng theo đuổi cho con ăn học ở những bậc học cao.

mẹ học sinh không có kiến thức chuyên môn về giáo dục, Hội không nên tham gia hay can thiệp vào lĩnh vực này.

Khi tham vấn cha mẹ học sinh, đặc biệt là các hộ nghèo, họ đều cho rằng Hội Cha mẹ Học sinh do nhóm những người có quyền thế lãnh đạo và điều hành; thường đó là những cán bộ nhà nước đang đương nhiệm hay đã nghỉ hưu, hoặc là giáo viên. Khi tham dự những cuộc họp của Hội, các bậc cha mẹ thuộc các hộ nghèo cảm thấy yếu thế và ngoài lề cuộc họp, và họ không có nhu cầu tham gia bộ phận quản lý Hội. Trong hoạt động của mình, Hội Cha mẹ Học sinh cũng chưa thể hiện xu hướng thiên vị hộ nghèo, và chưa thể hiện nguyện vọng của cha mẹ học sinh nhóm hộ nghèo tới Ban Giám hiệu nhà trường. Thông thường, Ban lãnh đạo Hội Cha mẹ Học sinh quyết định về các loại quỹ và mức đóng góp bắt buộc gây quỹ đối với hội viên. Người nghèo cũng như những thành viên khác không có tiếng nói trong quá trình này và họ cảm thấy xa lạ với Hội.

Những Kiến nghị

Đoàn Đánh giá mong muốn nêu các đề nghị của các hộ nghèo về một chương trình hành động mạnh hơn nhằm ủng hộ người nghèo phát triển giáo dục. Chương trình này có thể đảm bảo cho các hộ nghèo được miễn các loại học phí ở tất cả các cấp. Thư viện nhà trường cần có năng lực đảm bảo sao cho học sinh của các hộ gia đình nghèo được mượn miễn phí đủ sách giáo khoa theo chương trình học. Hệ thống dạy nghề cho học sinh nghèo cũng nên miễn phí. Và cuối cùng, chương trình nên có hợp phần hỗ trợ sinh viên con em các gia đình nghèo, ví dụ trong các dịch vụ về ký túc xá. Học phí ở bậc đại học cũng nên được miễn giảm cho sinh viên từ các gia đình nghèo. Để Thẻ Chứng nhận Hộ gia đình Nghèo có giá trị thiết thực, cơ quan chính quyền hữu quan cần đảm bảo thẻ được cấp cho người nghèo trước khi năm học mới bắt đầu, qua đó đảm bảo người nghèo được hưởng đầy đủ các lợi ích do chính sách của chính phủ quy định về giáo dục trong lĩnh vực xoá đói giảm nghèo.

Về phía Hội Cha mẹ Học sinh, Đoàn Đánh giá đề nghị xem xét việc phát triển những Điều lệ mẫu của Hội trong đó có những quy định đảm bảo rằng Hội là một tổ chức dân chủ. Cũng có mong muốn là lãnh đạo của Hội Cha mẹ Học sinh được cung cấp những hiểu biết và kỹ năng nhằm định hướng Hội hỗ trợ học sinh các gia đình nghèo và đưa Hội trở thành người đại diện cho nguyện vọng của cha mẹ học sinh, đặc biệt của cha mẹ học sinh các gia đình người nghèo.

4.2. Y tế

"Cùng với Phòng Lao động-Thương binh-Xã hội, Cơ quan bảo hiểm y tế huyện chúng tôi đã cấp 4118 thẻ bảo hiểm y tế cho tất cả các gia đình nghèo theo danh sách do các xã đưa lên." - Phòng Bảo hiểm Y tế, huyện Đan Phượng.

Qua Quyết định số 139, Chính phủ Việt Nam đã thể hiện quyết tâm chăm sóc sức khoẻ toàn diện cho tất cả người nghèo và các hộ nghèo, cả ở vùng nông thôn và đô thị. Quyết định này cho phép người nghèo tiếp cận "hệ thống khám và chữa bệnh của nhà nước từ cấp y tế cơ sở tới các bệnh viện và cơ sở y tế trung ương."

Đoàn nghiên cứu đã có một cơ hội may mắn tìm hiểu về hai hệ thống bảo hiểm y tế khác nhau ở hai tỉnh. Điều này đã giúp Đoàn Đánh giá nhận thức rõ hơn những nỗ

lực về tài chính (và kèm theo đó là ý chí chính trị) của chính phủ trong việc cải thiện dịch vụ y tế cho người nghèo.

Hà Tây: Cải cách về Bảo hiểm Y tế chưa được Triển khai

"Khi phỏng vấn 24 hộ nghèo ở Đan Phượng, chỉ có 5 hộ cho nhóm khảo sát biết là họ đã được nhận Thẻ bảo hiểm y tế cho người nghèo." - Một cán bộ Đoàn Đánh giá Nghèo, nhóm Hà Tây.

Các cán bộ y tế của nhà nước cho rằng tất cả các hộ nghèo đều đã được phát Thẻ Bảo hiểm Y tế, nhưng các hộ nghèo lại nói rằng không phải tất cả họ đều được phát thẻ. Chẳng hạn ở xã Liên Hà huyện Đan Phượng, trong số 10 hộ nghèo đã gặp thì chỉ năm hộ được nhận Thẻ Bảo hiểm Y tế. Ở huyện Mỹ Đức, các hộ nghèo cho biết là họ đã được chọn làm đối tượng để cấp Thẻ Bảo hiểm Y tế, và họ đã nộp ảnh, tuy nhiên cho tới thời điểm của cuộc đánh giá nghèo đói này họ vẫn chưa nhận được thẻ.

Ở một thôn khác ở Đan Phượng, người dân phản ánh là chỉ khoảng một phần ba số hộ nghèo được lựa chọn để phát Thẻ Bảo hiểm Y tế. Một điều tích cực mà họ chỉ rõ là, những gia đình có người già hoặc người ốm được ưu tiên nhận thẻ. Trong một cuộc thảo luận ở hiện trường, trong 20 người tham dự thuộc nhóm hộ nghèo, chỉ có duy nhất một người có Thẻ Bảo hiểm Y tế cho biết là đã sử dụng thẻ trong thực tế. Một số hộ nghèo khác thì chưa sử dụng đến thẻ kể cả khi gia đình có người bệnh.

Tại tất cả các huyện điều tra ở tỉnh Hà Tây, Đoàn Đánh giá được biết Thẻ Bảo hiểm Y tế đã về tới cấp xã nhưng lại dừng ở đó. Thông tin về Thẻ Bảo hiểm Y tế không đến kịp thời với những người dân ở đây. Ví dụ, tại Tế Tiêu, cho tới ngày Đoàn Đánh giá tới, 15 hộ ở đây vẫn chưa đi nhận Thẻ Bảo hiểm Y tế. Ở những thôn khác ở huyện Đan Phượng, người nghèo được nhận Thẻ Bảo hiểm Y tế đúng vào ngày Đoàn nghiên cứu tới nơi.

Các cán bộ y tế nhà nước đã đưa ra hai lý do giải thích tại sao những thẻ đó lại bị phát chậm như vậy. Một là do quá trình sát nhập của hệ thống bảo hiểm y tế và bảo hiểm xã hội chưa đồng bộ đã tạo ra sự chậm trễ. Hai là do danh sách các hộ nghèo được phê duyệt và chuyển lên cấp trên quá muộn, vì vậy mà Thẻ Bảo hiểm Y tế không thể chuẩn bị sớm vào những tháng đầu năm.

Hải Dương: Những Cải cách về Bảo hiểm Y tế

Người nghèo được bảo hiểm về y tế ở đây từ năm 1999. Từ năm 2002, Hải Dương đã chuyển việc cấp Thẻ Bảo hiểm Y tế từ hình thức bảo hiểm cho hộ nghèo sang hình thức bảo hiểm cho người nghèo (từng cá nhân trong hộ).

Khi chuyển sang hình thức bảo hiểm mới, chính quyền cho biết giá trị bảo hiểm y tế đã được nâng lên. Mệnh giá của loại thẻ mới tăng lên 50.000 đồng, so với trước đây là 30.000 đồng. Tương ứng, kinh phí cho chương trình này cũng đã tăng mạnh. Trong năm 2003, tổng giá trị của chương trình là 7 tỷ đồng, trong đó phần đóng góp của nhà nước chiếm 70%, phần còn lại do các cộng đồng địa phương và các tổ chức quần chúng huy động. Chi phí điều trị thực tế phải trả ở các bệnh viện được công ty bảo hiểm thanh toán.

Khi thảo luận với những người dân thuộc các nhóm xã hội khác nhau tại những nơi đến thăm, quy trình lựa chọn những người đúng tiêu chuẩn được nhận Thẻ Bảo hiểm

Y tế vẫn còn thiếu rành mạch. Chỉ những người nghèo mới được biết về kết quả của quá trình này, và chỉ khi họ được nhận thẻ, còn những người khác không biết gì về quá trình này. Tuy nhiên, mọi người đều thừa nhận những người được nhận thẻ đều là người nghèo.

Trương tự như quá trình lựa chọn hộ nghèo để phát Thẻ hộ nghèo, quá trình này có một hạn chế ở sự tham gia của dân chúng. Việc lựa chọn những người được nhận Thẻ Bảo hiểm Y tế được thực hiện trong đội ngũ lãnh đạo thôn và xã. Cũng có chỉ tiêu định mức về một số hạn chế Thẻ Bảo hiểm Y tế dựa vào định mức số hộ nghèo trong một thôn. Nhiều hộ nghèo còn chưa được phát thẻ do chỉ tiêu hạn chế này.

Sử dụng Thẻ Bảo hiểm Y tế

Giá trị của Thẻ Bảo hiểm Y tế không như nhau trong các gia đình thuộc nhóm hộ nghèo. Nhiều người chưa dùng đến thẻ lần nào. Với một số người khác, do có thẻ mà họ đã giảm được một phần lớn tiền điều trị, và nhờ đó mà có thể tiếp tục duy trì sự ổn định về mức sống.

Khi thảo luận về tính hữu ích của Thẻ Bảo hiểm Y tế, nhiều nhóm nông dân kết luận chung là, thứ nhất, theo cách nhìn của họ, mức giá trần của thuốc chữa bệnh mà Thẻ bảo đảm làm giảm hiệu quả của việc điều trị. Kinh nghiệm của một số người đã dùng Thẻ Bảo hiểm Y tế cho thấy, họ có thể được chăm sóc và được nhận thuốc nhưng không được đúng mực, hay nói theo kiểu khác thì như là "công dân hạng hai". Một số người trong các hộ nghèo cho biết là vì lý do này mà họ không dùng đến Thẻ Bảo hiểm Y tế. Một lý do khác hạn chế việc sử dụng thẻ là người dân không biết rõ là thẻ được sử dụng như thế nào, ở đâu, trong thời gian bao lâu và được hưởng miễn phí loại thuốc nào.

Về vấn đề "phong bì", ý kiến của người dân địa phương cũng khác nhau. Với một số người nghèo, họ được đối xử bình đẳng như những bệnh nhân khác mà không cần phải "phong bì". Một số người nói rõ là họ được nhân viên y tế đối xử tốt mà không cần đưa tiền bồi dưỡng. Nhưng cũng có một số người dùng thẻ bảo hiểm cho biết, nếu không có "phong bì", họ sẽ không được quan tâm và bị đối xử lạnh nhạt.

Cần nhắc so sánh các cơ sở y tế, người nghèo cho rằng trạm y tế xã là cơ sở dành cho họ sự chăm sóc ân cần nhất. Cấp cơ sở y tế càng cao thì "văn hoá phong bì" lại càng rõ nét. Tuy nhiên, tại cấp huyện, các cơ sở khám chữa bệnh đều thiếu cán bộ y tế giỏi, thiếu trang thiết bị, và thuốc men hạn chế.

Khi thảo luận vấn đề dịch vụ y tế cho người nghèo, các nhân viên nhà nước cũng có những đánh giá khác nhau. Theo một số người, tất cả bệnh nhân đều được đối xử công bằng, dù họ là người nghèo hay người có địa vị. Một số người không trong ngành y tế lại thừa nhận rằng một khi người khá giả đưa "phong bì" cho các nhân viên y tế để được phục vụ tốt hơn, thì việc hộ nghèo đưa phong bì cũng là một điều tự nhiên, và phần nào đây là một nét của "văn hoá bệnh viện".

Cán bộ các Trạm y tế xã cho rằng hiện nay trần giá thuốc quy định cho cơ sở y tế cấp xã đã buộc họ phải chuyển bệnh nhân lên tuyến có thẩm quyền chi phí cao hơn cho việc điều trị và nằm viện. Họ cho rằng hiện tại năng lực của các Trạm xá xã còn chưa được phát huy hết.

Các Lĩnh vực Có thể Cải thiện

Qua những phát hiện, Đoàn Đánh giá đề nghị nâng cao tính minh bạch và sự tham gia trong quá trình bình chọn những người được cấp Thẻ Bảo hiểm Y tế, và tiếp tục tăng cường việc theo dõi và giám sát của công dân trong quá trình này. Đoàn Đánh giá cũng đề xuất chính quyền thôn và xã nên có biện pháp đảm bảo cho người dân biết rõ tiêu chuẩn được hưởng thẻ, và người được cấp là ai, các dịch vụ được hưởng là gì, và làm thế nào để được hưởng. Thông tin về những dịch vụ y tế miễn phí do Thẻ Bảo hiểm Y tế cung cấp cần được thông báo ở nơi công cộng tại các cơ sở y tế hoặc được in ngay trên những tấm thẻ đó.

Một biện pháp khác có thể nâng cao tính minh bạch của hệ thống y tế là xây dựng hệ thống đánh giá của khách hàng đóng vai trò giám sát công cộng. Hệ thống này có thể đảm bảo giúp cho “văn hoá phong bì” không còn là gánh nặng đối với bệnh nhân nghèo khi họ sử dụng Thẻ Bảo hiểm Y tế.

Như đã đề cập khi thảo luận về cách nhìn nhận về nghèo, Đoàn Đánh giá đề nghị gỡ bỏ hệ thống chỉ tiêu về số hộ nghèo trong một cộng đồng, như vậy cũng đồng thời gỡ bỏ hệ thống chỉ tiêu Thẻ Bảo hiểm Y tế cho người nghèo. Tương tự, Đoàn Đánh giá cũng đề xuất việc xem xét và gỡ bỏ hệ thống định mức trần về chỉ tiêu thuốc cho các Trạm xá xã, và tập trung nâng cao năng lực của cấp chăm sóc sức khỏe này; điều này sẽ giúp giảm chi phí khám bệnh và điều trị cho người dân, đặc biệt là người nghèo.

4.3. Khuyến nông

“Chúng tôi rất thích dự tập huấn khuyến nông vì được nhận những kiến thức bổ ích về chăn nuôi, trồng trọt. Không cần phải có tiền chúng tôi cũng đi học” - Phòng vấn nhóm nữ nghèo.

Về khuyến nông, Chính phủ và các ngành hữu quan đang xem xét Quyết định 113, quy định về dịch vụ khuyến nông. Phần báo cáo này tìm hiểu phương thức cung cấp dịch vụ quan trọng này tới người dân, để những kiến thức này có thể được vận dụng trong quá trình sửa đổi chính sách.

Hệ thống Khuyến nông

Ở cả hai tỉnh Hải Dương và Hà Tây, hệ thống khuyến nông đã được thiết lập và vươn tới cấp xã. Tại Hải Dương, ngành khuyến nông đã tổ chức với Trung tâm Khuyến Nông ở cấp tỉnh, Trạm Khuyến nông ở cấp huyện và các Ban khuyến nông ở các xã. Trung tâm Khuyến nông tỉnh được biên chế 16 cán bộ, còn ở cấp huyện, Trạm Khuyến nông được biên chế 2-3 cán bộ. Tại các xã, có một cán bộ khuyến nông thường hợp tác chặt chẽ với các cán bộ thú y hoặc bảo vệ thực vật. Hệ thống này được phép tuyển các cán bộ chuyên môn theo hợp đồng ngắn hạn hoặc dài hạn theo nhu cầu cụ thể của từng nơi.

Ở Hà Tây, hệ thống khuyến nông cũng có cấu trúc tương tự. Trong tỉnh, năm 2003 Trung tâm Khuyến nông tỉnh có hơn 23 cán bộ (so với 16 người trong năm 1999), trong đó có 2 cán bộ có trình độ sau đại học. Tại cấp huyện, so với bên Hải Dương, Trạm khuyến nông có nhân viên nhiều hơn 1 cán bộ. Trạm Khuyến nông huyện được trang bị đầy đủ các thiết bị tập huấn. Biên chế khuyến nông cấp xã của Hà Tây cũng như Hải Dương.

Nhu cầu của Người nghèo

Kết quả xếp hạng hộ gia đình và phỏng vấn nhóm cho thấy người nghèo phụ thuộc nhiều vào trồng trọt, và đó thường là những hộ thuần nông. Với hộ nghèo, an ninh lương thực vẫn chưa được đảm bảo. Chăn nuôi trong các hộ nghèo còn ở trình độ sản xuất thấp và có năng suất thấp. Vật nuôi của họ thường bị dịch và họ thường đứng trước nguy cơ đầu tư thất bại. Với người nghèo, vật nuôi chủ yếu là gia cầm với quy mô nhỏ. Thu nhập từ chăn nuôi không đủ để trang trải cho mua lương thực bổ xung.

Những hộ nghèo thường có ít tài sản vật chất và các khoản nợ nần lớn. Tổng thu nhập của họ không đủ trang trải cho những nhu cầu cơ bản. Các mạng lưới xã hội của họ bị giới hạn “ không vượt ra ngoài quan hệ họ hàng và lối xóm”. Kết quả là cơ hội thành công của cách tiếp cận khuyến nông “nông dân với nông dân” đối với người nghèo thực sự là một thách thức lớn.

Các cuộc phỏng vấn nhóm cho thấy, cũng như những người nông dân khác, người nghèo hiện nay được hưởng lợi trong việc tiếp cận được với một số giống cây trồng năng suất cao (ví dụ, cây lương thực), hoạt động tiêm chủng vac-xin cho chó, trâu bò, và được thông tin về bảo vệ thực vật. Các dịch vụ khuyến nông này được cung cấp chung cho mọi hộ gia đình. Tuy vậy, do nguồn lực của hộ nghèo có hạn, giá cả hiện tại của các loại giống cây và vật nuôi năng suất cao được ngành khuyến nông khuyến khích, thường khá cao, vượt quá khả năng chi trả của hộ nghèo.

Người nghèo liệt kê nhiều cản trở hạn chế họ tiếp cận tới các dịch vụ khuyến nông. Chẳng hạn, người nghèo quá bận rộn với những hoạt động tạo thu nhập để bảo đảm cuộc sống, do đó họ ít ưu tiên cho sự hỗ trợ của dịch vụ khuyến nông. Cũng như nhiều nông dân khác, người nghèo không biết ai là cán bộ khuyến nông trong xã, vì vậy họ ít có cơ hội tiếp cận các dịch vụ này và không được nhận ý kiến tư vấn kỹ thuật.

Là hộ thuần nông, người nghèo có những nhu cầu chung đối với dịch vụ khuyến nông giống như các nhóm không nghèo khác như: quản lý dịch hại, thông báo thời vụ trồng trọt, thủy lợi, các giống mới năng suất cao. Tuy nhiên, dịch vụ cần được cung cấp cho hộ nghèo có xem xét tới hoàn cảnh họ còn nhiều hạn chế về nguồn lực .

Nhu cầu của Nhóm hộ Không nghèo

Ngược lại với các hộ nghèo, nhóm hộ không nghèo và nhóm cán bộ địa phương, ví dụ ở Hà Tây, được thông tin đầy đủ về các mô hình trình diễn, ruộng trình diễn, các cuộc tập huấn về kỹ thuật thâm canh, tập huấn về quản lý dịch hại tổng hợp (IPM), tập huấn trồng cây ăn quả, nuôi tằm, nuôi cá, và tham quan trại nuôi bò sữa. Họ mong muốn được trang bị thêm các kiến thức và được tập huấn về bảo vệ thực vật, được tư vấn cách sử dụng thuốc sâu có hiệu quả, và có nhu cầu về thuốc trừ sâu chất lượng tốt. Các nhóm không nghèo còn muốn học tập các kỹ thuật trồng các cây có giá trị cao, như đu đủ, đậu, cây ăn quả, kỹ thuật chăn nuôi lợn lai và có thông tin thị trường.

Nhóm nông dân này đặc biệt quan tâm đến chất lượng của tư vấn khuyến nông. Thông tin sai lệch có thể gây ra thiệt hại lớn với người nông dân. Hơn nữa, tư vấn kỹ thuật, dù cả khi có chất lượng tốt vẫn chưa đủ, nếu như sản phẩm không có thị trường tiêu thụ, như bài học đã được trải nghiệm trong khuyến nông về trồng nấm hoặc nuôi tằm ở Hà Tây.

Đáp ứng Nhu cầu

Theo cách nhìn của các cán bộ khuyến nông địa phương, ngành khuyến nông hiện thiếu nguồn lực để thực hiện các chương trình của mình. Các cán bộ kỹ thuật khuyến nông lại thiếu kinh nghiệm và chưa được đào tạo về phương pháp và kỹ thuật khuyến nông. Các khóa tập huấn do khuyến nông đưa ra thường nặng về lý thuyết và ít thực hành. Cán bộ khuyến nông cũng thừa nhận là chưa có kiến thức và kỹ năng để làm việc và phục vụ người nghèo.

Hộp 8: Dịch vụ Khuyến nông ở Huyện Nam Sách

Trung tâm Khuyến nông huyện có 2 cán bộ và có diện phục vụ là 23 xã. Trung tâm Khuyến nông huyện phối hợp với Viện Nghiên cứu Nông Nghiệp Quốc gia trong khuôn khổ các chương trình hợp tác kỹ thuật do các tổ chức quốc tế tài trợ.

Tập huấn khuyến nông là dịch vụ quan trọng nhất của Trung tâm. Hàng năm, Trung tâm cung cấp khoảng 70 cuộc tập huấn với mức kinh phí khoảng 70.000 đồng một cuộc. Trung tâm Khuyến nông huyện tự cho rằng dịch vụ của họ đã định hướng theo nhu cầu và đáp ứng nhu cầu của nông dân. Trung tâm cho biết 80% cuộc tập huấn được thực hiện căn cứ nhu cầu của người dân.

Phối hợp với các đoàn thể và nông dân nông cốt, Trung tâm Khuyến nông coi thành công lớn nhất của mình là thành lập các Nhóm Sở thích của nông dân, mà đây chính là kênh phổ biến kiến thức cho những người khác trong cộng đồng. Cán bộ khuyến nông cũng cho rằng chương trình của họ không phân biệt nhu cầu riêng biệt của phái nữ hay người nghèo.

Nguồn: Biên bản phỏng vấn bán cấu trúc

Khi tham vấn với cán bộ khuyến nông ở cả 3 huyện, họ cho rằng họ không có chức năng và trách nhiệm hỗ trợ nông dân tiếp cận với thị trường, kể cả việc theo dõi những rủi ro gắn liền với biến động giá cả. Ngoài ra, ngành khuyến nông cũng không có trách nhiệm hỗ trợ riêng người nghèo, như một nhóm đặc biệt. Ví dụ trong Hộp 8 là một minh họa về nhận thức của dịch vụ khuyến nông trong việc thiếu nhạy cảm giới và thiếu nhạy cảm với nhu cầu của người nghèo.

Lĩnh vực cần Cải thiện

Trong khi dịch vụ y tế và giáo dục có các hợp phần hoặc hoạt động trực tiếp để hỗ trợ cho người nghèo một cách rành mạch, một điều bất hợp lý là hệ thống khuyến nông lại thiếu định hướng giảm nghèo. Đoàn đánh giá đưa ra những kiến nghị của người nghèo, được ủng hộ của những nhóm hộ khá, trưởng thôn và lãnh đạo các đoàn thể xã. Trước hết, hệ thống khuyến nông nên có những chương trình riêng giải quyết những nhu cầu đặc biệt của người nghèo trong sản xuất nông nghiệp, có chú trọng tới những đặc điểm liên quan đến tài sản sinh kế của họ. Thứ hai, do phụ nữ đóng vai trò chủ chốt trong sản xuất nông nghiệp, các chương trình khuyến nông nên thu hút phụ nữ tham gia vào tất cả các hoạt động của mình. Những thành công của chính sách này có thể theo dõi qua mức độ tiếp cận của người nghèo và phụ nữ với các dịch vụ.

Cuối cùng, cần đảm bảo cho hệ thống khuyến nông những nguồn lực cần thiết, bao gồm nguồn nhân lực, tài chính, và kỹ thuật, để thực hiện thành công các chính sách này.

Chương 5: Chất lượng và Mục tiêu Hỗ trợ Xã hội

Chương này tìm hiểu những cơ chế hiện đang cung cấp những hỗ trợ xã hội gắn với những mục tiêu bảo trợ xã hội, và những biện pháp cải thiện. Đây là một trong những mục tiêu của Chiến lược Toàn diện về Tăng trưởng và Giảm nghèo được đề cập như những biện pháp giảm tình trạng dễ bị tổn thương và tăng cường mạng lưới an sinh, xây dựng chiến lược giảm nhẹ thiên tai, cụ thể là đến năm 2010 giảm một nửa tỷ lệ người bị đẩy trở lại tình trạng nghèo đói do thiên tai và các rủi ro khác. Chương này cũng xem xét việc thực hiện dự kiến của chính phủ về việc cải thiện năng lực dân cư trong việc kiểm soát và đối phó với rủi ro thông qua hệ thống bảo trợ xã hội và cung cấp những hỗ trợ đặc biệt cho người nghèo trong trường hợp có những rủi ro bất thường và khẩn cấp.

5.1. Từ Góc nhìn của Cán bộ Nhà nước

Các cơ quan có trách nhiệm cho Đoàn Đánh giá biết về nhu cầu ngày càng tăng đối với hỗ trợ xã hội, và năng lực có hạn của nhà nước trong việc đáp ứng những nhu cầu này. Sở Lao động, Thương binh và Xã hội tại Hải Dương thông báo cho biết những kết quả trong chương trình của Sở năm 2002, ví dụ đã dạy nghề ngắn hạn cho 16.000 người, trong đó có 867 người khuyết tật. Một số Tổ chức phi chính phủ¹⁴ đã tổ chức khám chữa bệnh miễn phí cho 435 người bệnh, cấp xe lăn, cấp 20 máy trợ thính, và phẫu thuật chỉnh hình cho 80 người khuyết tật. Trong tỉnh, diện cần được hỗ trợ thường xuyên bao gồm 7.212 người già cô đơn, trẻ mồ côi, người khuyết tật, và có 23.760 người cần được nhận trợ cấp khó khăn vào dịp Tết. Tỉnh đã xây dựng 117 nhà tình thương. Theo cơ quan chính phủ, so với năm 1996, quy mô của chương trình hỗ trợ đã tăng ít nhất là 5 lần. Thực tế, chính quyền chỉ có thể hỗ trợ một nửa số người cần được giúp.

UBND huyện Nam Sách cho nhóm nghiên cứu biết rằng trong huyện có 647 người già cô đơn không nơi nương tựa, người tàn tật nặng, và trẻ mồ côi hiện đang được hưởng trợ cấp thường xuyên với mức 55.000đ/tháng/người. Có hàng trăm người được hưởng trợ cấp đột xuất trong các trường hợp khi có thiên tai, bão lụt, giáp hạt, thiếu ăn trước Tết với mức từ 50.000/đ đến 500.000đ/hộ. Riêng thị trấn Nam sách, trong năm 2002 có 70 người được hưởng trợ cấp thường xuyên, và chỉ có 3 người có hoàn cảnh đặc biệt được hưởng trợ cấp bất thường ở mức 500.000VNĐ mỗi trường hợp, tất cả những trường hợp khác được hưởng mức trợ cấp là 50.000VNĐ.

5.2. Từ Góc nhìn của Người hưởng lợi

Qua nhiều cuộc phỏng vấn nhóm tại các xã và thôn, Đoàn Đánh giá nhận thấy là các loại hỗ trợ xã hội thường bao gồm cả những khoản trợ cấp thường xuyên và quà tặng đột xuất trong những dịp lễ tết. Nhóm người hưởng lợi thứ nhất là nhóm người thiếu năng, tàn tật, người già không nơi nương tựa, trẻ mồ côi, những người bị ảnh hưởng chất độc màu da cam, hay có bệnh tâm thần kinh. Những người không thể tự nuôi

¹⁴ Một tổ chức phi chính phủ quốc tế được biết là Hỗ trợ cho Người Tàn tật Việt Nam (Vietnam Assistance for Handicapped).

sống bản thân sẽ nằm trong diện hưởng trợ cấp xã hội chính thức, khi họ không được các thành viên trong gia đình giúp đỡ. Nhóm thứ hai được hưởng lợi từ chương trình này gồm các thương binh, gia đình liệt sĩ, và gia đình những đối tượng chính sách. Cả hai nhóm đều được hưởng hỗ trợ thường xuyên và hỗ trợ đột xuất khác. Những ý kiến này cũng phù hợp với thông tin do nhóm cán bộ cung cấp cho Đoàn Đánh giá.

Những người nghèo và những người trong hoàn cảnh khó khăn tỏ ra hiểu biết rất ít cách thức và những nơi mà họ có thể được hỗ trợ. Tại Nam Sách, người nghèo và người bị tai nạn, thiên tai không biết rõ cách thức yêu cầu được trợ giúp như thế nào. Có 3 người (2 nữ và 1 nam) mà nhóm đánh giá đã phỏng vấn đã tả rõ tình trạng không thể tự nuôi sống mình, mà chưa được nhận hỗ trợ, mặc dù họ cho biết là đã báo cáo tình trạng của họ cho cấp chính quyền thôn. Có ba người khác được hỗ trợ, nhưng hoàn cảnh của họ được các đoàn thể cấp thôn và xã phát hiện và phản ánh lên cấp trên chứ không phải do họ đề xuất và được hưởng.

Trong cả 4 thôn nghiên cứu tại huyện Đan Phượng, người nghèo và những người dân khác cho biết, ở địa phương không có chương trình trợ cấp đột xuất khi gặp tai nạn bất thường. Theo quan sát của người dân địa phương, những người bị tai nạn thường không được nhà nước hỗ trợ, mà do các đoàn thể địa phương tổ chức giúp đỡ.

5.3. Quá trình Xác định Đối tượng và Mức độ Hỗ trợ

Xác định Đối tượng Hưởng lợi

Đoàn Đánh giá ở Nam Sách được giải thích là quá trình xác định đối tượng bắt đầu từ cấp thôn, khi các vị lãnh đạo của các tổ chức trong thôn thông báo cho cấp trên. Sau khi thẩm định, nếu những trường hợp được chấp nhận, những gia đình liên quan sẽ được thông báo. Các bước này không lôi cuốn sự tham gia của cộng đồng hoặc những người liên quan, cho đến khi họ được liên hệ để thẩm định. Một số người trong diện không tự nuôi sống bản thân tin rằng, nếu họ đúng là diện chính sách thì chính quyền xã sẽ tự bố trí giúp đỡ họ. Nhìn chung, người dân địa phương xác nhận rằng những người được hỗ trợ là những người xứng đáng, tuy họ không biết rõ chuẩn mực được dùng để lựa chọn những người hưởng lợi này.

Trong những thôn khảo sát, những hộ nghèo cho Đoàn Đánh giá biết là trường thôn mới giao cho họ quyển "Sổ Nghèo" chỉ một ngày trước khi Đoàn Đánh giá tới khảo sát trong thôn. Họ không rõ là họ sẽ được nhận những khoản trợ cấp gì. Những người được hưởng trợ cấp thường coi đây là một sự may mắn, và không có thắc mắc hay đòi hỏi gì.

Chính quyền tỉnh Hải Dương đã nhận thấy nhu cầu cần thiết của việc truyền thông tới người dân. Trong tình hiện đang thực hiện một dự án, trong đó hình thành và vận hành một Trung tâm thông tin ở cấp xã để chính quyền xã và các đoàn thể cung cấp thông tin và tư vấn cho người dân.

Những sự Hỗ trợ

Người hưởng lợi của Chương trình Trợ giúp có Mục tiêu giải thích cho đoàn đánh giá là họ được trợ cấp hàng tháng của nhà nước theo mức từ 50.000-55.000 đồng một người. Ngoài ra, họ nhận được trợ cấp đột xuất vào những dịp lễ tết, ví dụ vào dịp Tết nguyên đán. Hỗ trợ đột xuất còn được cấp với mức là 500.000VND (bằng giá của một chiếc áo quan trung bình) để lo cho việc tang khi có người chết.

Ví dụ tại Đan Phượng, người dân địa phương cho biết vào dịp Tết, người nghèo được giúp một khoản là 50.000 đồng. Những người có hoàn cảnh đặc biệt khó khăn có thể được các đoàn thể địa phương giúp đỡ. Một nhóm người dân ở một thôn cho biết có 3 trong 11 người có hoàn cảnh khó khăn đặc biệt được trợ cấp hàng tháng ở mức 45.000 đồng. Con em của các gia đình nghèo cũng có quà ở dạng sách vở.

Việc miễn trừ các khoản phí dịch vụ và quyên góp cũng là sự hỗ trợ. Người nghèo được miễn đóng góp các khoản phí của thôn, ví dụ lệ phí thu gom rác thải. Một phụ nữ nghèo nói với nhóm đánh giá là chị được miễn một số khoản thuế và phí như lao động công ích, phí thủy lợi, phí bảo vệ đồng ruộng, và những khoản quyên góp giúp đỡ những vùng bị lũ lụt thiên tai.

Tương tự như những hỗ trợ cho người nghèo, sự giúp đỡ chính thức của chính quyền thường khơi mào cho những hỗ trợ bổ trợ không chính thức khác trong cộng đồng thông qua các tổ chức đoàn thể hay những tổ chức cộng đồng khác. Những trợ giúp không chính thức thường ở dạng được thăm hỏi và tặng quà khi ốm đau, quyên góp xây dựng nhà tình nghĩa, hay khoản trợ giúp trẻ mồ côi ăn học.

5.4 Những Ý kiến Phân tích

Từ phía Cán bộ Nhà nước

Cán bộ nhà nước các cấp coi đây là một chương trình lớn, có ý nghĩa thực tiễn và đạt đúng mục đích với những người có nhu cầu. Tuy nhiên, sự hỗ trợ này chưa đủ để giúp người nghèo duy trì cuộc sống thường nhật. Mức hỗ trợ hiện mới chỉ bằng một nửa ngưỡng nghèo. Nhiều cán bộ các cơ quan nhà nước thống nhất ý kiến là mức hỗ trợ hàng tháng ít nhất nên là 100.000 đồng¹⁵ để có thể bổ xung một cách có ý nghĩa cho các nguồn thu nhập khác của người nghèo.

Nhà tình thương được coi là dạng hỗ trợ có ý nghĩa nhất do giá trị của ngôi nhà là đáng kể, nhưng chỉ một ít người được hỗ trợ (xem chi tiết Hộp 9). Thông thường, cha mẹ già của liệt sĩ là người hưởng lợi của chương trình. Một phần quan trọng trong ngân sách của chương trình này được huy động từ cộng đồng hay từ các doanh nghiệp, phần còn lại là từ ngân sách của nhà nước.

Hộp 9: Nhà ở cho Người Nghèo

Chương trình "Nhà ở cho người nghèo" được thực hiện tại Hải Dương từ năm 2001 dưới khẩu hiệu "xoá nhà tranh tre nứa lá cho người nghèo." Từ thời điểm đó, hơn 1000 ngôi nhà được xây dựng hoặc sửa chữa cho những gia đình nghèo. Theo một điều tra mới đây nhất, trong tỉnh còn 3.000 nhà tranh tre vách đất tại các thôn. Mục tiêu của chương trình là cải thiện toàn bộ các ngôi nhà này tính đến năm 2005. Mức hỗ trợ cho mỗi ngôi nhà là 8,7 triệu đồng, trong đó 5 triệu được cấp từ ngân sách chính quyền huyện. Phần còn lại được huy động từ cộng đồng, bao gồm gia đình, họ hàng, và cộng đồng thôn. Các ngôi nhà cần sửa chữa được hỗ trợ với mức 4 triệu với cơ chế đối ứng tương tự. Theo các cuộc phỏng vấn nhóm với cán bộ tỉnh, chương trình này nhận được sự ủng hộ mạnh của cộng đồng.

Nguồn: Biên bản phỏng vấn nhóm cán bộ, tỉnh Hải Dương

¹⁵ Cũng có nhóm đề xuất mức 70.000 VND một tháng cho một người.

Hiện nay, ngân sách của chính quyền trung ương và tỉnh là hai nguồn chính cho chương trình hỗ trợ những người không thể tự nuôi sống bản thân. Một nguồn khác, nhỏ hơn, được huy động từ người dân, các doanh nghiệp địa phương, các đoàn thể, và tổ chức quốc tế¹⁶. Các cơ quan chuyên trách của nhà nước cho biết chương trình này cần một khoản ngân sách lớn hơn. Mức ngân sách hiện tại chỉ đáp ứng được khoảng 50% nhu cầu, và nguồn kinh phí huy động được từ nhân dân và doanh nghiệp là còn quá nhỏ.

Giống như người nghèo khác, những người hưởng lợi từ chương trình này nhận thức rõ và biết ơn về đóng góp của chương trình trong việc đáp ứng những nhu cầu cơ bản của họ. Các vị lãnh đạo thôn và các tổ chức đoàn thể trong thôn có cùng một quan điểm như vậy.

Qua các thảo luận nhóm, cán bộ các cơ quan nhà nước đã phát hiện thấy có thể cải thiện vấn đề hỗ trợ xã hội về mặt cấp tiền trợ cấp cho đúng lúc. Hiện nay, khoản trợ cấp hàng tháng được chuyển cho người dân theo quý. Cách thức này thích hợp với các cơ quan nhà nước vì giảm thời gian chi trả. Tuy nhiên, người người nghèo lại cần tiền thường xuyên và họ có khi phải vay nợ khi chờ đến kỳ lĩnh tiền trợ cấp.

Hiện nay, ngân sách trợ cấp thường xuyên và đột xuất do cấp huyện quản lý. Còn chính quyền xã chỉ xác định và thẩm tra người hưởng lợi của chương trình này, sau đó xã nhận và chuyển khoản trợ cấp từ huyện tới người hưởng lợi. Để thực hiện việc này, chính quyền xã phối hợp với các tổ chức khác trong thôn và xã. Chính quyền và các đoàn thể xã coi quy trình này là quá dài một cách không cần thiết, và nhiều khi không chính xác, do cấp huyện hiểu biết không đầy đủ và kịp thời với những điều xảy ra tại các thôn xóm. Hiệu quả của việc hỗ trợ đột xuất kịp thời được nhấn mạnh là những chỉ số chất lượng cho chương trình này.

Qua nhiều cuộc phỏng vấn nhóm, các cán bộ cấp xã và thôn đã đề xuất phân quyền ra quyết định về những vấn đề này cho chính quyền xã. Khi được trao quyền, chính quyền xã sẽ tiến hành chương trình hỗ trợ xã hội một cách có hiệu quả hơn. Còn chính quyền huyện trong quá trình này sẽ có chức năng giám sát và bảo đảm chất lượng thực hiện. Hiện nay, cũng có nhiều ví dụ về cấp xã quản lý và thực hiện các loại quỹ của nhiều đoàn thể cấp xã tại huyện Nam Sách minh họa cho tính khả thi của đề xuất này. Hội Cựu chiến binh xã Nam Trung hiện đang quản lý hai quỹ: một quỹ hỗ trợ cho nạn nhân bị nhiễm chất độc màu da cam, và một quỹ hỗ trợ người nghèo. Đại diện của các đoàn thể trong xã đều hài lòng về việc cả hai quỹ cùng hoạt động tốt theo cách quản lý này.

Khi thảo luận đề xuất của các cán bộ xã về phân quyền trong việc quản lý quỹ hỗ trợ, các cán bộ cấp tỉnh đều đồng tình với cơ sở hợp lý của đề nghị đó. Điều kiện cần thiết để thực hiện quy trình mới là cần tập huấn cho cán bộ xã về cách quản lý nguồn tài chính này, và tăng cường kiểm tra và giám sát trong thực hiện để đảm bảo quỹ được sử dụng đúng mục đích.

¹⁶ Hoạt động của hai tổ chức phi chính phủ quốc tế được đoàn đánh giá ghi nhận tại Hà Tây là Allianz Mission (ở Đan Phượng) và Caritas Thụy Sĩ (huyện Mỹ Đức).

Cộng đồng

Như ví dụ trong Hộp 10 minh họa, cộng đồng đánh giá cao sự hỗ trợ của chương trình mục tiêu. Tuy nhiên, trong quá trình thực hiện chương trình này, sự tham gia và tính minh bạch còn chưa cao.

Những người hưởng lợi mà Đoàn đã gặp đều đề cao ý nghĩa vật chất và tinh thần của chương trình hỗ trợ mục tiêu. Các thành viên khác trong cộng đồng cũng đánh giá cao như vậy. Họ cũng quan sát thấy chương trình hỗ trợ của chính phủ đã khuyến khích và thúc đẩy các đoàn thể huy động sự hỗ trợ của cộng đồng. Những người dân đã gặp đều phản ánh với Đoàn nghiên cứu là các khoản hỗ trợ đã đến đúng người. Tuy nhiên, theo ý kiến của họ, còn nhiều người có cùng hoàn cảnh và rất cần sự hỗ trợ, nhưng chưa nằm trong chương trình này.

Tại các địa điểm tham vấn, người dân cho biết quá trình phát hiện và xác nhận người hưởng lợi còn phức tạp. Có quá nhiều cấp tham gia quá trình này, bắt đầu từ cấp tỉnh đến cấp thôn và ngược lại, và mất rất nhiều thời gian mới hoàn thành. Các cán bộ xã đề xuất có thể rút ngắn quá trình này nếu ủy quyền cho chính quyền xã kiểm soát quá trình và ngân sách của chương trình hỗ trợ này.

Hộp 10: Thực hiện Chương trình Mục tiêu

Bà Xuân, 84 tuổi, hiện sống một thân một mình trong ngôi nhà do bố mẹ để lại tại huyện Mỹ Đức. Tuy bà không có con cái, nhưng hàng ngày cô con gái của bà chỉ vẫn đến giúp việc trong nhà. Từ năm 2001, mỗi tháng bà được nhà nước giúp một khoản trợ cấp là 55.000đ. Bà cho biết khoản trợ cấp được nhận mà không phải yêu cầu, cũng không phải viết đơn. Cháu gái bà nói với bà rằng đây là quà của nhà nước giúp bà mua gạo.

Từ đó đến nay bà được trợ cấp thường xuyên. Ngoài ra, vào dịp tết, bà còn được nhà nước tặng quà. Bà Xuân là hội viên Hội người Cao tuổi trong thôn. Mỗi năm bà góp hội phí 4000đ. Trong thôn, cứ ai đến tuổi 65 thì đều có thể tham gia Hội người Cao tuổi. Khi một cụ ông hay cụ bà qua đời, gia đình sẽ được nhận lại khoản tiền phí gửi tích góp hồi còn sống. Hội Người Cao tuổi sẽ chuẩn bị đám tang và mua phướn viếng. Ngoài khoản trợ cấp của nhà nước, bà còn có một khoản thu nhập nhỏ từ nông nghiệp. Cô cháu gái giúp bà cấy lúa trên mảnh ruộng 11 thước, và giúp thu hoạch từ mảnh vườn nhỏ mà bà trồng chuối. Mỗi ngày mảnh vườn này cho bà một khoản thu 7000đ nhờ bán lá chuối. Bà cho biết Bây giờ thì bà quá yếu, không làm ruộng được. Khoản trợ cấp của nhà nước rất quan trọng, nhờ có nó mà bà mới đủ ăn.

Nguồn: Phòng vấn bán cấu trúc.

Không chỉ sự tham gia của cộng đồng còn chưa cao, quá trình thực hiện trợ cấp cũng có những chưa công khai. Cộng đồng không được thông báo về tiêu chuẩn bình chọn và mức trợ cấp cho những người được hưởng. Ở Mỹ Đức, người dân nói rằng chỉ có trưởng thôn quyết định ai là người được nhận trợ cấp. Ở những huyện khác, người dân cho biết các vị lãnh đạo trong thôn có gặp nhau để bàn bạc và quyết định.

Việc giao và nhận trợ cấp hiện nay cũng còn chưa công khai và minh bạch. Một cán bộ UBND xã đến các gia đình và chuyển tiền trợ cấp, nhưng không thông báo với cộng đồng. Cách thức chuyển giao như vậy cũng giảm hiểu biết của cộng đồng về

nhu cầu của những người thiếu thốn không thể tự nuôi sống mình, và do vậy hạn chế cộng đồng huy động giúp đỡ thêm .

5.5 Kiến nghị

Hiện nay, một hệ thống an sinh xã hội chính thức, như một hình thức bảo hiểm xã hội, đang được hoạt động ở các thôn xã. Tuy nhiên, người dân chưa nhận thức đầy đủ về cách thức hoạt động của hệ thống này. Nhóm hộ nghèo và những người gặp rủi ro như thiên tai, hoạn nạn là những người hưởng lợi sự hỗ trợ xã hội thụ động, họ thiếu thông tin rõ ràng về quyền lợi của mình.

Nhóm khảo sát hoàn toàn đồng ý với những đề xuất của cộng đồng nhằm cải thiện chất lượng hỗ trợ xã hội. Trước tiên, mức độ trợ cấp cho người không có khả năng nuôi sống bản thân cần tăng đến ngưỡng nghèo về lương thực, cụ thể là 100.000đ một tháng. Thứ hai, quá trình xác định người hưởng lợi cần rõ ràng, minh bạch hơn, tạo nhiều sự tham gia hơn của cộng đồng để huy động được nhiều hơn sự hỗ trợ của cộng đồng, nhằm bổ xung cho những hỗ trợ chính thức của nhà nước.

Một kiến nghị khác nổi lên từ các tham vấn với các cán bộ nhà nước về việc phân quyền quản lý chương trình hỗ trợ xã hội. Ở cấp chính sách, chính phủ nên xem xét và thử nghiệm việc ủy quyền cho UBND xã quản lý chương trình hỗ trợ xã hội và xác định những điều kiện thực thi phương án này.

Chương 6: Cải cách Hành chính Công

Chương này đề cập tới các mục tiêu của Chiến lược Toàn diện về Tăng trưởng và Giảm Nghèo nhằm thúc đẩy Cải cách Hành chính Công (PAR), cũng như cung cấp kiến thức pháp luật cho người nghèo. Chương trình Cải cách Hành chính Công có mục tiêu hình thành một hệ thống dịch vụ công được tổ chức tốt, có đủ nguồn lực và đội ngũ cán bộ chuyên nghiệp nhằm cung cấp các dịch vụ cho người dân và các nhà doanh nghiệp một cách minh bạch, có trách nhiệm, phản ứng nhanh, có hiệu quả hơn.

6.1. Thực hiện Cải cách Hành chính Công

Mục đích của Cải cách Hành chính Công là tạo ra những lợi ích xã hội nhờ giảm bớt những chi phí giao dịch và chi phí "phong bì", giải phóng thời gian cũng như các nguồn lực khác để giải quyết các vấn đề sản xuất, hơn là "chạy chọt" các thủ tục hành chính. Giả thuyết này được thể hiện rõ nét ở Hà Tây hơn là ở Hải Dương.

Bức tranh từ Góc nhìn của Cơ quan Nhà nước

Đoàn Đánh giá được biết là ở Hải Dương, Cải cách Hành chính Công đang được thí điểm tại hai huyện, nhưng không trong vùng được chọn của cuộc khảo sát này. Còn ở Hà Tây, cải cách vẫn chưa được thực hiện. Tuy vậy, Đoàn Đánh giá quan sát thấy các điều kiện môi trường để thực hiện cải cách được chuẩn bị thuận lợi cho việc triển khai (xem Hộp 11).

Qua các cuộc thảo luận nhóm tại tỉnh Hà Tây, cán bộ chính quyền các cấp cho biết về những thay đổi mạnh mẽ từ khi thực hiện Quyết định 136/2001/QĐ-TTg của Thủ tướng về cải cách hành chính tháng 9 năm 2001. Các ban ngành của các cơ quan nhà nước đã được sắp xếp lại, và có sự phân công trách nhiệm rõ ràng. Một số cán bộ cao niên được khuyến khích về hưu. Ở cấp huyện, số các phòng ban giảm từ 14 xuống còn 10.

Hộp 11: Thủ tục Hành chính đã Hiệu quả hơn

"Cho đến nay, các thủ tục hành chính đã đơn giản đi rất nhiều. Thời hạn để làm nhiều thủ tục đã giảm từ một tuần xuống chỉ còn 2-3 ngày. Ví dụ, thủ tục làm giấy khai sinh hoặc công chứng chỉ mất một ngày mặc dù luật cho phép thời gian xử lý là 3 ngày. Việc cấp Giấy khai sinh chỉ giải quyết trong nửa giờ là xong. Bây giờ, theo Nghị định 75, Phòng Tư pháp chúng tôi có quyền ký các giấy chứng nhận, điều này giúp cho việc giải quyết các vụ việc hành chính nhanh hơn rất nhiều. Các khoản lệ phí cho mỗi loại giấy tờ đều được niêm yết công khai tại Phòng Tiếp dân của UBND."

Nguồn: Phòng Tư pháp huyện Đan Phượng

Với chính quyền xã số nhân viên cố định giảm từ 21 xuống 19 người đối với những xã có số dân dưới 10.000 người. Cán bộ xã được đào tạo theo Chương trình được xây dựng trong đó các cán bộ xã được tham dự các khóa học chính quy hoặc tập huấn. Để đáp ứng nhu cầu về nhân sự, quy định về quản lý và sử dụng cán bộ cũng khá linh hoạt. Các ban ngành chính quyền hoặc UBND được phép tuyển dụng hay thuê thêm nhân viên nếu như ngân sách cho phép, như thấy rõ ở các xã của huyện Nam Sách. Đây là cơ hội thuận lợi để UBND xã có thể tuyển dụng các cán bộ trẻ và có học vấn

cho nhu cầu công việc bằng nguồn tài chính của mình.

Như một tiến bộ quan trọng, tất cả các UBND xã đều thông báo cho Đoàn Đánh giá biết, hiện nay, các văn bản chính thức đều đã được đánh máy và không còn tình trạng các văn bản viết tay. Các UDND xã cũng cho biết là hiện nay, các quy trình cho các công việc để phòng ban thực hiện và phối hợp đã được thiết lập rõ ràng và rành mạch.

Các cán bộ nhà nước đã giải thích là các quy định về thời hạn công khai giải quyết các vấn đề hành chính, cũng như trả lời công dân đã làm tăng tính chuyên nghiệp của các cơ quan nhà nước. UBND và các phòng ban các cấp đều xác nhận sự thay đổi này. Các đơn vị kinh doanh công khác, ví dụ Ngân hàng Chính sách Xã hội hay Ngân hàng Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn, cũng có những thay đổi tương tự.

Những dịch vụ hành chính thông thường bao gồm thủ tục chuyển hộ khẩu, làm giấy khai sinh, làm giấy đăng ký tạm trú - tạm vắng, đăng ký kết hôn, chứng nhận lý lịch, chứng nhận tài sản, hay xác nhận cư trú cho mục đích kinh doanh, như để đi vay, xin chứng nhận sở hữu đất đai, và cấp giấy phép xây dựng nhà cửa. Những công việc hành chính này được thực hiện theo lịch hành chính được thông báo rõ ràng.

Những biện pháp cải cách hành chính gần đây đã đặt chính quyền địa phương đối diện với một số vấn đề mới phát sinh. Trước tiên đó là tính đa chức năng do giảm biên chế. Một số vị trí không có trong bảng lương hoặc phụ cấp, nên một số cán bộ của đoàn thể thường đảm nhận luôn vị trí trong chính quyền. Ví dụ, Trưởng Ban Tôn giáo huyện Mỹ Đức kiêm Phó Chủ tịch Mặt trận Tổ Quốc Việt Nam. Một ví dụ khác là cán bộ của Ủy Ban vì sự Tiến bộ của Phụ nữ kiêm nhiệm vị trí Chủ tịch Hội phụ nữ huyện.

Một vấn đề khác là thẩm quyền và trách nhiệm chưa rõ giữa một số ban ngành. Ví dụ, ở huyện Mỹ Đức, các cán bộ UBND cấp xã và cấp huyện đang lúng túng về việc ai chịu trách nhiệm giải quyết những vụ việc hoặc những va chạm về đất đai. UBND xã cho rằng, họ chỉ có nhiệm vụ quản lý nhưng lại không có quyền ra quyết định đối với vấn đề đất đai. Trong khi đó, cán bộ cấp huyện lại cho rằng chính quyền xã phải chịu trách nhiệm về vấn đề này. Những quan điểm khác nhau như vậy cũng được quan sát trong việc giải quyết các vấn đề tư pháp, như cơ quan có trách nhiệm khởi tố và tiến hành điều tra một số vụ việc.

Một biện pháp Cải cách Hành chính là công chức hoá vị trí của các cán bộ UBND xã. Sự thay đổi này rất được hoan nghênh. Cán bộ các cấp thấy đây là cơ hội để tăng cường sự ổn định và tính chuyên nghiệp, và điều này có khả năng củng cố chất lượng công tác của mình. Họ cũng nhìn nhận những khó khăn mà họ sẽ gặp khi phải nâng cao trình độ học vấn và kỹ năng. Theo kết quả phỏng vấn bán cấu trúc với các cán bộ huyện, một thách thức đang đặt ra là trình độ của đội ngũ cán bộ xã thấp hơn nhiều so với yêu cầu. Nếu thực hiện theo đúng những yêu cầu của các vị trí cụ thể, thì có nhiều vị trí có thể bị bỏ trống do không có người đáp ứng đủ các yêu cầu đó. Không những cần nâng cao trình độ học vấn hiện còn thấp, những kiến thức và kỹ năng hành chính công của các cán bộ xã cũng cần được cải thiện mạnh.

Người dân, ví dụ ở huyện Mỹ Đức, lại thấy hệ quả của sự thay đổi về vị trí của cán bộ UBND xã ở cả khía cạnh tích cực và tiêu cực. Mặt tích cực là, các cán bộ chính quyền sẽ nâng cao tính chuyên nghiệp của họ. Hơn nữa, họ sẽ có tinh thần trách nhiệm hơn trước do được trả lương đầy đủ, và do vậy không phải tham gia làm các việc "tay trái".

Tuy nhiên, mặt tiêu cực có thể là làm gia tăng tình trạng quan liêu, và làm cho khoảng cách giữa cán bộ và người dân ngày càng xa hơn. Người dân cho rằng cần phải có những biện pháp hạn chế những tiêu cực tiềm năng đó.

Góc nhìn của Người dân

So với năm 1999, khi mà người dân Hà Tây chứng kiến nhiều thay đổi tích cực, ở Hải Dương người dân lại cho biết về những thủ tục hành chính rườm rà phức tạp và tốn kém. Ở Hà Tây, người dân được hỏi đều trả lời, khi họ làm việc với UBND xã, những thủ tục hành chính đã nhanh hơn và hiệu quả hơn nhiều. Mọi người đều ghi nhận, giá cả và những phí cần trả được niêm yết công khai. Những trải nghiệm của người dân khi làm việc với cán bộ chính quyền là các thủ tục hành chính như làm giấy chứng nhận và công chứng thực hiện nhanh hơn và đòi hỏi ít giấy tờ hơn. Nhân dân đánh giá cao những lợi ích này do tiết kiệm được thời gian và tiền bạc.

Những người dân nghèo lại cho rằng mình không phải là những người được hưởng lợi nhiều nhất. Nhóm hộ có nhu cầu sử dụng nhiều và thường xuyên các dịch vụ công là hộ giàu và hộ khá, do vậy đó mới là những đối tượng hưởng lợi đầu tiên. Người nghèo được hưởng lợi ít hơn, do họ có ít hơn nhu cầu về các dịch vụ này. Trong các cuộc phỏng vấn nhóm, người nghèo không đề cập nhiều đến những lợi ích của Cải cách Hành chính Công. Ngoài ra, cũng có một số người phàn nàn về thái độ thiếu tôn trọng hoặc không lịch sự của một số cán bộ khi giao tiếp với dân.

Tại những thôn ở Hải Dương, trong khi một số người đánh giá cao những tiến bộ của Cải cách Hành chính, thì một nhóm đông hơn lại tỏ ra không hài lòng với những dịch vụ mà họ nhận được từ UBND xã/phường. Theo ý kiến của nhóm người này, thủ tục đăng ký thì lâu và phải chờ đợi do cán bộ vắng mặt. Một số người dân không thấy thông báo công khai các khoản phí; họ nộp các khoản phí theo mức mà cán bộ xã nói với họ. Trong một cuộc phỏng vấn nhóm, một số người dân cho biết là họ không phải trả phí, một số khác lại nói là do quen biết với các cán bộ nên họ lại không phải trả phí. Một phụ nữ từ nơi khác chuyển khẩu đến phàn nàn rằng, chị phải trả hơn người khác 4000 đồng khi cùng xin đăng ký tạm trú¹⁷.

Có những biểu hiện về tạo quyền với người dân, đặc biệt là với những người đã từng làm việc cho nhà nước hoặc đã phục vụ trong quân đội (xem Hộp 12). Những công dân này có thể khiếu nại những thắc mắc của mình bằng cách đến các cơ quan chính quyền, do họ tự tin vào quyền hạn của mình. Ngược lại, người nghèo và phụ nữ lại thấy mình thiếu tự tin. Người nghèo và phụ nữ không biết rõ là có thể đến gặp cơ quan nào để được tư vấn về hành chính hoặc pháp luật. Khi một người cảm thấy họ không thoả mãn với cách giải quyết hoặc lúng túng với các thủ tục, phản ứng tự nhiên đầu tiên của họ là ý tưởng dùng tiền để giải quyết vấn đề, mặc dù không nhất thiết phải như vậy. Những khiếu kiện về những vụ việc xảy ra từ lâu trong quá khứ tỏ ra là khó khăn thực sự đối với các cơ quan chính quyền. Vấn đề ở đây là các cơ quan chính quyền xã và huyện nhiều khi không có một hệ thống lưu trữ hoặc hệ thống này hoạt động không hiệu quả.

¹⁷ Mức phí mà người khác phải trả là 6000 đồng.

Hộp 12: Những Bất cập trong Giải quyết Vướng mắc của Dân

Ông Nam, 61 tuổi, sống ở một thôn trong xã Liên Hà. Trước đây, hàng tháng ông được trợ cấp thương binh với tỷ lệ thương tật 10%, nhưng cách đây hai năm khoản trợ cấp này bị ngưng mà không rõ lý do. Khi đó, khoản phụ cấp này không được bao nhiêu nên ông cũng không thắc mắc gì.

Hiện nay, ông không làm việc do sức khỏe kém, và kinh tế gia đình sa sút nên ông nghĩ đến việc tìm lại quyền lợi của mình. Ông đã vài lần đến UBND xã, tới Phòng Thương binh Lao động Xã hội huyện, và thậm chí ông đã lên tận Bộ Lao động-Thương binh-Xã hội. Ông Nam không biết là trường hợp của mình thì cần gặp ai và ở đâu có quyền giải quyết. Có người nói với ông là để giải quyết vấn đề này thì cần 6 triệu đồng.

Nguồn: Biên bản phỏng vấn

Văn phòng Một cửa

Hình thức "Văn phòng Một cửa" hiện chưa được triển khai ở Hà Tây. Tại huyện Nam Sách (Hải Dương), hình thức này cũng chưa được thực hiện. Khi thảo luận về chủ đề này, các cán bộ nhà nước tỏ ra chưa rõ lắm về hiệu quả của biện pháp đổi mới này. Họ cho rằng, để triển khai dịch vụ này sẽ cần những khoản chi phí bổ sung đầu tư cho cơ sở vật chất văn phòng, cho nhân lực, ví dụ như đào tạo.

6.2. Luật Doanh nghiệp

Cùng với Luật Doanh nghiệp, số doanh nghiệp chính thức được thành lập mới đã tăng nhanh chóng. Từ năm 1999 đến năm 2003, Hà Tây đã cấp giấy phép kinh doanh cho 600 doanh nghiệp thành lập mới. Ở xã Liên Hà huyện Đan Phượng, có bốn công ty TNHH, hai doanh nghiệp tư nhân và ba hợp tác xã đã đăng ký kinh doanh và hoạt động. Hội Nông dân huyện Nam Sách cũng ghi nhận trong năm qua có 10 doanh nghiệp tư nhân hình thành và làm nghề chế biến hành, đóng xe công nông và làm gạch ngói. Cùng tăng với các doanh nghiệp là số việc làm phi nông nghiệp được trả lương.

Chính quyền ở các địa phương được khảo sát, nhất là ở Hà Tây, cho biết số doanh nghiệp tăng lên đã tạo ra nhiều việc làm cho lao động ở địa phương. Các cuộc phỏng vấn bán cấu trúc với các nhà doanh nghiệp cho thấy họ hài lòng về chi phí về thời gian và tài chính để xin đăng ký kinh doanh. Tất cả người được hỏi đều nói là các quy trình hiện tại đơn giản và các thủ tục giấy tờ cũng được hạn chế tối đa. Không có ai phản ánh về chi phí "lót tay".

Trong các xã tham vấn, Liên Hà là xã có các hoạt động sôi động nhất về sản xuất kinh doanh phi nông nghiệp quy mô nhỏ và cực nhỏ. Tại đây, hầu hết các nhà doanh nghiệp trong thôn đều khẳng định rằng các thủ tục hành chính cho hoạt động kinh doanh đã nhanh gọn hơn trước nhiều. Chủ một doanh nghiệp quy mô hộ gia đình giải thích: "trước năm 1999, mọi thủ tục đều mất rất nhiều thời gian. Để xin được giấy đăng ký tạm trú phải qua đến ba phòng ban. Hiện nay, thì mọi việc rất nhanh. Tất nhiên, nếu anh trả thêm tiền thì sẽ được phục vụ tốt hơn". Các hộ phi nông nghiệp ở xã Thọ An đều hài lòng về dịch vụ hành chính. Họ ghi nhận là cán bộ chính quyền hiện nay đã làm việc theo đúng lịch được thông báo, và đây thực sự là một tiến bộ đáng kể. Một nông dân xã Thọ An cho biết là anh chỉ mất bảy ngày để được vay ngân hàng và khoản phí phải trả là 7000 đồng như đã thông báo công khai.

Với các doanh nghiệp nông thôn, thủ tục đăng ký cũng rất hiệu quả. Một chủ công ty khác ở Thọ An cho biết là đăng ký kinh doanh xong chỉ trong ba ngày, trong khi luật quy định thì thời hạn có thể kéo dài tới 15 ngày; và ông cũng trả 600.000 đồng phí đăng ký và 200.000 đồng để hoàn tất thủ tục thuế. Các nhà doanh nghiệp đều thể hiện mối lo ngại của mình với về những khó khăn khi tìm thị trường tiêu thụ, thiếu thông tin thị trường, và thiếu kiến thức (cập nhật) về các quy định của nhà nước với các doanh nghiệp. Với họ, một khó khăn thực sự với sự phát triển hoạt động kinh doanh là thiếu nghiêm trọng lao động có tay nghề, mà họ phải giải quyết bằng cách tự đào tạo. Một số phàn nàn về các khoản phí bất thường và “bất thành văn” khi đưa hàng hóa ra thị trường.

Ở một thôn của xã Liên Hà, nghề thủ công đã phát triển rất nhanh chóng. Hiện tại, có 80% số hộ gia đình làm nghề mộc. Cơ cấu thu nhập gia đình từ nghề mộc đã tăng từ 20% cách đây bốn năm lên tới 60% hiện nay. Khi ngành nghề phát triển, một trở ngại mà họ gặp là quỹ đất đai. Các xưởng mộc chen chúc trong thôn, làm thôn ngập bụi và tiếng ồn, gây ô nhiễm đến mức giáo viên phải than phiền vì ảnh hưởng xấu đến việc dạy và học. Quy hoạch sử dụng đất do UBND xã đưa ra chưa được các doanh nghiệp ủng hộ, nên đất quy hoạch vẫn đang chờ người sử dụng (xem Hộp 13).

Hộp 13: Doanh nghiệp Gia đình làm Nghề mộc

Ông Hòa, 59 tuổi, là một nhà doanh nghiệp quy mô gia đình ở huyện Đan Phượng. Ông được bố vợ dạy nghề, mà trước đây bố vợ ông lại học nghề từ người anh trai. Ông Hòa mở xưởng từ 1973. Bây giờ xưởng của ông có 9 thợ. Những thanh niên này đều là người của các xã trong huyện, họ đều ở lại với ông sau sáu tháng học nghề. Trong xưởng của ông, các vị trí chủ chốt, như tiếp thị, kiểm tra chất lượng, kế toán đều do con trai hoặc con dâu đảm nhiệm.

Từ năm 1998, xưởng mộc của ông đã phát triển nhanh chóng. Tài sản lưu động đã tăng từ 25 triệu đồng lên 35 triệu. Cũng trong giai đoạn này, số bạn hàng tin cậy giúp ông bán lẻ tại các cửa hàng (đều ở Hà Nội) đã tăng từ bốn lên tám cửa hàng.

Ông rất tự hào là trong năm năm qua, không có người thợ nào bỏ ông mà đi. Ông cho rằng cơ sở của ông giữa được thợ là do đối xử công bằng và tử tế với thợ. Cơ bản nhất là trả công đều đặn, sòng phẳng, đúng hạn, và mức công xứng đáng (ở mức 30.000 đồng một ngày), và có chế độ cùng góp vốn với ông. Ông cho thợ mỗi người vay 700 nghìn đồng làm vốn để mua máy bào làm ngay trong xưởng của ông. Thợ có thể trả nợ trừ dần vào tiền công.

Ông Hòa rất muốn mở rộng sản xuất và thuê thêm thợ. Tuy nhiên, ông thấy có mấy cái khó. Trước hết và khó nhất là ông không thể mở rộng xưởng vì không có chỗ. Tuy UBND xã đã quy hoạch một khu phát triển thủ công ở vùng đất rìa làng, nhưng thời hạn thuê đất có 10 năm thì quá ngắn, để ông có thể yên tâm rời xưởng ra đó, rồi đầu tư lại và đầu tư thêm. Thứ hai là, khoản tiền thuê đất là 19,6 triệu đồng một sào cho quãng thời gian này, thì quả là thách thức hộ doanh nghiệp gia đình như ông. Ông nghĩ là nếu mà giải quyết vấn đề thuê đất, ông có thể thuê tới 30 thợ và giải quyết các hợp đồng đặt hàng có giá trị tới 200 triệu đồng.

Nguồn: Biên bản Phỏng vấn sâu.

6.3. Kiến nghị

Cùng với những ý kiến của nhân dân và các cán bộ chính địa phương, Đoàn Đánh giá mong muốn đề xuất thực hiện Cải cách Hành chính ở tất cả các cấp. Trong quá trình thực hiện, một trọng tâm cần chú ý là xây dựng năng lực cho đội ngũ cán bộ chính quyền, đặc biệt là ở các cấp thấp hơn, như cấp xã. Hoạt động tư vấn luật pháp, hiện còn chưa phổ biến ở các địa phương được khảo sát cũng cần được quan tâm tiếp tục trong Cải cách Hành chính. Các cơ chế kiểm tra và kiểm sát cần được thực hiện để đảm bảo cho việc thực hiện cải cách hành chính có chất lượng cao tại tất cả các địa phương. Và cuối cùng, ở các vùng mà ngành nghề thủ công đang phát triển, ngoài thủ tục đăng ký kinh doanh, hỗ trợ tài chính, nhu cầu về lao động có tay nghề, và tiếp cận đất làm mặt bằng sản xuất phi nông nghiệp đang nổi lên như những vấn đề về chính sách giải quyết việc làm.

Chương 7: Di cư và Môi trường

"Làm sao mà chúng tôi có thể sống được với mức ruộng đất chỉ có 14 thước một nhân khẩu?" - Một phụ nữ nghèo xã Phúc Lâm.

Chương này xem xét vấn đề di cư, hiện đang nổi lên như một bức xúc ở hai tỉnh khảo sát, cũng như đánh giá những ảnh hưởng của di cư lên tình trạng nghèo đói và các chính sách giảm nghèo. Một mục tiêu khác của Chương này là tìm hiểu tầm quan trọng của việc tăng cường sự tham gia của địa phương trong việc quản lý môi trường và nguồn tài nguyên ở khu vực đồng bằng sông Hồng, thông qua đại diện là hai tỉnh Hải Dương và Hà Tây. Cả hai vấn đề trên đều quan trọng đối với người nghèo, vì họ chịu tác động sớm nhất khi cạn kiệt nguồn tài nguyên thiên nhiên, mà họ phải phụ thuộc vào đó để tồn tại. Ngoài ra, họ cũng thiếu khả năng chống đỡ với những ô nhiễm hoặc các biểu hiện xuống cấp của môi trường. Tại hai vùng nghiên cứu, những vấn đề môi trường ở đô thị chưa phải là rất bức xúc nên sẽ không được đề cập.

7.1. Di cư

"Nếu không có việc làm ở Hà Nội thì chúng tôi cũng chẳng biết làm thế nào để sống."
- Một nam nông dân nghèo ở xã Thọ An.

Tại cả hai tỉnh, luồng di cư chủ yếu là di cư đi. Luồng di cư đến chỉ chiếm một tỷ lệ nhỏ và chỉ có ở các thị trấn, thị xã. Những phương thức di cư tìm việc làm gắn liền với các nhóm xã hội (xem Bảng 8). Di cư có thể diễn ra ở dạng xuất khẩu lao động, lao động lâu dài ở các khu công nghiệp, ngắn hạn theo mùa vụ và gần quê. Ở tỉnh Hà Tây, hiện tượng di cư ít phổ biến hơn ở Hải Dương.

Bảng 8: Di cư, các Nhóm Kinh tế và Cơ hội Việc làm

Nhóm kinh tế/ Di cư	Nơi đến	Loại thu nhập
Nhóm giàu Lao động trẻ	Nước ngoài như Malaysia, Đài Loan, Đức, Nga, Nam Triều Tiên Doanh nghiệp thành thị	Xuất khẩu lao động: nam làm việc cho các doanh nghiệp trong lĩnh vực công nghiệp, nông nghiệp; nữ làm người giúp việc Công việc thường xuyên, ổn định hoặc các công việc có lương hoặc có hợp đồng
Trung bình Lao động trẻ	Hải Dương Miền núi Thành phố lớn phía Nam hoặc Hà Nội Nước ngoài nhưng ít, ví dụ Malaysia	Ít: doanh nghiệp tư nhân Tạm thời Các công việc có tính mùa vụ, phải đi xa Thương mại Làm thuê với các công việc nặng nhọc, thợ nề, thợ mộc
Nhóm nghèo Lao động chính	Các trung tâm của địa phương hoặc thành thị (gần)	Làm việc theo mùa vụ khi nông nhàn, Kinh doanh vặt

Nguồn: Xếp hạng hộ và phỏng vấn nhóm

Xuất khẩu Lao động

Tại Hải Dương, xuất khẩu lao động là một hoạt động giảm nghèo quan trọng, tuy nhiên tại Hà Tây, hoạt động này không sôi nổi bằng. Tỉnh Hải Dương cho biết, đã có hơn 6000 người xuất khẩu lao động, trong đó khoảng một nửa là đi Ma-lai-xia. Khoản thu nhập từ lao động xuất khẩu khá hấp dẫn. Một phụ nữ cho biết, mỗi tháng trung bình cô con gái của gia đình gửi về nhà khoảng USD200.

Xuất khẩu lao động thu hút nhiều phụ nữ. Các cuộc thảo luận với cả nam và nữ tại Nam Sách cho thấy phần lớn lao động xuất khẩu ở đây là nữ. Có chuyện có đến gần hai chục lao động nữ rời một làng đi xuất khẩu lao động. Phụ nữ thường được tuyển để làm việc trong cả khu vực sản xuất và dịch vụ, nhưng phổ biến là họ làm nghề giúp việc gia đình. Để có thu nhập cao nơi xa xứ, người phụ nữ phải đánh đổi bằng việc để lại công việc gia đình và đồng áng cho chồng con.

Hoạt động xuất khẩu lao động được thực hiện có tổ chức thông qua các công ty xuất khẩu lao động. Một ứng viên nào đó thường được yêu cầu ứng trước một khoản chừng 20-80 triệu đồng, và cần trải qua một quá trình định hướng việc làm, và đào tạo ngoại ngữ. Người dân cho biết là họ có thể vay ngân hàng để trang trải một phần các khoản này.

Người nghèo gặp hai trở ngại chính cho việc tiếp cận cơ hội này. Chẳng hạn, ở Nam Sách một nhóm người dân ước tính là chỉ có 10% người tham gia xuất khẩu lao động là người nghèo. Trước hết là khoản tiền ký cược là quá cao với khả năng của họ. Thứ hai là yêu cầu về học vấn thường phải tốt nghiệp lớp 12. Đây là mức học vấn cao hơn so với mức mà người nghèo thường có là chỉ học hết lớp 9 hoặc thấp hơn.

Di cư Xa quê Tìm việc làm Trong nước

Hướng di cư và loại việc làm gắn liền với nhóm mức sống. Những người thuộc nhóm khá giả thường có nhiều khả năng tìm được việc làm có lương trong một công ty. Ngược lại, những người thuộc nhóm hộ nghèo thường tìm được các việc làm tạm thời, ngắn hạn có thu nhập thấp tại chỗ hoặc ở các trung tâm đô thị. Việc phân công lao động về giới cũng khá rõ ràng: phụ nữ thường giúp việc trong các gia đình¹⁸, còn nam giới thì thường làm các công việc nặng ở các công trường.

Di cư có cả ảnh hưởng tích cực và tiêu cực đối với cuộc sống của người đi, gia đình và cộng đồng của họ. Khi phỏng vấn người di cư, những tác động tích cực đối với bản thân họ là tăng thu nhập và tiết kiệm; tuy số lượng khác nhau giữa các nhóm kinh tế. Lợi ích đầu tiên với họ là có tiền gửi về gia đình, và kế đó là những hiểu biết rộng hơn về xã hội. Mức độ tiền gửi cũng khác nhau tùy mỗi gia đình. Có người gửi gia đình trung bình khoảng 200 nghìn đồng mỗi tháng; cũng có người không gửi gì. Người di cư để cao việc tiếp thu những kinh nghiệm mới và tích cực (có khi cả tiêu cực). Mạng lưới xã hội của họ phát triển rộng hơn, đồng thời cũng làm tăng tài sản xã hội của họ.

¹⁸ Gọi theo kiểu dân gian là "đi làm ô-sin".

Các phỏng vấn với những tầng lớp cư dân khác nhau cũng chỉ ra việc di cư bao gồm cả những ảnh hưởng tiêu cực. Do nhiều người di cư là lao động nam, trẻ, khỏe và có học. Khi đi, họ để lại cho gia đình và cộng đồng chất lượng lao động thấp khó có thể cải thiện. Phụ nữ cho biết, khi chồng đi làm ăn xa, họ là người tiếp nhận gánh nặng ruộng đồng và việc nhà trên vai. Cũng có những trường hợp gia đình tan vỡ, và người dân nhìn nhận là các trường hợp ly hôn có hướng tăng lên. Phụ nữ còn lo lắng về nguy cơ HIV/AIDSs cao hơn khi chồng họ đi làm ăn xa và lâu ở những tỉnh có tình trạng HIV/AIDSs phổ biến, như Quảng Ninh hay thành phố Hồ Chí Minh. Những người di cư cũng cho biết về sức khỏe của mình giảm sút; cũng có một số người bị nhiễm HIV/AIDS hoặc sa ngã vào ma túy. Họ cũng phải đối mặt với những rủi ro khác, chẳng hạn, họ có thể ký hợp đồng với các công ty xuất khẩu lao động bất hợp pháp, và kết quả là họ mất trắng một khoản đầu tư lớn. Người dân cũng cho biết, có một số công ty thuê lao động bị võ nộ, và họ mất cả thời gian, công sức và tiền đầu tư.

Hộp 14: Di cư Tìm việc làm

Chị Hồng, 48 tuổi, là một người dân tại một thôn huyện Đan Phượng. Chồng chị làm thợ mộc, có thu nhập chừng 20.000 đồng mỗi ngày. Gia đình có 5 người con lớn, trong đó có ba người con trai. Người con gái lớn đã lấy chồng xa, còn hai người con lớn sau khi học xong phổ thông trung học đang giúp việc gia đình và đồng áng. Gia đình có hai người con trai đi làm trong thành phố Hồ Chí Minh. Người con trai lớn thôi học từ lớn chín. Cách đây sáu năm, gia đình đã cố gắng lo cho anh học xong nghề lái xe. Sau đó, anh đã đi vào thành phố Hồ Chí Minh và xin được làm nghề lái tắc-xi. Gia đình cũng cho người con trai kế đi học lái xe. Năm nay, người anh đã xin việc được cho em. Cả hai người vẫn giữ hộ khẩu trong quê. Chị Hồng thường gửi làm thủ tục xin và gửi Giấy Đăng ký tạm vắng cho hai người con trong nam. Theo chị, điều này không có gì là khó khăn. Cả hai vợ chồng chị cùng phấn khởi vì hai anh em giúp đỡ nhau, tuy không giúp gì cho gia đình về tiền bạc. Người anh giúp nơi ăn chốn ở cho người em tới khi tìm được việc làm. Người anh hiện đã có gia đình: vợ anh làm thợ may. Hai vợ chồng dự định khi nào chồng 40 tuổi thì sẽ về quê.

Chị Hồng rất hài lòng vì cả hai người con có cuộc sống khá tương tất. Người con lớn hiện ở nhà thuê, mỗi tháng mất 500 nghìn đồng. Gia đình có điện nước, có cả tivi. Chị Hồng nói: "Các con tôi ở trong đó thế là khá, chứ ở nhà thì cũng chẳng đủ ăn."

Nguồn: Biên bản Phỏng vấn sâu.

Những người di cư đã chỉ ra một số nhân tố cản trở đối với việc di cư. Cơ hội tìm kiếm việc làm ở các đô thị rất hiếm hoi. Tuy họ có thể kiếm việc làm trả công nhiều hơn ở nhà, nhưng với người di cư, việc kiếm được việc làm là cả một thách thức lớn. Trình độ thấp cũng là một yếu tố cản trở khác. Những người di cư có trình độ thấp có rất ít cơ hội tìm được các công việc tốt và ổn định. Khi học vấn dưới cấp II, họ gần như không có hy vọng tìm được các công việc được trả lương. Một số công ty yêu cầu người xin việc có hộ khẩu của địa phương nơi làm việc, xe máy, nhà ở, và như vậy đã loại những người di cư ra khỏi quá trình tuyển dụng. Và cuối cùng, các dịch vụ môi giới việc làm không hiệu quả, không đáp ứng được nhu cầu của nhóm di cư này. Thông thường thì các thông báo tuyển dụng đều dừng lại ở các văn phòng của UBND, lưu đọng ở đó, và các thông tin không đến được người dân.

Khi tới nơi di cư, những người nhập cư cho Đoàn Đánh giá thấy họ đã rất nỗ lực để hòa nhập với cuộc sống mới. Các quy định của địa phương, các khoản đóng góp, khoản phí đều được chấp hành nghiêm túc. Cả nam và nữ đều cho biết chính quyền địa phương đối xử công bằng với người di cư đến. Họ có thể sử dụng các dịch vụ có thu phí ở địa phương, như điện, nước, y tế, theo nhu cầu và khả năng tài chính của mình. Do không gặp được những người có con em trong độ tuổi đến trường, Đoàn Đánh giá không có thông tin về tiếp cận với giáo dục của người di cư.

Những người di cư không tiếp cận được dịch vụ tài chính. Những quy định hiện hành của ngân hàng chưa cho phép cung cấp dịch vụ tín dụng cho người di cư không có hộ khẩu thường trú. Người di cư có thể trở về quê hương bản quán để vay tiền, nhưng thường họ không làm như vậy. Một hạn chế khác là người di cư chỉ được tạm trú trong khoảng thời gian ngắn là 6 tháng. Tất nhiên là họ không về quê để xin gia hạn giấy phép này. Thường là họ nhờ người nhà gia hạn hoặc làm mới giấy tạm trú và gửi cho họ qua bưu điện. Một phụ nữ nghèo ở xã Phú Yên cho biết, khi không có giấy phép họ có thể bị phạt từ 50-100 nghìn đồng. Với các gia đình di cư không có hộ khẩu thường trú, việc khai sinh cho con mới sinh cần được đăng ký tại địa phương mà bố mẹ có hộ khẩu gốc và đây thực sự là điều bất tiện với họ.

Tuy ở hai tỉnh tham vấn vẫn không có nhiều người di cư đến, quan điểm và thái độ của các cán bộ chính quyền khi lập kế hoạch và thực hiện các dịch vụ cho người di cư đi và đến cũng gợi ra những hình dung về cách thức vấn đề được giải quyết trong tương lai. Các cuộc phỏng vấn nhóm cán bộ chính quyền cấp tỉnh và huyện cho thấy, ở cả hai vùng, quan hệ liên kết giữa những người di cư đến với chính quyền địa phương khá lỏng lẻo. Chính quyền xã/phường hiện đang duy trì hệ thống đăng ký thiếu hiệu quả và ít tin cậy. Hệ quả là chính quyền thiếu năng lực lập kế hoạch, cũng như cung cấp dịch vụ một cách hiệu quả cho nhóm đối tượng này.

Về dịch vụ công, thì người nhập cư có thể tiếp cận dịch vụ y tế và giáo dục, nhưng họ phải trả phí nhiều hơn, so với người địa phương. Các cán bộ nhà nước cũng nhất trí là các quy định hiện hành của ngân hàng chưa coi người di cư đến như khách hàng tiềm năng của mình do họ không có hộ khẩu tại địa phương. Tại các vùng khảo sát, các dịch vụ của các chương trình mục tiêu không dành cho người di cư đến, vì họ thường là số ít, và lý do chuyển đến là do kết hôn hoặc chuyển việc làm.

Cho tới nay, ảnh hưởng của di cư đến khu vực thành thị chủ yếu là tăng dân số cơ học. Theo các nhà lập kế hoạch, tác động khác của di cư đến là làm tăng nhanh chóng nhu cầu về dịch vụ công cộng. Ví dụ về một số dịch vụ tăng lên là làm giấy đăng ký tạm trú, nhập khẩu. Di cư cũng gây tắc nghẽn giao thông, tăng nhu cầu về nhà ở và việc làm cho người nhập cư. Một số xu hướng xấu có thể xảy ra như mất trật tự công cộng, sự xuống cấp của môi trường, và sức ép với dịch vụ y tế và giáo dục hiện có đang tăng lên.

Di cư Tạm thời - Khoảng cách gần

Xu hướng lao động làm thuê tại các vùng đô thị lân cận gần đây ngày càng tăng ở hai vùng vùng điều tra, đặc biệt ở Hà Đông. Ví dụ, người ta ước tính có đến 80% số hộ trong xã Thọ An có người đi làm thuê ở Hà Nội với khoảng thời gian chừng 12-18 tiếng mỗi ngày.

Đi làm thuê là một phương thức sinh kế mới rất quan trọng¹⁹, đặc biệt là với phụ nữ. Trong một cuộc phỏng vấn, nhóm phụ nữ ở xã Liên Hà (huyện Đan Phượng) cho rằng, "làm thuê ngày càng tăng, và đây là xu hướng không thể đảo ngược. Đây là nguồn sống chính của tôi vì thu nhập từ nông nghiệp giờ đây quá ít ỏi." Nhiều hộ gia đình cho biết là họ đem cho thuê ruộng để có thể đi làm thuê hoặc đi buôn bán nhỏ ở Hà Nội hoặc các trung tâm đô thị khác. Tại xã Liên Hà, phụ nữ thường đi Hà Nội làm nghề lau dọn nhà hoặc buôn bán nhỏ.

Việc làm thuê ở thành phố cũng gắn với những nguồn tổn thương mới. Phụ nữ ở hai xã điều tra tại Hà Tây không ngủ qua đêm tại thành phố. Một lý do là để tránh khả năng bị xâm hại tình dục tại nơi làm việc. Phụ nữ Liên Hà cũng cho biết là có khi họ bị người nghiện hút chặn đường và chắn lốt khoản thu nhập của họ. Phụ nữ ở xã Thọ An cho Đoàn khảo sát biết là cũng có trường hợp phụ nữ bị cưỡng dâm khi làm việc ở đô thị.

Cách sinh kế này có khi bị cản trở do chính sách "làm sạch hè phố". Khi đó, phụ nữ phải từ bỏ cách sinh kế này và chuyển sang làm các công việc khác, mà họ thấy gặp nhiều thách thức hơn và ít an toàn hơn. Ví dụ, ở xã Thọ An, một nhóm phụ nữ cho biết: "Trước kia có thể buôn bán bằng xe thô. Nay xe thô thường bị tịch thu hoặc bị phạt. Công an bây giờ họ chặt chẽ lắm. Vì vậy, chị em chúng tôi phải bỏ nghề này. Một số chị em phải chuyển sang buôn bán ban đêm ở Chợ Xanh."

Kiến nghị Cùng với ý kiến của người nghèo, nam và nữ, Đoàn Nghiên cứu đề xuất để nhà nước xem xét những ý kiến sau:

1. Nên tăng mức vay để người nghèo có thể tiếp cận tốt hơn với những cơ hội xuất khẩu lao động. Hiện nay, mức vay còn thấp, và nhiều khi buộc các hộ nghèo phải đi vay lãi cao và phụ thuộc vào nguồn vay tư nhân, và do vậy, làm tăng tính dễ tổn thương của người nghèo;
2. Khi giới thiệu việc làm ở nước ngoài, nên xem xét các việc làm gắn với các cơ hội làm việc trong nước để khi họ trở về thì lại có việc làm trong nước. Điều này sẽ giúp củng cố vị thế của người nghèo một khi họ thoát khỏi nghèo bằng con đường xuất khẩu lao động.
3. Tạo điều kiện giới thiệu việc làm để khuyến khích và thúc đẩy tìm việc làm trong nước, và tạo thuận lợi cho dòng lao động nông thôn-đô thị. Điều này sẽ giúp cho người nghèo, nhất là phụ nữ tiếp cận cơ hội việc làm do quá trình đô thị hóa tạo ra, và cải thiện điều kiện làm việc an toàn cho họ khi làm việc xa gia đình.

¹⁹ Khi chú ý quan sát cách người dân Đan Phượng dùng từ "đi dặt dẹo" để chỉ loại hình sinh kế này, thì có thể thấy loại sinh kế này không được đề cao (chữ "dặt dẹo" thường để chỉ người nghiện hút ma túy).

7.2. Môi trường

"Trước đây, chúng tôi vẫn thường ra sông tắm rửa, giặt giũ; nước vẫn còn sạch. Bây giờ thì chẳng có ai dám dùng nước sông, nước hồ". - Một phụ nữ nghèo xã Phúc Lâm.

Các khu vực khảo sát không có quan hệ trực tiếp tới lâm nghiệp và rừng, vì vậy nội dung này không được đề cập. Một số chủ đề hiện đang nổi lên về môi trường là quản lý chất thải lỏng và rắn, quản lý thuốc trừ sâu, và một số vấn đề có quan hệ tới phát triển doanh nghiệp ở các làng nghề.

Nhận thức về Môi trường

Tại các vùng điều tra, người dân và các cơ quan đoàn thể quan niệm về "môi trường" của họ trong quan hệ mật thiết với điều kiện mình sống và làm việc. Ở Hải Dương, người dân ven đô và ngoại thành đều coi nước sạch và rác thải là vấn đề môi trường hiện tại đang gặp. Việc sử dụng thuốc trừ sâu ở nông thôn cũng là vấn đề được lo lắng. Họ cũng đề cập đến quan niệm về môi trường xã hội, ví dụ những vấn đề xã hội đang nổi lên gần đây như nghiện hút, mại dâm, và HIV/AIDS. Cụ thể, vấn đề môi trường mà người dân huyện Mỹ Đức quan tâm là đường làng bẩn thỉu lầy lội khi trời mưa, sự sạch sẽ ở những nơi công cộng như cống làng, tắc ngẽn cống rãnh, và chất thải của người và động vật không được quản lý.

Các vấn đề Đáng Quan ngại

Theo quan sát chung ở cả ba huyện, xu hướng môi trường ngày càng xấu hơn. Quản lý chất thải đang trở thành một nhu cầu của nông thôn. Cuối cùng, vấn đề môi trường là cụ thể và có tính riêng biệt ở từng cộng đồng, chứ không phải là chung cho tất cả các vùng, vì vậy việc khái quát sẽ là không hợp lý.

Ô nhiễm Nước Dường như, vấn đề ô nhiễm nước được ghi nhận là ngày càng tăng ở các thôn. Những người được tham vấn ở Mỹ Đức đều cho rằng nước bề mặt đang bị ô nhiễm nghiêm trọng, còn chất lượng hiện tại của nước ngầm thì không rõ. Nước bị ô nhiễm do chất thải của người và động vật, thuốc trừ sâu và lượng thuốc sâu dư đọng, bao bì chai lọ đựng thuốc trừ sâu, và chất thải công nghiệp. Một cách giải quyết là chuyển từ dùng nước giếng đào, nước sông, ao hồ để nấu ăn, tắm, giặt giũ và boi lội, sang dùng giếng khoan (có hoặc không có hệ thống lọc). Người nghèo thường không có điều kiện dùng nước như vậy. Người dân địa phương cho rằng sông Đáy đã bị ô nhiễm do chất thải của các làng xóm và nhà máy bên sông.

Người dân huyện Nam Sách tỉnh Hải Dương cho biết họ cũng đang hạn chế dùng nước sông và giếng, và chuyển sang dùng nhiều nước mưa. Một lý do là, nước giếng và sông bị ô nhiễm do chất thải lỏng không được xử lý. Người dân cũng cho rằng các nguồn nước này không an toàn do chất thải từ thuốc trừ sâu.

IPM Kỹ thuật quản lý dịch hại tổng hợp (IPM) được sử dụng rộng rãi ở cả hai tỉnh qua chương trình tập huấn cho nông dân, và được áp dụng trong thực tế được nhiều năm. Kiến thức và kỹ năng quản lý dịch hại tổng hợp đã giúp người nông dân sử dụng thuốc trừ sâu và phân hóa học hợp lý, vì vậy giúp bảo vệ môi trường tốt hơn.

Đất bị Bạc màu Người dân nhận thấy chất đất đang ngày càng xấu đi do việc sử dụng chất hóa học ở quy mô rộng, cường độ cao và lâu dài. Việc sử dụng các loại phân hữu cơ ngày càng ít hơn.

Quản lý Chất thải Quản lý chất thải là nhu cầu đang nổi bật ở các thôn. Người dân ở cả ba huyện điều tra đều thấy những nơi công cộng như bãi cỏ, đường đi, cổng làng, sông ngòi đều được dùng để chứa đủ các loại rác thải làm ô nhiễm nguồn nước và không khí. Họ mong muốn chính quyền xã và thôn giải quyết vấn đề này.

Quản lý chất thải là một quan niệm còn trong quá trình hình thành ở các thôn xóm. Vấn đề môi trường cũng nổi bật lên ở nông thôn do sức ép của sự phát triển chăn nuôi gia súc gia cầm theo kiểu công nghiệp đang tăng ở quy mô hộ gia đình mà hệ thống cống thoát chất thải trong thôn xóm chưa được cải tạo. Ở các thôn tham vấn, ví dụ ở Mỹ Đức, số đầu lợn tính theo một hộ gia đình tăng nhanh, mà các hộ cũng dùng hệ thống cống công cộng chung, trong khi hệ thống cống rãnh này lại chưa hề thay đổi trong nhiều năm qua. Hệ thống này không có khả năng xử lý cùng một lúc chất thải của người và vật nuôi.

Ở khu vực thị trấn, việc quản lý chất thải qua hoạt động cộng đồng đang hình thành và phát triển rõ nét. Người dân ở Mỹ Đức và Đan Phượng đã giải thích về hệ thống thu gom rác thải do cộng đồng tổ chức. Chi phí để duy trì hệ thống này do hộ gia đình trả. Tại Nam Sách, Đoàn khảo sát cũng ghi nhận được cách quản lý chất thải như vậy. Do chất thải ngày càng nhiều, người dân thôn Thượng Dương đã lập một tổ thu gom rác, và mỗi hộ gia đình đóng góp mỗi tháng phí ở mức 3000 đồng.

Ở một thôn thuộc xã Liên Hà, ngành thủ công là nghề mộc gần đây phát triển rất mạnh, người dân không hài lòng với việc bụi và tiếng ồn gây ô nhiễm nghiêm trọng do chế biến gỗ (xem Hộp 15). Không những chỉ gây ảnh hưởng xấu tới sức khỏe, ô nhiễm còn gây ảnh hưởng xấu tới chất lượng giáo dục. Tiếng ồn gây ảnh hưởng xấu tới các lớp học trong thôn. Hiện tại, vấn đề này đang bị ách tắc chưa được giải quyết, do quy hoạch đất đai cho các hộ làm nghề còn chưa được thỏa thuận.

Hộp 15: Vấn đề Ô nhiễm do Phát triển Nghề Thủ công

Một cô giáo ở xã Liên Hà cho Đoàn khảo sát được biết là mọi người trong xã rất lo ngại về sự ô nhiễm do phát triển của ngành nghề. Nghề mộc trong xã phát triển mạnh mẽ như một nguồn thu chính của các gia đình, chiếm đến 80% số hộ trong xã. Tuy nhiên, trong các thôn trong xã thì đây bụi bay ra từ các máy bào và máy cưa. Các bệnh mắt và phổi rất phổ biến trong xã. Nhiều tân binh khi đi khám tuyến đã bị loại vì sức khỏe không đạt do các bệnh này. Máy cưa, máy bào chạy suốt ngày còn gây tiếng ồn, át cả tiếng giảng bài của giáo viên và đọc bài của học sinh.

Nguồn: Biên bản phỏng vấn

Kiến nghị

Khi tiến hành thảo luận với người dân, chủ yếu là ở hai huyện của Hà Tây, người dân đã đưa ra những đề nghị và những phương thức cụ thể để giải quyết vấn đề môi trường. Thứ nhất, chính quyền nên đưa vấn đề môi trường vào quá trình lập kế hoạch kinh tế - xã hội của địa phương, đặc biệt là vấn đề quản lý chất thải (lòng và rãnh). Hệ

thống quản lý chất thải tại cộng đồng cần được khuyến khích và tăng cường. Chính quyền có thể hỗ trợ các đơn vị thu gom và xử lý rác thải, hiện nay vẫn do người dân trả tiền. Chính quyền cần đảm bảo duy trì việc quản lý các bao bì, túi đựng thuốc bảo vệ thực vật. Các chế độ thưởng phạt đối với việc vi phạm các quy định bảo vệ môi trường do cộng đồng xây dựng và được sự thỏa thuận với chính quyền địa phương. Chính quyền cần hỗ trợ cộng đồng nâng cấp hệ thống cơ sở hạ tầng như đường cũng như hệ thống cống thoát nước và rác thải. Chính quyền cũng nên khuyến khích những phương pháp công nghệ xử lý rác thải phù hợp quy mô hộ gia đình hoặc quy mô thôn để có thể tạo thêm nguồn phân hữu cơ phục vụ sản xuất nông nghiệp. Cuối cùng, cũng nên có chính sách giúp hộ gia đình triển khai mô hình biogas để giải quyết sức ép về chất thải của ngành chăn nuôi.

Đoàn điều tra nhìn nhận có những thách thức khi thực hiện những kiến nghị này. Thách thức đầu tiên là nhận thức còn đầy đủ về những lợi ích hay thiệt hại lâu dài của các vấn đề môi trường. Thứ hai là khả năng còn hạn chế trong việc đầu tư và huy động vốn để phân bổ cho loại dịch vụ công cộng này ở nông thôn. Trong quá trình đánh giá, các chương trình mà Đoàn được biết hầu hết đều chưa đề cập tới các vấn đề môi trường. Thứ thách cuối cùng là, khả năng lập kế hoạch về môi trường còn hạn chế trong những người làm công tác kế hoạch.

Phụ lục

Phụ lục 1: Danh sách Đoàn Nghiên cứu viên Hà Nội

Nghiên cứu viên	Chuyên môn	Vị trí	Địa bàn nghiên cứu
Đặng Ngọc Quang	Xã hội học	Trưởng đoàn	Hà Tây và Hải Dương
Thái Thị Bằng Tâm	Xã hội học	Giám sát viên	Hà Tây
Đặng Thị Bình	Kế toán	Hành chính	Hà Tây và Hải Dương
Trần Văn Vỹ	Nông nghiệp	Trưởng nhóm	Đan Phượng, Hà Tây
Phùng Tiểu Yến	Xã hội học	Thành viên	Đan Phượng, Hà Tây
Phạm Văn Quyết	Xã hội học	Thành viên	Đan Phượng, Hà Tây
Lê Thành Chung	Kinh tế	Thành viên	Đan Phượng, Hà Tây
Trần Thị Thu Thủy	Xã hội học	Thành viên	Đan Phượng, Hà Tây
Nguyễn Thị Phương	Xã hội học	Thành viên	Đan Phượng, Hà Tây
Đặng Ngọc Quỳnh	Kinh tế	Tình nguyện viên	Đan Phượng, Hà Tây
Lê Tiêu La	Xã hội học	Trưởng nhóm	Mỹ Đức, Hà Tây
Nguyễn Quang Thương	Kinh tế	Thành viên	Mỹ Đức, Hà Tây
Nguyễn Văn Kiệt	Thú y	Thành viên	Mỹ Đức, Hà Tây
Phạm Thị Minh	Y khoa	Thành viên	Mỹ Đức, Hà Tây
Lê Mộng Phượng	Xã hội học	Thành viên	Mỹ Đức, Hà Tây
Đặng Hoàng Anh	Kinh tế	Thành viên	Mỹ Đức, Hà Tây
Nguyễn Anh Dũng	Kinh tế	Tình nguyện viên	Mỹ Đức, Hà Tây
Dương Chí Thiện	Xã hội học	Trưởng nhóm	Nam Sách, Hải Dương
Bùi Tuấn Nhã	Thú y	Thành viên	Nam Sách, Hải Dương
Nguyễn Tuấn Anh	Xã hội học	Thành viên	Nam Sách, Hải Dương
Tống Văn Chung	Xã hội học	Thành viên	Nam Sách, Hải Dương
Lương Thị Tâm	Y khoa	Thành viên	Nam Sách, Hải Dương
Phạm Quang Trí	Kinh tế	Thành viên	Nam Sách, Hải Dương
Hà Thị Thu Hường	Kinh tế	Thành viên	Nam Sách, Hải Dương
Lê Thúy Nga	Xã hội học	Tình nguyện viên	Nam Sách, Hải Dương

Phụ lục 2: Danh sách Nghiên cứu viên Hà Tây và Hải Dương

Nghiên cứu viên	Cơ quan	Địa phương
Vũ Văn Kiên	Sở Kế hoạch và Đầu tư	Đan Phượng, Hà Tây
Nguyễn Thị Bích Vân	Sở Kế hoạch và Đầu tư	Đan Phượng, Hà Tây
Nguyễn Xuân Sơ	Phòng Lao động, Thương binh, Xã hội	Đan Phượng, Hà Tây
Nguyễn Thị Thuỷ	Phòng Thống kê	Đan Phượng, Hà Tây
Nguyễn Thị Chiến	Phòng Dân số và Bảo vệ Trẻ em	Đan Phượng, Hà Tây
Nguyễn Danh Nho	Phòng Kế hoạch và Đầu tư	Mỹ Đức, Hà Tây
Nguyễn Thị Huế	Phòng Kế hoạch và Đầu tư	Mỹ Đức, Hà Tây
Nguyễn Thị Hoa	Phòng Lao động, Thương binh, Xã hội	Mỹ Đức, Hà Tây
Trần Thị Thanh	Phòng Thống kê	Mỹ Đức, Hà Tây
Phạm Phú Thiện	Sở Kế hoạch và Đầu tư	Nam Sách, Hải Dương
Vũ Thị Thương	Sở Lao động, Thương binh và Xã hội	Nam Sách, Hải Dương
Lương Thị Thức	Sở Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn	Nam Sách, Hải Dương
Mạc Đức Hùng	Phòng Tổ chức Cán bộ	Nam Sách, Hải Dương
Mạc Đức Hanh	Phòng Phát triển Nông thôn	Nam Sách, Hải Dương
Nguyễn Hồng Nguyễn	Phòng Kế hoạch và Đầu tư	Nam Sách, Hải Dương

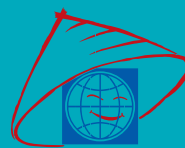
Tài liệu Tham khảo

1. Ban XĐGN huyện Đan Phượng. Tổng kết ba năm công tác xóa đói Giảm nghèo và Tạo Việc Làm Giai đoạn 2001-2003. - 2003.
2. Ban Xóa đói Giảm Nghèo tỉnh Hải Dương. Tổng kết ba năm hoạt động 2001-2003. Hải Dương 2003.
3. Bảo hiểm Xã hội Đan Phượng. Tổng kết Công tác Bảo hiểm Y tế cho Người nghèo Năm 2002.
4. Chi cục Thống kê tỉnh Hà Tây. Thống kê Hà Tây, 2000-2002. Hà Tây 2003.
5. Chi cục Thống kê tỉnh Hải Dương. Thống kê Hải dương, 2002. Hải Dương, 2003.
6. Chính Phủ Nước CHXHC Việt Nam. Chiến lược Phát triển Giáo dục, 2001-2010. Hà Nội, 2001.
7. Chính Phủ Nước CHXHC Việt Nam. Chiến lược Toàn diện về Tăng trưởng và Giảm nghèo. Hà Nội 2002.
8. Chính Phủ Nước CHXHC Việt Nam. Nghị định 60/2003/ND/CP về Ngân sách nhà nước. Hà Nội, 2003.
9. Edwin Shank và Carrie Turk. Cùng Người nghèo Hoàn thiện Chính sách. Tiếp cận, Phương pháp luận và Tác động. Nhóm Công tác Chống Nghèo đói. Hà Nội 2002.
10. Nghiên cứu Hành Động trong Xóa đói Giảm Nghèo và Phát triển Nông thôn. Đại học Vinh. Dự án Xóa đói Giảm nghèo Địa phương ở Việt Nam. Biên tập Vũ Ngọc Hồi. Nhà Xuất bản Khoa học Xã Hội. Hà Nội 2003.
11. Sở Y tế Hải Dương. Tổng kết Hoạt động năm 2002 và Phương hướng Nhiệm vụ năm 2003.
12. Research training for Social Scientists. Edited by Dawn Burton. NXB Sage. 2000. (Tiếng Anh)
13. Thống kê huyện Đan Phượng. Số liệu Thống kê Đan Phượng 2002. Đan Phượng 2003.
14. Trung tâm Khuyến nông Hải dương. Tổng kết Hoạt động năm 2002 và Nhiệm vụ Năm 2003.
15. Trung tâm Khuyến nông huyện Mỹ Đức. Tổng kết 10 Năm Hoạt động Khuyến Nông huyện Mỹ Đức. 2002.
16. UBND huyện Đan Phượng. Báo Cáo Phát triển Kinh tế Xã hội năm 2003, và Kế hoạch năm 2003. - 2003.
17. UBND huyện Mỹ Đức. Báo cáo Phát triển Kinh tế Xã hội Năm 2002 và Nhiệm vụ Năm 2003.
18. UBND huyện Nam Sách. Báo cáo Phát triển Kinh tế Xã hội Năm 2002 và Nhiệm vụ Năm 2003.

19. UBND Phúc Lâm. Báo cáo Phát triển Kinh tế Xã hội Năm 2002 Và Nhiệm vụ Năm 2003.
20. UBND Thị xã Tế Tiêu CPC. Báo cáo Phát triển Kinh tế Xã hội Năm 2002 Và Nhiệm vụ Năm 2003.
21. UBND tỉnh Hải Dương. Báo cáo Phát triển Kinh tế Xã hội Năm 2002 và Nhiệm vụ Năm 2003.
22. UBND xã Liên Hà. Báo cáo Phát triển Kinh tế Xã hội Năm 2002 và Kế hoạch Năm 2003. Liên Hà 2003.
23. UBND xã Liên Hà. Tổng kết Thực hiện Nghị định Dân chủ Cơ sở Năm 2002 và Phương hướng Năm 2003. Liên Hà 2003.
24. UBND xã Nam Trung. Nhiệm vụ Phát triển Kinh tế- Xã hội Năm 2003.
25. UBND xã Nam Trung. Sơ kết Sáu tháng Thực hiện Nhiệm vụ Phát triển Kinh tế Xã hội Năm 2002 và Nhiệm vụ Trọng tâm Sáu tháng Cuối Năm 2002.
26. UBND xã Thọ An. Báo cáo Phát triển Kinh tế Xã hội Năm 2002 Và Nhiệm vụ Năm 2003.



Trung tâm Dịch vụ Phát triển Nông thôn (RDSC)
Nhà N, 218 Đội Cấn, Quận Ba Đình,
Hà Nội, Việt Nam
Tel: (84 4) 762 7932
Fax:(84 4) 762 7890
Email: rdsc@netnam.vn
PO Box: 8, 16 B, Hùng Vương, Hà Nội, Việt Nam



Ngân hàng Thế giới tại Việt Nam
63 Lý Thái Tổ,
Hà Nội, Việt Nam.
Tel: (84-4) 9346 600
Fax:(84-4) 9346 597
Web site: <http://www.worldbank.org.vn>

Ảnh: Đặng Ngọc Quang/RDSC